

Revista Internacional
**DE COOPERACIÓN &
DESARROLLO**

International Journal
of Cooperation & Development



Dossier

Sector Privado, Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
BOGOTÁ - MIBELLO - CALI - CUCUTA



acreditación Multicampus
La excelencia en cada campus



ELACID
Escuela Latinoamericana de
COOPERACIÓN Y DESARROLLO

Volumen 8 Número 2
julio - diciembre de 2021
ISSN 2382-5014

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo

International Journal of Cooperation & Development

E-ISSN 2382-5014

Editora

Mg Ibelis Blanco, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Comité Editorial

Blas Zubiría Mutis Mg., Universidad del Atlántico, Colombia

Bruno Ayllón Pino Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España

Dewin Pérez Fuentes Mg., Universidad de Cartagena, Colombia

Gustavo Rodríguez Albor Ph.D., Universidad Autónoma del Caribe, Colombia

Marco Missaglia Ph.D, Universidad de Pavía, Italia

Rafael Domínguez Martín Ph.D., Universidad de Cantabria, España

Simone Lucatello Ph.D, Instituto de Investigaciones

Dr. José María Luis Mora

Comité Científico

Gianni Vaggi, Ph.D. Universidad de Pavia, Italia

José Antonio Alonso, Ph.D., Universidad Complutense de Madrid, España

Carlos Tassara, Ph.D., Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Alejandra Kern, Ph.D., Universidad Nacional de San Martín

Luis Trejos, Ph.D., Universidad del Norte, Colombia

Javier Surasky, Mg., Universidad de La Plata, Argentina

Gabriela Sánchez, Ph.D., Instituto de Investigaciones

Dr. José María Luis Mora

Marco Romero Ph.D., Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

Álvaro Andres Escobar, Ph.D, Universidad de Cartagena, Colombia

Nina Ferrer Araujo, Mg, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Asistente Editorial

Sebastian Gil, Administrador OJS, Universidad de San Buenaventura, Colombia

Diseño y diagramación editorial

Piermont SAS / Agencia FéneC

Corrección de estilo español: Yon Leider Restrepo Monsalve

Corrección de estilo inglés: Oscar Molina

Portada: Collage América, **Fotografía** Adrian Dascal en Unsplash

La revista Cooperación Internacional y Desarrollo promueve el acceso abierto en sus contenidos, bajo la licencia Creative Commons Internacional 4.0 (CC:BY-NC).

Universidad de San Buenaventura

Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo - ELACID

Tercer Piso de la Biblioteca Central

Dir.: Ternera, Calle Real, Dg. 32 No. 30-966

Cartagena - Colombia

Contacto principal

Ibelis C. Blanco Rangel

Universidad de San Buenaventura - Cartagena

Teléfono 6535555 Ext. 139-218

revistacyd@usbctg.edu.co

Tabla contenido

Editorial

- Dossier: Sector Privado, Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina 4-6
Por Dr. Jorge A. Pérez-Pineda & Ibelis C. Blanco Rangel

Artículos

- El papel de las alianzas público-privadas financiadas por la GIZ en la reducción de la violencia de género en América Latina 7-18
Por Heike Clara Pintor Pirzkall
- Factores clave para colaborar con las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas para el cumplimiento de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional: el caso español “Pymes y ODS” 19-32
Por Ricardo Magos Chávez & Jorge Pérez-Pineda
- Gestión social empresarial: análisis de efectos marginales para el mejoramiento reputacional 33-40
Por Alejandro Guerrero Pájaro & Milagro Elena Barraza Pava
- Herramienta para el diagnóstico de acciones de Responsabilidad Social Empresarial hacia la construcción de paz a través de las micro, pequeñas y medianas empresas, mipymes 41-57
Por Jose Manuel Rincon Alarcon, Emma Ávila Garavito, Obed Alfonso Fragozo Manjarrez, Bexsi Rodríguez Aguilar & Luz Dary González Cortés
- Nacionalismo de los recursos y desarrollo sostenible en los países andinos. Una evaluación preliminar 58-77
Por Rafael Domínguez Martín
- La Alianza del Pacífico: nuevas lógicas de la integración regional, los giros políticos y la geopolítica latinoamericana 78-95
Por Maria del Pilar Ospina Grajales & Jacques Ramírez
- Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile 96-108
Por Ariana Benito Revollo
- Principios orientadores para la investigación y judicialización de la trata de personas cuando su comisión involucra actores indígenas 109-124
Por Maria Ximena Diaz Echeverri
- Cooperación internacional: impulsor del mercado voluntario de certificados de carbono, Colombia 2014-2020 125-138
Marlen Delgado Cortes
- El Paran Pan Pan “Fin de la Pobreza” en Cartagena de Indias, periodo 2012-20190 139-151
Por José Márquez
- Cooperación internacional y agricultura urbana: incidencia en la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables de Cartagena 152-163
Por Ana Milena Hernández Cotta, Carolina María Turizo Arrieta & Marco Romero Cevallos
- La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo 164-176
Por Carla Morasso
- ### Reseñas
- Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados 177-180
Por Debora Fagaburu¹
- La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? 181-184
Por Nina Ferrer Araújo

Dossier: Sector Privado, Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina

Dossier: Private Sector, International Cooperation and Development in Latin America

Dr. Jorge A. Pérez-Pineda¹ & Ibelis C. Blanco Rangel²

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Editorial

Recibido: agosto de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autores

¹ Profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México y Profesor Asociado Universidad Pontificia Comillas. Coordinador de la Network of Southern Think Tanks (NEST) Capítulo México. Miembro del SNI nivel 1

Correo electrónico: jorge.perezpi@anahuac.mx; japerpe@yahoo.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5209-9151>

² Editora de la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Profesora asociada, Universidad de San Buenaventura, Colombia.

Correo electrónico: iblanco@usbctg.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1695-4082>

Cómo citar:

Pérez-Pineda, J. A. & Blanco Rangel, I. (2021). Dossier: Sector Privado, Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 4-6.

DOI: [10.21500/23825014.5925](https://doi.org/10.21500/23825014.5925)

 OPEN ACCESS



En la actualidad, la Agenda 2030 se ha convertido en el referente de la comunidad internacional en la búsqueda de un mundo más sostenible, con mayor desarrollo y con menor pobreza. Dicha agenda se reconoce como universal, multinivel y multiactor, buscando abarcar en la medida de lo posible, no solo los temas más sensibles en torno al desarrollo, sino a todos los actores clave que, directa o indirectamente, inciden en este. En dicho contexto, es el sector privado uno de los actores que en los últimos años aparece como “novedoso”. Ello se debe a que, desde otras agendas internacionales, como la de la “Eficacia de la ayuda y desarrollo”, de la “Financiación al Desarrollo” o la de “Derechos Humanos”, se ha observado un gradual involucramiento del sector privado, ya no solo como financiador, sino también como socio de acciones para el desarrollo desde hace más de una década.

Es así que en el presente, se alude de manera directa (e indirecta), a la importancia del involucramiento del sector privado en la consecución del desarrollo y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente a través de alianzas público-privadas, como se plantea en la meta 17.17, pero también de otras acciones o estrategias empresariales como: la Filantropía, la Responsabilidad Social Empresarial, la Financiación o la acción directa de la empresa, como se establece en algunos de los ODS (8 o 12), en temas como trabajo decente y crecimiento económico, o producción y consumo responsable.

En tal sentido, y a menos de una década de que concluyan los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es relevante conocer el papel o vínculo del sector privado en la cooperación internacional y el desarrollo, y cómo la presencia de dicho actor ha influido en las agencias de cooperación, en las agendas nacionales y regionales del entorno. Así, desde la *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, se preparó el presente dossier con textos originales, que ilustran el rol que está teniendo, o ha tenido, el sector privado

en algunas de sus formas y modalidades dentro de la cooperación internacional y el desarrollo, con particular énfasis en países de Latinoamérica.

El primero de estos artículos, presentado por Heike Pintor de la Universidad Pontificia Comillas, se titula “*El papel de las alianzas público-privadas financiadas por la GIZ en la reducción de la violencia de género en América Latina*”. En este trabajo se analiza el proyecto *ComVo Mujer II (2014-2018)* impulsado por la cooperación alemana que, junto con empresas y gobiernos, buscan reducir la violencia de género. El artículo realiza un balance del proyecto implementado en Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay, evidenciando la relevancia existente del vínculo entre los actores públicos y privados.

El siguiente trabajo: “*Factores clave para colaborar con las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas para el cumplimiento de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional: el caso español “Pymes y ODS”*”, presentado por Ricardo Magos del Instituto Mora y Jorge A. Pérez-Pineda de la Universidad Anáhuac México y la Universidad Pontificia Comillas, busca conocer, a través del análisis de un caso de estudio (Pymes y ODS), qué factores pueden promover una mejor participación de las Mipymes para el cumplimiento de los ODS, y cómo, la cooperación mexicana o internacional, tomando como referencia este tipo de experiencias, podrían contribuir a potenciar la participación de dichas empresas.

El tercer artículo, aborda la temática: “*Gestión social empresarial: análisis de efectos marginales para el mejoramiento reputacional*”. En esta investigación Alejandro y Milagro Barraza, quienes pertenecen a ACD Desarrollo, buscaron identificar el vínculo entre la Gestión social empresarial y el impacto que esta tiene sobre las comunidades en las que las empresas operan, especialmente en comunidades circundantes a la ciudad de Cartagena, Colombia. Los resultados, muestran la relevancia de estrategias sociales como la Responsabilidad Social Empresarial, que son valoradas de manera positiva por las comunidades donde las empresas desarrollan actividades con

impacto social, lo cual contribuye a una mejor relación entre ambos actores.

Por último, se presenta el artículo titulado: “*Componente metodológico para el diagnóstico de acciones de Responsabilidad Social Empresarial de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - Mipymes: hacia la construcción de paz*”. La investigación del profesor Rincón Alarcón y de sus estudiantes de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bogotá, identificó acciones de RSE que permiten a las Mipymes, contribuir a procesos de paz, a través de la implementación de una herramienta que facilita la elaboración de diagnósticos como el realizado para este caso, en un municipio de Colombia.

A través de estos textos y sus diferentes abordajes, se ha buscado ilustrar algunas de las formas en que el sector privado se está involucrando con la Cooperación Internacional y con el Desarrollo en América Latina. Así mismo, por la naturaleza de los textos presentados, estos también contribuyen a generar evidencia y experiencias que permitan responder preguntas como: ¿Cuál es el alcance del sector privado en la cooperación Sur-Sur y Triangular en la región?, o ¿De qué forma contribuye el sector privado latinoamericano a logro de los ODS?, entre otras.

Además de los artículos centrales del dossier, este número también lo componen ocho artículos con diferentes abordajes, pero con elementos como desarrollo sostenible, países andinos o la cooperación internacional, y teniendo como foco a Colombia (a nivel regional o local).

Este bloque inicia con una visión crítica sobre el nacionalismo de los recursos en cinco países andinos: Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. El recorrido que nos ofrece Rafael Domínguez permite entrever la no correspondencia entre gobernanza y desarrollo sostenible. Aunque no guarda relación directa con el bienestar subjetivo señalado en su investigación sobre libertad y desarrollo (Domínguez, 2019), es relevante conocer ambos artículos.

A continuación, María del Pilar Ospina ofrece un análisis de las tensiones geopolíticas en torno a los procesos de integración latinoamericana, por ello, centra su mirada en la Alianza Pacífico teniendo presente las crisis acaecidas con Mercosur y Unasur. Valdría comparar estos argumentos, con los propuestos por Lo Brutto y Crivelli (2017), debido a que analizan otro organismo de integración como lo es la Celac. Por otro lado, Ariana Benito Revollo, nos propone revisar los mecanismos de participación ciudadana y gobernanza a partir de las situaciones de dos países: Colombia y Chile.

Continuamos el recorrido de este número con dos artículos que tienen como centro a Colombia, pero se distancian sustancialmente. Mientras Díaz Echeverry ofrece una perspectiva jurídica sobre nueve principios orientadores como herramienta metodológica entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria de actores indígenas, el artículo de Delgado es principalmente económico, orientado al mercado voluntario de carbono, como instrumento de cooperación internacional.

Los próximos dos artículos centran su atención en Cartagena de Indias (Colombia) y dos factores que se relacionan con el desarrollo económico. Márquez analizó los planes de desarrollo distritales para mirar como inciden en los indicadores de pobreza monetaria de la ciudad entre 2012 y 2019, mientras que Turizo, Hernández y Romero realizaron un estudio de caso sobre proyectos de seguridad alimentaria financiados por la cooperación internacional, un tema desafiante para una ciudad con tantas disparidades sociales y carencias para el acceso a la alimentación.

El último artículo de este bloque habla sobre la construcción de la agenda de género en las políticas públicas, siendo la Unión Europea un promotor estas. Morasso analiza las iniciativas europeas financiadas a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia África, es un estudio documental que cierra el apartado de la edición semestral.

Como es de costumbre, finalizamos la edición con dos reseñas. La primera nos presenta el libro editado por Tahina Ojeda Medina sobre *Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados* (2020). Es un documento resultado de varias investigaciones que tienen como base las relaciones internacionales y actores (públicos y privados) en el marco de la agenda 2030 que sin duda merece la pena leer.

La segunda reseña describe el libro *La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común?* (2020) de Michael Sandel, quien cuestiona la meritocracia y plantea la hipótesis de que esta sea una posible causa de la indignación colectiva que ha llevado a fenómenos populistas a nivel internacional.

Esperamos que esta recopilación de artículos (tanto del dossier como la edición semestral), contribuyan a fortalecer el debate en la materia y a visibilizar los avances y vínculos entre diversos actores entorno a la cooperación y el logro de los ODS, tanto en Colombia, como en Latinoamérica y en otras regiones.

Referencias

- Domínguez Martín, R. (2019). Libertad, desarrollo humano y bienestar subjetivo: una revisión crítica. *Revista Internacional de Cooperación y desarrollo*, 6(2), 50–67. <https://doi.org/10.21500/23825014.4548>
- Lo Brutto, G., & Crivelli Minutti, E. (2017). La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en la reconfiguración de la integración regional post-hegemónica. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(1), 126-136. <https://doi.org/10.21500/23825014.3120>

El papel de las alianzas público-privadas financiadas por la GIZ en la reducción de la violencia de género en América Latina

The Role of Public Private Partnerships Financed by the GIZ in Reducing Gender Violence in Latin America

Heike Clara Pintor Pirzkall¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Revisión

Recibido: julio de 2021

Revisado: agosto de 2021

Aceptado: noviembre de 2021

Autora

¹ Profesora Titular del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia Comillas (España). Coordinadora del Programa de Ecología Integral y Sostenibilidad.

Correo electrónico: hcpintor@comillas.edu

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3697-0423>

Cómo citar:

Pitor Pirzkall, H. (2021). El papel de las alianzas público-privadas financiadas por la GIZ en la reducción de la violencia de género en América Latina. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 7-18

DOI: [10.21500/23825014.5494](https://doi.org/10.21500/23825014.5494)

 OPEN ACCESS



Resumen

La violencia de género es una pandemia que afecta, sin excepción, a todo el continente latinoamericano. Las autoridades nacionales han realizado importantes avances legislativos con relación a la violencia de género, pero a nivel práctico el alcance ha sido limitado y las cifras siguen creciendo. La Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) ha impulsado una serie de proyectos con empresas y gobiernos para reducir la violencia de género tanto dentro como fuera del entorno empresarial, y cumplir así con la Estrategia de Género desarrollada por la GIZ en el año 2013. Este artículo es la segunda parte de un estudio iniciado en el año 2019 en relación con el Programa Regional “Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica” –ComVoMujer (2009-2018) gestionado por la GIZ en colaboración con 270 empresas latinoamericanas. La primera parte del estudio ha sido publicada en la editorial Universidad de Salamanca en el año 2020 y se centra en las empresas como zonas de paz. En esta segunda parte se pretende valorar el impacto del proyecto ComVoMujer II (2014-2018) que se implementó en Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Esta valoración se realiza por medio una serie de indicadores que permiten hacer un balance de las aportaciones hechas por dicho proyecto teniendo en cuenta el número de actividades realizadas, el número de personas participantes, el impacto de las acciones en la sociedad y el papel que han jugado las alianzas público-privadas entre las empresas privadas y las instituciones gubernamentales en la disminución de la violencia de género, con el fin de averiguar si estas acciones deberían incluirse en una estrategia regional a largo plazo.

Palabras clave: violencia de género; América del Sur; proyecto ComVoMujer II; Alianzas público-privadas; Cooperación alemana al desarrollo.

Abstract

Gender violence is a pandemic that affects the entire Latin American continent without exception. National authorities have made important legislative advances in relation to gender-based violence, but at a practical level the scope has been limited and the numbers

continue to rise. The German Technical Agency (GIZ) has promoted a series of projects with companies and governments to reduce gender violence both inside and outside the business environment and thus comply with the Gender Strategy developed by the German Ministry of Cooperation, BMZ in 2013. This article that we present below is the second part of a study started in 2019 in relation to the Regional Program “Combat Violence against Women in Latin America” - ComVoMujer (2009-2018) funded by the GIZ in collaboration with 270 Latin American companies. The first part of the study was published by the University of Salamanca in 2020 and focuses on the study of companies as zones of peace. In this

1. Introducción

Por desgracia la violencia de género sigue siendo un grave problema en América Latina y afecta a miles de mujeres. En el caso de Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú, las tasas de violencia de género son especialmente altas. Se estima que, siete de cada diez mujeres han sufrido algún tipo de violencia de género a lo largo de sus vidas. Para combatirlo, los gobiernos de estos países, en colaboración con el Ministerio de Cooperación alemán (BMZ), crean el Programa Regional “Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica-ComVoMujer” que se inició en el año 2009 y finalizó en el año 2018 y que fue ejecutado por la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

En este artículo se analizará el impacto del proyecto ComVoMujer II entre los años 2014 y 2018, y el papel que han jugado la asociación entre empresas privadas e instituciones gubernamentales en la lucha contra la violencia de género por medio de indicadores de impacto. Los objetivos principales de este estudio son averiguar si las actividades del programa han estado alineadas con la política del BMZ, si el número de actividades realizadas ha sido significativo, si ha habido un número importante de alianzas público-privadas para llevar a cabo las actividades y si gracias al programa se han conseguido cambios actitudinales en la sociedad y cambios políticos a nivel gubernamental.

El artículo abordará, en el segundo apartado, el papel de la cooperación alemana en materia de

second article, it is intended to assess the impact of the ComVoMujer II project (2014-2018), by means of a series of indicators that will allow us to evaluate its effect, taking into account the number of activities carried out, the number of participants, the impact of public private partnerships between private companies and governmental institutions have played in reducing gender-based violence to find out if these actions should be included in a long-term regional strategy.

Keywords: gender violence; South Cone; ComVoMujer II project; public private partnership, German development cooperation

violencia de género y la labor de las alianzas público-privadas. En el tercer apartado se describirá la metodología utilizada, así como los indicadores utilizados para el estudio. En el cuarto apartado se presentarán las actividades que se han realizado dentro del programa ComVoMujer, con especial hincapié en el proyecto ComVoMujer II. En el apartado quinto se interpretarán los resultados y se evaluará el impacto de las actividades del proyecto y en el último apartado se presentarán las conclusiones del estudio.

2. El papel de la cooperación alemana en la lucha contra la violencia de género en América Latina y la labor de las de alianzas-público privadas

La cooperación alemana se asienta en dos pilares básicos. Por un lado, están las acciones a nivel federal, es decir, de los Estados federados (Bundesländer) y de los municipios, y por otro, los proyectos ejecutados por las organizaciones civiles, fundaciones políticas e incluso asociaciones religiosas. En los años sesenta Alemania funda un Ministerio de Cooperación independiente denominado Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) como Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, y crea un sistema de “instituciones implementadoras” o “agencias de ejecución” de su política de cooperación. En el área de cooperación técnica, se creó la entonces Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y, por otra parte, se fundó el Servicio Alemán de Voluntarios (DED) y la Institución de Capacitación y Desarrollo internacional (InWEnt), las cuales se fusionaron en 2011 dentro de la actual GIZ, que es la encargada

de implementar los proyectos en nombre del BMZ (AMEXCID, 2018, p. 29).

Desde sus inicios, la cooperación alemana ha estado condicionada por los intereses comerciales y el afán exportador de los gobiernos de posguerra y por lo tanto ha favorecido especialmente a las empresas alemanas aportando importantes créditos y préstamos para potenciar inversiones en países en desarrollo. Para conseguir alcanzar los objetivos de la política de cooperación alemana en relación con la consecución de los Objetivos del Milenio y a la vez fomentar la participación de las empresas en el exterior, en 1999 se crea el programa piloto PPP cofinanciado por la GIZ y otras agencias de ejecución, con el fin de fomentar la creación de alianzas público-privadas para el desarrollo. En el año 2009, el programa se reestructuró en lo que hoy se conoce como programa developp, de y que está dirigido a las empresas que invierten en los países en desarrollo y emergentes, y pretende abordar sus compromisos empresariales con criterios de sostenibilidad (developp, 2021, p.1). Por tanto, las alianzas público-privadas han jugado un importante papel en la cooperación alemana y como se verá, también son un elemento esencial dentro del proyecto ComVoMujer II.

Desde 1980, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) trabajan conjuntamente para promover un desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible en la región de América Latina y el Caribe, pero no será hasta después de la Cumbre del Milenio (2000) cuando la cooperación alemana redirigió sus objetivos para poder cumplir con los Objetivos del Milenio creando un nuevo Programa de Acción (2003-2015). Es en este programa dónde verdaderamente la cooperación alemana va a focalizar sus esfuerzos en temas de género, respeto y protección de Derechos Humanos, y el empoderamiento de la mujer en línea con el ODM 3 (BMZ, 2003, p. 31-34).

En el 2010, el Ministerio de Cooperación alemán (BMZ) presentó, para América Latina y el Caribe, una nueva “Política de Cooperación Económica y Desarrollo” en la que afirma: “compartir con la

región una responsabilidad mundial, identifica intereses y valores comunes, y manifiesta su deseo de profundizar la asociación por medio de la identificación de proyectos políticos y económicos”. Los proyectos de cooperación se van a centrar en la lucha contra el cambio climático, la integración regional, el buen gobierno y el respeto de los Derechos Humanos con especial énfasis en la igualdad de género y la protección de los pueblos indígenas. Para la consecución de estos proyectos la cooperación alemana se apoyó en la promoción de alianzas público-privadas y en la cooperación triangular, para alcanzar así sus objetivos en línea con los planteamientos generales del Ministerio de Cooperación alemán (BMZ, 2011, p. 44).

También es este año y por encargo del BMZ que la GIZ estableció el “Fondo Regional para la Cooperación Triangular en América Latina y el Caribe (2010-2021) que ha favorecido a 23 países, destacando sobre todo los proyectos de cooperación triangular con México, Perú, Chile, Bolivia, Paraguay, Colombia, Costa Rica, Honduras y Guatemala (GIZ, 2010, p.1). En el año 2017, el gobierno alemán ha implementó “la Estrategia Alemana de Sostenibilidad”, centrada en las 17 metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para alcanzar la equidad intergeneracional, la calidad de vida, la cohesión social y la responsabilidad internacional (AMEXCID, 2018, p.35).

En materia de igualdad de género no se van a ver avances hasta el año 2012 cuando la GIZ diseña el Plan de Acción de Género para todas sus áreas de trabajo. Por medio de este Plan se pretende potenciar la promoción de los derechos de la mujer por medio del uso de las nuevas tecnologías, la implementación de programas de empoderamiento de las mujeres dentro de sus organizaciones y el intercambio de experiencias con socios locales. Desde entonces se han implementado dos documentos específicos, el *Implementation Report on the Road Map 2017* y el *Development Policy Action Plan on Gender Equality 2016–2020*, que recogen los principios y objetivos principales de la cooperación alemana en temas de igualdad de género (GIZ, 2016b, p. 5). Desde su implementación, este plan de acción ha financiado 122 proyectos vinculados a igualdad de género.

ro con un coste total de 2229,39 millones de euros, pero los proyectos que tienen la igualdad de género como objetivo principal sólo suman 54,5 millones de euros. Estos proyectos están centrados en facilitar el acceso a las mujeres a la justicia y servicios legales, promocionar el emprendimiento, luchar contra la violencia de género, mejorar el acceso a la educación y a la salud en los países estratégicos de la cooperación alemana entre otros (BMZ, 2017, p. 5).

3. Metodología

Para evaluar el impacto del proyecto ComVoMujer II (2014-2018) y su capacidad para generar alianzas-público privadas se verificará si se han cumplido los objetivos establecidos en el mismo y si se ha alcanzado el propósito del proyecto por medio de los siguientes indicadores a modo de referencia:

- a. Indicadores de logros que permiten evaluar los cambios que se espera lograr al final del proyecto, e incluso más allá de su finalización, relacionados con su objetivo general o con sus objetivos específicos.
- b. Indicadores de actividad que permiten evaluar la ejecución de las actividades (su realización, el número de participantes, número de empresas involucradas...etc.).
- c. Indicadores de impacto que permiten evaluar los cambios esperados y deseados, que pueden producirse como consecuencia del proyecto, pero que no tienen relación con su propósito u objetivos.

A continuación, se presentan los indicadores seleccionados para el estudio vinculados con los objetivos del mismo:

1. Alineación de las actividades con los objetivos del programa y la política del BMZ
2. Número de actividades realizadas dentro del proyecto
3. Número de personas que han participado en las distintas actividades del proyecto
4. Número de empresas colaboradoras en el proyecto en coordinación con entidades públicas y asociaciones civiles
5. Posibles cambios sociales o políticos identificados

Se ha utilizado una metodología cualitativa-inductiva centrada en analizar el número de personas que se han visto favorecidas por el proyecto y su posible impacto en la sociedad por medio de cambios actitudinales en hombres y mujeres, y cambios en las empresas en relación con la violencia de género, gracias a campañas de concienciación y sensibilización. Es un estudio descriptivo, aunque con aspectos interpretativos de los datos recopilados. Para la recogida de datos, se han utilizado fichas de análisis de los informes de la GIZ, del BMZ y el estudio del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres (USMP). También se han consultado documentos clave como el Programa de Cooperación de la CEPAL y del BMZ/GIZ, y la Estrategia de la Cooperación para el Desarrollo del BMZ con los Países de América Latina y el Caribe.

4. Actividades principales del Programa ComVoMujer II

En relación con la protección de la mujer frente a la violencia en América Latina, el BMZ por medio de su agencia técnica de implementación, la GIZ, desde el año 2009 viene ejecutando el Programa Regional: Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica – ComVoMujer a través de actividades, talleres y creación de materiales de apoyo en colaboración con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) de Perú, así como apoyando un estudio del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres (USMP) sobre el impacto de la violencia de género en las empresas, sobre todo en la productividad laboral, comparando datos de Perú, Bolivia y Paraguay, aunque posteriormente también se amplió el estudio al Ecuador. En el año 2014 se aprobó una segunda fase del proyecto denominado ComVoMujer II con una duración de cuatro años (2014-2018) en el que se han invertido un total de siete millones de euros (GIZ, 2016 p.1).

El Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres (USMP) en colaboración con la GIZ, analizó, inicialmente, la situa-

ción de la violencia de género en las empresas y su impacto en la productividad en el Perú. Su objetivo principal fue calcular de forma integral los costes totales de la violencia contra las mujeres para las empresas y mostrar al sector empresarial el impacto en

la productividad esperando que sirviese de incentivo para animar a las empresas a realizar campañas de prevención y erradicación de la violencia de género. La muestra del estudio fue la siguiente:

Cuadro 1. Muestra del estudio del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres.

	Perú	Bolivia	Paraguay	Total
Empresas encuestadas	214	31	25	270
Mujeres	1957	2705	3491	8153
Hombres	2576	4638	3966	11180
Total Encuestados	4533	7343	7457	19333

Fuente: elaboración propia.

Después de analizar la información recogida en las encuestas en empresas peruanas, las cifras son impactantes. El estudio ha constatado que la violencia contra las mujeres tiene un coste muy elevado para las empresas que correspondería de 2,3 a 5,7 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) de Paraguay, Bolivia y Perú respectivamente. Los costes se calcularon teniendo en cuenta los retrasos, el ausentismo (bajas laborales, por enfermedad, etc.) y el presentismo (ir a trabajar, pero no ser productivos) tanto para agredidas, agresores y testigos (GIZ, 2016a p.7). En el año 2019 se amplió el estudio a Ecuador dónde participaron 12 101 trabajadores y trabajadoras de 35 grandes y medianas empresas localizadas en distintas ciudades del país. La campaña fue realizada por PreViMujer en colaboración con USMP, Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES) y la Cámara de Industrias y Producción del Ecuador (CIP). El estudio concluye que el costo de la violencia de género en las empresas ecuatorianas aumenta 3,1 veces alcanzando la cifra de US 1.786.708.588,74 por año (Vara-Horna, 2019, p. 57).

Dentro del Programa Regional: Combatir la Violencia contra las Mujeres en Latinoamérica – ComVoMujer, se analizarán las iniciativas más relevantes de la segunda fase del programa, el proyecto ComVoMujer II. En el año 2015, el Gobierno peruano aprobó la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia

contra las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar y creó un Plan de Acción Nacional, que entró en vigor en 2016 con el objetivo de luchar contra la violencia de género en colaboración con empresas privadas peruanas. Por tanto y a petición del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú (MIMP), la GIZ en colaboración con un grupo de empresas nacionales y asociaciones civiles se iniciaron una serie de actividades de concienciación y sensibilización para la reducción de la violencia de género en Perú. La GIZ apoyó la campaña “Ilumina tu vida y apaga la mala energía de la violencia contra las mujeres” de tres empresas del sector energético peruano. Una campaña similar se realizó con 21 empresas de agua y saneamiento, denominada: “Cierra el caño de la violencia contra las mujeres” en coordinación con Sociedad Nacional de Entidades Prestadoras de Servicio de Saneamiento del Perú (ANEPSSA).

En el informe final del proyecto ComVoMujer II se calculó el impacto de la campaña. Se estima que unos 50 000 hogares o unas 200 000 personas fueron sensibilizadas en Perú. Campañas similares que se mencionan más adelante, fueron realizadas por empresas telefónicas y empresas farmacéuticas tanto en Paraguay como en Ecuador y Bolivia, Se estima que se ha conseguido sensibilizar a más de 150 000 hogares (GIZ, 2016, p. 2).

En Perú se introdujo en el 2018 el sello de calidad estatal “Empresa segura: libre de violencia y discriminación contra la mujer” en colaboración con el Ministerio de Economía y el Ministerio de la Mujer y de las Poblaciones Vulnerables del Perú. En Paraguay, el Ministerio de la Mujer, en el marco de los actos conmemorativos del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres, lanzó en el año 2019 la primera edición del Sello Empresa Segura: libre de violencia y discriminación contra las mujeres. Este Ministerio conformó el Comité Especial para el reconocimiento del Sello, en el que forman parte el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria y Comercio. El Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Industria y Comercio ha creado esta iniciativa para formar una alianza estratégica con el sector empresarial para luchar contra la violencia de género. El Sello Empresa Segura se incluirá en el área de responsabilidad social empresarial (RSE). El Ministerio de la Mujer ha creado una guía para las empresas que quieren recibir el Sello de Empresa Segura y una ficha de autoevaluación para que la empresa pueda medir su situación en relación con la violencia de género (Ministerio de la Mujer, 2019, p. 20).

En esta línea y con el apoyo del proyecto ComVoMujer II, la GIZ, empresas privadas y gobiernos locales han trabajado de forma coordinada para capacitar a la mayor cantidad posible de personas de todos los ámbitos empresariales como mediadores en Sudamérica. Hasta finales de 2018, 8000 personas han adquirido la certificación en 37 empresas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú (GIZ, 2016, p. 1). En total, se calcula que entre 2009 y 2018, 400 empresas en Latinoamérica se han unido a la lucha contra la violencia de género y han colaborado con el proyecto. Por ejemplo, la empresa farmacéutica Bagó de Ecuador, es la empresa líder en la prevención de la violencia de género y la ha incluido en su política corporativa. Dentro de la empresa trabajan actualmente 49 mediadores en la gerencia de la empresa en la sensibilización del personal (GIZ, 2014, p.1).

También dentro del Programa ComVoMujer II y con la colaboración de municipalidades en Perú

y en Ecuador, ONU Mujeres y la GIZ, se realizaron una serie de actividades que tenían como objetivo la prevención y concienciación sobre la violencia de género. La primera actividad del programa, la campaña “Cartas de Mujeres” se instauró en el 2011 y estuvo activa hasta finales del 2015. Con un enfoque muy innovador, Cartas de Mujeres consiguió romper el silencio y visibilizó la situación de muchas mujeres. Se realizaron varios talleres y se pusieron buzones en tiendas, centros comerciales, colegios, universidades y empresas. También se animó a la población local a hacer videos y elaborar cartas virtuales (GIZ, 2015c, p. 48). Más de 44 000 cartas fueron redactadas, y los testimonios de dolor y desesperación se presentaron a los responsables políticos, con la esperanza de que los gobiernos ecuatoriano y peruano, impulsen reformas en el futuro e incrementen los presupuestos para luchar contra la violencia de género.

Posteriormente, en Bolivia se implementó la actividad donde se recopilaron 17 186 cartas a lo largo de toda la campaña. De ellas, 9140 cartas recogieron testimonios sobre la violencia hacia las mujeres en la capital, La Paz. En Bolivia se contó con la colaboración de la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV), la Fundación Estás Vivo, el Centro de Información y Desarrollo de la Mujer –CIDEM–, los Laboratorios Inti, las Cámaras de Comercio Boliviano-Alemana así como el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y la ONG Pro Mujer.

La alianza estratégica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, al Municipio de Cochabamba-Cercado, a los municipios del Cono Sur y del Trópico de Cochabamba, al Gobierno Autónomo Municipal de Bermejo y a la Sub-Gobernación de Yacuiba y los medios de comunicación bolivianos permitió que fuera una campaña participativa e interactiva. Las acciones del periódico La Razón y del periódico digital La Pública garantizaron una amplia visibilidad de la iniciativa. Por ejemplo, los spots de la campaña se mostraron ciento once veces en la televisión boliviana y las cuñas de la campaña se transmitieron ochenta y nueve veces en la radio (Canal 7 Bolivia TV, Post Data TV, Cadena A,

Canal 4 Red Regional y la Red Erbol que conforma a 171 emisoras a nivel nacional, alcance nacional, departamental y rural, y la más importante del país), con Agencia de Noticias y Diario Digital con más de 35 000 visitas diarias, y apareció veintiocho veces en los periódicos nacionales La Razón y la Pública, y se realizaron setenta y ocho jornadas informativas, que consistieron en charlas en diferentes instituciones, en las que se habló sobre la problemática de la violencia contra las mujeres (GIZ, 2014, p.2). También colaboraron la Universidad Mayor de San Andrés, la Universidad Pública de El Alto, Católicas por el Derecho a Decidir y el Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.

En colaboración con el Ministerio de Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, los medios de comunicación y la empresa de telecomunicaciones más importante de Ecuador, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones –CNT– de Ecuador y el asesoramiento técnico del GIZ, se creó una aplicación digital para teléfonos móviles, denominada “Junt@s”. Por medio de un simple clic en el dispositivo, las mujeres pueden enviar una señal de auxilio a la central de emergencias o a una persona de confianza y que en el año 2020 se encontrará preinstalada en los móviles que vende la empresa. La aplicación (App) es una herramienta útil que permite detectar los primeros signos de violencia de género, informar sobre recursos y servicios de ayuda, medidas de autoprotección y fortalecimiento a las mujeres con mensajes de apoyo para que puedan romper el silencio. Se pueden realizar llamadas gratuitas al 911. El ícono aparece camuflado y deja enviar mensajes a personas de confianza con textos preestablecidos o mensajes personalizados. Aún no hay datos del número de descargas de la aplicación o el número de señales emitidas, pero se espera que su utilización sea amplia gracias al uso extendido de los móviles tanto en ciudades como en zonas rurales (GIZ, 2015d, p. 2).

En Ecuador, para apoyar a las víctimas existen setenta fiscalías especializadas en investigación sobre casos de violencia de género, además del Sistema de Atención Integral (SAI), que cuenta con médicos legales, psicólogos y trabajadores sociales. La GIZ

organizó en Guayaquil, a lo largo del 2019 y conjuntamente con expertos de la CNT y la Fiscalía General del Estado (FGE), una serie de reuniones informativas donde participaron juezas, fiscales, alcaldesas y concejalas del país (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2019, p.1).

Otra actividad del proyecto ComVoMujer II, fue la creación de una “Ruta Participativa” para la prevención de la violencia dirigida a niñas y niños de seis a nueve años de edad. Hasta el 2018 han tomado parte 17 000 niñas y niños, por medio de actividades lúdicas con relación al tema de la violencia contra las mujeres y para realizar estos talleres se han formado a 1800 instructoras e instructores. La Ruta se inicia con la formación de facilitadores. Se capacitaron a docentes de la ONG Fe y Alegría, en los principales conceptos y alcances de la violencia de género; posteriormente se les enseñó la metodología para que pudiesen aplicarla con los alumnos. Las sesiones se desarrollaron usando ejercicios o casos que parten de las propias experiencias y realidades de quienes participan, promoviendo un pensamiento crítico de la realidad, basado en el respeto y el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, que permitió asumir una actitud proactiva y de tolerancia cero frente a la grave y cotidiana situación de la violencia contra las mujeres (GIZ, 2015e, p.1).

La realización de un documental en el año 2014, en colaboración con la Deutsche Welle y la GIZ titulado “Muertes anunciadas - Femicidios en América Latina” tuvo un importante impacto. En él se narra la vida de tres mujeres agredidas por tratar de ser independientes en un mundo dominado por los hombres. Este documental no sólo presenta el testimonio de las víctimas y de sus familias sino también los motivos que llevan a los agresores a cometer los crímenes. Además, critica el papel de los medios de comunicación que potencian estereotipos y patrones de género machistas. Desde su estreno, se ha proyectado anualmente en español, alemán, inglés y árabe a nivel internacional, y en la región en diez eventos, quince talleres interregionales y en seminarios a nivel nacional vinculados a violencia de género. (Deutsche Welle, 2014, p.1)

Gracias al Programa ComVoMujer I y II se han realizado actividades intersectoriales a distintos niveles que han tenido resultados muy positivos como la firma de convenios con Cámaras de Comercio, la creación de redes empresariales, se ofrecieron varios cursos de capacitación, se realizaron mesas de diálogo con entidades de mujeres, se ofreció asesoría jurídica y se llevaron a cabo campañas de información y sensibilización a todos los niveles. En total, desde el 2009 hasta el 2018 se han publicado 224 documentos como hojas informativas, trípticos, guías, estudios, manuales, informes y libros que se encuentran en la base documental en el catálogo del programa. Además, se produjeron más de veinte videos de buenas prácticas, ilustraciones y materiales didácticos para los talleres y seminarios de concienciación (GIZ, 2020).

5. Discusión de resultados

En relación con el indicador 1: *Alineación con los objetivos del programa y la política del BMZ*, y según las observaciones de la misión de evaluación del BMZ, (GIZ, 2015b, p. 2) el programa alcanzó todos los objetivos de su primera fase (2009-2013), y ha sido reconocido como particularmente innovador e integrador. Su creación y estrategia han sido convincentes, manteniéndose también esta opinión en la segunda fase, aunque todavía no se han publicado informes evaluativos. Según el BMZ, el sistema de interacciones es coherente y cumple con los objetivos del programa regional del GIZ. Se destacó especialmente la cooperación iniciada con el sector privado, la que ha resultado en cambios significativos en el enfrentamiento de las diferentes formas de violencia contra las mujeres.

El programa ofreció, desde sus inicios, una aportación directa a la implementación de acuerdos internacionales en especial a la ODM 3; a la incorporación de metas para enfrentar la violencia contra las mujeres en el proceso de Post-2015; y al cumplimiento de convenciones y compromisos internacionales, como la Convención para la Eliminación de todas las formas de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Pacto Global y los lineamientos políticos del BMZ (concepto de equidad de género, plan de acción de género, concepto Latinoaméri-

ca, concepto para la cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en Latinoamérica y el Caribe (GIZ, 2015b, p. 4).

En su segunda fase (2014 al 2018) el proyecto ComVoMujer II ha mantenido su objetivo global centrado en que los actores del sector público, privado y de la sociedad civil de la región hayan cooperado en la implementación de medidas para combatir la violencia contra las mujeres. Gracias al proyecto se ha conseguido el intercambio de experiencias y se ha incrementado el diálogo y la cooperación entre entidades gubernamentales nacionales, locales, sector privado y sociedad civil tanto en Perú, Ecuador como en Bolivia y Paraguay.

En relación con el indicador 2: *Número de actividades realizadas dentro del proyecto*, puede decirse que ha sido muy amplia, además del Estudio del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos de la Universidad de San Martín de Porres (USMP), el proyecto ha realizado seis actividades interregionales, ha organizado diez eventos nacionales y quince talleres intergubernamentales. Cabe destacar el amplísimo número de publicaciones, 224, entre hojas informativas, trípticos, guías, estudios, manuales, informes, videos y libros, todos ellos que sirvieron para concienciar a la población sobre la violencia de género y para capacitar a 1800 instructores.

En relación con el indicador 3: *Número de personas que han participado en las distintas actividades y número de empresas colaboradoras en el proyecto*, se ha calculado que se encuestaron a un total de 30 000 personas de 270 empresas, una muestra significativa. En los programas y capacitaciones con el sector privado se ha podido contar con la colaboración de 400 empresas. Más de 8000 personas en 37 empresas han recibido cursos de capacitación estando mejor preparados para hacer frente a casos de violencia de género dentro y fuera de la empresa, y han adquirido la certificación de “Empresa Segura”. El mayor impacto se puede ver en las campañas de sensibilización de las empresas, sobre todo de los sectores eléctrico, farmacéutico y de telefonía, que han llegado unas 600 000 personas en total lo que supondría alrededor

de un 10% de la población total de los cuatro países analizados. En la actividad “Cartas de Mujeres” se escribieron más de 60 000 cartas en cuatro países y fue un éxito como campaña de concienciación. En los colegios seleccionados, participaron 17 000 niñas y niños en actividades lúdicas de sensibilización denominadas “Rutas Participativas”. En la siguiente tabla puede verse que las campañas de sensibilización y las actividades lúdicas han llegado a 715 000 personas en los cuatro países participantes.

Cuadro 2. Número de participantes totales en las actividades del programa ComVoMujer II, 2021.

Actividad	Número de participantes
Encuestas en empresas	30 000 personas
Programas de capacitación	8000 personas
Campañas sensibilización sector eléctrico y del agua	600 000 personas
Cartas de Mujeres	60 000 personas
Rutas participativas	17 000 niñas y niños
Total	715 000 personas

Fuente: elaboración propia.

En relación con el indicador 4: *Número de empresas colaboradoras en el proyecto en coordinación con entidades públicas y asociaciones civiles*, puede concluirse que en los cuatro países se han creado importantes alianzas estratégicas para la lucha contra la violencia de género. En Perú 33 empresas del sector energético y de agua, así como el Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables se han asociado para la creación de dos campañas de sensibilización. También este ha sido el caso de Ecuador donde el Ministerio de Telecomunicaciones se ha aliado con la empresa CNT de Ecuador para la instalación de un APP en los teléfonos móviles. El Gobierno del Ecuador ha creado también setenta fiscalías especializadas en investigación sobre casos de violencia de género, además del Sistema de Atención Integral (SAI), que cuenta con médicos legales, psicólogos y trabajadores sociales.

En relación con la actividad “Cartas de Mujeres” se creó una colaboración con la Defensoría del Pueblo, la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV), las Cámaras de Comercio Boliviano-Ale-

mana así como el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas y ONG locales de mujeres y una alianza estratégica del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, al Municipio de Cochabamba-Cercado, los municipios del Cono Sur y del Trópico de Cochabamba, al Gobierno Autónomo Municipal de Bermejo y a la Sub-Gobernación de Yacuiba y 180 medios de comunicación bolivianos entre emisoras de radio y periódicos.

En Paraguay, el Ministerio de la Mujer creó el Sello Empresa Segura: libre de violencia y discriminación contra las mujeres en coordinación con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Industria y Comercio para formar una alianza estratégica con el sector empresarial en la lucha contra violencia de género, incluyéndola en las políticas de responsabilidad sociales de las empresas.

En relación con el indicador 5: *Efecto de las actividades: posibles cambios sociales identificados*, el intercambio y la transferencia de conocimiento por medio de talleres, reuniones, desayunos o capacitaciones se ha fortalecido a través de una coordinación regional, cooperaciones triangulares, y réplica de buenas prácticas en los países participantes del programa. Los actores se ven reforzados con la articulación y acciones desarrolladas con actores regionales, redes del sector estatal, el sector privado y las ONG.

Las campañas de las empresas de agua y empresas eléctricas han llegado a un número importante de familias, sumando un total de 715 000 personas. Estas campañas de sensibilización han ayudado a visibilizar la violencia de género y han conseguido que el tema deje de ser un tabú y se hable de ello pudiendo influir en un cambio de actitud hacia el mismo. Las acciones en redes sociales y las aplicaciones en los móviles están llegando a una población más joven con acciones informativas y dispositivos de ayuda muy útiles ya que pueden identificar en sus primeros estadios la violencia de género. El involucramiento de las empresas en las campañas de sensibilización, garantizan ambientes más seguros para mujeres en el ámbito empresarial y promueve una cultura del respeto. Además, la certificación de “empresa segura” es un instrumento muy útil para

mejorar la imagen y aumentar su prestigio a nivel regional.

6. Conclusiones y recomendaciones

La violencia de género sigue siendo una gran lacra en América Latina. A pesar de un amplio marco jurídico, las leyes no se cumplen o sólo se cumplen parcialmente por lo que las cifras de agresiones no dejan de crecer. En la mayoría de los casos los actores estatales, las ONG y el sector privado trabajan han trabajado de manera independiente durante mucho tiempo. Gracias al programa regional ComVoMujer se ha conseguido que los distintos sectores empezaran intercambiar experiencias. ComVoMujer es un programa pionero que ha conseguido aunar los esfuerzos tanto de agentes públicos como privados consiguiendo favorecer el diálogo y la coordinación entre los gobiernos, empresas privadas e instituciones públicas, ONG, Universidades, Fundaciones y medios de comunicación, consolidando alianzas estratégicas público-privadas tanto en Perú, como en Bolivia, Ecuador y Paraguay.

La identificación de objetivos comunes, la pertinencia intercultural y la confianza obtenida a partir del trabajo realizado por el programa ComVoMujer, en particular, y del prestigio de la GIZ, en general, ha permitido la creación, de redes políticas favorables para la prevención de la violencia de género. Una coordinación eficaz entre universidades y asociaciones del sector privado e instituciones estatales constituyen un pilar fundamental del programa y garantizan su continuidad.

El programa ha conseguido una mayor armonización a nivel regional, pero es necesario buscar más aliados a nivel nacional y fortalecer la cooperación entre todos ellos. A pesar de las limitaciones económicas y estructurales del programa, este se ha convertido en un importante referente regional y ha conseguido el fortalecimiento de capacidades en el campo político a través del apoyo a las políticas y planes de acción gubernamentales y a la definición de prioridades conjuntas con instituciones estatales.

Aunque las actividades del proyecto ComVoMujer II están más centradas principalmente en zonas

urbanas ya que la incidencia de la violencia de género es mayor en las ciudades, es necesario que futuros proyectos centren su atención en ámbito rural, donde también es necesario implementar más campañas de sensibilización y de información que transformen a la sociedad. Es necesario, también, que los gobiernos se coordinen con las autoridades educativas para impartir más talleres en centros escolares y universidades, así como en asociaciones educativas para romper con las actitudes machistas desde la infancia. Se ha visto que las actividades realizadas en colegios dentro del proyecto ComVoMujer II han tenido un gran impacto y han llegado a 17000 niñas y niños, por lo que una ampliación de este tipo de actividades sería muy beneficiosa para ellos, y fomentaría la creación de nuevos valores y conductas que potencien ambientes más seguros; y las acciones con empresas y medios de comunicación han sensibilizado a 715 000 personas en los cuatro países analizados.

Se ha podido constatar que, gracias a la colaboración de más de 400 empresas en la región, el sector privado es un importante aliado en la prevención de la violencia de género gracias a los medios con los que disponen y a la posibilidad de introducir programas de sensibilización en sus estructuras. Para motivar a más empresas será necesario una mayor coordinación de los gobiernos nacionales a nivel regional, para crear sellos o distintivos sociales de reconocimiento—como el sello de “Empresa Segura”—, además de ofrecer financiación para campañas de prevención y sensibilización, así como de deducciones fiscales.

No existen aún investigaciones públicas o privadas suficientes que hayan analizado el impacto de este tipo de programas u otras acciones público-privadas en el ámbito de la lucha contra la violencia de género, por lo que se recomienda a la comunidad académica y a las autoridades locales que trabajen en común para llevar a cabo más estudios evaluativos. La creación de un sistema de monitoreo regional que permita medir el alcance de programas como el ComVoMujer es esencial para la creación de alianzas público-privadas más eficientes y adaptadas a las circunstancias de cada país.

Aunque la cooperación alemana ha sido vital en luchar contra la violencia de género en la región, la continuidad de programas como el ComVoMujer II es esencial para concienciar a más actores y potenciar así la Estrategia Regional de UNFPA para América Latina y el Caribe, para la prevención y el abordaje de la violencia sexual en contra de las mujeres, así como otras iniciativas regionales.

7. Referencias

- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2018). Estudio comparativo de 16 Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Insumos para su análisis y reflexiones [documento WWW]. URL <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/07/Comparative-Study-of-16-International-Development-Cooperation-Agencies.pdf> [Fecha de consulta 3 de noviembre 2021].
- Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (2017). Implementation Report on the Road Map 2017. Development Policy Action Plan on Gender Equality 2016–2020 [documento WWW]. URL <https://www.bmz.de/resource/blob/23782/1d92e53d1ea6094a5bd7457030a06183/strategiepapier480-road-map-2019-data.pdf> [Fecha de consulta 8 de junio 2021]. p. 13-17.
- Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (2011). Diseñando el Futuro con Valores e Intereses Compartidos: La Nueva Política del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo para América Latina. Position Paper 11/2011e, p. 1-18.
- Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) (2003). Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut [documento WWW]. URL https://www.eineweltnetzwerkbayern.de/fileadmin/assets/Dokumente/bmz_aktionsprogramm2015.pdf [Fecha de consulta 20 de mayo 2021]
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2020). Catálogo de Materiales [documento WWW]. URL https://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/catalogo_comvomujer_web.pdf [Fecha de consulta 1 de junio 2021] p.12-108.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), (2016). Programa Regional Combatir la Violencia contra las Mujeres en América Latina – ComVoMujer, Factsheet 096 [documento WWW]. URL <https://info.comvomujer.org.pe/catalogo/intrp/096-2016-es-factsheet-intrp-pe.pdf>, [Fecha de consulta 13 de junio 2021] p.1-2.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Universidad San Martín de Porres (USMP) (2016a). Impacto de la violencia contra las mujeres en la productividad laboral. Una comparación internacional entre Bolivia, Paraguay y Perú [documento WWW]. URL <https://info.comvomujer.org.pe/catalogo/tracd/123-2016-es-factsheet-tracd-reg.pdf> [Fecha de consulta 13 de junio 2021] p. 7.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2016b). Development Policy Action Plan on Gender Equality 2016–2020 [documento WWW]. URL https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier363a_03_2016.pdf [Fecha de consulta 30 de mayo 2021] p. 5-41.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID) (2015a). La perspectiva de género en la cooperación internacional al desarrollo. Conceptos básicos y buenas prácticas [documento WWW]. URL <https://www.giz.de/de/downloads/giz2015-es-la-perspectiva-de-genero-en-la-cooperacion-internacional-al-desarrollo.pdf> [Fecha de consulta 29 de mayo 2021] p. 6-25.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2015b). Estrategia general y estructura de conducción de ComVoMujer [documento WWW]. URL http://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/productoscatalogos_2_2015/113-ComVoMujer_CapacityWorks_REG_2015_espanol.pdf [Fecha de consulta 5 de junio 2021] p. 4-14.

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Programa Regional ComVoMujer (2015c). Palabras para cambiar vidas. La campaña “Cartas de Mujeres” en La Paz [documento WWW]. URL http://info.comvomujer.org.pe/catalogocomvo/productoscatalogos_3_2015/informe_cartas_de_mujeres_la_paz.pdf [Fecha de consulta 5 de junio 2021] p. 48-53.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Programa Regional ComVoMujer (2015d). Junt@s somos responsables de prevenir la violencia contra las mujeres [documento WWW]. URL https://www.giz.de/en/downloads/ComVoMujer_Hoja_Informativa_CNT_EC_2015.pdf [Fecha de consulta 5 de junio 2021] p. 1-4.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Programa Regional ComVoMujer (2015e). Hoja Informativa de la Ruta Participativa [documento WWW]. URL [https://www.giz.de/en/downloads/38_Esp_ComVoMujer_Hoja_Informativa_Ruta_Participativa_REG_2015_\(1\).pdf](https://www.giz.de/en/downloads/38_Esp_ComVoMujer_Hoja_Informativa_Ruta_Participativa_REG_2015_(1).pdf) [Fecha de consulta 6 de junio 2021]
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2014). La Violencia contra la Mujer en Latinoamérica Cartas de Mujeres Palabras que sanan, conmueven y se convierten en argumentos políticos [documento WWW]. URL <https://www.giz.de/en/downloads/giz2014-0311es-cartas-mujeres-ecuador.pdf> [Fecha de consulta 6 de junio 2021] p. 1-2.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2014). Estrategia de Género de la GIZ, Aplicación de la Estrategia de Género de la GIZ en el año 2013, incluyendo eventos destacados de 2014: Resumen y conclusiones en síntesis [documento WWW]. URL https://gender-works.giz.de/?wpfb_dl=20 [Fecha de consulta 3 de noviembre 2021] p. 5-13.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2010). Fondo regional para la cooperación triangular en América Latina y el Caribe [documento WWW]. URL <https://www.giz.de/en/worldwide/11821.html> [Fecha de consulta 3 de noviembre 2021] p.1.
- Deutsche Welle (2014). Zonadocu: Muertes anunciadas. Femicidios en América Latina [documento WWW]. URL <https://www.dw.com/es/muertes-anunciadas-femicidios-en-am%C3%A9rica-latina/a-18055931> [Fecha de consulta 26 de junio 2021].
- Developp (2021). Das Förderprogramm Developp. Verantwortungsvoll investieren. Entwicklung fördern [documento WWW]. URL <https://www.developp.de/foerderprogramm/> [Fecha de consulta 3 de noviembre 2021] p.1.
- Ministerio de la Mujer, Gobierno Nacional del Paraguay. (2019). Reconocimiento Sello Empresa Segura, Libre de Violencia y Discriminación contra las Mujeres, III Edición, Guía para participar [documento WWW]. URL http://www.mujer.gov.py/application/files/7515/7347/2962/GUIA_PARA_PARTICIPAR_-_3RA_EDICION_2019_-_ok.pdf [Fecha de consulta 4 de noviembre]
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, Gobierno de Ecuador. (2019). Nota de Prensa, Junt@s CNT, la aplicación móvil para prevenir la violencia de género se presentó en Guayaquil [documento WWW]. URL <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/junts-cnt-la-aplicacion-movil-para-prevenir-la-violencia-de-genero-se-presento-en-guayaquil/> [Fecha de consulta 5 de noviembre]
- Vara-Horna, Arístides A. (2019). El impacto invisible en las grandes y medianas empresas privadas de la violencia contra las mujeres en relaciones de pareja (VcM), Programa PreViMujer, GIZ y Universidad de San Martín de Porres [documento WWW]. URL <https://info.comvomujer.org.pe/catalogo/tracd/296-2019-es-studyre-tracd-ec.pdf> [Fecha de consulta 11 de junio 2021] p. 57.

Factores clave para colaborar con las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas para el cumplimiento de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional: el caso español “Pymes y ODS”

Key Factors to Collaborate with Mexican Micro, Small and Medium-Sized Companies to Fulfill the 2030 Agenda Through International Cooperation: the Spanish Case “SMEs and ODS”

Ricardo Magos Chávez¹ & Jorge Pérez-Pineda²

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: agosto de 2021

Revisado: septiembre de 2021

Aceptado: octubre de 2021

Autores

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora. Consultor certificado por ECO247. Amplia experiencia gestión de proyectos de impacto social y desarrollo estratégico. Experto en la elaboración de informes con base en estándares GRI, SASB y Agenda 2030. Correo electrónico: rmagos1592@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5851-547>

² Profesor-investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México y Profesor Asociado Universidad Pontificia Comillas. Coordinador de la Network of Southern Think Tanks (NEST) Capítulo México. Miembro del SNI nivel 1
Correo electrónico: jorge.perezpi@anahuac.mx; japerpe@yahoo.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5209-9151>

Cómo citar:

Magos Chávez, R. & Pérez-Pineda, J. (2021). Factores clave para colaborar con las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas para el cumplimiento de la Agenda 2030 a través de la cooperación internacional: el caso español “Pymes y ODS”. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 19-29
DOI: [10.21500/23825014.5560](https://doi.org/10.21500/23825014.5560)

Resumen

La participación del sector privado se ha vuelto cada vez más relevante en el contexto internacional. Diversas iniciativas y agencias de cooperación dan muestra de esta importancia al incluirles en sus programas o estrategias, tales como el Pacto Mundial de Naciones Unidas, o recientemente, dentro de la Alianza Global para Cooperación Eficaz al Desarrollo. En tal sentido, en el contexto actual, es necesario conocer cómo, particularmente las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), pueden contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030. Así, el presente estudio analiza una serie de factores relevantes para esta inclusión, a partir del análisis del proyecto español “Pymes y ODS”, esperando con ello, dar insumos que sirvan a la cooperación mexicana para la inclusión de las mipymes en la cooperación que realiza la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

Palabras clave: empresa; cooperación internacional; ODS; mipymes; desarrollo sostenible

Abstract

The private sector engagement has become more relevant for the international context in the last years. Different initiatives and cooperation agencies have provided evidence of this relevance as they have included them in their programs and strategies, such as the United Nations Global Compact, or recently, under the Global Partnership for Effective Development Cooperation. In that sense, under the current context, it is necessary to know how the Micro, Small, and Medium Enterprises (MSMEs) can contribute to the 2030 Agenda. Hence, the current study analyzes a group of relevant factors for their inclusion, considering as a reference the Spanish project “PYMES y ODS”, hoping to provide inputs that can be useful for the Mexican cooperation in the inclusion of the MSMEs in the cooperation provided by the Mexican Agency of International Cooperation for Development (AMEXCID)

Keywords: Firm; International Cooperation; Mexico; SDG; MSME'S; Sustainable Development

 OPEN ACCESS



1. Introducción

La participación del sector privado en la agenda internacional ha mostrado un auge gradual en distintos foros, cumbres e iniciativas internacionales. Así, por ejemplo, desde principios del presente siglo, ante el lanzamiento del Pacto Mundial de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se reconocería la valía de este actor, por lo que son cada vez más las iniciativas en donde se buscan mecanismos de participación más claros, como lo son hoy día la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estos últimos, plantean acciones concretas donde las empresas pueden contribuir al bienestar global, tales como el ODS 8 o el 12. En esa misma línea, la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), y los “Principios de Kampala” (2019), aparecen como una guía para una participación más eficaz del sector privado en el desarrollo.

Así mismo, el sector privado siempre ha sido reconocido como un actor clave de desarrollo, considerando las contribuciones positivas y negativas que genera a la economía y al medio ambiente (Aziz et al., 1995). Si además se consideran los cambios del actual entorno internacional identificados por varios autores, tales como: cambios en la arquitectura internacional; la “fatiga de la ayuda” por parte de donantes del norte; o bien una menor intervención de los Estados frente al sector privado, se entiende un mayor involucramiento de este actor como socio, financiador, contraparte y responsable en la resolución de los problemas mundiales (Nelson, 2004; Severino & Ray 2010; Alonso, 2012 & Pérez-Pineda 2017).

Considerando lo anterior se vuelve relevante conocer la forma en que el sector privado y la cooperación internacional interactúan para el bien común. Sin embargo, dado que la noción de “sector privado” es muy amplia, este trabajo se centrará en el segmento de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), ya que como se destaca en diversas fuentes (UN-DESA 2020; World Bank sf; Lesindrenska 2019; Kamal-Chaoui, 2017), las mipymes son clave para el logro de los ODS a nivel mundial, por al menos cuatro razones: primero, por su relevancia en la economía, y particularmente en las eco-

nomías en desarrollo; segundo, porque contribuyen con una alta proporción en la generación de empleo (entre el 45% al 90% del empleo total); tercero, por su relevancia en la creación de valor agregado, productividad y su contribución al Producto Interior Bruto (entre el 38% al 75%); y por su contribución a la reducción de la pobreza, particularmente en áreas rurales y en grupos vulnerables.

De manera particular, algunas agencias de cooperación como la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), han reconocido la importancia de incorporar y trabajar con otros actores del sector privado como son las mipymes (AMEXCID, 2018, p.23). Ante este espacio de oportunidad, esta investigación usa como referencia la experiencia del caso español, dados los avances que se han encontrado en la inclusión del sector privado en la cooperación española, y experiencias puntuales como el proyecto “Pymes y ODS” impulsado entre otros actores, por la fundación Comercio para el Desarrollo (COPADE) y la Asociación Española Multisectorial de Microempresas (AEMME).

En esa línea, el trabajo tiene como objetivo identificar y analizar los factores más relevantes del proyecto español “Pymes y ODS”, a fin de tener una referencia o guía para casos como el mexicano o incluso de cualquier otro país que busque potenciar el vínculo entre mipymes y la cooperación internacional para el logro de la Agenda 2030 en materia de Desarrollo Sostenible. Para ello, este trabajo se dividirá en cuatro secciones. La primera, introduce un breve marco teórico conceptual sobre la participación del sector privado en la cooperación internacional, en el que se enfatizan elementos clave para el análisis de las mipymes de esta investigación. Seguidamente, se presentan los aspectos metodológicos y el caso de estudio sobre Pymes y ODS. En la tercera sección se realiza el análisis y discusión de resultados, y finalmente, en la última parte se plantean las conclusiones de la investigación.

A. Aspectos teórico-conceptuales sobre el sector privado y la cooperación internacional

Como se refería en la introducción, el sector privado se ha vuelto cada vez más visible y relevante

para el desarrollo y cooperación internacional. Así, surge la necesidad de entender a este sector, conceptualmente y de manera más precisa, para poder comprender sus alcances y formas de colaboración, entre ellas los factores de colaboración entre mipymes y cooperación internacional. En tal sentido en esta sección se abordan estos elementos.

Respecto al auge del sector privado en la agenda internacional, se suelen identificar una serie de cumbres y foros tanto en el ámbito de Naciones Unidas como en otros, donde se ha observado un cambio sobre la concepción e inclusión del sector privado en dichas agendas, tales como la "Agenda de la Financiación al Desarrollo", o la "Agenda de la Eficacia de la Ayuda" (Uriarte 2017, Pérez-Pineda 2017, Alonso et al., 2019). En el siguiente cuadro se ilustran algunas de estas reuniones en las que el sector privado va adquiriendo notabilidad, pasando de ser un actor relevante a un socio clave para el desarrollo, particularmente a partir de la Declaración de Busan en 2011.

Cuadro 1. Participación del sector privado en foros internacionales

Foros sobre Financiación al Desarrollo	Foros sobre Eficacia de la Ayuda
1ª Conferencia sobre financiación al desarrollo (cumbre de Monterrey 2002): sobre la relevancia de movilización de recursos públicos y privados.	Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (Paris 2005). Necesidad de incluir al sector privado.
2ª Conferencia sobre financiación al desarrollo (Doha 2008). Se reconoce al sector privado como actor clave	IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Busan 2011), se reconoce la importancia del sector privado y de formas de colaboración como las Alianzas Público-Privadas.
3ª Conferencia internacional sobre financiación al desarrollo (Adís Abeba 2015), se integra al sector privado como apoyo a la Agenda 2030.	Primera y segunda reunión de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (2014 y 2016). El sector privado se convierte en socio del desarrollo

Fuente: elaboración propia con las fuentes referidas.

En cuanto a la conceptualización del Sector Privado, la OCDE (2019a, p.2) dentro de los "Principios de Kampala" lo define como: "Las organizaciones que constituyen el sector privado son aquellas involucradas en actividades que buscan ganancias y tienen una propiedad mayoritariamente privada (es decir, no son operadas por el gobierno). El término incluye, instituciones financieras e intermediarios, compañías multinacionales, micro, pequeñas, y medianas empresas, cooperativas, emprendedores individuales y granjeros que operan en los sectores formales e informales. El término excluye actores con un enfoque no lucrativo, tales como las organizaciones de la sociedad civil".

A pesar de dicha definición, a principios del presente siglo, bajo iniciativas como el Pacto Mundial, se le relacionaba principalmente con empresas transnacionales, o bien con grandes compañías influyentes en el comercio internacional, bajo otras perspectivas como la de la Cumbre de Monterrey (2002). En tal sentido, se ha observado una evolución en la forma de entender lo que abarca este actor.¹ Así, autores como Pinget (2014, p.17) señala que, si bien en los procesos recientes como los "post-2015" se destacan empresas transnacionales, entre los que figuran empresas como Siemens, Vale, Nestlé, Bayer, Novartis, entre otras, el autor reconoce que la participación en la agenda post-2015 no debe centrarse solo en empresas en estricto sentido, sino en otros actores más allá de los empresariales, que incluya actores "sin ánimo de lucro".

En esa línea, los avances sobre la inclusión del sector privado en la agenda internacional plantean una definición más amplia en el contexto de la "Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo" dentro de los "Principios de Kampala" ya mencionados, o dentro de la Agenda 2030 y los ODS, considerando las variantes que se pueden encontrar en la participación o inclusión del sector privado en su involucramiento con el desarrollo y la pobreza.

¹ Al respecto Pinget (2014, pp.11-17) es ilustrativo al identificar que "La mayoría de las empresas que participan en los procesos de la ONU relacionados con la agenda post-2015 son las grandes empresas transnacionales". Entre los espacios identificados estarían, El Grupo de Alto Nivel post 2015, El Pacto Mundial, la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (RSDS), y el Grupo de Trabajo Abierto y el Foro de Políticas de Alto Nivel.

Como se puede observar, la definición referida, es más amplia, abarcando distintas modalidades y tamaños de empresa, particularmente destacando la inclusión de las mipymes que se abordan en este trabajo, así como de cooperativas y otras figuras, dando una mayor perspectiva a la participación privada en la agenda internacional.

A pesar de ello, contrario a lo que señala Pinget antes referido, la definición de la AGCED enfatiza la *orientación con fines de lucro del sector privado*. En tal sentido y siguiendo a Alonso et al (2019), para fines expositivos, en este trabajo, se considera una visión más amplia de "sector privado" en la línea de Pinget, considerando actores con fines de lucro y sin lucro.²

Respecto a las formas de colaboración del sector privado (usualmente referido como Private Sector Engagement), la literatura plantea dos grandes enfoques (Schulpen & Gibbon, 2002; OCDE, 2007; Byiers & Rosengreen, 2012; Kindornay & Reilly-King, 2013): el primero, referente al establecimiento de condiciones favorables para la actividad del sector privado, particularmente en países en desarrollo o "Desarrollo del Sector Privado (Private Sector Development); el segundo, vinculado a acciones concretas de países donantes o agencias de cooperación, que incluyen al sector privado en sus estrategias de desarrollo o "Sector privado para el desarrollo" (Private Sector for Development). Por sus características, ambos enfoques son relevantes para esta investigación, el primero para entender cómo los Estados pueden crear condiciones favorables para la inclusión del sector privado, y el segundo, como marco de las estrategias que organismos bilaterales o multi-

² Alonso et al (2019), plantean que la identificación de la implicación del sector privado a nivel internacional debe considerar la orientación del interés que guie sus acciones teniendo en cuenta dos factores: el primero, si sus intereses son privados o sociales, y el segundo, si su conducta está guiada por la búsqueda de lucro o no lucro, permitiendo ubicar al sector privado en diversas formas de colaboración que aluden a estos factores: En el primer caso por ejemplo, un interés privado con lucro podría plantear una acción de inversión, y un interés privado sin lucro el envío de remesas (entre otras acciones). En el Segundo caso, un interés social con lucro, llevaría a modelos en la base de la pirámide o un interés social sin lucro plantearía donaciones corporativas u otras acciones afines. Las Alianzas Público-Privadas caerían en una zona gris, dependiendo del tipo de socios y objetivos de las mismas hacia fines con lucro o sin lucro.

laterales toman de manera conjunta, para realizar acciones concretas con el sector privado.

En concordancia con lo anterior, la literatura también destaca una serie de modalidades de colaboración con las empresas que facilitan las acciones privadas con la cooperación internacional o con impacto en desarrollo (BMZ, 2011; OCDE, 2016; Di Bella et al., 2013), de las cuales se destacan las siguientes de forma genérica: diálogo político, intercambio de conocimiento, cooperación técnica, desarrollo de capacidades, becas y donaciones y financiamiento. A estas suelen añadirse de manera complementaria otras acciones como la Responsabilidad Social, Alianzas Público-Privadas, Filantropía Corporativa o Voluntariado. (Domínguez & Fernández 2011).

Por último, se destaca el papel de las mipymes en el contexto internacional y su relevancia para la agenda internacional. Como se mostró en la introducción, las mipymes juegan un rol clave en el desarrollo, contribuyendo de manera importante a la creación de empleo e ingresos, así como una aportación relevante para el PIB de muchos países, particularmente de renta media o baja. En el caso mexicano, por ejemplo, de los 6,3 millones de establecimientos reportados en el Censo Económico de 2019, el 99,8% de estos, comprenden micro, pequeñas y medianas empresas. En el caso español, según el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, al 1 de enero de 2020, de los 3 millones de empresas existentes, el 99,9% son mipymes.³

Si a esta relevancia en la economía se suma su importancia para la cooperación internacional y el desarrollo, es necesario conocer, qué tipo de factores y determinantes facilitan el vínculo de las mipymes con dichas áreas. Al respecto, la literatura, bajo distintos enfoques, identifica algunos de los factores clave para afrontar los desafíos que enfrentan las mipymes en tal sentido. Entre estos, se destacan tres enfoques: 1) Factores clave para atender los proble-

³ Para el caso mexicano, véase: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/OtrTemEcon/CenEcon-ResDef2019_Nal.pdf, Para el caso español, véase: <http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato-PYME-DIRCE-1-enero-2020.pdf>

mas que presentan las mipymes, 2) Factores clave para el crecimiento y desarrollo de la empresa y 3) Factores para mejorar el papel de las mipymes en la economía y sociedad. En el siguiente cuadro, se bus-

ca resumir estos enfoques, enfatizando los factores relevantes para cada caso, así como aquellos que se aprecian comunes a todos ellos y que son referente para el presente estudio.

Cuadro 2. Factores clave para las mipyme

Enfoque	Factores clave	Categorización de factores comunes
1. Factores clave para atender los problemas que presentan las mipymes (Molina & Sánchez, 2016)	Financiamiento Capacitación Alianzas estratégicas Innovación Uso de nuevas tecnologías y Menores barreras administrativas y fiscales	
2. Factores clave para el crecimiento y desarrollo de la empresa. (Sarwoko & Frisdiantara, 2016; DIE, 2013; Romero, 2006)	Factores individuales Factores organizacionales Entorno y Vinculados con cadenas globales u otros actores	Factor financiero Factor humano asociado a la capacitación Factor institucional y de entorno Los asociados a las capacidades de las empresas
3. Factores para mejorar el papel de las mipymes en la economía y sociedad. (OIT, 2019; OCDE, 2019b)	Un entorno propicio o factor institucional Conocer el ecosistema o factor empresarial Promoción de la sostenibilidad Fomento de la economía formal Promoción del espíritu empresarial de la mujer Facilitar acceso a recursos o factor financieros Innovación y digitalización y Formación de personal o factor técnico-humano	

Fuente: elaboración propia basada en las fuentes referidas

Con respecto a los factores señalados en el cuadro anterior, es importante delimitarlos:

- 1) En primer lugar se encuentran los factores categorizados como financieros, los cuales son clave para la sostenibilidad financiera del proyecto o empresa como: el financiamiento, el acceso a créditos, los préstamos asequibles, etc.
- 2) En segundo lugar, se destaca los factores técnicos - humanos, los cuales buscan la generación de capacidades y formación especializada para la adquisición de nuevos conocimientos, información o habilidades;
- 3) En tercer lugar, la categoría del ámbito institucional o del entorno, se presentan como aquellas características necesarias que deben tener las instituciones para coordinar y gestionar proyectos o programas;
- 4) En cuarto lugar, están los factores empresariales, los cuales son aquellas capacidades y elementos

dentro de la empresa que facilitan su desempeño frente a proyectos importantes de colaboración.

Considerando la relevancia de estos factores, distintos organismos bilaterales y multilaterales, han creado diversas iniciativas que buscan apoyar a estas empresas desde la cooperación internacional, tales como la CEPAL (2015) a través de "Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las Pymes", la Agencia Japonesa de Cooperación "Effective approaches on the promotion of Small and Medium Enterprises" (JICA, 2013), la Agencia Alemana de Cooperación con la experiencia "Antad Biz: protección del medio ambiente y sostenibilidad en mipymes (GIZ, s.f) o el Banco Interamericano de Desarrollo con la "Guía operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa"(BID, 2002).

Queda por tanto conocer cómo se está vinculando actualmente la cooperación internacional con las

mipymes e identificar cuáles son los factores clave que facilitan dicho vínculo a partir de un objetivo en común como el de la Agenda 2030. La experiencia española y la investigación del caso mexicano dará luces sobre estas cuestiones.

2. Aspectos metodológicos

El objetivo de la investigación fue identificar, a través del caso español, factores clave para que las micro, pequeñas y medianas empresas mexicanas contribuyan al logro de la Agenda 2030 mediante acciones de cooperación al desarrollo. Para lograrlo, se optó por un método de estudio de caso, en el cual se hizo uso de una serie de entrevistas semiestructuradas que ayudaron a recopilar evidencia empírica de las organizaciones españolas que tienen experiencia en el trabajo con este tipo de empresas.

En este caso, el proyecto analizado se enmarca en un nivel descriptivo y explicativo, pues se busca abordar las características y funcionamiento del proyecto "Pymes y ODS", así como identificar factores y causas que influyen en el trabajo y apoyo con las mipymes para el logro de la Agenda 2030. Con ello se busca tener insumos y datos que aporten o sugieran pautas y hallazgos a otros casos con proposiciones teóricas y características similares como el de México.

El estudio se basó principalmente en una extensa revisión de la literatura y distintas fuentes de información que incluyen trabajos de grado, artículos científicos, documentos oficiales y un total de diecisiete entrevistas semiestructuradas⁴ entre expertos del proyecto, profesionales, funcionarios y académicos, tanto de México como de España, lo que permitió conocer las experiencias de los entrevistados con respecto al relacionamiento de las mipymes a los marcos de trabajo de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible que promueve la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Respecto al proceso de investigación, este se realizó en dos fases. La primera, realizada en México, se enfocó en conocer el panorama de la cooperación mexicana y su vínculo con la mipymes, así como las experiencias

⁴ La lista completa de los entrevistados se puede consultar en el trabajo extenso.

y expectativas desde la CID mexicana, en particular desde la AMEXCID, para trabajar con este tipo de empresas. Para esta fase se realizó un análisis documental de las acciones de cooperación internacional en la materia, así como un total de siete entrevistas a distintos actores clave para esta investigación.⁵

Para la segunda fase, correspondiente al caso de estudio, se realizó una estancia de investigación en la Asociación Empresarial de Microempresas Españolas (AEMME) en Madrid, España. Durante ese período se estudió y analizó el contexto de las mipymes españolas y su vínculo con la cooperación internacional, en particular el proyecto de la cooperación española "Pymes y ODS" así como las acciones por parte del gobierno, asociaciones empresariales y organizaciones españolas para trabajar con este tipo de empresas a favor de la consecución de la Agenda 2030.

En el caso de España, se pudieron realizar las diez entrevistas programadas al personal vinculado en la gestión del proyecto "Pymes y ODS", a funcionarios públicos españoles vinculados, así como a académicos especializados en la materia.

Finalmente, de los resultados obtenidos en las dos fases del proceso de investigación, se establecieron líneas clave de coincidencia entre el proyecto "Pymes y ODS" con respecto a las expectativas y necesidades de la cooperación mexicana. Se pudo visualizar que la experiencia española coincidió en un total de trece factores con respecto a los que se mencionaron para la cooperación mexicana.

Con el fin de categorizar los resultados obtenidos, se estableció una división de los factores en cuatro categorías: financieros, institucionales, técnicos-humanos y empresariales, clasificación referida en el cuadro 2 de este documento. Los resultados de la recopilación de datos, incluida la investigación bibliográfica, representan una sólida evidencia empírica y cuantitativa con respecto al objetivo de este artículo.

⁵ En el caso de México se ubicó un total de diez actores clave para esta investigación, sin embargo, la entrada de gobierno dificultó que tres funcionarios pudieran confirmar su participación debido a los cambios estructurales establecidos por la nueva administración federal, lo cual permitió que únicamente se concretaran siete entrevistas.

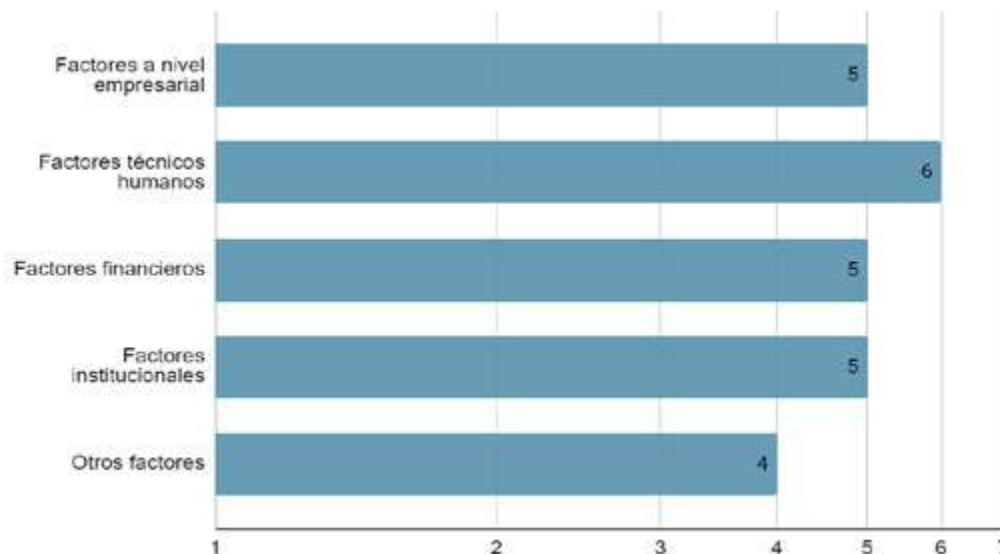
3. Discusión de resultados

A. Primera fase: análisis de México

Para el caso mexicano se identificaron un total de veinticinco factores que fueron considerados como necesarios para la cooperación mexicana. La gráfica 1 despliega las categorías en las que se distribuyeron estos factores mencionados por los entrevistados españoles.

De acuerdo con la gráfica 1, los entrevistados mexicanos señalan un total de veinticinco factores; cinco categorizados dentro del ámbito financiero, seis en la categoría de técnicos-humanos, cinco a nivel institucional, cinco a nivel empresarial y finalmente cinco categorizados en otros ámbitos. El cuadro 3 enlista cada uno de los factores.

Gráfica 1. Ámbitos en los que se categorizaron los factores que pudieran ser clave para la cooperación mexicana en su labor para apoyar a las mipymes a que contribuyan al logro de la Agenda 2030.



Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Factores relevantes para la cooperación mexicana y su trabajo con las mipymes orientado al logro de la Agenda 2030

Categorización	Factores clave
Financiera	Costos compartidos Fondo Mixto Financiamiento de Grandes Empresas Recursos de la Cooperación Internacional Definir beneficios y retorno de Inversión para todas las partes
Técnica-Humana	Lenguaje técnico simple y común para todos Capacitación en negocios y CID de todos los involucrados Sensibilización de los beneficios de los ODS y la CID Crear indicadores de impacto Monitoreo y evaluación Generar diagnósticos

Categorización	Factores clave
Institucional	Objetivos claros y comunes Comunicación Gobierno como actor coordinador Creación de un órgano especializado de la CID con mipymes Mecanismos de confianza
Empresarial	Capacidad exportadora/ internalización Flexibles y adaptables Capacidad de trabajar con otros actores Familiarizada con las tendencias globales Propuesta de valor que brinde soluciones
Otros factores	Esquemas de red multiactoral Encontrar líderes exitosos que inspiren Incorporar a los gobiernos locales Incluir a las grandes empresas y cámaras empresariales

Fuente: elaboración propia

Los resultados obtenidos en esta primera fase de la investigación destacan principalmente algunos aspectos importantes como la financiación compartida mediante recursos de la CID, el involucramiento de las grandes empresas o la creación de fondos mixtos. Estos esquemas de financiación permitirán la generación de valor compartido, un mayor involucramiento para las partes interesadas, así como una fuente importante de financiamiento para las empresas más pequeñas.

Por otro lado, se habla de sensibilizar y capacitar a los involucrados sobre el significado, alcance y beneficios de los ODS, la cooperación internacional y el mundo de los negocios con el fin de tener un lenguaje común entre todos. Esto facilitará la sinergia y el flujo de comunicación entre ambos sectores, dando como consecuencia claridad en los objetivos y resultados esperados.

De igual manera, sobresale que los entrevistados consideran que las empresas participantes deberían tener un perfil familiarizado con la internalización, exportación o que conozca las tendencias globales, lo cual permite crear una segmentación aún más detallada sobre criterios de elegibilidad para el perfil de mipymes con el que se podría trabajar. Asimismo, se propone la creación de un órgano institucional que se especialice en proyectos con mipymes, coinci-

diendo con los nuevos paradigmas de colaboración público y privado donde cada vez se están abriendo espacios institucionales de consulta y participación hacia otros actores como el sector privado.

En términos generales, todos estos factores mencionados por el lado mexicano plasman las expectativas y necesidades reales para trabajar con las mipymes mexicanas en esquemas de colaboración adecuados que resulten en acciones a favor de la Agenda 2030.

B. Segunda fase: análisis de España. El proyecto “Pymes y ODS”

El proyecto español “Pymes y ODS” tiene como objetivo principal “potenciar la acción de las pequeñas y medianas empresas españolas para contribuir a la consecución de los ODS, apoyándolas para que se conviertan en auténticos agentes de cambio y apuesten por mejorar sus estructuras internas y sus políticas” (COPADE, 2019). Este proyecto es cofinanciado y coordinado por la AECID e implementado por la organización COPADE en colaboración con la Asociación Española Multisectorial de las Microempresas (AEMME), Reforesta y la Consultoría Innovación para el Desarrollo Sostenible.

Los componentes para este proyecto fueron:

- » Tener conocimiento sobre el estado y situación de las empresas españolas pymes participantes con respecto a la sostenibilidad y los 17 ODS
- » Fortalecer las contribuciones de las pymes a las ODS mediante recomendaciones en su modelo de negocios y políticas de gestión

Asimismo, entre las actividades realizadas para alcanzar esos resultados, se estableció:

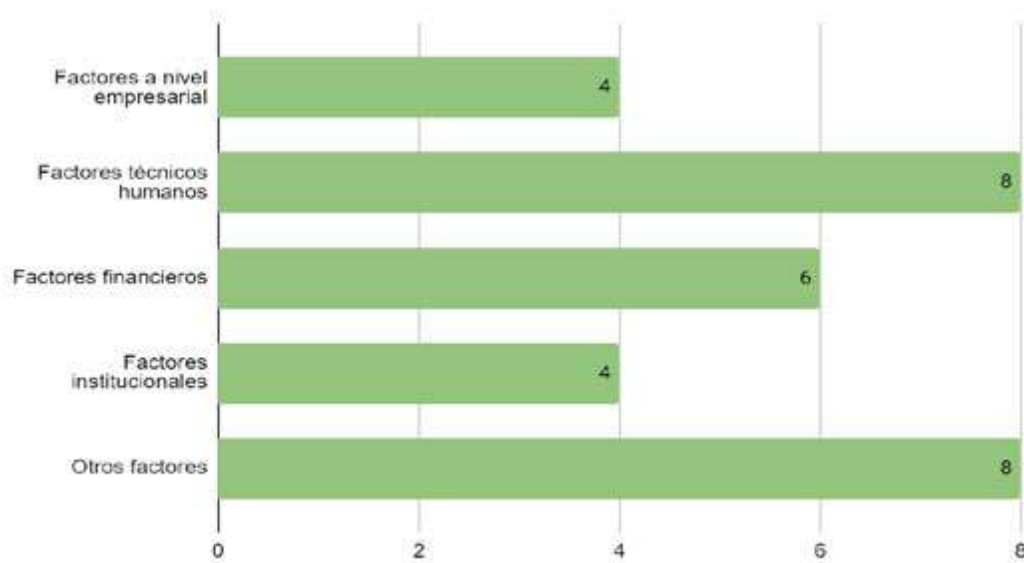
- » Elaboración de talleres y diagnósticos personalizados sobre las debilidades y fortalezas de la empresa en diversos aspectos orientados a la sostenibilidad y los ODS
- » La edición y difusión de un video divulgativo sobre los ODS con una empresa española como ejemplo de buenas prácticas
- » La organización de una exposición itinerante sobre los ODS en varios espacios y sedes de empresas
- » La elaboración de una guía práctica para pymes que ayude a incorporar los ODS de su actividad

- » Entrega de un sello de reconocimiento al compromiso de las empresas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En términos generales, lo relevante y destacable de este proyecto es su capacidad de trabajar con este tipo de empresas a través de un proceso de acercamiento directo o mediante sus representantes. Asimismo, se basa en una agenda de trabajo incluyente que considera las capacidades y necesidades reales de cada empresa participante, esto mediante análisis y diagnósticos personalizados. Por otra parte, es su marco de trabajo multidisciplinario lo que permite que haya una mayor difusión sobre los resultados y procesos.

Para el caso de estudio en España, se obtuvieron un total de treinta factores clave para colaborar y apoyar a las mipymes. La gráfica 2 despliega las categorías en las que se distribuyeron estos factores mencionados por los entrevistados españoles.

Gráfica 2. Ámbitos en los que se categorizaron los factores identificados alrededor del proyecto "Pymes y ODS" para apoyar y trabajar con las mipymes en su contribución al logro de la Agenda 2030



Fuente: elaboración propia

De acuerdo con la gráfica 2, los entrevistados españoles identificaron un total de treinta factores clave en el proyecto; siendo los de mayor consenso aquellos categorizados como técnicos-humanos

con un total de ocho factores clave. Por otro lado, se mencionaron seis factores a nivel financiero y cuatro a nivel institucional y empresarial. El cuadro 4 enlista cada uno.

Cuadro 4. Factores que pudieran ser clave alrededor de la cooperación mexicana y su trabajo con las mipymes orientado al logro de la Agenda 2030

Categorización	Factores clave
Financiera	Definir el Retorno de Inversión para las empresas participantes Financiamiento gubernamental en acciones concretas e innovadoras Proyecto en alianza para compartir gastos Fondo rotativo Subvenciones de las grandes empresas Beneficios fiscales para las empresas participantes
Técnica-Humana	Asesoramiento y diagnósticos personalizados Plan de acción con propuestas y recomendaciones puntuales Formación en negocios y cooperación al desarrollo de todos los involucrados Diagnóstico enfocado en conocer el saber de la empresa y sus necesidades Elaboración de talleres y mesas de diálogo entre iguales Capacitar a los representantes empresariales en temas de CID y Agenda 2030 Lenguaje técnico común y sencillo Creación de un comité técnico multidisciplinario
Institucional	Flexibilidad Transparencia y rendición de cuentas Comunicación continua Instancia gubernamental Coordinadora
Empresarial	Empresas vinculadas a la sostenibilidad Compromiso Liderazgo de los directivos Flexibilidad
Otros Factores	Incluir a las asociaciones empresariales Generar alianzas con actores clave que permitan escalar y potencializar el proyecto y valor de las mipymes Uso de las TICs Involucrar y hacer partícipes a los gobiernos locales Creatividad Reconocimiento y premiación Sobresaltar casos de éxito Apostar por la internalización

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la categorización de los factores señalan, en primer lugar, la importancia que tienen los factores de carácter Técnico-Humano en los cuales se destacó la formación de los involucrados del proyecto en temas de negocios, Agenda 2030 y cooperación internacional.

En segundo lugar, se destacan “Otros factores clave” como el uso de las Tecnologías de la Comunicación e Información, debido a su relevancia en el acercamiento y comunicación con este tipo de empresa; la inclusión de los gobiernos locales y las cámaras empresariales como puente de enlace con las mipymes; por último, el sobresaltar casos de éxitos y dar reco-

nocimientos funge como un estímulo a las empresas premiadas y participantes e inspiración a otras que aún no conocen del tema.

A grandes rasgos, los resultados obtenidos en esta fase de estudio, ha permitido destacar factores sobresalientes para colaborar con las mipymes y ayudarles a tener un mejor papel frente al desarrollo sostenible y el crecimiento de su empresa. La experiencia española brinda factores interesantes que invitan a replicar en otros contextos como el mexicano y de igual forma refleja puntos coincidentes con las expectativas y necesidades mexicanas. A continuación, se analizará estos puntos de encuentro a fin de que puedan servir como referencia a la cooperación mexicana.

C. Puntos de encuentro entre la experiencia española y la experiencia mexicana

En este último apartado se presentarán los factores coincidentes de este proyecto con respecto a las expectativas del lado mexicano a fin de visibilizar una posible línea de trabajo que sirva de referencia para la cooperación mexicana en su intento por integrar, apoyar y colaborar con las mipymes en los temas de la Agenda 2030.

De acuerdo con este análisis, un total de trece factores que han sido clave en el proyecto "Pymes y ODS" coinciden con los que podría ser relevante aplicar para el caso mexicano. Estos trece factores se distribuyen en tres financieros, cuatro técnicos-humanos, dos institucionales, uno a nivel empresarial y tres en otros ámbitos. Es destacable la coincidencia mayoritaria en los factores técnicos-humanos. El cuadro 5 agrupa de manera categórica cada uno de estos factores coincidentes.

Dentro de este marco de factores coincidentes, se destaca el establecimiento de mecanismos de cooperación bajo costos compartidos, lo cual refleja un avance interesante en la forma de involucrar a las mipymes, pues son ellas artífices de su propio desarrollo al invertir recursos humanos, financieros y tiempo. Asimismo, se señala la importancia de definir en estos proyectos de cooperación indicadores que señalen el retorno de inversión (ROI) pues esto permite hablarles en un lenguaje empresarial, así

como visualizar los beneficios que trae el invertir en la Agenda 2030.

Cuadro 5. Factores coincidentes entre el caso español y el mexicano

Categorización	Factores coincidentes
Financiero	Subvenciones de las grandes empresas Definir un retorno de Inversión Diseñar los mecanismos de cooperación bajo costos compartidos
Técnico-Humano	Lenguaje técnico común Formación de los todos los implicados en temas de negocios y CID Elaboración de diagnósticos Generar sensibilización de la relevancia de los ODS para las mipymes participantes
Institucional	Comunicación entre todas las partes involucradas Establecer al gobierno como entidad coordinadora
Empresarial	La empresa debe ser un actor flexible
Otros ámbitos	Incluir a las asociaciones empresariales en todo el proceso del proyecto o iniciativa Incorporar a los gobiernos locales en las dinámicas de cooperación Difundir los casos de éxito

Fuente: elaboración propia

En el caso de los factores técnicos humanos, se coincide en la generación de capacidades que permitan un entendimiento entre ambos sectores, es decir que tanto empresas, sociedad civil y gobierno hablen un mismo lenguaje sobre qué son los ODS, la CID, el Desarrollo Sostenible, la internalización de las mipymes y modelos empresariales. Esta sensibilización y formación intersectorial permitirá un mejor entendimiento entre las partes a fin de crear proyectos de CID con objetivos y resultados. De igual forma, se menciona la realización de diagnósticos personalizados, donde se puede conocer realmente cuál es el alcance y capacidad de cada una de las empresas participantes frente al logro de la Agenda 2030.

Para la categoría institucional se coincide en crear canales accesibles de comunicación entre los

involucrados a fin de mantener un flujo continuo de información y evitar la deserción o poca participación de los actores participantes. Asimismo se sugiere la creación de una entidad coordinadora del proyecto que permita monitorear los resultados y actividades de las mipymes. Por otro lado, en el factor empresarial solo se destaca el rol de la empresa como un actor flexible, es decir que pueda adaptarse a este nuevo paradigma de la sustentabilidad y que pueda generar cambios o mejoras en sus procesos operativos.

Por último, se destaca la convergencia de otros factores como son la inclusión de las cámaras empresariales y los gobiernos locales, los cuales son catalizadores y puente de enlace para llegar a las mipymes de una manera más eficiente y estratégica. Y finalmente, se menciona el compartir casos de éxito como un factor que permita la visualización de logros e inspiración hacia otras empresas.

Se espera que estos factores compartidos puedan servir como línea referencial para el caso mexicano a fin de que se pueda ahondar en cada uno de ellos basándose en la experiencia española.

4. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo de investigación permitió identificar y analizar los factores que han sido clave dentro del proyecto español "Pymes y ODS" para colaborar con este tipo de empresas en su contribución al logro de la Agenda 2030, esto con el fin de conocer experiencias y casos de éxito que sirvan de referencia a la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en su intención de construir esquemas de entendimiento, diálogo y colaboración con este tipo de empresas.

Para lograr este objetivo, se estableció un marco teórico conceptual orientado a entender el proceso por el cual la actual agenda internacional de desarrollo y la cooperación internacional han permitido la inclusión y consideración del sector empresarial, y particularmente a las mipymes, como un agente idóneo de colaboración al desarrollo. El contexto actual de la agenda internacional de desarrollo y la cooperación internacional han permitido la inclusión y par-

ticipación de las mipymes de una manera mucho más activa.

De manera particular, se abordó el proyecto español "Pymes y ODS", el cual fue analizado mediante un enfoque de estudio de caso cualitativo con el fin de identificar los factores que han sido clave para apoyar y colaborar con este tipo de empresas en su contribución al cumplimiento de la Agenda 2030. El desarrollo metodológico de este análisis consistió en un proceso de dos fases: una primera de diagnóstico y profundización sobre la situación de la cooperación mexicana y su vínculo con las mipymes, mismo que dio paso para explorar y analizar las peculiaridades del proyecto español en segunda fase.

Los datos obtenidos mediante las entrevistas semiestructuradas derivaron en un total de veinticinco factores para el caso de México y treinta para el caso español. Por otro lado, se pudo visualizar que el proyecto "Pymes y ODS" coincidió en un total de trece factores con respecto a los que se mencionaron serían necesarios para la cooperación mexicana.

Por un lado, con base a los resultados, se aprecia una lista de importantes insumos que plantean alternativas en un importante cambio en la forma de trabajo con este tipo de empresas desde la cooperación española, pues el enfoque de participación e interacción que se establece en el español responde a una dinámica de colaboración más directa, activa y participativa, es decir, se busca que sea la misma empresa el artífice de su propio desarrollo.

La generación del diálogo, los intercambios de información y buenas prácticas con y entre empresas, los diagnósticos personalizados han promovido una inclusión más positiva y directa de este tipo de empresas ya que, a través de estas herramientas, se visualizan sus necesidades y capacidades reales frente al logro de la Agenda 2030.

La tendencia observada a partir de esta investigación es la fuerte predominancia y énfasis de los factores en el ámbito financiero y humano-técnico del proyecto, lo cual permite recomendar a las autoridades públicas de cooperación mexicana, y a cualquier otra

entidad interesada en construir esquemas de colaboración con estas empresas, considerar la importancia que tienen estos factores, así como analizar los mecanismos en los cuales se puedan adaptar estos factores a la realidad y contexto de cada país o instancia.

Se sugiere seguir realizando estudios vinculados a la medición de impacto de este tipo de proyectos, pues es importante conocer cuáles han sido los efectos generados a largo plazo dentro y fuera de la empresa, tanto con sus empleados, clientes, proveedores y dueños, así como los alcances al cumplimiento de las metas de los ODS. Conocer a profundidad y a detalle todo esto, determinará la viabilidad y eficiencia de este tipo de proyectos.

Por otra parte, se recomienda continuar trabajando en la promoción e incorporación de mipymes mediante la continua difusión de casos de éxito a fin de que se inspire a otras empresas a participar y colaborar en proyectos a favor de la Agenda 2030 mediante la CID. Con esta promoción de logros, se harán visibles los beneficios obtenidos y los resultados que este tipo de empresas han alcanzado con su modelo de negocio.

5. Referencias

- Alonso, J. A. (2012). *La empresa en tiempos de cambio: la RSC y los negocios inclusivos*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Alonso, J. A.; Pérez-Pineda, J. A. & Santander, G. (2019). *Las organizaciones empresariales en la promoción de la agenda de desarrollo: El papel de la Cámara Oficial de Comercio de España en Perú*. España: AECID. https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/libro_aecid_ripeado
- AMEXCID. (2018). *La Alianza por la Sostenibilidad: Un prototipo de la AMEXCID para la vinculación con el sector privado*, SRE, AMEXCID, GIZ.
- Aziz, A. S., Charles Jr., O. L. & Charles III O. L. (1995). *Concepts of international politics in global perspective*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- BID. (2002). *Guía Operativa para programas de competitividad para la pequeña y mediana empresa*. Washington. DC.: Banco Interamericano de Desarrollo. https://issuu.com/idb_publications/docs/_es_41398
- BMZ. (2011). *Forms of development cooperation involving the private sector*. Germany: BMZ.
- Bylers, B. & Rosengren, A. (2012). *Common or conflicting interests? Reflections on the private sector (for) development agenda*. European Centre for Development Policy Management (ECDPM), *Discussion Paper no 131*, julio.
- CEPAL. (2015). *Espacios de diálogo y cooperación productiva: el rol de las pymes* CELAC-Unión Europea. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38233/1/espaciosdedialogo_es.pdf
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- DI Bella, J.; Grant, A.; Kindornay, S. & Tlssot, S. (2013). How to engage the private sector for development, *Policy Brief*, september, The North-South Institute.
- DIE. (2013). *Which factors determine the upgrading of small and medium-sized enterprises (SMEs)? The case of Egypt*. Bonn.: Department Competitiveness and Social Development, Deutsches Institute für Entwicklungspolitik. https://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_76.pdf
- Domínguez, R. & Fernández, J. (2011). *Responsabilidad social corporativa y cooperación internacional para el desarrollo*. Cantabria: CEOE-CEPYME,
- JICA. (2013). *Effective Approaches on the Promotion of Small and Medium Enterprises (SMEs)*. Japan International Cooperation Agency. https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICStudies/english/publications/reports/study/topical/spd/pdf/chapter3.pdf
- Kamal-Chaoui, L. (2017) *Unlocking the potential of SMEs for the SDGs*. OECD. <https://oecd-development-matters.org/2017/04/03/unlocking-the-potential-of-smes-for-the-sdgs/>
- Kindornay, S. & Reilly-King, F. (2013). *Investing in the business of development. Bilateral donor approaches to engaging the private sector*. North-South Institute, Canadian Council for International Co-operation.
- Lessidrenska, T. (2019). *SMEs and SDGs: challenges and opportunities*. OECD. <https://oecd-development-matters.org/2019/04/23/smes-and-sdgs-challenges-and-opportunities/>

- Molina, D. & Sánchez, A. (2016). *Obstáculos para las micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina*. *Revista Pymes. Innovación y Desarrollo*, 4(4), 21-36. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6353919.pdf>
- Nelson, J. (2004). *The public role of private enterprise: risks, opportunities and new models of engagement*, *A working paper of the: Corporate Social Responsibility Initiative*, 1, febrero, 1-28.
- OCDE. (2002). *Mejorar la competitividad de las PYMES*. Conferencia ministerial de la OCDE en Bolonia. Organización Para La Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/cfe/smes/2737368.pdf>
- OCDE. (2007). *Business for Development: Fostering the private sector*. París: OCDE.
- OCDE. (2019a). *Kampala principles on effective private sector engagement in development cooperation*. París: Global Partnership for Effective Development Co-operation,
- OCDE. (2019b). *SME and Entrepreneurship*. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. <http://www.oecd.org/industry/smes/SME-Outlook-Highlights-FINAL.pdf>
- OCDE (2016). *Understanding key terms and modalities for private sector engagement in development co-operation*. Private sector learning. OECD. <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Inventory-1-Private-Sector-Engagement-Terminology-and-Typology.pdf>
- OIT (2019). *Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_723318/lang--es/index.html
- Pérez-Pineda, J. A. (2017). El sector privado en el cumplimiento de los ODS, la experiencia mexicana, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, 93-103.
- Pingeot, L. (2014). *La influencia empresarial en el proceso post-2015*. Madrid: Editorial Plataforma 2015 y más.
- Romero, I. (2006). Las PYME en la economía global: Hacia una estrategia de fomento empresarial. *Problemas del desarrollo*, 37(146), 31-50. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So301-70362006000300003&lng=es&t-Ing=es.
- Sarwoko, E. & Frisdiantara, C. (2016). Growth Determinants of Small Medium Enterprises (SMEs). *Universal Journal of Management*. 4. 36-41. 10.13189/ujm.2016.040105
- Schulpen, L. & Gibbon, P. (2002). Private sector development: Policies, practices and problems. *World Development*, 30(1), 1-15.
- Severino, J. M. & Ray, O. (2010). The end of ODA (II): The birth of hypercollective action. *Center for Global Development Working paper*, 218, junio, 44.
- Stake R. E. (2007). *Investigación con estudio de caso*. Madrid: Morata, 4
- UN-DESA (2020). *Micro-, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) and their role in achieving the Sustainable Development Goals (SDGs)*. DESA. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26073MSMEs_and_SDGs.pdf
- Urlarte, I. (2017). La evolución del sector privado a través de nueve acuerdos internacionales sobre desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, 53-64.
- World Bank (s.f). *Small and Medium Enterprises (SMES)*. Finance. WB
- Yin, R. (2013). *Case study research; design and methods*, 5th ed (Vol. 28). Portland: Ringgold Inc

Gestión social empresarial: análisis de efectos marginales para el mejoramiento reputacional

Corporate Social Management: Analysis of Marginal Effects for Reputational Improvement

Alejandro Guerrero Pájaro¹ & Milagro Elena Barraza Pava²

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: agosto de 2021

Revisado: septiembre de 2021

Aceptado: octubre de 2021

Autores

¹ Economista, Universidad Tecnológica de Bolívar (Colombia). Profesional del área de investigaciones y proyectos de la empresa ACD Consultores. Correo electrónico: alejandro.guerrero@acdconsultores.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4172-537X>

² Economista, Universidad de Cartagena (Colombia). Líder del área de investigaciones y proyectos de la Empresa ACD Consultores. Correo electrónico: mbarraza@acdesarrollo.org
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7166-9014>

Cómo citar:

Guerrero Pájaro, A. & Barraza Pava, M. E. (2021). Gestión social empresarial: análisis de efectos marginales para el mejoramiento reputacional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 33-40
DOI: [10.21500/23825014.5563](https://doi.org/10.21500/23825014.5563)

 OPEN ACCESS



Resumen

La gestión social corporativa se ha convertido en el derrotero del relacionamiento entre comunidad y empresa, por medio de este se pueden alcanzar resultados positivos de manera recíproca, partiendo de las realidades de las comunidades evaluadas a partir del levantamiento de líneas base, caracterizaciones, entre otras, que permiten un reconocimiento del entorno donde se ejecutan los diferentes proyectos que responden a las líneas de inversión de las empresas. Partiendo de la premisa de que las comunidades participan de dichos proyectos para mejorar las condiciones territoriales, se logra crear un ecosistema que se centra en el mutualismo y evita el comensalismo, socialmente hablando. A partir de la implementación de un modelo Probit se logró evidenciar estadísticamente la correlación existente entre la percepción de la gestión social frente a los proyectos que ejecutan las empresas, que generan mayor impacto y son aceptables de acuerdo con sus entornos socioeconómicos y culturales.

Palabras clave: gestión social; desarrollo sostenible; proyectos de desarrollo; comunidad; afrodescendientes.

Abstract

Corporate social management has become the path of the relationship between the community and the company, through these reciprocal positive results can be achieved, based on the realities of the communities evaluated from the lifting of baselines, characterizations, among others, which allow a recognition of the environment where the different projects that respond to the investment lines of the companies are carried out. Starting from the premise that communities participate in these projects to improve territorial conditions, it is possible to create an ecosystem that focuses on mutualism and avoids commensalism, socially speaking. From the implementation of a Probit model, it was possible to statistically show the correlation between the perception of social management compared to the projects that companies execute, which generate greater impact and are acceptable according to their socio-economic and cultural environments.

Keywords: Social Management; Sustainable Development; Development Projects; Community; Afro-descendant.

1. Introducción

La gestión social empresarial ha venido evolucionando a través de los años, empezó siendo totalmente rechazada en la década de los cincuenta por el tipo de sistema de maximización de utilidades empleado, para luego, poco a poco, irse adentrando y ubicándose como eje del éxito de las grandes empresas. Fue en los años noventa, cuando este término se empezó a escuchar con más frecuencia, gracias al auge que tuvo también la sostenibilidad socio ambiental (Server Izquierdo & Ricardo J., 2005). De esta forma, se han venido realizando estudios como el que realizaron Waddock y Graves en 1997, donde se encontró una relación directa entre las variables éxito financiero y la gestión social de las empresas.

Teniendo en cuenta esta información, se puede afirmar que existe una necesidad clara de poder corroborar si realmente esta gestión social que realizan las empresas representa un impacto positivo o negativo para la comunidad.

Específicamente en este caso, el estudio se realizó con la finalidad de poder obtener resultados que sirvan como eje para el desarrollo de la gestión social empresarial, desde el enfoque de la satisfacción que genera en las comunidades donde se desarrolla por medio de los proyectos o programas; igualmente, permitió evidenciar acciones específicas a las cuales deben dirigirse las estrategias sociales asociadas a la responsabilidad social corporativa, bien sean de carácter voluntarias u obligatorias.

Para ello, se desarrolló un análisis de las acciones ejecutadas por empresas asociadas al sector portuario en la ciudad de Cartagena, los cuales dentro de sus equipos sociales buscan fortalecer el relacionamiento con las comunidades cercanas a sus zonas de operación. Para el caso de este artículo, se focalizó a las comunidades de Ararca, Barú, Bocachica, Caño del Oro, Pasacaballos y Santa Ana, las cuales se ubican en la zona insular de la ciudad; esta focalización se realizó a través de la implementación de sus programas socioeconómico y socioculturales, para validar la probabilidad de incidencia de la gestión social sobre las acciones desarrolladas por las empresas a partir de sus diferentes programas desde el enfoque social y estratégico.

2. Metodología

Para lograr identificar los proyectos que generan una mayor incidencia en la gestión social empresarial, se desarrollaron encuestas y entrevistas semiestructuradas dirigidas a los representantes de los Consejos Comunitarios y líderes de asociaciones y cooperativas de pescadores Ararca, Barú, Bocachica, Caño del Oro, Pasacaballos y Santa Ana, con preguntas relacionadas con la satisfacción que generó la ejecución de proyectos, desde el ámbito sociocultural y socioeconómico, por parte de las empresas del sector portuario que operan cerca de estas comunidades o que hacen parte de su área de influencia. Igualmente, se contrastó la información levantada en campo, con los informes de gestión que reportan las empresas del sector portuario, con el fin de orientar el tipo de inversiones que las mismas desarrollaron en estas comunidades.

Para poder evidenciar los efectos que genera la implementación de políticas de responsabilidad social en los territorios, a través de proyectos, se utilizó un *modelo probit*, en el que se tomaron principalmente tres variables: la calificación hacia la gestión social de las empresas del sector, la calificación otorgada a la inversión en proyectos de pesca y proyectos etnoculturales.

Modelo Probit

$$P(Y_i=1) = F(\beta' X_i) = P_i$$

Donde,

Y_i=Gestión social de la empresa

X_i=Variables que afectan a la gestión social (Calidad de inversión

en pesca / Calidad de inversión en proyectos etnoculturales)

β= Vector de los parámetros asociados a cada variable que refleja el impacto de cada una de ellas en la probabilidad de considerarse pobre.

Para el desarrollo de este modelo se tomaron en consideración las preguntas realizadas a los líderes y lideresas representadas en los Consejos Comunitarios de las comunidades objeto de análisis, siendo estas organizaciones las máximas representantes de los territorios. Teniendo en cuenta que las preguntas permitieron identificar las variables sujetas al mo-

delo, se referencia que al ser estas de tipo cualitativo, se procedió a realizar su transformación a variables dummy,¹ donde las observaciones pasan a tomar el valor de uno (1) en caso de que la calificación sea buena, y cero (0) si es mala. Se decidió tomar como variable explicada o dependiente a la calificación de la gestión social, como proxy a la medición de la responsabilidad social empresarial y su relacionamiento con las comunidades que hacen parte del área de influencia de las operaciones de las empresas asociadas al sector portuario; y como variables explicativas las calificaciones otorgadas a los proyectos de pesca y etnoculturales respectivamente.

3. Discusión de los resultados

De acuerdo con el concepto de responsabilidad social, se plantea que este ha cambiado su enfoque a través de los años, donde ha pasado desde una perspectiva meramente económica, en que el único fin de la empresa era el de maximizar los beneficios para los accionistas y donde los recursos destinados por las empresas a acciones sociales eran considerados un gasto de la función de *marketing*, a una perspectiva mucho más amplia, en que se considera como parte del ser humano y como una obligación más de la empresa hacia sus *stakeholders*, dejando de ser considerado como un gasto, sino más bien como una inversión (Huerta P., Rivera C. & Torres A., 2015).

Otros autores coinciden en relacionar la responsabilidad social corporativa de las empresas con los niveles reputacionales, principalmente desde el enfoque empírico, es decir desde la experiencia de las empresas en términos de las acciones que realizan hacia los diversos grupos de interés, centrándose en los trabajadores y las comunidades de influencia, siendo estos los que determinan mejoras en los niveles reputacionales de la organización, convirtiendo a la RSC en un elemento clave en la medición de la Reputación Empresarial. (Sánchez, I., Morán, J. & Pérez, J., 2020)

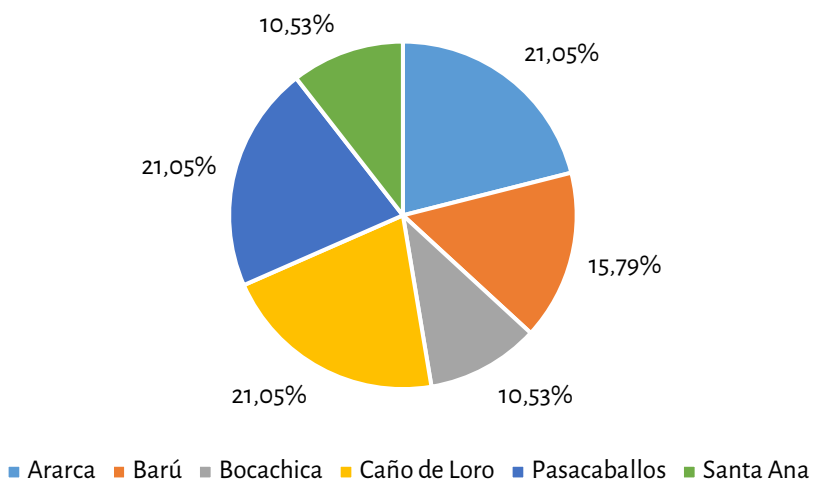
Para Brammer & Pavelin (2003), existe una *relación positiva entre el desempeño social corporativo y la Reputación*, donde las acciones estratégicas de la empresa conllevan al mejoramiento de la reputación de las organizaciones. Por otra parte, según CAT Sirsly & Lvina (2019), *referencian que la Reputación es una ventaja competitiva. La rapidez con la que puede cambiar la reputación de una empresa depende del sector al que pertenece*, siendo esto coincidente con los resultados identificados para las comunidades. De igual forma, diversos autores reconocen que el desarrollo de una gestión social con calidad, beneficia a la empresa, especialmente a la reputación de la misma con sus *stakeholders*.

Las empresas dentro de su política de responsabilidad social, buscan mejorar las condiciones de las comunidades donde intervienen, por medio del desarrollo de acciones sostenibles de acuerdo con las necesidades del entorno. Para el caso de las comunidades que hacen parte de la zona insular de la ciudad de Cartagena, se identifican necesidades que van desde temas asociados al mejoramiento de necesidades básicas hasta el desarrollo de iniciativas que contribuyan al fortalecimiento de la identidad cultural o territorial. En este marco, se analizan cómo las acciones de la gestión social de las empresas que tienen incidencia en estas comunidades han contribuido a mejorar dichas condiciones, focalizando las inversiones hacia proyectos que mejoren las condiciones de las comunidades y su entorno.

Del total de instrumentos aplicados en las comunidades analizadas, se resalta que las mismas pertenecen a la zona insular de Cartagena de Indias D.T. y C., Colombia, donde se trató de tener cantidades similares de persona por cada comunidad como se evidencia en la siguiente figura, esto con el fin de obtener información más clara y certera.

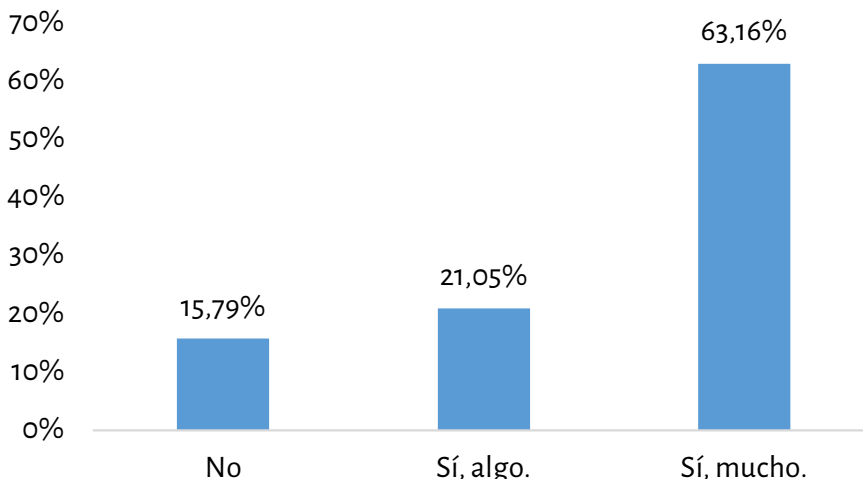
¹ *Variable Dummy*: tipo de variable que funciona como representación de una variable cualitativa para poder realizar análisis cuantitativos, suelen tomar valores de 1 y 0, dependiendo de cuál sea la categoría base a estudiar.

Figura 1. Comunidades intervenidas



Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Figura 2. ¿Considera que las intervenciones realizadas en el marco de los programas socioeconómicos del PMA mejoraron sus condiciones de vida?



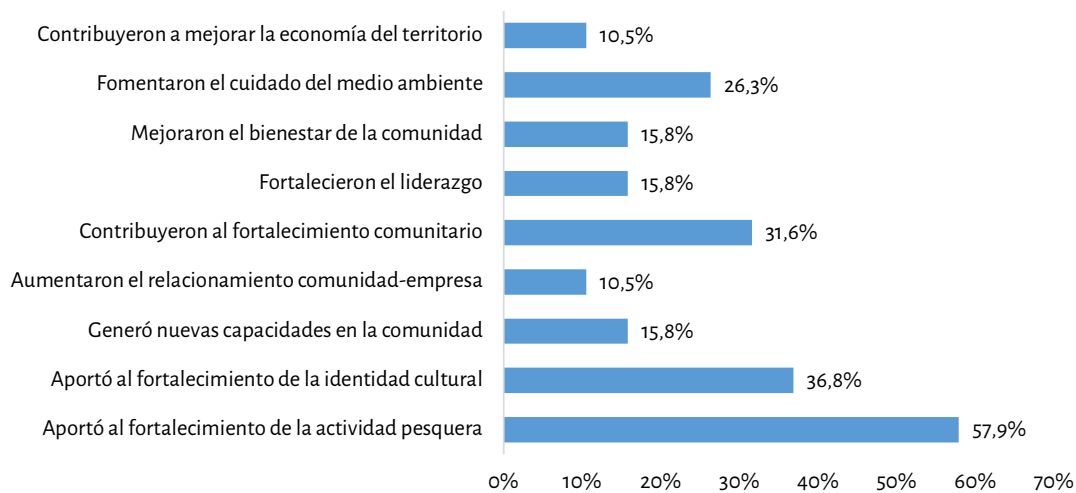
Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Se logró referenciar dentro de los resultados, la percepción de las comunidades sobre la gestión social asociada a los proyectos de las empresas. Se encontró que se aportó al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades en un 84%, lo cual se da principalmente por insumos o recursos que se destinan a fortalecer actividades económicas en el territorio.

Asimismo, el desarrollo de proyectos que se ejecutaron en el marco de la inversión social de las empresas, han logrado que las comunidades se referen-

cien los beneficios o cambios que se han generado en sus territorios, entre estas se resalta de la figura 3 que el 58% manifiesta que ha permitido fortalecer sus actividades productivas, que para el caso de este tipo de comunidades ubicadas en la zona insular, es la pesca, aunando esfuerzos desde las empresas a generar una pesca sostenible, aprovechando su cercanía con los cuerpos de agua de la zona de bahía, igualmente, se determinan los programas que aportan al fortalecimiento cultural (37%).

Figura 3. ¿Considera usted que la implementación de los programas?

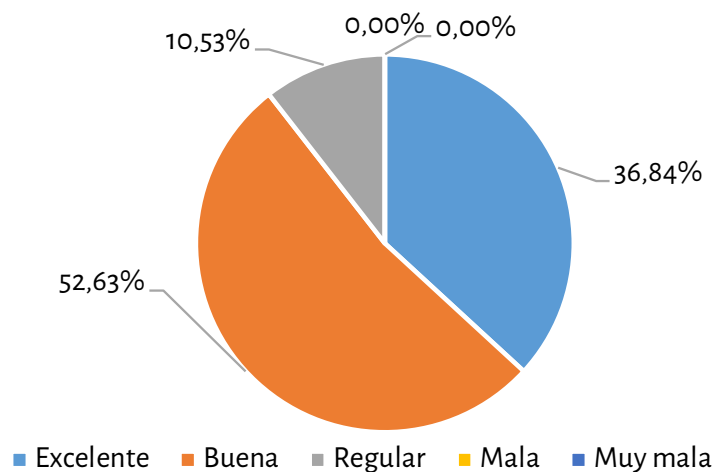


Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Los resultados mostraron inicialmente que sí se logró un impacto en la comunidad del AI (Área de Influencia) de la empresa analizada, partiendo de que, si se escoge una persona al azar del total de encuestados, la probabilidad de que califique la gestión social como buena es del 87% aproximadamente, la cual se compara con el 53% de percepción referenciado en la figura 4 desde las comunidades. Incluso, se pudo identificar cuál de las dos iniciativas analizadas tuvo una mejor acogida en cuanto a bienestar

y valor social para la comunidad. Por consiguiente, vinculando este resultado con los aportes que desde la comunidad se consideraron mejoraron sus condiciones, se orienta desde el modelo probabilístico cómo estos dos grupos de proyectos aportaron, en mayor medida, a la gestión social realizada por las empresas en las comunidades de la zona insular, la cual validará los resultados obtenidos desde el análisis cualitativo asociado a las calificaciones de la gestión por parte de las comunidades

Figura 4. Calificación de la percepción de la gestión social.



Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Por medio del programa STATA se desarrolló el análisis de un modelo que reflejó la incidencia de las variables en la calificación de la gestión social, considerando para su validación que existe significancia entre variables, así como las diferentes pruebas que permiten comprobar la validez del modelo. Estas variables fueron escogidas a través de las encuestas realizadas a la comunidad, donde uno de los criterios para la escogencia estuvo relacionado con la pertinencia de los proyectos partiendo de la percepción de las personas participantes.

En el cuadro 1 se observan los resultados obtenidos al realizar la regresión entre la variable explicada y las explicativas, y es posible observar que, aunque se pudo obtener un coeficiente de determinación aceptable, las variables no lograron tener una signi-

ficancia en el modelo, ni individual ni conjuntamente como se muestra en el cuadro 2, donde Prob>chi2 es mayor al 0.015 (indica que no hay significancia conjunta). Es decir, que probabilísticamente, estos tipos de modelaje generan una significancia estadística cuando se comparan con más iniciativas o proyectos, o se dan comparaciones entre empresa de un mismo sector, donde las variables no tengan un comportamiento lineal (perfectamente iguales o muy parecidos), para evitar problemas de fuerte correlación en las variables explicativas; para el caso de los insumos generados en la evaluación realizada, las preguntas asociadas con respuestas similares y de poco cambio, generaban una tendencia proporcional, que no permitían brindar respuesta a los cambios que se podrían dar a la gestión social.

Cuadro 1. Regresión relacionamiento

```

. probit d_gestionsocial d_calidadproyectopesca d_calidadetnocultural, robust
Iteration 0: log pseudolikelihood = -8.4541818
Iteration 1: log pseudolikelihood = -7.4024794
Iteration 2: log pseudolikelihood = -7.3878724
Iteration 3: log pseudolikelihood = -7.387864
Iteration 4: log pseudolikelihood = -7.387864

Probit regression                               Number of obs   =           20
                                                wald chi2(2)    =           2.14
                                                Prob > chi2     =           0.3433
Log pseudolikelihood = -7.387864                Pseudo R2       =           0.1261

```

d_gestionsocial	Robust				
	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
d_calidadproyectopesca	-.2319616	.8201805	-0.28	0.777	-1.839486 1.375563
d_calidadetnocultural	1.12423	.7708785	1.46	0.145	-.386664 2.635124
_cons	1.5890633	.7054278	0.78	0.437	-.8345498 1.930676

Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Otra estrategia para abordar este tipo de modelo, es el análisis de efectos marginales, el cual, permite identificar cambios porcentuales en una variable que son causados por el aumento unitario o cambio controlado de otra variable; para ello, se ejecuta dentro del programa STATA., el comando (mfx) necesario para poder encontrar los efectos marginales de cada variable, y se encontró que, si una persona

considera que la calidad del proyecto de pesca (d_calidadproyectopesca) fue buena, se espera una disminución del 4,4% en la probabilidad de que esta persona catalogue como buena la gestión social de empresas asociadas al sector portuario.

Por otro lado, teniendo en cuenta los resultados observados en el cuadro 2 si una persona confirma

estar de acuerdo con que la calidad del proyecto etnocultural (d_{cali-a^*}) es buena, se espera un aumento del 28,71% en la probabilidad de que la persona considere como buena la gestión social de la empresa. Por último, analizando de manera indivi-

dual a la variable explicada, se pudo encontrar que la probabilidad de que uno de los encuestados afirmara que la calidad de la gestión social fue buena es de 87,71%.

Cuadro 2. Efectos marginales

```
. mfx
Marginal effects after probit
      y = Pr(d gestionsocial) (predict)
      = .87718986
```

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]	X
d_cali-a*	-.0440658	.14806	-0.30	0.766	-.33426 .246128	.75
d_cali-1*	.2871431	.22359	1.28	0.199	-.151091 .725377	.7

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Fuente: ACD Consultores. Cálculos de los autores con base en información primaria.

Con estos resultados, se evidencia que cualitativamente, se mejora la gestión social de empresas vinculadas al sector portuaria contribuyendo a su reputación con las comunidades, cuando se invierten en proyectos que son de carácter sociocultural o relacionados con el Patrimonio Cultural Inmaterial—PCI—, y que mejoran las condiciones de su entorno a partir de la promoción de sus actividades cotidianas.

Entre los comentarios mencionados por las comunidades, se resaltan los siguientes a modo de conclusión, como parte de los aprendizajes que desde la perspectiva comunitaria se han logrado gracias a la realización de proyectos ejecutados en las comunidades en el marco de su responsabilidad social empresarial:

“Las compensaciones recibidas como pescadores, han sido excelente, de las cosas más significativas ha sido el fortalecimiento cultural” (Líder de la comunidad de Santana).

“Con los proyectos implementados se fortalecieron los aspectos culturales de la región; el reinado, las fiestas patronales, el acompañamiento a jóvenes, todo esto fue

primordial para conseguir buenos resultados” (Líder de la comunidad de Pasacaballo).

“Me parece que todas las acciones implementadas por las empresas son importantes, independiente que no solo sea un producto sólido que se lleve a la comunidad, puesto que los conocimientos logran un objetivo mucho más amplio para el colectivo, que es lo que buscamos en últimas” (Líder de la comunidad de Barú).

Referencias como estas son las que las comunidades manifiestan, y las cuales para las empresas son valiosas, dado que permiten evidenciar que el camino trazado desde la ejecución de proyectos que aporten a su desarrollo social o cultural, ha sido positivo para las comunidades. Es posible resaltar el último comentario, donde se da mayor importancia a los conocimientos que a las cosas materiales, haciendo referencia a un mayor aporte en cuanto a conocimientos culturales con el proyecto etnocultural, en vez de la entrega de materiales con el proyecto de pesca. Lo anterior también va en línea con lo manifestado al inicio del artículo, donde se resalta la importancia de la gestión social, evidenciando que

las comunidades responden positivamente ante iniciativas que se ajusten a su realidad social, cultural y económica.

Se afirma que “la cultura ofrece un ideal de hacer las cosas bien, de la cultura como el cultivo y el mantenimiento de la vida ... Esto hace posible pensar en la sostenibilidad y el desarrollo sostenible como procesos, en curso y en proceso, no como estados fijos” (Dragićević M., & Balta J., 2017). Luego de esta afirmación, existe la posibilidad de evidenciar la importancia que juega la cultura en la vida de los seres humanos, y quizás las personas participantes de estos proyectos noten esta relevancia de hacer prevalecer su cultura frente a otras cosas.

4. Conclusiones y recomendaciones

Uno de los aspectos a resaltar del proceso evaluativo de los proyectos y programas que ejecutan las empresas que están vinculadas al sector portuario, es la percepción positiva que desde las comunidades se genera, considerando las condiciones previas a la ejecución de las mismas, las cuales se caracterizan y se visibilizan con ausencias de oportunidades y que se proyectan mejorar con la intervención social de las empresas; en este sentido, el modelo probit, permitió evidenciar la importancia de la correcta gestión social empresarial y el valor que la comunidad les da a los diferentes proyectos ejecutados.

En los resultados del análisis se evidenció que los efectos marginales en la implementación de proyectos etnoculturales son mayores que los efectos generados en proyectos asociados a la pesca, estos potencian una mayor valoración de la calidad de la gestión social y relacionamiento de las empresas del sector portuario entre la comunidad y la empresa; los resultados van en concordancia con lo manifestado por las comunidades a partir de diversas técnicas metodológicas, como la entrevista y la encuesta de satisfacción frente a programas sociales implementados, logrando que las comunidades transmitieran todo un sentir por conservar activas sus tradiciones culturales y lograr mantener el legado y esencia del territorio; bien lo señalan los miembros de las comunidades en las entrevistas, las cuales aportan valor a los resultados obtenidos.

Se concluye que, en términos probabilísticos, es posible sustentar, que la obtención de un mayor reconocimiento por parte de las comunidades sobre la gestión desarrollada por la empresa puede verse influida por acciones encaminadas a afianzar la identidad cultural en el territorio, que generen espacios colectivos donde se manifiesten actividades de tipo cultural, social, patrimonio inmaterial o material relacionado con usos y tradiciones de las comunidades.

5. Referencias

- Huerta, P.; Rivera, C. & Torres, A. (2010). Análisis de la relación entre responsabilidad social corporativa y los resultados empresariales: un estudio por estrategia corporativa. *Revista Horizontes Empresariales*, 9(2). <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/HHEE/article/view/2030/1894>
- Sánchez, I., Morán, J. & Pérez, J. (2020). Revisión de las principales investigaciones sobre responsabilidad social corporativa y reputación. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*. 1, 155-181. <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/5401/5065>
- Server Izquierdo, R. J., & Villalonga Grañana, I. (2005). La Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y su gestión integrada. CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (53), 137-161. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17405311>
- Waddock, S. & Graves, S. (1997). The Corporate Social Performance-Financial Performance Link. *Strategic Management Journal*, 18(4), 303-319. <http://www.jstor.org/stable/3088143>
- Dragićević M., & Balta, J. (2017). “Cultural rights and their contribution to sustainable development: implications for cultural policy”. *International Journal of Cultural Policy*, 23(2), 159-173.

Herramienta para el diagnóstico de acciones de Responsabilidad Social Empresarial hacia la construcción de paz a través de las micro, pequeñas y medianas empresas, mipymes

Methodological Component for the Diagnosis of Corporate Social Responsibility-CSR Actions towards Peace Building Through Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs).

Jose Manuel Rincon Alarcon,¹ Emma Ávila Garavito,² Obed Alfonso Fragozo Manjarrez,³ Bexsi Rodríguez Aguilar⁴ & Luz Dary González Cortés⁵

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autores

¹ Economista de la universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá. Magister en desarrollo económico de la universidad del Valle de Guatemala-C.A. Doctor en sociología de la Leibniz Universität Hannover de Alemania. Profesor e investigador social adscrito a la facultad de ciencias económicas y empresariales de la Universidad Santiago de Cali. Líneas de investigación: construcción de paz. Fortalecimiento organizacional. Desarrollo territorial. Adscrito al grupo de investigación GIDEEI. Correo electrónico: jose.rincon01@usc.edu.co; jo-tamrincon@outlook.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4625-5573>

Cómo citar:

Rincón Alarcón, J. M., Ávila Garavito, E., Fragozo Manjarrez, O. A., Rodríguez Aguilar, B. & González Cortés, (2021). Herramienta para el diagnóstico de acciones de Responsabilidad Social Empresarial hacia la construcción de paz a través de las micro, pequeñas y medianas empresas, mipymes. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 41-57
DOI: [10.21500/23825014.5678](https://doi.org/10.21500/23825014.5678)

 OPEN ACCESS



Resumen

El conflicto armado interno gestado en Colombia debilitó su estructura productiva y el tejido socio económico, generando una profundización de las brechas de pobreza y desigualdad. En este sentido, las mipymes, debido a su fuerte presencia territorial, se configuran como actores dinamizadores hacia la construcción de paz a partir de la cohesión de los entes del Estado y la ciudadanía en escenarios de conflicto armado.

Por lo anterior, este artículo presenta el diseño de la “Herramienta metodológica para el diagnóstico de acciones de responsabilidad social empresarial de las mipymes hacia la Construcción de Paz territorial”, con el fin de identificar las condiciones positivas y negativas que, desde la Gobernanza, hacen posible o dificultan la implicación de estas organizaciones en dicho proceso, generando insumos para proyectar estrategias territoriales que posibiliten la construcción de paz desde la RSE.

Palabras clave: Responsabilidad Social Empresarial; consolidación de la paz; pequeña empresa; desarrollo regional; control de calidad-ISO26000.

Abstract

The internal armed conflict in Colombia weakened the productive structure and the resulting socioeconomic fabric, generating a deepening of poverty and inequality gaps. In this sense, MSMEs, due to their strong territorial presence, are configured as dynamic actors towards peace building based on the cohesion of State entities and citizens in scenarios of armed conflict.

Therefore, the article presents the design of the “Methodological tool for the Diagnosis of Corporate Social Responsibility Actions of MSMEs towards territorial Peacebuilding”, in order to identify the positive and negative conditions that make possible or hinder the involvement of these organizations in this process, generating inputs to project territorial strategies that enable Peacebuilding from CSR.

Keywords: Social responsibility; Peacebuilding; Small enterprises; Regional development; Quality control-ISO26000.

2 Economista de la universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Magister en gobernanza y derechos humanos de la universidad Autónoma de Madrid. Profesora universitaria, investigadora social y directora ejecutiva de la Corporación DESH Consultores. Líneas de investigación y consultoría: construcción de paz con enfoque de género. Gerencia social para el fortalecimiento organizacional. Emprendimiento para el desarrollo local territorial. Adscrita al grupo de investigación GEPADES MD.

Correo electrónico: emma.avilagaravito@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1436-1603>

3 Arquitecto de la universidad Autónoma del Caribe en Barranquilla. Especialista en planificación y administración del desarrollo regional de la universidad de los Andes en Bogotá. Magister en proyectos de desarrollo social de la universidad del Norte de Barranquilla. Magister en ciencias de la educación de la universidad de París XII Val del Marne en París—Francia. Doctorando en innovación en responsabilidad social y sostenibilidad. Docente investigador en gerencia social y sostenibilidad. Consultor para instituciones públicas y privadas en asuntos relacionados con responsabilidad social. Adscrito al grupo de investigación Gerencia e Innovación en las Organizaciones MD.

Correo electrónico: arqobed@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7405-662X>

4 Contador público de la universidad de la Amazonia. Magister en administración de la universidad del Valle. Docente investigadora en contabilidad y responsabilidad social empresarial.

Correo electrónico: bexsibr@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3816-9787>

5 Contador público de la Universidad Libre de Bogotá. Especialista en revisoría fiscal de la Universidad del Rosario de Bogotá. Magister en auditoría de gestión de la Universidad de Santiago de Chile. Candidata a doctora de la Universidad Internacional Iberoamericana de México. Profesora e investigadora del programa de Contaduría Pública -Facultad de Economía Empresa y Desarrollo Sostenible de la Universidad de la Salle. Líder del grupo de investigación Responsabilidad, Rendición de cuentas y Transparencia.

Correo electrónico: luzdgonzalez@unisalle.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1472-5286>.

1. Introducción

La investigación tuvo por objetivo identificar las acciones de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) hacia la Construcción de Paz (CP) de las mipymes en el municipio de Florencia - Caquetá, Colombia, con el fin de determinar las condiciones positivas y negativas que desde la Gobernanza hacen posible o dificultan la implicación de estas organizaciones en dicho proceso¹. Aunque para el cumplimiento del objetivo inicialmente se seleccionó como área local el municipio de Florencia - Caquetá, a partir del trabajo realizado surgió la necesidad de dejar establecido, para su aplicación en otras áreas afectadas por el conflicto armado en Colombia, la “herramienta metodológica para el Diagnóstico de Acciones de Responsabilidad Social Empresarial de las mipymes hacia la Construcción de Paz territorial”.

Para la estructuración de dicha herramienta metodológica, se articuló la *metacategoría* de Construcción de Paz que, en líneas gruesas, recoge los puntos establecidos dentro de los Acuerdos de Paz de La Habana, los cuales se enmarcan en la comprensión de la paz desde la transformación de los conflictos estructurales desencadenantes de las violencias como lo establece Johan Galtung desde su concepto de Paz Positiva. Frente a estos elementos, la articulación con la RSE se efectuó a través de las siete materias fundamentales definidas en la guía internacional ISO26000 (2010); en esta, se destaca un componente importante para la consolidación de la paz desde el empresariado que es reflejado en la Gobernanza.

Este documento abarca, primero, el diseño metodológico aplicado, y segundo, el modelo de análisis de la investigación. Con base en estos elementos, se expone el resultado de la investigación, que fue el diseño final de la herramienta de diagnóstico, expresado en la batería de preguntas, así como los resultados obtenidos desde la Gobernanza a partir de la aplicación de esta. Dicho resultado permitió identificar, desde la Gobernanza, un escenario positivo de los empresarios mipymes hacia las acciones de construcción de paz. Finalmente se cierra el artículo con las respectivas conclusiones. La Herramienta metodológica para el diagnóstico de acciones de responsabilidad social empresarial de las mipymes hacia la Construcción de Paz territorial, es un instrumento importante para identificar y proponer acciones y estrategias que, de manera consciente e inconsciente, se realicen desde estas organizaciones teniendo en cuenta su impor-

¹ Los resultados de esta investigación hacen parte del proyecto C119-160 del 2019 financiado por la Corporación Universitaria Minuto de Dios-UNIMINUTO y que contó con la colaboración de investigadores de la Universidad de la Salle de Bogotá y la Universidad de la Amazonia.

tancia dentro del tejido productivo de los territorios no solo desde la tributación y el empleo a víctimas y excombatientes, sino también a través de la generación de valor de su cadena productiva, inversión en proyectos sociales, ampliación de los espacios de participación ciudadana, respeto a los derechos humanos, acciones de memoria y reparación, etc.

2. Metodología

2.1. Diseño metodológico

El diseño de la herramienta metodológica para la construcción de paz que permita a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), generar las acciones de RSE encaminadas hacia esta, se estableció desde un tipo de investigación descriptiva, considerada como aquella en la que “se reseñan las características o rasgos de la situación o el fenómeno objeto de estudio” Shalkind citado por (Bernal, 2010, p. 112). La investigación parte de un enfoque cualitativo-inductivo que se estructura desde una revisión documental en torno a las diferentes metodologías diseñadas sobre el objeto de estudio y que, además, busca que el resultado de la herramienta, expresado en la batería de preguntas, se dirija a indagar sobre las percepciones y acciones de los actores involucrados.

De acuerdo con lo anterior, la metodología para la estructuración de la herramienta de análisis se compone de tres elementos fundamentales: primero, análisis y pertinencia del eje problémico; segundo, definición conceptual y operacionalización de las categorías de Construcción de Paz y Responsabilidad Social Empresarial para, desde allí, articular los Acuerdos de Paz con las materias fundamentales de la Norma ISO 26000; y finalmente, como se mencionó, un análisis orientado a la gobernanza que explora la disposición de los empresarios hacia las acciones de construcción de paz, a partir del análisis de sus habilidades blandas y duras.

2.2 Estructuración del modelo de análisis

Retos desde la RSE de las **mipymes** hacia la construcción de paz Teniendo en cuenta la importancia de la RSE para la construcción de paz desde las mipymes en Colombia, se han identificado algunos retos para su articulación y acción concreta en el

territorio. Por una parte, desde el punto de vista socioeconómico, se pueden observar dificultades en términos de la creación de empleos y empleabilidad para víctimas y excombatientes, dado que no se han concertado puntos de reconciliación que permitan superar las debilidades emocionales y sociales derivadas del conflicto dificultando su vinculación al sector productivo (Guiliany et al., 2018); se presenta, incluso, el hecho que algunos empresarios buscan no afectar la imagen de sus empresas vinculando a excombatientes (Caro, 2018). Por otra parte, las organizaciones enfrentan dificultades para ofrecer altos salarios, acceso de calidad a los servicios de salud y educación (Navas & Cubides, 2018).

A nivel estatal, aún se vislumbra la falta de estímulos del gobierno enfocados a la generación de empleo para disminuir la brecha socioeconómica y atender lo estipulado en los Acuerdos Paz (Hernández et al., 2017). Igualmente, se observa la necesidad de fortalecer el rol de participación y gestión de los gobiernos locales y de la comunidad (Álvarez, 2015). Frente a aspectos de responsabilidad social y derechos humanos, se evidencia la ausencia estatal, que obliga a los empresarios a construir proyectos por sí solos carentes de seguridad y expuestos a situaciones de extorsiones y secuestros por los grupos armados y como lo expresa Arteaga et al. (2012), “no tienen el poder para influir en el diseño de políticas nacionales de seguridad que los beneficien directamente” (p.14).

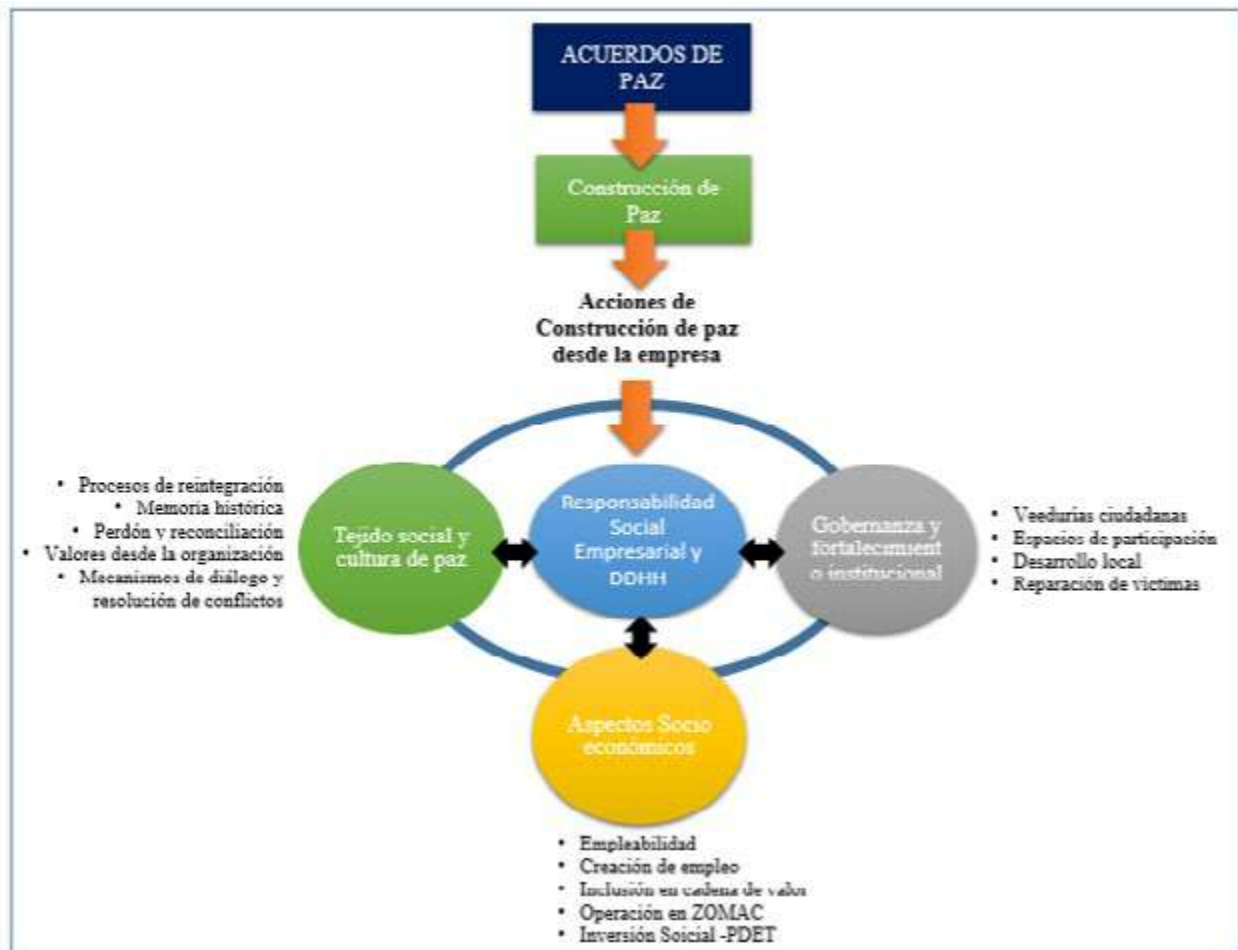
Frente a la gobernanza y fortalecimiento institucional las diferentes investigaciones efectuadas describen una serie de dificultades en la utilización de las estrategias de relacionamiento con los grupos de interés como los actores armados o también, la falta de interés municipal en la Construcción de Paz (Jason & Medina, 2016). En cuanto a la construcción del tejido Social y cultura de paz se observan las limitaciones en la generación de “espacios formales de diálogo para fortalecer la convivencia en el marco de la cultura de paz” (Caro, 2018, p. 94).

Dimensiones de construcción de paz hacia la RSE en las mipymes

Por los impactos positivos y los retos mencionados sobre las acciones de RSE de las mipymes hacia los procesos de Construcción de Paz, a continuación, se presenta el diseño de una herramienta de diagnóstico que permita la identificación de los elementos que incentivan o dificultan su materialización en las áreas afectadas por el conflicto armado interno en Colombia. Dicha herramienta se convierte en la piedra angular para el diseño de una estrategia de RSE en las mipymes con planes de acción concretos hacia la construcción de paz.

Para esta articulación, se tomó en cuenta la construcción de paz territorial desde la implementación de los Acuerdos firmados en La Habana entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. En relación con este aspecto y como base de construcción de la herramienta de diagnóstico, se tomó en cuenta la *Guía para construir paz desde el sector empresarial en Colombia* elaborada por Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2018) donde se identifican las acciones de construcción de paz desde las siguientes dimensiones: socio económica; tejido social y cultura de paz; seguridad; gobernanza y fortalecimiento institucional; y un eje articulador que es el de responsabilidad social empresarial y derechos humanos, como se observa en la siguiente gráfica:

Figura 1. Dimensiones y acciones de la construcción de paz desde la empresa



Fuente: elaboración propia con base en (PARES. 2018).

Nota: por cuestiones metodológicas no se asume la dimensión "Seguridad".

A partir de los elementos de esta *Guía*, la Herramienta metodológica para el diagnóstico de acciones de responsabilidad social empresarial de las mipymes hacia la construcción de paz territorial propone establecer la vinculación entre las categorías de RSE desde la ISO 26000 y la construcción de paz con base en los Acuerdos de La Habana, teniendo

en cuenta que, en este caso, la aplicación se hace de forma directa en las mipymes, debido a que estas organizaciones tienen mayor representación en las áreas vulnerables del país. En este sentido, a continuación, se presenta la definición conceptual de las categorías de análisis de construcción de paz y sus cuatro respectivas subcategorías:

Tabla 1. Definición conceptual de la categoría de Construcción de paz

METACATEGORÍA	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA
CONSTRUCCIÓN DE PAZ La visión de Galtung (2003), se asocia a “contrarrestar los efectos de las violencias estructurales, condicionadas por contextos histórico-sociales bien definidos y su relación con el desarrollo”	1. Tejido social y cultura de paz Promociona valores por medio del fortalecimiento de la convivencia, la reconstrucción del tejido social, el trabajo con víctimas de la violencia y la recuperación de la memoria histórica (PARES, 2018,p.43)	1.1. Procesos de reintegración Es el proceso mediante el cual los desmovilizados adquieren un estatus civil (ACR, 2016, p.35)
		1.2. Memoria histórica La recopilación de material escrito o visual que documente los hechos violentos sucedidos y permita su análisis profundo (PARES, 2018, p.51)
		1.3. Perdón y reconciliación El perdón y la reconciliación son factores importantes y determinantes en la transformación de las prácticas culturales en los procesos de paz (Cortés, et. Al. 2016, p.4)
		1.4. Valores desde la organización Los valores organizacionales son la convicción que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros (la honestidad, la eficiencia, la calidad, la confianza, etc.) (Felcman Citado en López, 2007)
		1.5. Mecanismos de diálogo y resolución de conflictos Medios esencial para el abordaje, la convivencia y la resolución del conflicto,ya que cuando éste se maneja adecuadamente puede convertirse en un verdadero motor de desarrollo. (Fuqem, 2003, p.272)
CONSTRUCCIÓN DE PAZ La visión de Galtung (2003), se asocia a “contrarrestar los efectos de las violencias estructurales, condicionadas por contextos histórico-sociales bien definidos y su relación con el desarrollo”	2. Gobernanza y fortalecimiento institucional Fortalece la capacidad del Estado para brindar servicios de manera eficiente y eficaz, y la capacidad de la sociedad civil para organizarse e interactuar con el Estado (PARES,2018,p.43)	2.1. Veedurías ciudadanas Es un mecanismo de control social, mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público. (CPCCS, s.f).
		2.2. Espacios de participación Un espacio para la organización de ciudadanas y ciudadanos, que se convocan con base en intereses comunes para fortalecer su capacidad de diálogo con las autoridades de los gobiernos locales, y así incidir en la gestión de lo público local (CPCCS, s.f.).
		2.3. Desarrollo local La inclusión de grupos vulnerables dentro de la cadena de valor y la operación empresarial en las zonas más afectadas por el conflicto armado son acciones que permiten consolidar las economías locales, dado que generan oportunidades para negocios que ya están establecidos, así como estímulos para que surjan unos nuevos (PARES, 2018, p.49)
		2.4. Reparación de víctimas Apoyo a programas de formación y acompañamiento psicosocial para excombatientes y damnificados del conflicto; rehabilitación de víctimas y de miembros de las Fuerzas Armadas heridos en combate (PARES, 2018, p.51)

METACATEGORÍA	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA
CONSTRUCCIÓN DE PAZ La visión de Galtung (2003), se asocia a “contrarrestar los efectos de las violencias estructurales, condicionadas por contextos histórico-sociales bien definidos y su relación con el desarrollo”	3. Responsabilidad social y derechos humanos Promueve una gestión empresarial responsable basada en la mitigación de los impactos negativos, el involucramiento de grupos de interés en el desarrollo de iniciativas, el comportamiento ético y transparente, y la debida diligencia en derechos humanos (PARES,2018,p.43)	3.1. Articulación RS y acuerdos de paz El trabajo con la cadena de valor y el relacionamiento con comunidades no sea un ejercicio aislado de la empresa, sino que esté relacionado con su sector económico y con los planes de desarrollo territorial de las zonas de influencia (PARES, 2018, p.60)
		3.2. Análisis de riesgos y transparencia De manera que se reconozcan las posibles incidencias positivas y negativas de la actividad de la empresa relacionadas con los retos del posconflicto (PARES, 2018, p.60)
		3.3. Relacionamiento con comunidades En dichas poblaciones puede haber víctimas, desplazados, desmovilizados, minorías, miembros de las Fuerzas Armadas heridos en combate, etc. Cada uno de estos grupos tiene particularidades e intereses frente a la actividad de la empresa, así que es importante generar espacios de diálogo en los cuales se acuerden metas comunes y se determinen roles para lograr un trabajo conjunto y la apropiación de los procesos y resultados por la comunidad (PARES, 2018, p.60).
		3.4. Debida diligencia en DDHH Se recomienda seguir la debida diligencia, que es la forma en que una empresa determina qué información necesita para comprender sus riesgos específicos relacionados con los derechos humanos en un momento determinado y en un contexto operacional dado, así como las medidas que necesita adoptar para evitarlos, mitigarlos o compensarlos, según sea el caso (PARES, 2018, p.60)
		3.5. Medidas anticorrupción y rendición de cuentas: El comportamiento ético y transparente es un elemento relevante para hacer buen uso de los recursos públicos, para hacer realidad el desarrollo territorial y para prevenir conflictos relacionados con la gobernabilidad y el uso de los recursos (PARES, 2018, p.60)
METACATEGORÍA	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA
CONSTRUCCIÓN DE PAZ La visión de Galtung (2003), se asocia a “contrarrestar los efectos de las violencias estructurales, condicionadas por contextos histórico-sociales bien definidos y su relación con el desarrollo”	4. Aspectos Socio económicos Crea oportunidades de generación de ingresos para víctimas o excombatientes y promueve el desarrollo socioeconómico de las zonas más afectadas por el conflicto armado (PARES,2018,p.43)	4.1. Empleabilidad Hace referencia a las posibilidades que tiene una persona de encontrar empleo (PARES, 2018, p.47)
		4.2. Creación de empleo. Proceso que tiende a afectar en mayor grado a ciertos grupos vulnerables como jóvenes, adultos mayores, mujeres, comunidades étnicas y víctimas de la violencia, entre otros (PARES, 2018, p.47)
		4.3. Inclusión en cadena de valor. Es el conjunto de procesos que una organización ejecuta para generar valor agregado (es decir, obtener una diferencia positiva entre sus ingresos y sus costos) (PARES, 2018, p.48)
		4.4. Operación en ZOMAC: Empresas creadas a partir de dic 2016(Decreto 1650 de 2017). La localización de una empresa en un territorio específico genera impactos económicos (algunos positivos y otros negativos). Por un lado, crea empleo directo e indirecto para los habitantes del territorio, y por otro lado, realiza compras en los establecimientos locales (PARES, 2018, p.48)
		4.5. PDET (Decreto 893 de 2017) Instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en los municipios priorizados (Presidencia de la República, 2017).

Fuente: elaboración propia con base en Pares (2018)

Con base en este marco conceptual, desde el punto de vista de la RSE, la Herramienta metodológica aborda su vinculación a partir de la ISO 26000 con sus siete materias fundamentales, a saber: 1) Gobernanza; 2) Derechos Humanos; 3) Prácticas laborales; 4) Medio Ambiente; 5) Prácticas Justas de Operación; 6) Asuntos de consumidores; y 7) Participación acti-

va y desarrollo de la comunidad. De acuerdo con la vinculación de los elementos teóricos y definiciones conceptuales descritas, la Herramienta se estructuró con el fin de determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que incentivan o dificultan la materialización de dichas acciones, como se observa en la Tabla 2:

Tabla 2. Vinculación Construcción de Paz e ISO26000

META CATEGORÍA	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADORES DESDE RSE-ISO1000						
			1. Gobernanza	2. Derechos Humanos	3. Prácticas laborales	4. Medio Ambiente	5. Prácticas Justas de Operación	6. Asuntos de consumidores	7. Participación y desarrollo de la comunidad
CONSTRUCCIÓN DE PAZ	1. Tejido social y cultura de paz	1.1. Procesos de reintegración		X					
		1.2. Memoria histórica		X					
		1.3. Perdón y reconciliación		X					
		1.4. Valores desde la organización				X			
		1.5. Mecanismos de diálogo y resolución de conflictos		X					
	2. Gobernanza y fortalecimiento institucional	2.1. Veedurías ciudadanas						X	
		2.2. Espacios de participación						X	
		2.3. Desarrollo local							X
		2.4. Reparación de víctimas		X					
	3. Responsabilidad social y derechos humanos	3.1. Articulación RS y acuerdos de paz				X			
		3.2. Análisis de riesgos y transparencia				X			
		3.3. Relacionamiento con comunidades						X	
		3.4. Debida diligencia en DDHH		X					
		3.5. Medidas anticorrupción y rendición de cuentas					X		
	4. Aspectos Socio económicos	4.1. Empleabilidad			X				
		4.2. Creación de empleo			X				
		4.3. Inclusión en cadena de valor					X		
		4.4. Operación en ZOMAC: (Decreto 1650 de 2017)							X
4.5. PDET (Decreto 893 de 2017)								X	

Fuente: elaboración propia con base en Pares (2018) e ISO26000 (2010)

El modelo de análisis propuesto relaciona las acciones de construcción de paz que se derivan de los Acuerdos de La Habana en el marco de las siete materias fundamentales de la norma internacional ISO 26000 sobre la Responsabilidad Social (RS). La pertinencia de la articulación entre las dos categorías se realizó teniendo en cuenta el marco referencial: conceptual y teórico.

De acuerdo con lo planteado en la ISO 26000, existen dos elementos que resaltan la pertinencia de la Herramienta metodológica; en primer lugar, porque, para la investigación, la Gobernanza se concibe desde una comprensión del rol activo que asume el empresario en la gestión de acciones desde su organización hacia la construcción de paz; y, en segundo lugar, porque suscribe “recomendaciones más detalladas sobre el comportamiento de las organizaciones en relación con la prevención de la violencia directa y la protección de los derechos humanos”. (González, 2016, p. 89). Particularmente el

eje articulador centrado en la Gobernanza requiere una mayor vinculación del empresario frente a estos procesos, teniendo en cuenta sus habilidades gerenciales para la toma de decisiones y gestión integral de las organizaciones, máxime en los retos que implican las mipymes.

La Gobernanza como eje articulador de las habilidades gerenciales hacia la Construcción de Paz

La globalización ha desarrollado nuevas formas de gestión enfocadas a dar respuesta a los problemas sociales y ambientales, requiriendo habilidades concretas en los líderes y empresarios a fin de responder a la demanda del entorno empresarial y la sostenibilidad. Ambrozová et al. (2015), afirman que el desempeño y los resultados de los empresarios se ve relacionado con las habilidades blandas y duras de los directivos; así como en la armonización de sus conocimientos “duros” y sus habilidades socio emocionales “blandas” en la resolución de problemas (Millalén, 2017, p. 54).

En este orden de ideas, la Herramienta metodológica permite analizar el rol activo de los empresarios a partir de sus habilidades, como una forma de evidenciar su disposición personal y visión estratégica a gestionar acciones de RSE hacia la construcción de paz en las áreas locales donde se ubican. Esto es, habilidades blandas internas inherentes al empresario, blandas externas vinculadas al funcionamiento organizacional y habilidades duras relacionadas con sus conocimientos y gestión empresarial.

De tal manera, las habilidades blandas se relacionan con el capital humano avanzado que permite in-

crementar la productividad y competitividad, y con el trabajo calificado e innovación (Millalén, 2017), relacionado con las cualidades personales del empresariado. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) dichos elementos son necesarios para adaptarse al cambio y los nuevos retos, permitiendo generar ideas innovadoras. Lo anterior, permite diferenciar las siguientes habilidades blandas (cognitivas, proactividad, ética-valores, liderazgo, relacionamiento y asociatividad) y las duras (conocimiento; experiencia y competencia profesional; y gestión). En la Tabla 3 se presentan sus definiciones conceptuales.

Tabla 3. Definición conceptual de las habilidades relacionadas con el empresario mipymes

METACATEGORÍA	CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	
CARACTERIZACIÓN DE LOS EMPRESARIOS DESDE SUS HABILIDADES Hace referencia al individuo o grupo de individuos que ejercen el rol de dirección de las organizaciones.	5. Habilidades Blandas - Internas Hacemos referencia a las habilidades que son inherentes al empresario como individuo. Se relacionan al capital humano avanzado que permite incrementar la productividad y competitividad, trabajo calificado e innovación (Millalén, 2017), relacionado con las cualidades personales del empresario y según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) necesarias para adaptarse al cambio y los nuevos retos, permitiendo generar ideas innovadoras.	5.1. Habilidad Cognitiva Las actividades cognitivas son fundamentales para el empresario en cuanto a la toma de decisiones de forma asertiva, fundamentados en el pensamiento crítico, el análisis y la evaluación de resultados (Mangrulkar et al. 2001); en otras palabras, enfocado a la resolución de problemas, actividades y conflictos (Rojas de Escalona, 2010).	
		5.2. Proactividad Se relaciona con la capacidad de generar y emprender proyectos (Agudelo, 2015)	
		5.3. Liderazgo Entendido desde la capacidad de realizar proyectos utilizando las habilidades de individuo en el trabajo en equipo para lograr que la visión del equipo se dirija hacia un desempeño con los estándares más altos de calidad, ello es, a la construcción de la personalidad hacia estándares más exigentes (Cohen, 2008)	
		5.4. Ética y valores La ética y valores, se dirige desde la perspectiva empresarial a aspectos relacionados con el capital moral en cumplimiento de la responsabilidad social (Gamerschlag et al. 2011).	
	6. Habilidades Blandas -Externas Hacemos referencia a las habilidades que establecen el vínculo del empresario con su entorno. Se relacionan al capital humano avanzado que permite incrementar la productividad y competitividad, trabajo calificado e innovación (Millalén, 2017), relacionado con las cualidades personales del empresario y según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) necesarias para adaptarse al cambio y los nuevos retos, permitiendo generar ideas innovadoras.	6.1. Relacionamiento El relacionamiento con los grupos de interés es fundamental para el alcance de los objetivos de una organización en el marco de la Responsabilidad Social Empresarial (Zárate, et. al., 2020, p.2)	
		6.2. Asociatividad (Alianzas) El esfuerzo de cooperación interempresarial que tiene como objetivo mejorar la gestión, la productividad y la competitividad de sus participantes (Mathews, 2014, p.4)	
		7. Habilidades Duras Refieren a conocimiento, experiencias competencias enfocadas a la gestión, en este sentido asociadas a conocimientos específicos (Chan et al., 2015), propios de cada disciplina, área del conocimiento o entorno de la empresa.	
			7.1. Conocimiento; Experiencia y Competencia profesional Conocimientos necesarios para ejecutar un trabajo (Tito y Serrano, 2016, p60)
			7.2. Gestión (cultura organizacional) Administrar una actividad y gobernar el curso de su funcionamiento (Baldwin, 2010, p.13)

Fuente: elaboración propia con base en Pares (2018)

Desde el punto de vista de la ISO 26000, las acciones de RS de los empresarios serán entendidas des-

de su materia fundamental de Gobernanza como se observa en la Tabla 4.

Tabla 4. Vinculación habilidades del empresario mipymes e ISO26000

META CATEGORÍA	CATEGORÍAS	SUBCATEGORÍAS	INDICADORES DESDE RSE-ISO26000
Habilidades del empresario	5. Habilidades Blandas - Internas	5.1. Habilidad Cognitiva	I. Gobernanza
		5.2. Proactividad	
		5.3. Liderazgo	
		5.4. Ética y valores (Referencia apartado 1.4)	
	6. Habilidades Blandas - Externas	6.1. Relacionamiento	
		6.2. Asociatividad (Alianzas)	
	7. Habilidades Duras	7.1. Conocimiento; Experiencia y Competencia profesional	
7.2. Gestión (cultura organizacional)			

Fuente: elaboración propia con base en PARES (2018) e ISO26000 (2010)

3. Resultados

3.1 Diseño de la Herramienta. Batería de preguntas para el diagnóstico de condiciones y acciones de RSE realizadas por las mipymes para la construcción de paz

Con base en los elementos metodológicos y conceptuales, se estructuró como resultado de la investigación la batería de 112 preguntas de percepción y

acción que permiten establecer los aspectos que posibilitan y dificultan las acciones de construcción de paz desde las organizaciones y que se condensan en el Componente Metodológico para el diagnóstico de acciones de responsabilidad social empresarial de las mipymes hacia la construcción de paz territorial, que se presenta en la Tabla 5:

Tabla 5. Batería de preguntas para el diagnóstico para la construcción de paz a través de las acciones de RSE de las mipymes.

Nº	BATERÍA DE PREGUNTAS	Tipo
1. Tejido social y cultura de paz		
1.1. Procesos de reintegración		
1	¿Qué conoce del proceso de reintegración de desmovilizados?	Percepción
2	¿Qué argumentos justifican que los procesos de reintegración de desmovilizados a la vida civil generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
3	¿Cuál ha sido su aporte desde su rol de empresario al proceso de reintegración?	Acción
4	¿Cuál podría ser su aporte como empresario al proceso de reintegración?	Acción
1.2. Memoria histórica		
5	¿Qué conoce usted por memoria histórica?	Percepción
6	¿Qué hechos conoce del conflicto armado en su región?	Percepción
7	¿Qué argumentos justifican que los procesos de memoria histórica generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
8	¿Cuál es su aporte como empresario frente a la construcción de memoria histórica?	Acción
9	¿Cuál es su aporte como empresario frente a la conservación de memoria histórica?	Acción
1.3. Perdón y reconciliación		
10	¿Qué conoce usted por perdón y reconciliación?	Percepción
11	¿Qué argumentos justifican que los procesos de perdón y reconciliación generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
12	¿Cuál es su aporte como empresario a los procesos de perdón y reconciliación?	Acción

1.4. Valores desde la organización		
13	¿Qué argumentos justifican que la misión, visión y valores de su organización están vinculadas a la construcción y fortalecimiento del tejido social?	Percepción
14	¿Qué acciones evidencian que la misión, visión y valores de su organización están vinculadas hacia la construcción y fortalecimiento del tejido social?	Acción
15	¿Qué argumentos justifican que la misión, visión y valores de su organización están vinculadas a la construcción y fortalecimiento de la cultura de paz?	Percepción
16	¿Qué acciones evidencian que la misión, visión y valores de su organización están vinculadas hacia la construcción y fortalecimiento de la cultura de paz?	Acción
1.5. Mecanismos de diálogo y resolución de conflictos		
17	¿Qué acciones evidencian que su organización contribuye a la generación de escenarios de diálogo y resolución de conflictos?	Acción
18	¿Qué tipo de escenarios de diálogo y resolución de conflictos ha utilizado o podría utilizar dentro de su organización?	Acción
19	¿Con qué actores ha desarrollado o podría desarrollar escenarios de diálogo y resolución de conflictos?	Acción
20	¿Qué argumentos justifican que el funcionamiento de los Mecanismos de diálogo y resolución de conflictos generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción

2. Gobernanza y fortalecimiento institucional		
2.1. Veedurías ciudadanas		
21	¿Qué conoce de las veedurías ciudadanas?	Percepción
22	¿Qué argumentos justifican que el ejercicio de veedurías ciudadanas le genera impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
23	¿En qué actividades de la organización ha recibido un control social mediante veedurías ciudadanas?	Acción
24	¿Qué acciones evidencian que en su organización se realizan veedurías ciudadanas que aportan hacia la construcción de paz?	Acción
2.2. Espacios de participación		
25	¿Qué comprende por espacios de participación ciudadana?	Percepción
26	¿Cuáles espacios de participación ciudadana se generan desde su organización?	Acción
27	¿Qué argumentos justifican que los espacios de participación ciudadana le generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
28	¿Qué acciones evidencian que en su organización se generan espacios de participación ciudadana que aportan hacia la construcción de paz?	Acción
2.3. Desarrollo local		
29	¿Qué conoce por desarrollo local?	Percepción
30	¿Qué argumentos justifican que la construcción de paz genera impactos (positivos o negativos) en el desarrollo local?	Percepción
31	¿Qué argumentos justifican que el desarrollo local genera impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
32	¿Qué acciones evidencian que en su organización se generan espacios de desarrollo local para la construcción de paz?	Acción
33	¿Qué conoce acerca de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS?	Percepción
34	¿Qué acciones se evidencian desde su organización para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS?	Acción
35	¿Qué argumentos justifican que el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible genera impactos (positivos o negativos) hacia la construcción de paz?	Percepción
36	¿Qué acciones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible se evidencian desde su organización hacia la Construcción de Paz?	Acción

2.4. Reparación de víctimas		
37	¿Qué conoce por reparación a las víctimas?	Percepción
38	¿Qué argumentos justifican su percepción frente a los procesos de reparación económica y simbólica de las víctimas?	Percepción
39	¿Qué mecanismos de reparación de víctimas conoce?	Percepción
40	¿Qué argumentos considera para definir si los procesos de Reparación de víctimas generan beneficios a su organización?	Percepción
41	Teniendo en cuenta la necesidad de superar la vulnerabilidad de las víctimas y el deber de solidaridad del sector privado en apoyar a las autoridades en los procesos de reparación, ¿cuáles son o serían las acciones desarrolladas o por desarrollar desde su organización para apoyar dichos procesos de reparación?	Acción

3. Responsabilidad social y derechos humanos		
3.1. Articulación RS y acuerdos de paz		
42	¿Qué conoce por Responsabilidad Social Empresarial?	Percepción
43	¿Qué conoce de los acuerdos del Proceso de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC?	Percepción
44	¿Qué argumentos justifican que los Acuerdos de Paz generan impactos (positivos o negativos) al área local?	Percepción
45	¿Qué argumentos justifican que los Acuerdos de Paz generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
46	¿Qué argumentos justifican que la Responsabilidad Social Empresarial contribuye a la construcción de paz?	Percepción
47	¿Qué argumentos justifican que los procesos de Responsabilidad Social Empresarial hacia la construcción de paz generan impactos (positivos o negativos) a su organización?	Percepción
48	¿Qué actividades de Responsabilidad Social ha desarrollado o podría desarrollar desde su organización?	Acción
49	¿Qué actividades de Responsabilidad Social ha desarrollado o podría desarrollar desde su organización hacia la construcción de paz?	Acción
3.2. Análisis de riesgos y transparencia		
50	¿Qué conoce acerca de los riesgos e impactos (positivos y negativos) de las actividades de su organización en los aspectos sociales, económicos y ambientales?	Percepción
51	¿Cómo evalúa los riesgos e impactos en los aspectos social, económico y ambiental de las actividades de su organización?	Acción
52	¿Cómo está constituido el plan de acciones de su organización que prevenga y potencie los riesgos e impactos de sus actividades en los aspectos social, económico y ambiental?	Acción
53	¿Qué argumentos justifican que el plan de acciones para los riesgos e impactos de su organización aporta a la construcción de paz en el área local?	Percepción
54	¿Qué buenas prácticas implementa su organización para mitigar y potenciar los riesgos e impactos de las actividades en los aspectos económico, social y ambiental?	Acción
3.3. Relacionamiento con comunidades		
55	¿Qué conoce por relacionamiento con las comunidades del área local?	Percepción
56	¿Qué argumentos justifican que el relacionamiento con las comunidades impacta (de manera positiva o negativa) los procesos de construcción de paz?	Percepción
57	¿Qué argumentos justifican que el relacionamiento con las comunidades genera impactos (positivos y negativos) en su organización?	Percepción
58	¿Qué acciones desarrolla su organización para el relacionamiento con las comunidades del área local?	Acción
59	¿Qué acciones desarrolla su organización para el relacionamiento con las comunidades del área local enfocado en construcción de paz?	Acción
60	¿Qué argumentos justifican que la creación de redes con actores locales genera iniciativas conjuntas hacia la construcción de paz?	Percepción
61	¿Qué actores locales considera relevantes para la generación de inversión social hacia la construcción de paz?	Percepción
62	¿Qué argumentos justifican que una red en construcción de paz en el área local le genera beneficios a su organización?	Percepción
63	¿Participa o le gustaría participar en alguna red que genere iniciativas conjuntas hacia la construcción de paz?	Acción
64	¿Cuándo la organización planifica realizar inversión social considera aliarse con otras organizaciones con el fin de maximizar sinergias, recursos, conocimientos y habilidades?	Acción

2.4. Reparación de víctimas		
37	¿Qué conoce por reparación a las víctimas?	Percepción
38	¿Qué argumentos justifican su percepción frente a los procesos de reparación económica y simbólica de las víctimas?	Percepción
39	¿Qué mecanismos de reparación de víctimas conoce?	Percepción
40	¿Qué argumentos considera para definir si los procesos de Reparación de víctimas generan beneficios a su organización?	Percepción
41	Teniendo en cuenta la necesidad de superar la vulnerabilidad de las víctimas y el deber de solidaridad del sector privado en apoyar a las autoridades en los procesos de reparación, ¿cuáles son o serían las acciones desarrolladas o por desarrollar desde su organización para apoyar dichos procesos de reparación?	Acción

4. Aspectos Socio económicos		
4.1. Empleabilidad		
74	¿Qué argumentos justifican su acuerdo o desacuerdo con los procesos de empleabilidad de las víctimas y excombatientes en el área local?	Percepción
75	¿Qué argumentos justifican que los procesos de empleabilidad a víctimas y excombatientes generan impactos (positivos y negativos) hacia la construcción de paz del área local?	Percepción
76	¿Qué argumentos justifican que los procesos de empleabilidad a víctimas y excombatientes generan impactos (positivos y negativos) hacia su organización?	Percepción
77	¿Qué argumentos justifican que los procesos de empleabilidad a víctimas y excombatientes generan impactos (positivos y negativos) hacia el área local?	Percepción
78	¿Qué conoce acerca de los beneficios legales de la empleabilidad de víctimas y excombatientes del área local?	Percepción
79	¿Qué acciones desarrolla o ha desarrollado para promover la empleabilidad a víctimas y excombatientes del área local?	Acción
80	¿Qué argumentos justifican en su organización la contratación de víctimas y excombatientes del área local?	Percepción
4.2. Creación de empleo.		
81	¿Qué argumentos justifican su acuerdo o desacuerdo con los procesos de creación de empleo para las víctimas y excombatientes en el área local?	Percepción
82	¿Qué argumentos justifican para definir si los procesos de creación de empleo para víctimas y excombatientes mejora los procesos de construcción de paz del área local?	Percepción
83	¿Qué argumentos justifican que la creación de empleo para víctimas y excombatientes del área local genera beneficios a su organización?	Percepción
84	¿Qué acciones desarrolla o ha desarrollado para promover la creación de empleo a víctimas y excombatientes del área local?	Acción
85	¿Qué argumentos justifican en su organización la creación de empleo para víctimas y excombatientes del área local?	Percepción
4.3. Inclusión en cadena de valor.		
86	¿Qué argumentos justifican su acuerdo o desacuerdo con la contratación en la cadena de valor de su organización, de personas u organizaciones constituidas por parte de víctimas y excombatientes?	Percepción
87	¿Qué acciones desarrolla o ha desarrollado para promover la inclusión de víctimas y excombatientes en la cadena de valor de su organización?	Acción
88	¿Qué argumentos justifican que la inclusión de víctimas y excombatientes en la cadena de valor de su organización genere impactos (positivos y negativos) en la misma?	Percepción
89	¿Qué acciones evidencian que su organización incluye o ha incluido víctimas y excombatientes en la cadena de valor?	Acción
90	¿Qué argumentos justifican que la inclusión de víctimas y excombatientes en la cadena de valor de su organización generan impactos (positivos y negativos) hacia la construcción de paz del área local?	Percepción
4.4. Operación en ZOMAC: -empresas creadas a partir de dic 2016(Decreto 1650 de 2017)		
91	¿Qué conoce sobre zonas más afectadas por el conflicto armado-ZOMAC?	Percepción
92	¿Qué argumentos justifican que operar en una zona ZOMAC genera algún impacto (Positivo y/o negativo) a su organización y al área local?	Percepción
93	¿Qué acciones realiza o ha realizado para que su organización sea beneficiaria del incentivo tributario establecido en el Decreto 1650/2017 para las zonas ZOMAC?	Acción
94	¿Qué acciones realiza o ha realizado para que su organización se acoja a la financiación de proyectos de inversión en infraestructura aprobados por la Agencia para la Renovación del Territorio?	Acción
95	¿Además del apoyo a población afectada por el conflicto armado, de qué otra manera su organización ha contribuido a cerrar brechas socioeconómicas en el área local?	Acción

4.5. PDET (Decreto 893 de 2017)		
96	¿Qué conoce por un Plan de Ordenamiento con Enfoque Territorial-PDET?	Percepción
97	¿Qué acciones realiza o ha realizado su organización en la definición de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET?	Acción
98	¿Qué acciones realiza o ha realizado su organización para tener en cuenta a la comunidad al planificar proyectos de inversión social en el área local?	Acción
99	¿Qué acciones realiza o ha realizado su organización en la definición de los programas sociales que fomenten la construcción de paz?	Acción
100	¿Qué acciones realiza o ha realizado su organización para que los proyectos de inversión social en los que participa sean sostenibles en el tiempo?	Acción

Fuente: elaboración propia

Tabla 6. Batería de preguntas para el diagnóstico de las habilidades de los empresarios hacia acciones de RSE en construcción de paz desde las mipymes

5. Habilidades Blandas - Internas		
5.1. Habilidad Cognitiva		
101	Sobre toma de decisiones estratégicas: ¿Qué argumentos justifican que las decisiones que se toman en su organización tienen en cuenta sus objetivos misionales y del contexto?	Percepción
102	Sobre toma de riesgos: ¿Qué argumentos justifican que para la toma de decisiones en su organización se tienen en cuenta los riesgos a los que ésta se enfrenta?	Percepción
103	Sobre habilidad para innovar: ¿Qué acciones demuestran que en su organización se generan ideas innovadoras para hacerla más competitiva?	Acción
104	Sobre la gestión del riesgo: ¿Qué argumentos justifican que en su organización se establecen mecanismos que tienen en cuenta la percepción sobre la gestión del riesgo?	Percepción
5.2. Proactividad		
105	Sobre exploración de nuevas oportunidades: ¿Qué acciones realiza o ha realizado para que en su organización se exploren nuevas oportunidades de mercado?	Acción
106	Sobre conocimiento del entorno empresarial: ¿Qué argumentos justifican que en su organización se tiene en cuenta el conocimiento general de su entorno empresarial para mejorar su desempeño?	Percepción
107	Sobre comunicación estratégica: ¿Qué argumentos justifican que en su organización se practica la Comunicación estratégica tanto interna como externa?	Percepción
5.3. Liderazgo		
108	¿Qué argumentos justifican que las decisiones que se toman en su organización obedecen a un liderazgo de carácter estratégico?	Percepción
5.4. Ética y valores		
xx	Se asume su análisis a partir de las preguntas del apartado (1.4. valores desde la organización; preguntas 13 a 18)	Percepción y Acción

6. Habilidades Blandas -Externas		
6.1. Relacionamiento		
109	¿Qué argumentos justifican que en su organización se potencian las redes institucionales para mejorar su desempeño organizacional?	Percepción
6.2. Asociatividad (Alianzas)		
110	¿Qué argumentos justifican que en su organización se implementan alianzas institucionales para mejorar su desempeño organizacional?	Percepción

7. Habilidades Duras		
7.1. Conocimiento; Experiencia y Competencia profesional		
111	Sobre fundamentación de acciones estratégicas: ¿Qué argumentos justifican que la toma de decisiones en su organización está basada en los aspectos de conocimiento, experiencia o competencia profesional?	Percepción
7.2. Gestión (cultura organizacional)		
112	¿Qué argumentos justifican que las decisiones que se toman en su organización tengan en cuenta su cultura interna y los objetivos estratégicos?	Percepción

Fuente: elaboración propia

3.2 Factores que incentivan o dificultan las acciones de construcción de paz desde la materia fundamental de RSE, Gobernanza, de la ISO 26000

Gobernanza es el sistema que una organización implementa para la toma de decisiones encaminadas a lograr sus objetivos. Es el factor más importante para hacer posible que toda empresa se responsabilice de los impactos de sus decisiones y actividades, y para integrar la responsabilidad social en toda la organización y sus relaciones. En tal sentido, dada su importancia como elemento generador de las acciones hacia la construcción de paz desde las mipymes, se presentan a continuación, los principales resultados que desde esta materia fundamental, potencian u obstaculizan las acciones de las mipymes hacia la construcción de paz en Florencia, Caquetá, a partir de la aplicación de la herramienta aquí diseñada.

Los elementos que se analizaron desde esta materia fundamental fueron las habilidades del empresario, subdivididas en blandas (internas - externas) y duras.

Habilidades blandas-internas

Se establecen cuatro dimensiones a ser evaluadas desde las percepciones de los empresarios: habilidad cognitiva, proactividad, liderazgo y, ética y valores.

- » La habilidad cognitiva está relacionada con la forma como los empresarios conciben y procesan la información que les llega del entorno y que les sirve para la toma de decisiones desde sus organizaciones. Los resultados en este aspecto muestran una condición positiva, en la medida que los empresarios sí toman decisiones basados en sus objetivos misionales, conocen y gestionan los riesgos organizacionales y reaccionan a futuro, con base en ideas innovadoras.
- » La proactividad está relacionada con la manera como los empresarios se enfrentan al futuro de sus organizaciones con la información que les genera el entorno donde se ubican y con la firme decisión de anticiparse al cambio. Los resultados en este aspecto muestran una condición positiva, puesto que los empresarios establecen acciones que permiten identificar y explorar nuevas oportunidades en el merca-

do para el mejoramiento de la organización a partir del conociendo de su entorno (marco legal, mercado, institucionalidad, etc.), con el fin de lograr una buena articulación y mejorar el desempeño de su organización.

- » El liderazgo está relacionado con la forma como los empresarios asumen sus decisiones e influyen en su grupo de colaboradores para el logro de los objetivos propuestos. Los resultados en este aspecto muestran una condición positiva en la medida que las decisiones del empresario se establecen mediante un liderazgo democrático que da participación a sus colaboradores.
- » La ética y valores están relacionadas con el proceder de los empresarios y que se convierte en el eje regulador de su conducta en el entorno empresarial. Los resultados en este aspecto muestran una condición positiva, en la medida que los empresarios resaltan la promoción del comportamiento ético de las mipymes frente a sus grupos de interés: empleados, consumidores, proveedores y comunidad.

Habilidades blandas-externas

Se establecen dos dimensiones a ser evaluadas desde las percepciones de los empresarios: el relacionamiento y la asociatividad.

- » En cuanto a la dimensión de relacionamiento, los resultados muestran una condición positiva, en la medida que los empresarios conciben la dimensión empresarial desde aspectos de colaboración, por lo que generan acciones que potencian el relacionamiento de su organización con el fin de lograr una buena articulación y mejora de su desempeño.
- » En cuanto a la dimensión de asociatividad, los resultados muestran también una condición positiva, en la medida que los empresarios, a partir del relacionamiento que generan con su entorno desde la concepción de colaboración, también logran establecer alianzas estratégicas para el mejoramiento de su organización.

Habilidades duras

Se establecen dos dimensiones a ser evaluadas desde las percepciones de los empresarios: el cono-

cimiento, experiencia y competencia profesional en que basa sus decisiones; y la gestión.

- » En cuanto a la dimensión de conocimiento, experiencia y competencia profesional del empresario, los resultados muestran una condición positiva, en la medida que las decisiones del empresario están basadas en una mezcla de conocimientos, experiencias y competencia profesional y de sus colaboradores, produciendo una gestión empresarial más acorde a su interrelación con el entorno local en el que se ubica.
- » En cuanto a la dimensión de gestión del empresario, los resultados muestran una condición positiva en la medida que los empresarios implementan acciones basadas en una cultura organizacional alineadas a la misión, visión y plan estratégico definido.

El entorno positivo que se ha estructurado desde la Gobernanza muestra un escenario adecuado para la vinculación de los empresarios mipymes hacia las acciones de construcción de paz, por lo que debe ser aprovechado para el mejoramiento de sus capacidades de RS, así como de su implicancia en la gestión de proyectos sociales que continúen incentivando su participación en acciones de empleabilidad de víctimas y excombatientes del conflicto armado interno.

4. Conclusiones

Los procesos RSE se instauraron con gran ímpetu en la dinámica corporativa hacia finales de la década de los ochenta con el Informe Brundtland (1987),² sin embargo, dichos procesos aún no logran establecerse como elemento central de los planes estratégicos de las mipymes. Así lo demuestran investigaciones realizadas en torno a estas organizaciones donde se resalta la desconfianza de dichos empresarios frente a los compromisos que la RSE trae consigo. Se resaltan, en su mayoría, situaciones negativas aso-

ciadas al desconocimiento de los directivos de estas organizaciones, como, por ejemplo, que son un costo operativo adicional; que son asuntos exclusivos de las grandes empresas; o, que es una responsabilidad exclusiva del Estado (Prandi, M. & Lozano, J. M., 2010; González, 2016; Sepúlveda, Moreno, Tovar Villalba & Villarraga, 2016).

Adicionalmente, hay un desconocimiento del empresariado frente a las acciones que desde la RSE se pueden realizar hacia la construcción de paz. Frente a esto, se ha planteado, entre otras, la guía de la Cámara de Comercio de Bogotá-CCB (2014), que se articuló desde los diez principios de Pacto Global de las Naciones Unidas; o la guía *¿Cómo construir paz desde las empresas?* de la Fundación Ideas Para la Paz (2015), que se estructuró en torno a seis dimensiones bien definidas: gestión estratégica para la paz; desarrollo socioeconómico inclusivo; sostenibilidad ambiental; institucionalidad y participación democrática; capital humano; y, reconciliación y convivencia. Guías institucionales diseñadas con la firme intención de generar “sensibilización” y promoción de la construcción de paz desde el sector empresarial en Colombia.

Desde allí, la Herramienta metodológica que se presenta es el resultado de un análisis riguroso entre las vinculaciones de las categorías mencionadas, cuyas preguntas se enfocan desde dos tipos: por una parte, indagando sobre la percepción de los empresarios y, por otra, frente a las acciones que desde las mipymes realiza o estaría dispuesto a realizar en el marco de las siete materias fundamentales de la RSE hacia la construcción de paz territorial, con un énfasis particular desde la gobernanza, desde las habilidades gerenciales del empresariado. Los resultados obtenidos desde la Gobernanza muestran, para el caso de Florencia, Caquetá, un escenario propicio de los empresarios hacia las acciones de construcción de paz. En tal sentido, se espera que la Herramienta metodológica para el diagnóstico de acciones de responsabilidad social empresarial de las mipymes hacia la construcción de paz territorial, sirva como base para establecer estrategias de RSE desde las mipymes y en las áreas afectadas por el conflicto armado.

² Ver al respecto RSE en América Latina: breve recorrido por los años 1900 a 1970 (Romero, 2014). Quien señala al respecto: La RSE es un concepto inconfundiblemente ligado al de sustentabilidad o sostenibilidad, a partir del llamado de atención que significó el Informe Brundtland (originalmente llamado Nuestro Futuro Común) en 1987 al definir el Desarrollo Sustentable como ‘el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender a sus necesidades’. (p.3).

5. Referencias

- Agencia Colombiana para la Reintegración-ACR. (2016). *Anuario de Reintegración 2016: La ACR a la vanguardia del postconflicto*. <http://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Anuario%20ACR%202016.pdf>
- Agudelo, N. L. (2015). Recursos relacionales para la empleabilidad en profesionales recién egresados de una universidad pública. [Tesis de Maestría en Psicología, Universidad del Valle, Santiago de Cali]. <http://hdl.handle.net/10893/8844>
- Álvarez R. K. T. (2015). Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. [Trabajo Final de Máster en Desarrollo Local e Innovación Territorial- Universidad de Alicante]. <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/49586>
- Ambrozová, E., Koleňák, J., Ullrich, D., & Pokorný, V. (2015). *Corporate environment and the abilities required of professional managers*. Paper presented at the Proceedings of the 25th International Business Information Management Association Conference - Innovation Vision 2020: From Regional Development Sustainability to Global Economic Growth, IBIMA 2015, 753-769. www.scopus.com
- Arteaga, B., Walteros, D., Puentes, J., Salcedo, D., Andrade, O., Bautista, D., & Baños, L. (2012). Empresa y Construcción de Paz. *Cuadernos paz a la carta*, 3. https://www.utadeo.edu.co/files/collections/documents/field_attached_file/cuaderno3.pdf
- Baldwin, C. (2010). *Gestión empresarial*. Firms Press.
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Tercera edición. Bogotá: Pearson Educación.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2014). *Guía para trabajar en la construcción de la paz*. <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/24799>
- Caro, P. D. L. (2018). Lineamientos para la definición de una Política de Responsabilidad Social Empresarial en la PYME COSECAD—Colombian Security Academy del Sector de Vigilancia y Seguridad Privada (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá). <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/69690/DavidCaroPedreros.2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Chan, J., Goh, J. y Prest, K. (2015). Soft Skills, Hard Challenges. *International Higher Education*. <https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/china>
- Cohen, W. (2008). *En clase con Drucker*. Editorial Norma.
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS. (S.f). Espacios de participación. <http://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas/espacios-de-participacion/>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social-CPCCS. (S.f). Mecanismos: veedurías Ciudadanas. <https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/control-social/veedurias-ciudadanas/>
- Cortés, Á., Torres, A., López-López, W., Pérez, C., y Pineda-Marín, C. (2016). Comprensiones sobre el perdón y la reconciliación en el contexto del conflicto armado colombiano. *Psychosocial intervention*, 25(1), 19-25. <http://scielo.isciii.es/pdf/inter/v25n1/original3.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz. (2015). *¿Cómo construir paz desde las empresas?* Volumen 9 (2015). <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/590fb882ac88a.pdf>
- Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). *Invirtiendo en el futuro: Guía para construir paz desde el sector empresarial en Colombia*. Bogotá: Pares. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/05/FINAL-GUIA-ilovepdf-compressed.pdf>
- Fuquen, M. E. (2003). Los conflictos y las formas alternativas de resolución. *Tabula rasa*, (1), 265-278. <https://revistas.unicolmayor.edu.co/index.php/tabularasa/article/view/1694>
- Gamerschlag, R., M. Iler, K. y Verbeeten, F. (2011), "Determinants of voluntary CSR disclosure: empirical evidence from Germany", *Review of Managerial Science*, Vol. 5, Num. 2-3, pp. 233-262. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s11846-010-0052-3.pdf>
- González, J. A. (2016). Empresa privada: principal socio en el posconflicto y la construcción de la paz. *Revista Panorama*, 10(18), 84-92. <https://doi.org/10.15765/pnrm.v10i18.823>

- Guiliany, J. G., Durán, S. E., Parra, M. A., & Caraballo, R. M. (2018). Inserción, integración y equidad en el ámbito laboral: Escenario empresarial posconflicto en Colombia. *Revista de ciencias sociales*, 24(3), 36-49. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7025046>.
- Hernández, G., Barrios, I., & Jiménez, A. (2017). El aporte del empresario barranquillero en el postconflicto: una mirada desde la responsabilidad social empresarial. *Novum*, 7, 131-145. <http://bdigital.unal.edu.co/68010/>
- ISO26000 (2010). *Guía de responsabilidad social*. Ginebra.
- Jason, M., y Medina, B. J.P. (2016) ¿Cómo pueden las empresas ser constructoras de paz efectivas a nivel local? Evidencia de Colombia [How Businesses Can Be Effective Local Peacebuilders – Evidence from Colombia], *PRIO Policy Brief*, 27. Oslo: PRIO. <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=9304>
- López, C. (2007). Valores Organizacionales y desempeño corporativo. *Gestiopolis.com*. <https://www.gestiopolis.com/valores-organizacionales-desempeno-corporativo/>
- Mathews, J. C. (2014). Asociatividad empresarial. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. <http://hdl.handle.net/11354/2373>
- Millalén, F. V. (2017). Infusión de habilidades blandas en el currículo de la educación superior: Clave para el desarrollo de capital humano avanzado. *Revista Akadèmeia*, 15(1), 53-73. <http://190.98.240.13/index.php/rakad/article/view/137>
- Navas, C. F., & Cubides, C. J. (2018). Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en periodo de posconflicto: un reto por cumplir. En, J. Cubides Cárdenas & T. G. Vivas Barrera (Eds.). *Responsabilidad internacional y protección ambiental* (pp. 261-279). Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia. <https://hdl.handle.net/10983/20304>. <https://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/20304>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE). (2011). *Skills for innovation and Research*, OCDE Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097490-en>. https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/skills-for-innovation-and-research_9789264097490-en#page11
- Prandi, M., & Lozano, J. M. (Eds.). (2010). *La RSE en contextos de conflicto y posconflicto: de la gestión del riesgo a la creación de valor*. Bellaterra: Escola de Culturade Pau (UAB)/ Instituto de Innovación social (ESADE). http://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/ecp/20161219045051/pdf_1092.pdf
- Presidencia de la República. (2017). Colombia renace: posconflicto. ¿Qué es un PDET?. Alta Consejería para el posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad. <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170718-pdet/que-son-pdet.html>
- Rojas de Escalona, B. R. (2010). Solución de problemas: una estrategia para la evaluación del pensamiento creativo. *Sapiens Revista Universitaria de Investigación*, 11(1), 117-125. <http://www.redalyc.org/pdf/410/41021794008.pdf>
- Tito, M. M., y Serrano, O. B. (2016). Desarrollo de soft skills una alternativa a la escasez de talento humano. *INNOVA Research Journal*, 1(12), 59-76. <https://doi.org/10.33890/innova.v1.n12.2016.81>
- Zárate-Rueda, R., Beltrán-Villamizar, y. I., y González-García, c. A. (2020). Relacionamiento con stakeholders en el marco de la responsabilidad social empresarial. *Revista Espacios*. ISSN, 798, 1015. <http://es.revistaespacios.com/a20v41n32/a20v41n32p20.pdf>

Nacionalismo de los recursos y desarrollo sostenible en los países andinos. Una evaluación preliminar

Resource Nationalism and Sustainable Development in the Andean Countries.
A Preliminary Evaluation

Rafael Domínguez Martín¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Revisión Bibliográfica

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autor

¹ Catedrático de Historia e Instituciones Económicas, Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria (España). Director del Grupo de Investigación sobre Desarrollo Humano y Cooperación Internacional (Cátedra COIBA).

Correo electrónico: rafael.dominguez@unican.es

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5938-0023>

Cómo citar:

Domínguez Martín, R. (2021). Nacionalismo de los recursos y desarrollo sostenible en los países andinos. Una evaluación preliminar. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 58-77
DOI: [10.21500/23825014.5760](https://doi.org/10.21500/23825014.5760)

 OPEN ACCESS



Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre el nacionalismo de los recursos y el desarrollo sostenible en cinco países andinos (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile), antes, durante y después del *boom* de los precios de los *commodities*. La hipótesis de trabajo, formulada a contracorriente de la visión neoliberal sobre la maldición de los recursos, es que no hay una correspondencia entre la alta dependencia de los recursos, los estilos nacionalistas de gobernanza y el bloqueo al desarrollo sostenible. El artículo concluye con una evaluación preliminar del desempeño económico, social y ambiental que confirma la hipótesis. Esto significa que los diseños institucionales son una restricción que puede y debe ser modificada por la agencia colectiva para que la gobernanza soberana sobre los recursos naturales cumpla sus fines socialdesarrollistas, tal y como evidencian los casos opuestos de Ecuador y Chile.

Palabras clave: nacionalismo de los recursos, gobernanza, desarrollo sostenible, extractivismo, economía política institucionalista

Abstract

The objective of this article is to analyze the relationship between resource nationalism and sustainable development in five Andean countries (Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia and Chile), before, during and after the commodity prices boom. The working hypothesis, formulated against the current neoliberal vision of the resource curse, is that there is no correspondence between the high dependence on resources, nationalist styles of governance and the blockade of sustainable development. The article concludes with a preliminary assessment of economic, social and environmental performance that confirms the hypothesis. This means that institutional designs are a constraint that can and must be modified by the collective agency so that sovereign governance over natural resources fulfills its social-developmental purposes as evidenced by the opposing cases of Ecuador and Chile.

Keywords: resource nationalism, governance, sustainable development, extractivism, institutionalist political economy .

1. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar la relación entre el nacionalismo de los recursos y el desarrollo sostenible en cinco países andinos (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile), antes, durante y después del último *boom* de los precios de los *commodities*. La hipótesis de trabajo, formulada a contracorriente de la visión neoliberal sobre la maldición de los recursos, es que no hay una correspondencia entre la alta dependencia de los recursos, los estilos nacionalistas de gobernanza de los mismos y el bloqueo al desarrollo sostenible, entendido desde la perspectiva ecodesarrollista latinoamericana como “una transformación estructural hacia la triple sostenibilidad, haciendo foco principalmente en la transición hacia actividades económicas de menor impacto ambiental y mayor inclusión social” (Möhle & Schteingart, 2021, p. 53).

El marco teórico parte de la revisión crítica de la literatura sobre el nacionalismo de los recursos y de su concepto medular (gobernanza de los recursos naturales), que tiene un fuerte sesgo neoliberal y cuyos supuestos se cuestionan a partir del paradigma de la economía política institucionalista (Chang, 2002). La metodología aplicada es una combinación de evaluación cualitativa-cuantitativa a un conjunto de indicadores representativos de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental), un concepto este último que, a pesar de ser altamente debatido, se asume como variable dependiente dado el origen de la investigación en una consultoría para un organismo de Naciones Unidas.¹

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera se realiza una caracterización institucional de cada uno de los países a partir de la discusión del concepto de nacionalismo de los recursos y con la aplicación del concepto nacionalismo (purgado de supuestos neoliberales) a los distintos estilos de extractivismo andino. En la segunda, tercera y cuarta secciones se perfilan los indicadores de desempeño económico,

¹ Por limitaciones de espacio, no se incluyen todos los datos de base del análisis, que hacen parte de una consultoría para la CEPAL de 2019 en la que se estableció la delimitación geográfica a los cinco países analizados. Los lectores interesados pueden solicitarlos al correo domingur@unican.es. La revisión bibliográfica del artículo se ha actualizado hasta marzo de 2022.

social y ambiental de los cinco países y se proporciona una evaluación de síntesis. El trabajo cierra con las principales conclusiones.

2. Nacionalismo de los recursos y estilos de extractivismo

El nacionalismo de los recursos es un término que nació a inicios de la década de 1970 (Pryke, 2017), durante el segundo ciclo de privatización-nacionalización (1950-1980) de la gobernanza de los recursos naturales (Haslam & Heidrich, 2016). La noción de ciclo aplicada a la gobernanza de los recursos naturales tiene una base macroeconómica ligada a la evolución de los precios de los mismos y otra microeconómica centrada en la teoría de la negociación obsoleta. Esta teoría describe el modelo conflictivo de relación entre el gobierno de un país rico en recursos y una empresa extranjera para explotarlos. De acuerdo al modelo, en la etapa inicial de negociación, que coincide con la coyuntura bajista de los precios, “las compañías tienen la ventaja de capital, tecnología y habilidades gerenciales, que se reflejan en los términos del acuerdo mutuo. Sin embargo, una vez que la empresa inicia el proceso de extracción, las inversiones de capital fijo se quedan ancladas, y el país anfitrión puede acceder con del tiempo a la tecnología y habilidades gerenciales. Este proceso inevitablemente inclina la asimetría de poder a favor de los gobiernos y conduce a una renegociación de los términos del acuerdo inicial” (Arbatli, 2018, p. 104). Dicha renegociación (que suele estar incentivada por el alza de los precios internacionales del producto explotado en cuestión) puede acabar con la creación de una compañía estatal como alternativa nacional a las compañías privadas extranjeras para la explotación de los recursos (Pryke, 2017).

Tras quedar prácticamente fuera del radar de la academia, en el siguiente ciclo de privatización-nacionalización de la gobernanza de los recursos naturales (1990-2015), el nacionalismo de los recursos volvió a tomar fuerza a partir del auge de los precios de las materias primas, cuando en varios países de América Latina (Venezuela, Bolivia y Ecuador) se sucedieron acciones para maximizar los ingresos públicos y recuperar el control estatal estratégico sobre los recursos.

El nacionalismo de los recursos puede caracterizarse tentativamente en términos de estrategia, como “las formas variadas de involucramiento del Estado en la extracción, procesamiento y venta de recursos naturales” (Pryke, 2017, p. 474), pero también alude a sus potenciales fines desarrollistas: a “los modos en que el poder político es ejercido para controlar la distribución económica de las rentas derivadas de los sectores de recursos naturales” (Childs, 2016, p. 539). Es decir, en el nacionalismo de los recursos no solo importa el nivel de recaudación, sino también el destino de esta.²

En este sentido, la literatura que se ha ocupado de este fenómeno ha tenido un sesgo neoliberal muy marcado. El nacionalismo de los recursos se describe como un juego de suma cero entre Estados y multinacionales (Kretzschmar, Kirchner & Sharifzyanova, 2010), en el que el nacionalismo de los recursos, entendido como las “políticas proteccionistas” que “incrementan las regulaciones hostiles contra la inversión extranjera” (Arbatli, 2018, p. 103) o cualquier clase de medida que establezca condiciones a dicha inversión, se tiende a identificar como un riesgo o barrera para el crecimiento.

Se pueden establecer varias dimensiones del nacionalismo de los recursos en razón de sus motivaciones, métodos, naturaleza cíclica y como variable del discurso político. En cuanto a las motivaciones, se considera que la principal es la captura de las rentas económicas derivadas de los recursos por parte del Estado soberano (Pryke, 2017), la cual es incentivada a medida que los precios internacionales de los recursos suben y ponen en marcha procesos de negociación obsoleta.

En relación con los métodos, el nacionalismo de los recursos es “el conjunto completo de estrategias que un Estado anfitrión utiliza para aumentar el control sobre la riqueza de sus recursos naturales a expensas de la participación e inversión extranjera”

² Así se recoge en la definición de Haslam y Heidrich (2016, p. 1), en donde se aúnan los elementos de “la maximización de los ingresos públicos; ... y la mejora de los efectos de derrame desarrollista de la actividad extractiva”, por medio de “la afirmación del control estatal estratégico”.

(Arbatli, 2018, p. 102). Entre tales estrategias es necesario tener en cuenta el cambio producido en la fase de renacionalización del último ciclo en la que, en vez de las expropiaciones directas de la década de 1970, se recurrió a la “expropiación indirecta (progresiva)”, con medidas tales como cambios en la legislación, límites a la repatriación de beneficios, renegociación de los contratos existentes, controles nacionales de precios, cambios impositivos adversos para las compañías, limitaciones a la producción y restricciones a la exportación (Arbatli, 2018 p. 105).

Esto último alude a la naturaleza cíclica del nacionalismo de los recursos, que está motivada por las fluctuaciones de los precios internacionales: cuando los precios suben, hay mayores incentivos para capturar las rentas que activan los procesos de renegociación, como ocurrió durante la década de 1970 o el último *boom* de los precios; cuando los precios caen se tiende a fomentar la apertura al capital extranjero (Haslam & Heidrich, 2016; Koch & Perreault, 2018; Arbatli, 2018), como indica el rápido inicio del nuevo ciclo de privatización-nacionalización ante la caída de los ingresos a partir de 2015 (Hanni, Jiménez & Ruelas, 2019).

Finalmente, el nacionalismo de los recursos forma parte del imaginario de las identidades nacionales construido sobre la idea de que “la riqueza nacional debería ser usada para el beneficio de la nación” (Young, 2017, p. 1). Así, los recursos naturales se consideran constitutivos del patrimonio nacional, y por razones patrióticas y de interés público no se deberían entregar a manos extranjeras (Koch & Perreault, 2018).

Aunque algunos autores afirman que el término nacionalismo de los recursos se aplica “sin prejuicio de la orientación política” (Haslam & Heidrich, 2016, p. 8), es evidente que la disputa por el reparto del excedente que genera la explotación de las riquezas del subsuelo entre el Estado y las empresas privadas tiene connotaciones políticas. De hecho, estos autores tipifican variedades de nacionalismo de los recursos a partir de una suerte de gradación cualitativa supuestamente neutra (pero que en el fondo esconde el sesgo neoliberal) entre nacionalismo

“limitado” (Colombia), “moderado” (Perú) y “radical” (Bolivia), en un eje imaginario que va de dar la máxima prioridad a los intereses de las empresas a dar la máxima prioridad a los intereses generales a través del Estado (Haslam & Heidrich, 2016, p. 2).

En la misma línea, otros autores consideran que existe un nacionalismo de los recursos abierto y otro cerrado. El nacionalismo abierto, que es aquel que ha permitido progresivamente la participación del sector privado en el sector extractivo (Brasil en la presidencia de Lula y México durante la reforma de Peña Nieto), se basa en un estilo de implementación “participativo” (de ahí la apuesta en favor de la descentralización y la gobernanza multinivel) y presupone la rendición de cuentas pública.³ El nacionalismo cerrado (los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador) se basa en un estilo de implementación centralizado y “coercitivo” y arroja un déficit de rendición de cuentas pública (Fontaine, Medrano & Narváez, 2020, pp. 3, 81, 117).

Por el contrario, y desde la defensa del Estado desarrollista, Domínguez y Caria (2016) plantean una dicotomía política de “estilos de extractivismo” de signo contrario: “entre el conservador (clásico o convencional) de Perú y Colombia”, al cual se adscribe también Chile, y “el neoextractivismo progresista de Ecuador y Bolivia” (Domínguez & Caria, 2016, p. 89). El extractivismo conservador correspondería a los gobiernos del Consenso de Washington/Davos/Wall Street (Petras & Veltmeyer, 2014; Gabor, 2021), donde lo único nuevo es la intensificación del extractivismo y las multinacionales se consideran el motor del crecimiento. Por su parte, los gobiernos progresistas corresponderían al modelo neoextractivista, en el que, a la intensificación del extractivismo (presentado como transitorio), se une la utilización social de las rentas extractivas como estrategia a corto plazo para la reducción de la pobreza, y la inversión en infraestructuras y capital humano, y el fortalecimiento de las

³ La presuposición no se confirma para los dos casos (Brasil y México) que se consideran una desviación del modelo teórico. Por su parte, Perú, Colombia y Chile son directamente calificados como “regímenes liberales abiertos”, con “un grado de intervención estatal mínimo”, pero Colombia y Perú son inconsistentes también con el modelo, ya que tampoco superan el déficit de rendición de cuentas pública (Fontaine, Medrano & Narváez, 2020, pp. 4, 89-90, 180).

empresas estatales, verdaderos puntales del Estado desarrollista, como estrategia de largo plazo para el cambio de la estructura productiva y la diversificación de cesta exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor añadido y ambientalmente más sostenibles (Domínguez & Caria, 2016; Campodónico, 2016).

De acuerdo con este último planteamiento se proyecta una clasificación institucional alternativa de los países andinos en la última fase (alcista y de renacionalización) del ciclo de gobernanza de los recursos naturales, por intensidad del nacionalismo. Para ello se utilizan dos coordenadas (el eje privado/público y el eje menor/mayor dependencia de los ingresos públicos respecto a las rentas de los recursos), que son las que se revelan como definitorias en la literatura de sesgo neoliberal sobre el nacionalismo de los recursos. El eje privado/público se mide en términos de captación de recursos por parte del Estado (ingresos fiscales) en porcentaje del PIB; la idea es que, a mayor recaudación mayor intensidad adquiere el nacionalismo de los recursos, solo que aquí se entiende con una connotación positiva (la defensa de los intereses nacionales como factor de desarrollo), frente a la cesión a las empresas privadas de las riquezas del patrimonio común que solo genera crecimiento depredador. El segundo eje, que se ordena en función de la dependencia de los ingresos fiscales respecto a los ingresos provenientes de la explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales, se suele usar para corroborar el lado negativo del nacionalismo según la tesis de la maldición de los recursos, esto es, la dependencia de las rentas que extrae el Estado *si hay un manejo deficiente de las mismas* (Domínguez, 2021). A esta tesis que últimamente se ha añadido otro supuesto hartamente discutible sobre la centralización de las rentas como tendencia opuesta a la buena gobernanza (Kaufmann, 2017; Ballón et al., 2018; De la Puente & Ballón, 2019). Este último supuesto requiere un breve comentario crítico sobre la noción reduccionista de gobernanza que usa este tipo de literatura neoliberal.

Frente a ella, el concepto de gobernanza propuesto desde la perspectiva de la economía política institucionalista, parte de la centralidad del Estado que —y esto a menudo lo olvidan los neoliberales— era el

elemento común del trabajo analítico de Fukuyama (2013) y el genealógico de Mkandawire (2007). Según Fukuyama, la gobernanza es “la habilidad del gobierno para crear y hacer cumplir reglas, y para proporcionar servicios” (Fukuyama, 2013, p. 350). Para este autor, lo decisivo en la definición de dicha habilidad gubernamental son los indicadores de capacidad y autonomía burocrática. La capacidad consiste en recursos (la capacidad de extraer tributos de las actividades económicas) y depende de la profesionalización de la burocracia estatal (que incluye la existencia de islas de excelencia). La autonomía burocrática se rige por el óptimo de la autonomía enraizada (un concepto proveniente de la teoría del Estado desarrollista de la economía política institucionalista), donde la burocracia está blindada en su independencia frente a presiones externas, pero, a la vez, está subordinada en su desempeño al servicio del interés general de la sociedad.

Este planteamiento es complementario del que se deriva de la reconstrucción histórica del concepto de gobernanza, que, como solución al problema de la maldición de los recursos, fue un enfoque no solo sumamente simplificador de las instituciones (Dietsche, 2018), sino también muy sesgado contra el Estado desarrollista (Kitthananan, 2008). A pesar de que los primeros trabajos sobre el concepto de gobernanza encargados por el Banco Mundial se centraron en las dos legitimidades de primer orden (de *input* o legitimidad democrática, y de *output* o proporcionar una vida digna a todos los ciudadanos y promover el crecimiento con cambio estructural), el Banco Mundial optó por la legitimidad de segundo orden o procedimental. Partiendo de la versión neoinstitucionalista de la teoría de la elección racional que considera a los Estados como entes predatorios y de la teoría del agente-principal (el núcleo duro del New Public Management) que se centra en la manipulación de los incentivos para la lucha contra la corrupción, el Banco Mundial desvirtuó el significado original del término (se olvidó de las legitimidades de primer orden) para recomendar la “buena gobernanza” como solución y sinónimo de la plena implementación de los programas de ajuste estructural, a través de la creación de autoridades autónomas y la narrativa de la transparencia y rendición de cuentas, lo que solo sirvió para debilitar aun más al Estado (Mkandawire, 2007).

Tomando como referencia ese enfoque neoliberal, la descripción de los marcos institucionales establecidos para la gobernanza de los recursos naturales (Ballón et al., 2017; Hanni, Jiménez & Ruelas, 2019), que se reflejan en el índice del mismo nombre, resulta absolutamente hostil al Estado desarrollista (Fontaine, Medrano & Narváez, 2020). El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales tiene los sesgos típicos de este tipo de métricas hechas a partir de encuestas a expertos ideológicamente alineados con la agenda neoliberal (y su apoyatura teórica neoinstitucionalista), que busca promover la hegemonía cultural de las Global Standard Institutions (Chang, 2011, p. 474). Se trata de una suerte de disciplinamiento internacional ejercido por los países de la OCDE y el ejército de los *think tanks* y medios *mainstream* cacofónicos, todos los cuales “favorecen a los ricos sobre los pobres, al capital sobre el trabajo y al capital financiero sobre el capital industrial” (Chang, 2011, p. 475). Según el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales de 2013, momento de máximo auge de la fase de precios y renacionalización del último ciclo de gobernanza de los recursos naturales, Chile, Colombia y Perú estarían dentro del rango “satisfactorio”, mientras que Ecuador y Bolivia en el “parcial” (Resource Watch Institute, 2013). En la nueva versión de 2017, Chile estaría en el rango “bueno”, Colombia y Perú en el “satisfactorio” y Ecuador y Bolivia en el “débil” (Kauffmann, 2017). Los enmarcados a través de los adjetivos que se utilizan en estos índices hablan por sí mismos del sesgo comentado.

Frente a la visión del Banco Mundial y sus terminales no gubernamentales, el concepto de gobernanza que se utiliza a continuación recupera su asociación originaria con el Estado desarrollista, toma como punto de referencia las dos legitimidades de primer orden y rechaza el uso del concepto buena gobernanza y su identificación con el Estado minimalista que se concentra en los procesos decisionales y cuya debilidad se encubre con la ideología privatizadora de la descentralización y la participación de la sociedad civil (teledirigida por el sistema de ayuda internacional). Así, se parte de tres premisas: la primera es el hecho constitucionalizado de que la nación soberana, a través de su representación institucional (el Estado), es la propietaria de las riquezas del subsuelo en los países de América Latina

(Azqueta & Sotelsek, 2019); la segunda es que, en coherencia con lo anterior, la legitimidad de *input* en la gobernanza de los recursos naturales, la representatividad democrática, reside en el Estado; y la tercera es que el Estado, como dueño de los recursos del subsuelo, tiene la potestad constitucional de percibir ingresos públicos por la extracción, venta y transformación de los recursos naturales (Pryke, 2017). El nacionalismo de los recursos, por tanto, se considera producto de un derecho constitucional, de modo que renunciar a ese derecho necesariamente va en detrimento del interés general.

De acuerdo a este planteamiento soberano y desarrollista de la gobernanza, la calidad de la misma se debería medir no solo por el propósito de prevenir y resolver conflictos o dilemas (González, 2019), sino por la cantidad y calidad de los bienes públicos que proporcionan las políticas públicas (la legitimidad de *output*), y las funciones del gasto público (procedente de los ingresos provenientes de las rentas de los recursos naturales) en cuanto a su eficacia socialdesarrollista para la reducción de la pobreza y la desigualdad, y la consolidación del cambio estructural (Childs, 2016).

Liberados los fundamentos del nacionalismo de los recursos y de su concepto de gobernanza de los sesgos neoliberales, se puede proceder entonces a una nueva clasificación de los países andinos por intensidad del nacionalismo de los recursos, tomando como representativo el período 2010-2013. Ello permite ubicar a los cinco países analizados a modo de tipos ideales en posiciones de intensidad del nacionalismo de los recursos, que denominaré nacionalismo de baja intensidad (Colombia, Perú y Chile) y nacionalismo desarrollado (Bolivia y Ecuador). La razón de estos términos es sencilla: nacionalismo de baja intensidad se refiere a que ni los objetivos (desarrollo como cambio estructural productivo y distributivo) ni los *inputs* (el porcentaje de rentas extractivas sobre los ingresos totales del Estado) son relevantes, en un contexto donde la dependencia de los recursos, medida por el peso de las rentas de los recursos sobre el PIB, es relativamente baja; por su parte, nacionalismo desarrollado se refiere a que los objetivos del nacionalismo son desarrollistas (buscan el cambio de la matriz productiva y re-

ducir la desigualdad), y los *inputs* y la dependencia son relativamente elevados, como consecuencia de una combinación de voluntad política estratégica y dotación particularmente rica. En este último caso, aunque existe una brecha evidente entre la teoría y la práctica concreta, el término se mantiene dado su carácter relacional: Ecuador y Bolivia, a pesar de las concesiones que tuvieron que realizar ante las restricciones internacionales y de balanza de pagos (Rosales, 2020; Obaya, 2021), fueron diferentes en la aplicación de su nacionalismo a los tres países del nacionalismo de baja intensidad.

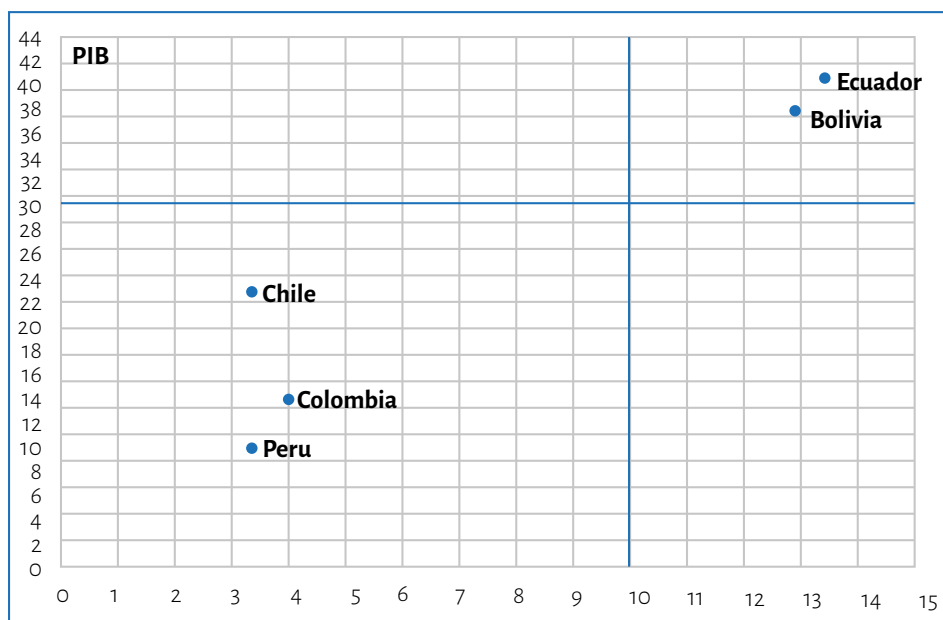
Así, el cuadrante inferior-izquierdo del Gráfico 1 corresponde al nacionalismo de baja intensidad de Colombia, Perú y Chile.⁴ Se trata de países calificados como de riesgo bajo para los inversores privados en el Índice de Nacionalismo de Recursos Naturales, de sesgo también neoliberal (Verisk Maplecroft, 2019). Son los países en los que el Índice de Dependencia Extractiva (EDI, por sus siglas en inglés),⁵ aunque aumentó entre 2004 y 2011, se mantuvo por debajo de los niveles máximos de Bolivia y Ecuador (Cuadro 1). Por su parte, el cuadrante superior-derecho representa el tipo ideal del nacionalismo desarrollado de Ecuador y Bolivia. Por ello, ambos países son calificados de alto riesgo extremo (Ecuador hasta 2017) o alto riesgo (Bolivia). Asimismo, son los países con el nivel máximo del EDI.⁶

⁴ De no ser por la contribución diferencial de las empresas estatales CODELCO en Chile y ECOPEPETROL en Colombia, los ingresos de ambos países serían muy parecidos a los de Perú, ya que con el 30% y 35% de la producción de cobre y petróleo estas empresas aportan al fisco entre el 40% y 50% del total de las actividades extractivas en ambos países (Ballón et al., 2018).

⁵ Este índice compuesto captura la dependencia agregada de un país sobre sus recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales). Esta formado por tres componentes: la participación de los ingresos por exportaciones de recursos naturales sobre el total de las exportaciones, ponderado por la participación de los ingresos por exportaciones de alta tecnología sobre el total; la participación del ingreso procedente de las rentas extractivas sobre el total de ingresos fiscales; y el valor añadido bruto (VAB) de las industrias extractivas en el PIB ponderado por el VAB per cápita del sector manufacturero. Los tres componentes se agregan según la media geométrica y el EDI toma un rango de 0 a 100, con 100 como el máximo nivel de dependencia (Hailu & Kipgen, 2017).

⁶ Ecuador ya calificó desde 2018 como de riesgo medio según el otro Índice de Nacionalismo de Recursos Naturales. Véase, <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/resource-nationalism-risks-30-countries/>.

Gráfico 1. Intensidad del nacionalismo de los recursos en los países andinos, 2010-2013 (ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos y minerales en porcentajes)



Fuente: CEPAL (2015a, p. 71, 77).

Cuadro 1. Índice de Dependencia Extractiva y ranking de Vulnerabilidad a la Maldición de los Recursos de los países andinos

	Índice de Dependencia Extractiva		Ranking de Vulnerabilidad a la Maldición de los Recursos	
	2004	2011	2005	2015
Bolivia	62,3	65,1	22	29
Ecuador	37,5	42,7	24	31
Colombia	20,0	30,7	21	28
Perú	29,0	35,1	27	36
Chile	32,5	34,3	-	-

Fuente: Hailu y Kipgen (2017, p. 59); Biresselioglu et al. (2019, p. 99).

La anterior clasificación en tipos ideales (nacionalismo de baja intensidad y nacionalismo desarrollado) no tiene una correspondencia con el buen/mal manejo de las rentas, incluso aceptando parte del sesgo neoliberal de ciertas métricas. Esta afirmación se puede comprobar mediante el Índice de Vulnerabilidad a la Maldición de los Recursos (RCVI, por sus siglas en inglés). El RCVI reúne nueve indicadores relativos a gobernabilidad, dependencia de los ingresos por explotación de recursos naturales, crecimiento del PIB, desarrollo humano y fragilidad

del Estado (Biresselioglu et al., 2019). Los resultados se ofrecen anualmente de 2005 a 2015 para 55 países ricos en recursos naturales. El RCVI se interpreta en el sentido de cuanto menor sea valor que tome el índice, menor es la vulnerabilidad a la maldición; y un descenso de posiciones en el ranking indica una reducción de la vulnerabilidad. Pues bien, los resultados de la dinámica de los países andinos (sin datos para Chile), son muy similares y la reducción de la vulnerabilidad durante el período 2005-2015 no alteró la jerarquía interna de mayor (Colombia,

Bolivia, Ecuador) a menor vulnerabilidad (Perú). En conclusión, la vulnerabilidad no parece estar relacionada con la intensidad del nacionalismo de los recursos.

Nuestra aproximación alternativa al nacionalismo de los recursos de los países andinos se puede completar con el enfoque estructural del Banco Mundial sobre la riqueza de las naciones, lo que borra cualquier posible correspondencia automática entre los tipos ideales propuestos y los niveles de dependencia de los recursos para las estrategias de desarrollo sostenible convencional. El enfoque del cálculo de la riqueza del Banco Mundial concierne a la sostenibilidad del desarrollo, puesto que valora el flujo de ingreso que cada dotación de capital (natural, producido, humano, así como los activos exteriores) puede generar a lo largo de su vida útil. Teniendo en cuenta también que la contribución a la riqueza total de cada país del capital natural disminuye (y la del capital humano aumenta) a medida que sube el nivel de ingreso, se puede caracterizar el perfil de los países andinos en función de esa trayectoria y por comparación a las de los países del mismo nivel de ingreso (Cuadro 2).

Cuadro 2. Contribución del capital natural a la riqueza per cápita de los países andinos (en porcentajes)

	2000	2005	2014
Bolivia	26,4	55,1	35,6
Ecuador	39,3	51,4	29,3
Colombia	14,6	13,9	12,3
Perú	9,1	12,9	30,4
Chile	14,1	18,5	23,6
LMIC	26,0	24,0	27,0
UMIC	13,0	16,0	17,0

Fuente: World Bank (2006; 2011); Lange, Wodon y Carey (2018).

En 2000 todos los países andinos menos Chile eran de ingreso medio-bajo (LMIC, por sus siglas en inglés), quedando Bolivia y sobre todo Ecuador por encima de la media de los LMIC en contribución del capital natural a la riqueza per cápita, mientras que Colombia y Perú estaban por debajo; Chile, entonces el único país de ingreso medio-alto (UMIC por sus siglas en inglés), también se situaba ligeramente por

encima de la media de su grupo de referencia. En 2005 la clasificación no se alteró: en Bolivia y Ecuador aumentó fuertemente la contribución del capital natural a la riqueza per cápita, mientras que Colombia y Perú siguieron situados por debajo; y Chile volvió a quedar por encima de su grupo de referencia con un aumento más tenue que el de sus pares andinos. Finalmente, en 2014, solo Bolivia continuó en el grupo LMIC, con una contribución del capital natural que descendió de forma pronunciada respecto de 2005 (lo que matiza la tesis de la reprimarización), pero siguió estando por encima de la media de su grupo de ingreso. De los otros cuatro andinos integrados ya en el grupo UMIC, Ecuador siguió la tendencia de Bolivia (y, por tanto, su caso también matiza la tesis de la reprimarización), aunque continuó situándose por encima de la media de su nuevo grupo de referencia. En cambio, en Perú aumentó fuertemente la contribución del capital natural a la riqueza, lo que le llevó a superar la media de su nuevo grupo de referencia, convirtiéndose en el candidato por antonomasia de la reprimarización andina en términos de la función de producción. Colombia mantuvo su tendencia anterior a la ligera reducción de la contribución, que se mantuvo por debajo de la media de su nuevo grupo de referencia. Finalmente, Chile fue, junto con Perú, otro país reprimarizado en su función de producción, al aumentar la contribución del capital natural a la riqueza y quedar por encima de la media de su grupo de referencia.

En suma, ni a nivel teórico ni en una primera aproximación empírica parece haber una correspondencia entre alta dependencia de los recursos, los estilos nacionalistas de gobernanza y el bloqueo al desarrollo sostenible. A continuación, se aportan los elementos adicionales para analizar el desarrollo sostenible de los países andinos en sus dimensiones económica, social y ambiental, a fin de poner a prueba esa primera evaluación de la hipótesis.

3. Desempeño económico: crecimiento y cambio estructural truncados

En el último ciclo de privatización-nacionalización, los países andinos tuvieron el típico comportamiento *stop and go* o de “crecimiento periférico” (Ahumada, 2019, p. 219), acentuándose la volatibilidad de su

crecimiento a las variaciones de los precios de los *commodities* (Ocampo, 2017a). Así, la denominada “década de América Latina” (los años en los que gracias a la mejora de los términos de intercambio provocada por el auge de los precios de los productos primarios se recuperó la senda de convergencia), terminó abruptamente a partir de 2014 sin que el crecimiento previo indujera el cambio estructural (Ocampo, Bastian & Reis, 2018).

En la fase de privatización (1990-2003) del ciclo de gobernanza de los recursos, el desempeño económico fue mediocre, con divergencia (salvo Chile, que convergió) respecto al líder tecnológico. Por el contrario, el auge de los precios de los recursos naturales revirtió esta tendencia y la trayectoria se tornó excepcionalmente buena en la fase de renacionalización (2004-2014), durante la cual todos los países aumentaron sus tasas de crecimiento (salvo Chile), y superaron las de Estados Unidos. El fin del auge de los precios y la carrera hacia el fondo coincidieron con la fuerte desaceleración de las economías, siendo Bolivia el país que mejor resistió, puesto que, a pesar de la desaceleración del crecimiento, siguió convergiendo (Cuadro 3).

Cuadro 3. Crecimiento y convergencia de los países andinos (tasas de variación acumulativa anual del PIB per cápita en dólares PPA constantes 2011)

	1990-2003	2004-2014	2015-2018
Chile	4,18	3,10	0,80
Colombia	0,92	3,61	0,32
Perú	2,08	5,23	1,01
Ecuador	0,30	2,78	0,06
Bolivia	1,38	3,27	1,81
Estados Unidos	1,89	0,76	1,26

Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators y Footprint Network.

Para que el desarrollo sea sostenido en términos económicos, debe basarse en el crecimiento de los sectores de alta productividad. En esto consiste la industrialización como cambio estructural (Vernengo, 2018). Sin embargo, al analizar la estructura productiva de las economías andinas se comprueba que todas siguieron profundizando la pauta de desindus-

trialización prematura característica de los países en desarrollo (Martins, 2015; Rodrik, 2016). Este proceso, analizado pioneramente por Palma (2005, p. 109), consiste “en alcanzar el punto de inflexión antes y a niveles de ingreso mucho más bajos” que los de los países desarrollados, de manera que los primeros se convierten en economías de servicios de baja productividad “sin haber atravesado propiamente una experiencia de industrialización” (Rodrik, 2016, p. 2). La desindustrialización prematura bloquea la posibilidad de una rápida convergencia económica en el futuro, y deja el crecimiento a merced de las entradas de capital y la ayuda exterior, las remesas y los auges de los precios de las materias primas, todo lo cual compromete la sostenibilidad del proceso de desarrollo (Rodrik, 2016; Palma, 2019).

En los países andinos, la caída relativa de la manufactura, tanto en términos de población ocupada como en Valor Añadido Bruto (VAB), iniciada en toda América del Sur en 1980, continuó en el siglo XXI. En el Cuadro 4 se observa que la productividad relativa⁷ de la manufactura fue además muy baja (con excepción de Perú) y declinante en los cinco países entre 2000 y 2014, aunque después inició una senda de modesta recuperación en todos ellos (salvo en Perú, que siguió manteniendo el primer puesto andino en ese rubro). Esta pauta se repitió en los servicios, a resultas de ser el terciario el sector de empleos de refugio de los expulsados de la agricultura, que perdió ocupados en términos absolutos y relativos, y bajó en su aporte al VAB. La población flotante ingresó en masa a la economía informal por insuficiencia dinámica, aunque con la crisis se produjo una vuelta al campo en Colombia, Bolivia y sobre todo Ecuador.

⁷ Es el resultante de dividir el aporte relativo sectorial al VAB entre el peso relativo de la población ocupada de cada sector, siendo la media de la economía igual a 1.

Cuadro 4. Productividad sectorial relativa (participación sectorial en PIB dividida por la distribución sectorial de la población ocupada)

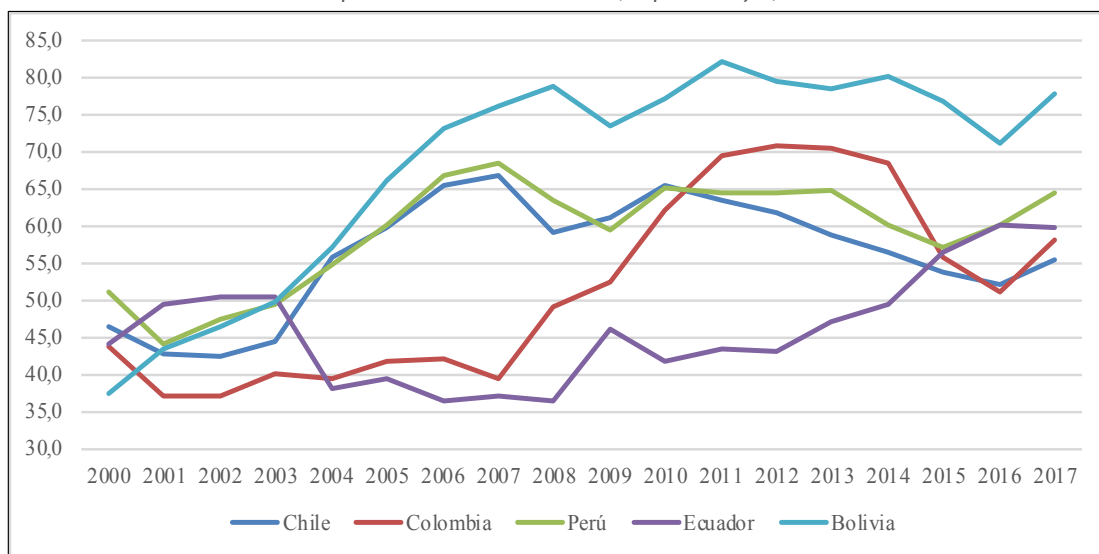
		Agricultura	Minería	Manufactura	Construcción	Servicios
Chile	2000	0,277	10,240	0,906	0,716	0,838
	2014	0,359	5,206	0,789	0,606	0,971
	2018	0,413	3,771	0,990	0,774	0,966
Colombia	2000	0,389	8,438	1,015	1,063	1,000
	2014	0,384	7,563	0,925	1,361	0,969
	2018	0,377	5,267	0,992	1,097	1,055
Perú	2000	0,247	18,571	1,629	1,243	1,142
	2014	0,238	8,929	1,495	1,115	1,058
	2018	0,258	14,000	1,456	0,967	1,030
Ecuador	2000	0,365	10,364	1,164	1,079	1,101
	2014	0,381	6,556	1,062	1,568	1,004
	2018	0,323	6,000	1,321	1,785	1,102
Bolivia	2000	0,318	6,600	1,057	0,786	1,339
	2014	0,329	6,600	1,038	0,441	1,181
	2018	0,368	6,789	1,050	0,400	1,263

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2015b, p. 35) para población ocupada y CEPALSAT para aportes al VAB (los últimos datos son de 2017).

El cambio estructural está estrechamente relacionado con la diversificación económica en la composición de la cesta exportadora. El perfil regional de unos países desindustrializados prematuramente estuvo marcado por la reprimarización (Ocampo, 2017a; 2017b; Estay, 2018; Gorenstein & Ortiz, 2018; Ahumada, 2019), un fenómeno que se puede obser-

var directamente hasta 2014 en la evolución de peso de las exportaciones de todos los productos primarios para el caso de Colombia, Bolivia, Perú y Chile, y que se manifiesta de modo más claro en todos los países, Ecuador incluido, cuando solo se tienen en cuenta las exportaciones de minerales e hidrocarburos sobre el valor total de exportaciones (Gráfico 2).

Gráfico 2. Aporte de las exportaciones de minerales e hidrocarburos al valor total de las exportaciones de los países andinos, 2000-2017 (en porcentajes)



Fuente: CEPALSTAT.

Por su parte, el Índice de Complejidad Económica (ECI, por sus siglas en inglés) es una medida de diversificación de las exportaciones por productos y países tomando en cuenta las ventajas comparativas reveladas. El ECI se interpreta sobre el supuesto de que la sofisticación de la cesta exportadora (relacionada directamente con el valor que toma dicho índice) es un *proxy* de las capacidades de una economía. En los cinco países andinos, la tendencia general al descenso del ECI hasta 2014 y su posterior recuperación⁸ muestran que no se consiguió la diversificación y, aunque los datos están determinados, una vez más, por la coyuntura de los precios de las materias primas, la mejora del índice sería por defecto, con Chile, Colombia y Ecuador en 2017 volviendo al punto de partida de 2000, mientras que Perú y Bolivia empeoraron su registro.

¿Cuán responsable de la reprimarización fue el relacionamiento con China? Contra lo que cabría esperar, el impacto de China resultó mayor en los países de extractivismo conservador/clásico, los de mayor cercanía comercial y política con Estados Unidos, que en los neoextractivistas que estrecharon sus relaciones crediticias con China (De la Torre et al., 2015). Por su parte, según el índice de dependencia de las exportaciones a China (Casanova, Xia & Ferreira, 2015),⁹ Colombia fue el país más expuesto a la demanda del gigante asiático en 2014, tras aumentar rápidamente sus exportaciones a ese mercado desde 2008. De hecho, después de Costa Rica, Colombia resultó el país más expuesto de una lista de veintiún latinoamericanos: el 93% de las exportaciones de petróleo colombiano (representando el petróleo la mitad de todas las exportaciones del país en 2014) fueron a China. Chile, que ocupó el puesto seis de ese ranking, fue el segundo de los andinos más dependiente, con el 70% de las exportaciones de cobre a China (siendo el cobre el 42% de las exportaciones chilenas en 2014 y el mercado chino el destino de casi la cuarta parte de sus exportaciones), aunque su índice de dependencia se mantuvo en la franja baja. Perú ocupó el puesto ocho, tras un au-

mento importante del índice de dependencia, y la mitad de sus exportaciones de cobre (20% del total) y el 93% de sus exportaciones de hierro (3% del total) fueron embarcadas para China, que representó el 17,5% del mercado exportación peruano. Ecuador y Bolivia se situaron en 2014 en los puestos catorce y quince del ranking, con una menor dependencia del gigante asiático.

Los países andinos (con la excepción de Chile) se integraron a las cadenas globales de valor durante estos años del auge de los precios de las materias primas como meros suministradores de productos intensivos en recursos naturales, siguiendo la pauta de América del Sur, donde estos vínculos hacia delante significaron cerca del 70% de todos los vínculos en las cadenas globales de valor en 2011 de los respectivos países, frente al modelo asiático equilibrado al 50/50 (hacia delante / hacia atrás) al que Chile tendió a aproximarse, mientras que Colombia fue también en este punto el campeón de la reprimarización (De la Torre et al., 2015; OCDE/CEPAL/CAF, 2015).

4. Desempeño social: reducción de la pobreza y la desigualdad

Los países del nacionalismo desarrollado, de estilo neoextractivista progresista, otorgaron una mayor cobertura a los Programas de Transferencias Sociales Condicionadas (PTSC) a sus respectivas poblaciones e hicieron un esfuerzo inversor también mayor. En 2010, Bolivia fue el país de los veinte de América Latina y el Caribe con mayor cobertura de familias atendidas y Ecuador el segundo. En términos de esfuerzo inversor, Ecuador fue el primero, acercándose al 1% del PIB, y Bolivia se situó en el puesto quinto (y el segundo de los cinco andinos), doblando con creces la media regional latinoamericana. En cambio, Perú y Chile quedaron en cobertura por debajo de la mitad de la media regional y Colombia un poco sobre la media. En esfuerzo inversor, Chile estuvo en el grupo de cola de la región, Perú se mantuvo a la mitad de la media y Colombia ligeramente por debajo. Esta división entre los dos *clubs* se atenuó tras el fuerte recorte que hizo Ecuador de la cobertura de su programa en 2015, pese a lo cual siguió siendo el más generoso de toda la región (Ceccini & Atuesta, 2017, pp. 74, 77).

⁸ Véase, <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings>.

⁹ Este índice mide el grado de exposición de los países a los desplazamientos de la demanda de China en una escala de 0 (nula exposición) a 1 (máxima exposición).

Según los datos del PNUD, los cinco países andinos progresaron en desarrollo humano entre 2000 y 2017: Chile, pasó del grupo mundial de desarrollo humano alto al muy alto entre 2010 a 2017. De los restantes andinos del grupo de desarrollo humano alto, Colombia, partiendo de niveles inferiores a Ecuador y Perú, logró situarse en 2017 por encima de ambos, con la tasa de variación del IDH de 2000-2017 más elevada de los cinco. Finalmente, dentro del grupo de desarrollo humano medio, Bolivia progresó, pero a un ritmo insuficiente para acceder al grupo de desarrollo humano alto. El IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) permite aventurar que parte de ese resultado se debe a la mayor desigualdad atribuible a los componentes de salud y educación que se observa en el caso boliviano, en el que la diferencia relativa entre el valor del IDH y el valor del IDH-D resulta más abultada. En cambio, Chile es

el país en el que dicha diferencia resultó la más baja de los cinco andinos (UNDP, 2010; 2015; 2018).

En relación con los *outputs*, la reducción de la pobreza y la desigualdad arroja una evidencia mixta (Cuadro 5). Los países con mayores reducciones relativas de la pobreza de ingreso durante el auge fueron Perú (uno de los andinos con menor cobertura y esfuerzo de los PTSC) y Ecuador (el que más), mientras que en Chile la pobreza aumentó. Cuando se analiza el índice de pobreza multidimensional de la CEPAL (un indicador compuesto que reúne trece indicadores agrupados en las dimensiones de vivienda, servicios básicos, estándar no monetario de vida, educación y empleo y protección social) Chile y Perú tuvieron fuertes reducciones, mientras en Ecuador, Bolivia y, sobre todo, Colombia la disminución fue más modesta.

Cuadro 5. Pobreza y desigualdad en los países andinos durante el auge (niveles y porcentajes de variación)

Países	Pobreza de ingreso 2006/2014	Pobreza multidimensional 2005/2012	Gini 2003/2014	Palma ratio 10/40 2003/2014
Chile	13,7 / 16,2 = -18,2	13 / 7 = 46,1	0,552 / 0,466 = 15,6	3,1 / 1,7 = 45,1
Colombia	54,0 / 31,1 = 42,1	41 / 35 = 14,6	0,584 / 0,540 = 7,5	5,3 / 2,8 = 47,2
Perú	44,5 / 19,5 = 56,2	62 / 37 = 40,3	0,505 / 0,446 = 11,7	3,5 / 2,3 = 34,3
Ecuador	42,6 / 22,9 = 46,2	46 / 31 = 32,6	0,540 / 0,449 = 16,9	4,0 / 2,8 = 30,0
Bolivia	54,0 / 33,8 = 37,4	84 / 58 = 30,9	0,565 / 0,471 = 16,6	5,3 / 2,7 = 48,1

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2014, p. 17, 84) para datos de pobreza de ingreso alrededor de 2006, pobreza multidimensional desigualdad 10/40 y Gini; y CEPAL (2019, p. 41, 73-74) para datos de pobreza de ingreso de 2014 y Gini 2014. Las cifras separadas por [/] se refieren a los años correspondientes.

Durante el auge de los precios, los países neoextractivistas redujeron la desigualdad si se atiende al problemático índice de Gini,¹⁰ donde se comprueba que Bolivia y Ecuador realizaron los mayores progresos. Sin embargo, cuando se mide la desigualdad por el Palma ratio, la distancia entre los muy ricos (el 10% de la población) y los pobres (el 40%), Bolivia, Colombia y Chile son, por este orden, los países con mayores

reducciones de desigualdad, aunque los datos para el cálculo resultan hartamente problemáticos.¹¹

La participación de la remuneración del trabajo asalariado y del ingreso laboral estimado en el PIB permiten aproximar la evolución de la desigualdad en la distribución funcional del ingreso, que se puede obtener a partir de datos fiscales. Entre 2003 y 2015 (año que ya recogería el impacto macroeconómico de la caída de los precios de los productos primarios), con excepción de la espectacular reducción de Ecuador, la desigualdad aumentó en Perú,

¹⁰ El índice de Gini, que se obtiene a partir de encuestas de presupuestos familiares, subestima sistemáticamente los ingresos del 10, del 5 y sobre todo del 1% de los más ricos, una parte sustancial de los cuales proceden del patrimonio y activos colocados en el extranjero. Utilizando estimaciones alternativas para tener en cuenta ese sesgo, el índice de Gini corregido en Colombia para 2010 pasaría del 0,55 al 0,59, y en Chile del 0,55 al 0,67 (Gómez & Rossignolo, 2015).

¹¹ Con las estimaciones alternativas de Gómez y Rossignolo (2015), en Chile el 1% más rico dispondría en 2010 del 31,6% del ingreso nacional, en vez del 14,9% oficialmente estipulado.

Chile y Bolivia, y se estancó en Colombia (CEPAL, 2019, p. 76).

Con el fin del auge, la heterogeneidad de resultados del desempeño social de los países andinos aumentó (Cuadro 6). Chile fue el país que logró una mayor reducción de la pobreza, más de un tercio entre 2014 y 2017, que anualizada se aceleró con respecto al período anterior en el que, por contra, habría sido negativo. En Colombia, Perú y Ecuador las reducciones fueron significativamente menores y se desaceleraron en media anual con respecto a la fase de auge. En Bolivia la pobreza ya repuntó, lo que se expresa en términos negativos en el porcentaje de variación y su resultado anualizado.

En cuanto a la desigualdad medida por el índice de Gini, en todos los países siguió disminuyendo, excepto en Perú donde aumentó (de ahí el signo negativo que toma el porcentaje de variación). Ahora bien, cuando se comparan ambas medidas (Gini y Palma) en términos anualizados durante el fin del auge (2014-2017) con el período del auge (2003-2013), la reducción de la desigualdad medida por el índice de Gini se desaceleró en todos los países excepto en Colombia; en cambio, por la ratio Palma, solo se desaceleró en Chile, mientras que en el resto de los países aumentó.

Cuadro 6. Pobreza y desigualdad en los países andinos tras el fin del auge (niveles y porcentajes de variación)

Países	Pobreza de ingreso 2014/2017	Gini 2014/2017	Palma ratio 10/40 2014/2017
Chile	16,2 / 10,7 = 33,9	0,466 / 0,454 = 2,6	1,7 / 1,5 = 11,8
Colombia	31,1 / 29,8 = 4,2	0,540 / 0,511 = 5,4	2,8 / 2,1 = 25,0
Perú	19,5 / 18,9 = 3,1	0,446 / 0,448 = -0,4	2,3 / 1,7 = 26,1
Ecuador	22,9 / 22,8 = 0,4	0,449 / 0,440 = 2,0	2,8 / 1,4 = 50,0
Bolivia	33,8 / 35,1 = -3,8	0,471 / 0,453 = 3,8	2,7 / 1,5 = 44,4

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2019, p. 41, 73-74, 107-108). Las cifras separadas por [/] se refieren a los años correspondientes.

5. Desempeño ambiental (sostenibilidad débil sin sostenibilidad fuerte) y síntesis

Para medir el desempeño ambiental, desde la sostenibilidad débil, propia del paradigma de la modernización ecológica, se utiliza el indicador del ahorro genuino o ahorro neto ajustado, que calcula anualmente el Banco Mundial. El ahorro genuino mide la diferencia real entre la producción y el consumo. En concreto se contabiliza la diferencia entre dos sumas expresadas en porcentaje sobre el ingreso nacional bruto (INB): por un lado, el ahorro bruto y el gasto en educación; y, por otro, la depreciación del capital fijo, el consumo de recursos naturales y los daños causados por la contaminación. Un ahorro genuino negativo expresa que la tasa de ahorro bruta y la inversión en capital humano son insuficientes para compensar la depreciación del capital fijo, el consumo de recursos naturales y los daños causados

por la contaminación. Un ahorro genuino positivo expresa que el crecimiento de un país es sostenible en términos de sostenibilidad débil, que supone la sustitución perfecta entre capital natural y capital reproducible a fin de mantener constante el *valor* del *stock* de capital. De acuerdo a esta medida, todos los países andinos tienen una pauta de crecimiento sostenible, siendo Ecuador el país que presenta un ahorro genuino sobre el INB más elevado, seguido de Perú y Chile, Colombia, y Bolivia. En cuanto a la tendencia, el aumento del ahorro genuino que se observa en la fase alcista de los precios empezó a empeorar a partir de 2006 en Chile, de 2008 en Bolivia y Ecuador, y de 2011 en Colombia y Perú.¹² La misma fuente permite observar la evolución de los pasivos ambientales de los países andinos expresa-

¹² Véase, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

da en porcentaje sobre el INB (consumo de recursos naturales y agotamiento de recursos mineros, energéticos, deforestación neta y daños causados por la contaminación en términos de emisiones). Ecuador, que partía en 2000 con el mayor impacto ambiental logró reducir en términos relativos los pasivos ambientales a partir de 2006 hasta situarse en el puesto menos desfavorable de los andinos. Chile, Bolivia y Colombia, que en 2000 se encontraban parejos en cuanto al impacto ambiental, tuvieron vidas paralelas en los dos primeros casos, con un incremento vertiginoso hasta 2006 (replicado en 2012-2013), de modo que, aunque a partir de esa fecha fueron reduciendo sus cifras, a la altura de 2017 estaban empatados a la cabeza del pasivo ambiental; Colombia, en cambio, tuvo un aumento menor de los derrames ambientales y la polución hasta 2011, momento en que empezó a reducirlos hasta casi empatar con Ecuador, el otro país en que los datos de 2017 quedaron por debajo de los de 2000. Por último, Perú, que partía de la posición más favorable, tuvo un aumento de los impactos ambientales también muy rápido hasta 2006 y una reducción más ténue, de forma que en 2017 los derrames ambientales y la polución representaron una proporción sobre el INB más alta que la de 2000.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad fuerte, los indicadores son la biocapacidad y la huella ecológica. La biocapacidad o capacidad de carga es un indicador de la capacidad productiva de un territorio (lo que depende en parte de las reservas y productividad de sus recursos naturales) y se expresa en términos de superficie media global disponible por habitante. La huella ecológica es la superficie media global necesaria para sostener el nivel de consumo y de producción de desechos de una determinada población. El balance de biocapacidad es la diferencia entre ambas medidas. Si la huella ecológica es mayor que la capacidad de carga, los niveles de vida de la población son insostenibles, tanto por el consumo excesivo de energía como por la producción de desechos a una tasa mayor que la de procesamiento y devolución en forma de recursos, y el signo que toma el valor correspondiente es negativo, de ahí que se hable de déficit ecológico. Como se aprecia en el Cuadro 7, todos los países andinos se encaminaron durante el auge de los precios de las exportaciones de productos primarios y después por una senda de desarrollo insostenible que los llevó a reducir su holgado superávit o reserva de biocapacidad (caso de Bolivia), acercarse al límite de la misma (Colombia, Perú y Ecuador), o incurrir en déficit en 2016 (Chile).

Cuadro 7. Indicadores de sostenibilidad fuerte de los países andinos (superficie disponible por habitante)

Años	Sostenibilidad fuerte	Chile	Colombia	Perú	Ecuador	Bolivia
2000	Biocapacidad	3,7	4,5	4,5	2,8	22,6
	Huella ecológica	3,5	2,0	1,8	1,8	2,7
	Balance	0,2	2,5	2,7	1,0	19,9
2016	Biocapacidad	3,5	3,6	3,7	2,0	15,9
	Huella ecológica	4,3	2,0	2,3	1,8	3,2
	Balance	-0,8	1,6	1,4	0,2	12,7

Fuente: World Development Indicators y Footprint Network.

Estos resultados se reflejan en el flujo de materiales a partir de los datos de extracción doméstica total de materiales procedentes de la biomasa, los combustibles fósiles y los minerales metálicos y no metálicos.¹³ Salvo en Bolivia, en todos los países hubo desmaterialización débil o relativa, esto es, el flujo de extraccio-

nes aumentó en menor proporción que el PIB, lo que aseguraría el desarrollo sostenible desde la sostenibilidad débil; pero en Bolivia, dicho desarrollo sería insostenible incluso en esos términos al producirse la rematerialización, es decir, el crecimiento del flujo de materiales más rápido que el crecimiento del PIB. Si se toma como referencia la evolución del coeficiente de intensidad energética que proporciona el Banco

¹³ Véase, <http://www.materialflows.net/visualisation-centre/country-profiles/>.

Mundial (el consumo de energía en kg de petróleo equivalente por \$US1.000 de PIB en PPA de 2011) en todos los países hubo una disminución en 2014 respecto a los datos de 2000, aunque la trayectoria de Bolivia desde 2007 fue de ascenso y, por tanto, de insostenibilidad también desde la concepción débil. Como es obvio, las cantidades absolutas de extracción doméstica total aumentaron y su impacto sobre la P relevante (la del Planeta) se hizo sentir, como se refleja en los datos de la huella ecológica y el balance de biocapacidad, que remiten a la desmaterialización absoluta o fuerte. En este aspecto, el orden de volumen de extracción en 2017 (Chile, con 769 millones de toneladas, Perú con 509, Colombia con 443, Ecuador con 172 y Bolivia con 160), sigue el de la huella ecológica de cada país.

Finalmente, se analizan los datos de la Evaluación del Desarrollo Económico Sostenible (SEDA por sus siglas en inglés) realizada en 2015 y del Happy Planet Index (HPI). El SEDA define el bienestar a través de tres componentes que comprenden 10 dimensiones: económica (ingreso, estabilidad económica y empleo), inversiones (*outputs* de salud, educación e infraestructura) y sostenibilidad (desigualdad de ingresos, capital social, gobernabilidad e impactos ambientales). SEDA ofrece un cálculo del bienestar anual entre 2009 y 2018, que permite ver la mejora producida (cuanto más alto sea el valor, más alto será el bienestar), así como los coeficientes de conversión de la riqueza (medida por el ingreso per cápita) en bienestar y, para la primera edición del índice, del crecimiento del ingreso en bienestar. Los resultados para los países andinos muestran que Chile es el primero por nivel de bienestar, seguido de Perú, Colombia y Ecuador (que perdió su segunda posición de 2014) y Bolivia. A partir del coeficiente de conversión del ingreso per cápita en bienestar, Chile es el país con mejores resultados (el que consiguió un bienestar más alto en relación al que se podría esperar de su nivel de PIB per cápita), seguido de Ecuador en 2014, posición que perdió en 2018 a favor de Perú y Bolivia (Hrotko et al., 2018, p. 26-28).

Por su parte, el HPI fusiona en una sola métrica alternativa al desarrollo el bienestar humano y ambiental, o «bienestar sostenible», emparenta con la

noción de desarrollo sostenible fuerte y superfuerte y toma en cuenta no solo indicadores objetivos (esperanza de vida y huella ecológica), sino también subjetivos (satisfacción vital, como cálculo evaluativo de la felicidad). En sus tres primeras ediciones, el índice se calcula como un cociente entre los años de vida feliz (la esperanza de vida multiplicada por el nivel de satisfacción vital) y la huella ecológica. En la edición de 2016, los años de vida feliz se corrigen por la desigualdad. En tal sentido, la desigualdad de esperanza de vida y satisfacción vital penalizan el bienestar sostenible en todos los países andinos. Entre 2006 y 2012, Colombia (uno de los países con mayor bienestar sostenible del mundo según este índice), Perú y Bolivia vieron empeorar sus cifras, mientras en Chile y Ecuador los datos mejoraron. Al incluir la desigualdad en la distribución de la esperanza de vida y la satisfacción vital, el ranking de los países se altera: Chile, que estaba en el segundo puesto detrás de Colombia, pasó al cuarto, mientras Ecuador, que estaba en el tercero, ascendió al segundo.¹⁴ El mensaje final es que la desigualdad intergeneracional (insostenibilidad ambiental) y la desigualdad interpersonal tienden a ir de la mano, reforzándose mutuamente.

Como síntesis preliminar del desempeño económico, social y ambiental de los países andinos se clasifican los veintiún indicadores precedentes mediante un código semafórico al que se le otorgan puntajes discretos en función de dicho desempeño: 3 para alto (verde), 2 para medio (amarillo), 1 para bajo (rojo). Los cuadros 8 y 9 resumen la información.

¹⁴ Véase, <http://happyplanetindex.org/resources>.

Cuadro 8. Balance del desarrollo sostenible en los países andinos

Dimensiones	Indicadores	Nacionalismo débil			Nacionalismo desarrollado	
		Chile	Colombia	Perú	Ecuador	Bolivia
Económica	Económicos	Chile	Colombia	Perú	Ecuador	Bolivia
	Crecimiento/convergencia	Yellow	Yellow	Green	Red	Yellow
	Desaceleración/divergencia	Yellow	Red	Green	Red	Green
	Cambio estructural	Yellow	Red	Green	Green	Red
	Especialización primaria	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	Diversificación/complejidad	Green	Green	Yellow	Yellow	Red
	Dependencia de China	Yellow	Red	Yellow	Green	Green
Integración en CGV	Green	Red	Red	Yellow	Red	
Social	Sociales	Chile	Colombia	Perú	Ecuador	Bolivia
	IDH	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	IDH-D	Green	Yellow	Yellow	Green	Red
	Reducción pobreza ingreso	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	Reducción pobreza multidimensio	Green	Red	Green	Yellow	Yellow
	Reducción desigualdad Gini	Green	Yellow	Red	Yellow	Green
	Reducción desigualdad Palma	Red	Yellow	Yellow	Green	Green
Reducción desigualdad funcional	Red	Yellow	Red	Green	Red	
Ambiental	Ambientales y de sostenibilidad	Chile	Colombia	Perú	Ecuador	Bolivia
	Ahorro neto ajustado	Yellow	Red	Green	Green	Red
	Pasivos ambientales	Red	Green	Yellow	Green	Red
	Balance de biocapacidad	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Green
	Desamaterialización relativa	Green	Green	Green	Yellow	Red
	Intensidad energética	Yellow	Green	Green	Yellow	Red
	Desarrollo Económico Sostenible	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Red
	Happy Planet Index	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Red
HPI corregido por desigualdad	Red	Green	Yellow	Yellow	Red	

Fuente: ver texto

Cuadro 9. Balance del desarrollo sostenible en los países andinos

países	Dimensión económica	Dimensión Social	Dimensión ambiental	Desarrollo sostenible
Bolivia	12	12	10	34
Ecuador	14	17	18	49
Perú	16	13	19	48
Colombia	11	13	20	44
Chile	17	17	15	49
Media	14,0	14,4	16,4	44,8

Fuente: ver texto

6. Conclusiones

El análisis preliminar sobre el impacto de la intensidad del nacionalismo de los recursos en el desarrollo sostenible, en su triple dimensión económica, social y ambiental, confirma que no hay una correspondencia entre la alta dependencia de los recursos (propia del neoextractivismo progresista y del estilo nacionalista desarrollado) y bloqueo al desarrollo sostenible, ni tampoco entre baja dependencia relativa de los recursos (propia del extractivismo conservador y el nacionalismo de baja intensidad) y el buen desempeño en el desarrollo sostenible de los países. En el club del nacionalismo desarrollado de estilo neoextractivista progresista están Bolivia, con el puntaje más bajo, y Ecuador, con el más alto (empatado con Chile), seguido de cerca por Perú (con solo dos indicadores en rojo). Por su parte, dentro del club del nacionalismo de baja intensidad propia del extractivismo conservador, Colombia (con seis indicadores en rojo) tiene un puntaje ligeramente por debajo del promedio de los cinco andinos (44 sobre 44,8), mientras que Chile y Perú están en el nivel de desempeño alto en desarrollo sostenible.

El mensaje final que se desprende de esta evaluación preliminar es que no hay paquetes institucionales exportables de gobernanza de los recursos naturales. La gobernanza, como materialización de la calidad de las instituciones, importa, pero no solo en su aspecto procedimental, sino en sus legitimidades de *output* e *input*. Además, el desempeño de cada país está vinculado a su trayectoria histórica de inserción internacional y a las estructuras de propiedad y distribución de sus recursos, que son las variables condicionantes de los diseños institucionales respectivos. Tales diseños no se deberían tomar como inmutables, aunque a corto plazo y a efectos analíticos lo sean. La perspectiva histórica de los ciclos del nacionalismo de los recursos sugiere que los diseños institucionales son una restricción que puede y debe ser modificada por la agencia colectiva para que la gobernanza soberana sobre los recursos naturales cumpla sus fines socialdesarrollistas, tal y como sucedió en el caso de Ecuador.

Frente a ello, el fracaso del modelo de gobernanza neoliberal de los recursos naturales en Chile in-

dica que no se puede sostener demasiado tiempo la conexión entre nacionalismo de baja intensidad y desarrollo económico, social y ambiental. La razón es que, frente al sesgo de la literatura sobre la gobernanza de los recursos naturales, el nacionalismo de baja intensidad renuncia a la esencia del concepto mismo de nacionalismo de los recursos, tal y como aquí formulado a partir del paradigma de la economía política institucionalista. Según este enfoque, la legitimidad democrática de la gobernanza de los recursos naturales reside en el Estado soberano, y este, como dueño de los recursos del subsuelo, no solo tiene la potestad constitucional de percibir ingresos públicos por la extracción, venta y transformación de los mismos, sino la obligación de maximizar y usar dichas rentas para fines socialdesarrollistas, que es precisamente lo que reclamó la última revolución democrática chilena. Tales fines, junto con una mayor atención al medio ambiente, constituyen la esencia del cambio estructural progresivo del que viene hablando en los últimos años la CEPAL (Bárcena & Cimoli, 2022), que, a partir del “neoestructuralismo ecológico” (Domínguez et al., 2019, p. 196) converge con el codesarrollismo latinoamericano (Möhle & Schteingart, 2021).

7. Referencias

- Ahumada, J. M. (2019). *The Political Economy of Peripheral Growth. Chile in the Global Economy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Arbatli, E. (2018). Resource nationalism revisited: A new conceptualization in light of changing actors and strategies in the oil industry. *Energy Research and Social Science*, 40, pp. 101-108.
- Azqueta, D. & Sotelsek, D. (2019). Recursos minerales: capacidad de carga y desarrollo sostenible. En R. J. Sánchez (ed.), *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 29-57.
- Ballón, E. et al. (2017). *Minería y marcos institucionales en la región andina. El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales. Reporte de investigación*. Lima: Natural Resource Governance Institute, Oficina Regional América Latina.

- (2018). *La Agenda de la Sociedad Civil frente a las Industrias Extractivas en América Latina*. Lima, Natural Resources Governance Institute.
- Bárcena, A. & Cimoli, M. (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(353-1), pp. 19-37.
- Biresselioglu, M. E. et al. (2019). How vulnerable are countries to resource curse?: A multidimensional assessment. *Energy Research & Social Science*, 47, pp. 93-101.
- Campodónico, H. (2016). Recuperar la soberanía sobre los recursos naturales: los casos de Bolivia y el Ecuador. *Centro del Sur Documento de Investigación*, 71.
- Casanova, C., Xia, L. & Ferreira, R. (2015). Measuring Latin America's export dependency on China. *BBVA Research Working Paper*, 15/26.
- Ceccini, S. & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2015a). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*. Santiago de Chile: CEPAL y Cooperación Española.
- CEPAL. (2015b). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Chang, H. J. (2002). Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state. *Cambridge Journal of Economics*, 26(4), pp. 539-559.
- (2011). Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), pp. 473-498.
- Childs, J. (2016). Geography and resource nationalism: A critical review and reframing. *The Extractive Industries and Society*, 3(2), pp. 539-546.
- De la Puente, L. & Ballón, E. (2019). *La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿Oportunidades de transformación?* Lima: Natural Resource Governance Institute.
- De la Torre, A. et al. (2015). *América Latina y el ascenso del Sur. Nuevas prioridades en un mundo cambiante*. Washington: World Bank Group.
- Dietsche, E. (2018). Political Economy and Governance. En T. Addison & A. Roe (eds.), *Extractive Industries. The Management of Resources as a Driver of Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press, pp. 114-136.
- Domínguez, R. (2021). América Latina y la maldición de los recursos: el debate en la larga duración. *El Trimestre Económico*, 88(351-3), pp. 769-806.
- Domínguez, R. et al. (2019). *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. 70 años de pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Domínguez, R. & Caria, S. (2016). Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural. En H. J. Burchardt et al. (eds.), *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Universität Kassel, pp. 89-130.
- Estay, J. (2018). Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization. En E. Vivares (ed.), *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, Cham: Palgrave MacMillan, pp. 47-76.
- Fontaine, G., Medrano, C. & Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Cham: Palgrave MacMillan.
- Gabor, D. (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*, 52(3), pp. 429-459.
- Gorenstein, S. & Ortiz, R. (2018). Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America. *Area Development and Policy*, 3(1), pp. 42-59.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(3), pp. 347-368.
- Gómez, J. C. & Rossignolo, D. (2015). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. En, J. P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL y Centro de Estudios Fiscales, pp. 49-116.
- González, N. (2019). La conflictividad vinculada a los recursos naturales en América Latina: tendencias y mecanismos institucionales de respuesta. En, R. J. Sánchez (ed.), *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 359-372.

- Hailu, D. & Kipgen, C. (2017). The Extractives Dependence Index (EDI). *Resources Policy*, 51, pp. 251-264.
- Hanni, M., Jiménez, J. P. & Ruelas, I. (2019). Regímenes fiscales vinculados a los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe y su relación con el ciclo de precios: evolución reciente y desafíos pendientes. En R. J. Sánchez (ed.), *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 95-317.
- Haslam, P. A. & Heidrich, P. (2016). From neoliberalism to resource nationalism: states, firms and development. En P. A. Haslam & P. Heidrich (eds.), *The Political Economy of Natural Resources and Development. From neoliberalism to resource nationalism*. Nueva York: Routledge, pp. 1-32.
- Hrotko, J. et al. (2018). *Striking a Balance Between Well-Being and Growth. The 2018 Sustainable Development Economic Assessment*. Boston: The Boston Consulting Group.
- Kauffmann, D. (2017). Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Kitthananan, A. (2008). Developmental states and global neoliberalism”, en P. Kennett (ed.). *Governance, Globalization and Public Policy*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 77-103.
- Koch, N. & Perreault, T. (2019). Resource nationalism. *Progress in Human Geography*, 43(4), pp. 611-631.
- Kretzschmar, G. L., Kirchner, A. & Sharifzyanova, L. (2010). Resource Nationalism. Limits to Foreign Direct Investment. *The Energy Journal*, 31(2), pp. 27-52.
- Lange, G. M., Wodon, Q. & Carey, K. (eds.). (2018). *The Changing Wealth of Nations. Building a Sustainable Future*. Washington: The World Bank.
- Martins, P. M. G. (2015). Sub-Regional Perspectives on Structural Change, *CREDIT Research Paper*, 15/03.
- Mkandawire, T. (2007). "Good governance": the itinerary of an idea. *Development in Practice*, 17(4/5), pp. 679-681.
- Möhle, E. & Schteingart, D. (2021). Hacia un ecodesarrollismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 295, pp. 42-56.
- Obaya, M. (2021). The evolution of resource nationalism: The case of Bolivian lithium. *The Extractives Industries and Society*, 8(3), [10.1016/j.exis.2021.100932](https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100932).
- Ocampo, J. A. (2017a). Commodity-led Development in Latin America. En, G. Carbonnier, H. Campodónico & S. Tezanos (eds.), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. Ginebra, Graduate Institute of International and Development Studies, pp. 51-76.
- (2017b). Latin America's development: a short historical account. En V. Popov & P. Dutkiewicz (eds.), *Mapping a New World Order. The Rest Beyond the West*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 137-160.
- Ocampo, J. A., Bastian, E. F. & Reis, M. (2018). The myth of the "Latin American decade". *PSL Quarterly Review*, 71(285), pp. 231-251.
- OCDE/CEPAL/CAF. (2015). *Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China*. París: OECD Publishing.
- Palma, J. G. (2005). Four Sources of "De-Industrialization" and a New Concept of the "Dutch Disease". En J. A. Ocampo (ed.), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*. Washington: ECLAC, pp. 71-116.
- (2019). Desindustrialización, desindustrialización "prematura" y "síndrome holandés". *El Trimestre Económico*, 86(344-3), pp. 901-966.
- Petras, J. & Veltmeyer, H. (2014). *Extractive Imperialism in the Americas. Capitalism's New Frontier*. Leyden y Boston: Brill.
- Pryke, S. (2017). Explaining Resource Nationalism. *Global Policy*, 8(4), pp. 474-482.
- Resource Watch Institute. (2013). *Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales*. Nueva York: RWI.
- Rodrik, D. (2016). Premature Deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), pp. 1-33.
- Rosales, A. (2020). Structural constraints in times of resource nationalism: oil policy and state capacity in post-neoliberal Ecuador. *Globalizations*, 17(1), pp. 77-92.
- UNDP. (2010). *Human Development Report 2010 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- UNDP. (2015). *Human Development Report 2015. Work for Human Development*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- UNDP. (2018). *Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update*. Nueva York: United Nations Development Programme.
- World Bank. (2006). *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. Washington: The World Bank.
- (2011). *The Changing Wealth of Nations. Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington: The World Bank.
- Vernengo, M. (2018). ¿La “trampa del ingreso medio” o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, pp. 171-178.
- Young, K.A. (2017). *Blood of the Earth: Resource Nationalism, Revolution, and Empire in Bolivia*. Austin: University of Texas Press.

La Alianza del Pacífico: nuevas lógicas de la integración regional, los giros políticos y la geopolítica latinoamericana

The Pacific Alliance: New Logics of Regional Integration, Political Turns and Latin American Geopolitics

Maria del Pilar Ospina Grajales¹ & Jacques Ramírez²

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autores

1 Docente e investigadora de la Universidad Católica de Pereira en Colombia. Socióloga de la Universidad de Caldas. Magíster en Desarrollo regional y planificación del territorio de la Universidad Autónoma de Manizales. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales de la Flacso México.

Correo electrónico: pilar.ospina@ucp.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1529-0085>

2 Docente-Investigador en Facultad de Filosofía de la Universidad de Cuenca. Doctor en Antropología Social de la Universidad Iberoamericana (CDMX).

Correo electrónico: jacques.ramirez@ucuenca.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6334-2874>

Cómo citar:

Ospina Grajales, M. (2021). La Alianza del Pacífico: nuevas lógicas de la integración regional, los giros políticos y la geopolítica latinoamericana. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 78-95

DOI: [10.21500/23825014.5749](https://doi.org/10.21500/23825014.5749)

 OPEN ACCESS



Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el papel de la Alianza del Pacífico (AP) en el marco de los procesos de integración latinoamericana, a la luz de las principales transformaciones de la política doméstica y regional, los giros ideológicos en algunos de los países miembros y las tensiones geopolíticas en América Latina en la última década. El análisis partió de una revisión histórica y documental de algunos de los procesos de integración latinoamericana más significativos, las tensiones políticas y económicas que los han inspirado, ubicando y priorizando, el rol de la AP a partir de las crisis de algunos espacios regionales (económicos y sociopolíticos) como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Metodológicamente se hizo un análisis histórico hermenéutico (Habermas, 1997) de la información secundaria recabada: archivos de prensa, documentos fundacionales, la normativa y las declaraciones conjuntas de los países miembros de la Alianza del Pacífico en un período de tiempo que va desde su fundación en el 2011 hasta el 2020. Dentro de los principales hallazgos de este estudio se encontró la reivindicación de la relación entre integración económica y sociopolítica y el desarrollo de formas de cooperación sur-sur en el continente con el liderazgo de algunos de los países emergentes de América Latina.

Palabras clave: integración regional, Alianza del Pacífico, integración económica, geopolítica, giros ideológicos.

Abstract

The objective of this article is to analyze the role of the Pacific Alliance (PA) in the framework of Latin American integration processes, in light of the main transformations of domestic and regional politics, the ideological turns in some of the member countries and geopolitical tensions in Latin America in the last decade. The analysis is based on a historical and documentary review of some of the most significant Latin American integration processes, the political and economic tensions that have inspired them, locating and prioritizing the role of the PA from the crises of some regional spaces (economic and sociopolitical) such as the Common Market of the South (MERCOSUR) and the Union of South American Nations (UNASUR). Methodologically,

a historical hermeneutic analysis was made (Habermas, 1997) of the secondary information collected: press archives, founding documents, the regulations, and the joint declarations of the summits of the member countries of the Pacific Alliance in a period of time that goes from its foundation in 2011 to 2020. Among the main findings of this study was the vindication of the relation-

1. Introducción

América Latina se caracteriza por ser una región en donde los procesos de integración de carácter multilateral han proliferado desde la segunda mitad del siglo *XX* hasta nuestros días. En efecto, desde la creación de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) en la década del sesenta hasta la reciente creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) en el año 2019, se cuenta con más de una docena de espacios de integración.

Algunas de las experiencias de integración más importantes del continente podrían delimitarse en tres grupos: el primero, aquellas que tienen un alcance subregional como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (Caricom), el segundo, aquellas que se han centrado directamente en una integración de carácter económico-comercial como fue en sus inicios el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en general los Tratados de Libre Comercio firmados por muchos países latinoamericanos en la década del noventa; el tercer grupo, aquel que puede ser categorizado dentro de la lógica de espacios de integración más profundos y de naturaleza sociopolítica como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), esta última compuesta por 33 países de la región incluida Cuba y creada como contrapeso a la Organización de Estados Americanos (OEA).

De acuerdo con lo anterior, este trabajo pretende hacer un aporte en relación con el papel que la Alianza del Pacífico tiene en los procesos de integración latinoamericana, centrando el análisis en las dinámicas geopolíticas, los cambios de rumbo de algunas agendas domésticas y los correlatos ideológicos que acompañan la determinación de algunos países

ship between economic and sociopolitical integration and the development of forms of South-South cooperation in the continent with the leadership of some of the Emerging Countries of Latin America.

Keywords: regional integration, Pacific Alliance, Economic Integration, Political Integration, Ideological Turns.

para sumarse a esta iniciativa. La hipótesis que guio este estudio es que la Alianza del Pacífico retorna a los procesos del regionalismo abierto (Perrotta, s.f) de la década de 1990 consistente en la liberalización de los mercados y apertura, pero, procurando discursivamente reconciliar los propósitos de una integración profunda, las relaciones asimétricas de poder entre los Estados Parte y el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur. En otros términos, los miembros de este espacio se auto refieren y se presentan como una iniciativa independiente de los centros de poder global, una 'alternativa programática' (García *et al.*, 2022), desideologizada y mediadora en los procesos de integración política y económica.

La Alianza del Pacífico creada en el 2011 y cuyos miembros plenos son cuatro países: México, Perú, Chile y Colombia, fue un proceso de integración que se consolidó y concretó a través del objetivo de retomar una integración abierta con miras a fortalecer el mercado con Asia Pacífico. El discurso político que acompañó esta alianza implícitamente pudo contradecir y criticar espacios como el ALBA y la Unasur, escenarios que cobraron impulso al iniciar el siglo con la llegada al poder de gobiernos progresistas. En palabras de uno de los fundadores de la AP, el ex-presidente de Perú, Alan García: "esta no es una integración romántica, una integración poética, es una integración realista ante el mundo y hacia el mundo" (Merino & Stossel, 2019).

El surgimiento de la AP podría identificarse como uno de los momentos centrales para entender la transición histórico-espacial en América Latina desde fines del siglo *XX* hasta nuestros días (Merino & Stoesel, 2019). Si bien no se puede negar la nueva lógica de integración que trajo este espacio, y que toma impulso justamente a partir del segundo lustro del siglo *XXI* con el decaimiento de los gobiernos

progresistas, su papel y su consolidación aún está por determinarse.

Las transformaciones políticas en el nivel doméstico en tres de los cuatro países miembros podrían poner en entredicho el direccionamiento y expansión de la AP. Esto debido a la llegada al poder en México en el 2018 de Andrés Manuel López Obrador, de tendencia izquierdista; a las movilizaciones populares en Chile del 2019 que pusieron fin a la constitución de 1980 y dieron paso al triunfo de Gabriel Boric en el 2021, y a su consecuente llegada al poder ejecutivo de tendencia progresista; y por último, a la crisis política en Perú que ha dado como resultado un mandato de cuatro presidentes en los últimos cuatro años, con el retorno reciente y la llegada a la Casa de Pizarro, a mediados del 2021, de Pedro Castillo, político abiertamente de izquierda.

En este nuevo contexto regional, la AP puede conjugar su mirada fundacional como espacio de integración de carácter económico, que apuesta a los acuerdos comerciales, con una visión más estratégica de carácter geopolítico que fortalezca los vínculos con Asia Pacífico más allá de la libre circulación de bienes, servicios y capitales. En términos de relaciones internacionales, fortalecer este espacio del Pacífico Sur entre Asia y Suramérica constituye una preocupación para la Casa Blanca, que desde tiempo atrás le inquieta la presencia, cada vez más fuerte, de países como China en lo que aún consideran 'su patio trasero'. Justamente este texto busca dar elementos que permitan explicar este nuevo momento de la AP y su consolidación a partir de una agenda económica, social, política y cultural, así como la articulación entre socios con relaciones más simétricas de poder que inauguran un nuevo capítulo de los procesos de cooperación Sur-Sur en América Latina.

2. Metodología

Desde la perspectiva metodológica este trabajo se desarrolla en la lógica de la investigación histórico-hermenéutica (Habermas, 1997) procurando develar, a través de una mirada cronológica, las transformaciones políticas de los espacios de integración regional en América Latina. Este análisis es el producto de una rigurosa revisión documental tanto de la normativa producida en la AP (acuerdos,

textos fundacionales, declaraciones en cumbres), como desde la revisión de información secundaria (investigaciones, artículos de prensa y declaraciones presidenciales) que soportaron los hallazgos y las interpretaciones en torno a las relaciones geopolíticas que se producen alrededor de este mecanismo de integración, enfatizando en el análisis de los contextos (Vasilachis de Gialdino, 2007), observando los cambios y continuidades ideológicos en los gobiernos de turno, los cuales han configurado la historia política de América Latina.

Para desarrollar el propósito de este documento en la primera parte se hace un rastreo de las principales corrientes teóricas que han guiado la discusión en torno a la 'integración regional', para luego pasar revista, desde una perspectiva diacrónica, a los procesos de integración regional en América Latina, no sólo desde la perspectiva de la configuración de las relaciones internacionales e intrarregionales, sino desde las discusiones y debates en torno a los desafíos que estos procesos implican para los Estados nacionales y para la configuración de la política doméstica y exterior.

Esta primera parte sirve de contexto teórico y sociopolítico para la comprensión del tema central que nos convoca. Del mismo modo, se dejan entrever las etapas que los procesos de integración han tenido y que fluctúan entre iniciativas meramente económicas y aquellas que reivindican la necesidad de acuerdos políticos y sociales, logrando de esta manera ubicar analíticamente el papel de la Alianza del Pacífico en el marco de los acuerdos regionales y las dinámicas de la geopolítica en América Latina. En la segunda parte, nos detenemos en el análisis de los fundamentos de la integración que caracteriza propiamente a la Alianza del Pacífico tanto desde sus postulados internos en torno a los alcances económicos, así como como desde las declaraciones expresas sobre una integración profunda y estrecha entre los países latinoamericanos y, finalmente, cerramos con algunas conclusiones.

3. Marco teórico

Sobre la base de un riguroso rastreo teórico, se evidencia que las investigaciones sobre integración regional se consolidan en un abanico de estudios

y perspectivas que permiten observar la compleja dimensión de este campo del conocimiento. La producción académica sobre la Unión Europea (en adelante UE) ha sido tan importante, que hoy se le considera un campo de estudio amplio e independiente (Dur & Gonzáles, 2004). Desde un enfoque histórico, la UE es un referente obligado sobre esta cuestión. Su antecedente en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero de 1951 producto de la iniciativa de integración de Francia y Alemania, y su transformación en la Unión Europea, luego de la firma del tratado de Maastricht de 1992 (Torres Espinosa, 2008; Perrotta, s.f), la convierten en una de las experiencias de integración regional de mayor trayectoria y con una de las más desarrolladas estructuras institucionales para su funcionamiento y toma de decisiones.

Los estudios sobre la UE han servido como base para explorar un campo amplio de investigaciones, descripciones y análisis sobre este tema. La perspectiva normativa, las innovaciones institucionales y políticas del caso europeo han inspirado su análisis y comparación con experiencias de integración en otras latitudes (Mazzoccone, 2014; Malamud & Schmitter, 2006). En la propuesta de Andrés Malamud y Schmitter (2006), la UE es un modelo de integración que sirve como guía para implementar procesos similares en otros lugares del mundo. Es decir, que además de lo descriptivo, la UE inspira propuestas prescriptivas y normativas para la integración regional.

Desde los desarrollos teóricos sobre la materia, una de las cuestiones que se destaca son las tensiones que dentro de los diferentes enfoques remiten a la capacidad de incidencia de los Estados en la política internacional y al desdibujamiento de las fronteras que existen entre la política interna y la externa, una de las más importantes transformaciones del Estado nacional en el marco de los procesos de la globalización (Arditi, 2001; Beck, 1998). En consecuencia, esto redundará en las tensiones y la polarización entre lo nacional y lo internacional, lo externo y lo interno, lo doméstico y lo regional. Dos de las teorías más relevantes que exponen esa contradicción han sido el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo.

El neofuncionalismo es una propuesta conceptual que surge y se posiciona como uno de los modelos tradicionales para comprender la experiencia europea de la integración, priorizando la importancia de los actores, el poder y el papel de los Estados y las instituciones supranacionales para el avance de estos procesos (Perrotta, s.f). El neofuncionalismo avivó el interés por la integración regional en la década de 1980 y se enfocó en el análisis del mercado común. De aquí derivaron aportes relevantes en torno al progreso de una sociedad transnacional, la gobernanza supranacional y las relaciones internacionales (Medina Ortega, 2013; Stone Sweet & Sandholtz, 2010).

Dentro de esta teoría se minimizó la importancia y protagonismo de los Estados, la integración regional fue considerada como producto de la decisión formal de estas instituciones para cooperar en el campo político y económico regional (Malamud & Schmitter, 2006). En esta lógica, los Estados marcan las pautas iniciales de la integración, pero son incapaces de prever o determinar de manera exclusiva el rumbo o las dimensiones del cambio que tendrán las alianzas (Malamud & Schmitter, 2006). En coherencia, una de las premisas clave del neofuncionalismo es la reducción del rol protagónico de los Estados y de la consolidación de la integración como un mecanismo que posiciona cada vez con mayor fuerza a actores transnacionales independientes de la influencia de las realidades nacionales (Duarte Vargas, 2011; Dur & Gonzáles, 2004). La fuerza de lo supranacional se explica gracias a la profundización y ampliación de la integración regional, la cual comienza siendo sectorial pero que gracias a las instituciones autónomas regionales se expande a objetivos más complejos y al tránsito de la integración económica a la integración política.

Uno de los teóricos que hicieron aportes en ese sentido fue Ernst B Haas (1971), quien introduce la noción de 'efecto de derrame' (*spill over*) el cual impulsa el tratamiento de nuevas temáticas o sectores que no se habían considerado al inicio de los tratados de integración (Gratius, 2008; Malamud & Schmitter, 2006; Dur & Gonzáles 2004; Perrotta, s.f). De esta manera el derrame produce consecuencias in-

directas sobre otras actividades y otras agendas, y en esta ampliación, se genera un estímulo al tránsito de la integración económica a la integración política, la cual, siguiendo a este autor, induce al cambio de lealtades, expectativas y acciones de los actores domésticos hacia nuevos centros de poder (Perrotta, s.f) con una existencia independiente del espacio político nacional. En otras palabras, podría inducir al surgimiento de formas de organización de carácter supranacional.

En contraste con el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo explica la integración regional y el caso europeo en particular, con énfasis en el papel y protagonismo de los Estados y en su reivindicación producto de la cooperación y de los esfuerzos comunes para dar respuestas más eficientes a los desafíos globales. El enfoque teórico del intergubernamentalismo pone en primer plano a los Estados como ejes centrales del sistema internacional (Moravcsik, 1991, p. 21) bajo el argumento de la no cesión de atributos soberanos y a su fortalecimiento en el contexto de las negociaciones internacionales y regionales.

Las vertientes contemporáneas del intergubernamentalismo (Briceño Ruíz, 2018) dan origen al enfoque del intergubernamentalismo liberal. Moravcsik (1991) explica —a través de este enfoque, con base en los aportes de la teoría liberal y de la teoría intergubernamental—, los efectos que tiene la integración en la interdependencia económica, los intereses nacionales y las características de las negociaciones en los sistemas internacionales. Una premisa fundamental de esta teoría es que en los procesos de integración los Estados y los gobiernos son más importantes que las instituciones que se desarrollan en el nivel regional (Gratius, 2008), y, los agentes supranacionales nunca consiguen plena autonomía o independencia de los organismos estatales, un aspecto que entra en tensión con el poder que desde el neofuncionalismo se le asigna a la estructura institucional regional para la gobernanza y el proceso de toma de decisiones.

Otros enfoques teóricos relevantes en el campo de la integración regional y con aportes más contemporáneos son el neoinstitucionalismo, el estudio de

la gobernanza y la europeización (Mariscal, 2013). El neoinstitucionalismo analiza el rol y la arquitectura de las instituciones en el proceso de integración y su impacto en los individuos, los grupos y el sistema de decisión y actuación política (Perrotta, s.f, p. 13-14). Se ha hecho una clasificación del tipo de instituciones que han surgido detrás de la organización política de la UE, identificándose principalmente tres: 1) instituciones estratégicas que promueven acciones racionales; 2) instituciones históricas que analizan el proceso en perspectiva acumulativa; y 3) instituciones sociológicas que analizan la adaptación de los actores a las instituciones en un proceso de interiorización mediante mecanismos cognitivos (Dur & González, 2004, p.8-9). Los análisis institucionales son importantes para entender los mecanismos en torno a la toma de decisiones, la organización burocrática, los procedimientos para la resolución de las controversias y las normas y reglas a través de las cuales los actores pertenecientes a un proceso de integración se organizan y actúan.

El segundo enfoque, el de la gobernanza, parte de entender a la UE como una organización política multinivel con presencia de actores subnacionales, nacionales y supranacionales los cuales interactúan en distintas escalas del ámbito regional. Una pretensión importante de esta teoría es la comprensión de la UE en un modelo analítico distinto al de los Estados o al de las organizaciones internacionales. Es decir, se tienen en cuenta nuevos actores en la integración regional así como procesos e instituciones formales e informales para su desarrollo. La idea de gobernanza multinivel amplía la noción de actores, considerando tanto a los públicos como a los privados, distintas jurisdicciones territoriales y un proceso permanente de deliberación, negociación e implementación de las decisiones (Malamud & Schmitter, 2006, p. 8). La importancia de la propuesta que hace el análisis de gobernanza multinivel radica en considerar distintos actores de la política regional haciendo aportes en el relacionamiento o intercambio que existe entre ellos, superando la clásica dicotomía entre lo nacional y lo internacional, lo doméstico y lo regional.

Por último, la europeización estudia la influencia de la integración regional en los Estados miembros y en su estructura política e institucional doméstica (Perrotta, s.f). Hay un interés por comprender el impacto de las políticas comunitarias sobre las políticas nacionales, los cambios institucionales que promueve y el impacto que sobre lo nacional tiene todo el proceso de europeización (Börzel, 2000). La transformación en la opinión pública, en los partidos y en los distintos grupos de interés, son también parte de su objeto, dando un lugar a los niveles políticos y a los actores pertenecientes a las realidades nacionales y subnacionales. Sin embargo, el abordaje de la integración regional desde la teoría de la europeización, propone un análisis de doble vía: por un lado entendiendo la importancia de las estructuras domésticas y de los actores nacionales y subnacionales en el proceso regional y por el otro, determinando la capacidad de adaptación interna al nivel de decisión comunitario (Dur & Gonzáles 2004, p. 20).

Las intersecciones entre lo regional y lo nacional, y la retroalimentación (*feedback*) dependen de las particularidades del asunto tratado en el plano regional y de la singularidad de la realidad político institucional de los Estados miembros. Una de las premisas que se sigue de esa relación entre lo nacional y lo regional es el reconocimiento de distintos niveles de cambio que puede generar la europeización en el nivel doméstico: absorción, acomodación y transformación. La absorción depende de la capacidad interna de los Estados para reajustar sus instituciones a la incorporación de las decisiones regionales sin afectar sustancialmente los procesos y políticas existentes. La acomodación es similar a la absorción, pero con un cambio más modesto de las estructuras internas a través de lo que se ha denominado acomodación de políticas e instituciones nuevas sobre las existentes; y, por último, la transformación, consistente en cambios profundos de los procesos, instituciones y políticas ajustadas a las demandas que genera el nivel regional (Perrotta, s.f). Este análisis aclara esas perspectivas teóricas fundamentalmente centradas en el abordaje de la experiencia y la evolución histórica de la UE pero que orientan las investigaciones sobre integración regional en otros escenarios.

En síntesis, el rastreo de los enfoques aquí señalados muestra la complejidad de las investigaciones y de los desarrollos teóricos que se han dado en torno a la integración regional europea a partir de las reflexiones centradas en el rol de los Estados, la emergencia de nuevos actores y las transformaciones de la política contemporánea, tanto doméstica como internacional. Las tesis desarrolladas por la mayoría de estos enfoques y teorías tienen como objeto dar respuesta a la vigencia y el rol de los Estados en la estructura política del sistema internacional, las intersecciones que se dan entre los distintos niveles del poder y el impacto que esto genera sobre la autonomía, la independencia e interdependencia de los Estados. No obstante, es importante en el marco del propósito de este artículo, entrar a revisar los estudios sobre la experiencia de integración regional en el contexto de América Latina.

4. La integración regional latinoamericana

La experiencia del continente latinoamericano en procesos de integración es tan antigua como la propia conformación de los Estados-Nación. Para muestra vale recordar el caso de los países que conformaron la Gran Colombia doscientos años atrás y, desde aquella época hasta la actualidad, con altibajos, se han creado diferentes espacios y mecanismos de integración bi y multilateral (Acosta, 2018).

Sin embargo, es desde la segunda mitad del siglo que empieza a proliferar los espacios de integración con la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, convertida más tarde en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Ahca Carbarcas, Galfre Charris & González Arana, 2013; Malamud & Schmitter 2006); también a finales de esta década se conforma la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Estos primeros escenarios de integración dan cuenta del interés de varios países de la región para conformar un espacio asociativo y de articulación económica-comercial, en sintonía con los desafíos que estaba representando para entonces y también para hoy, la política internacional en términos de las posibilidades de negociación por fuera de los marcos del Estado nación, la política comercial, la estructura productiva, la política exterior y

en general los mercados globales (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2013).

Desde ese esfuerzo inicial hasta las iniciativas desarrolladas en las primeras décadas del siglo *XXI*, la integración en el continente ha pasado por distintas etapas y debates que van desde entender la cooperación como parte de las estrategias de creación de un comercio intrarregional con mejores posibilidades de inserción en el mercado global y de responder a las necesidades de los mercados latinoamericanos, pasando por una noción de integración basada en el ideal unificador de los países latinoamericanos (Paradiso, 2009), es decir, sustentada en el concepto de 'nación latinoamericana' y en procesos de reivindicación de la identidad política de los países del sur del continente (Briceño Ruíz, 2014), hasta llegar a un modelo neoliberal que inspiró los procesos de cooperación y articulación entre los Estados latinoamericanos sobre la base de los postulados de la apertura y la filosofía económica liberal, fomentada a través de la firma de Tratados de Libre Comercio.

Con el auge del neoliberalismo de los años noventa, se inaugura una de las etapas más importantes de la integración latinoamericana que abrió paso al regionalismo abierto (Perrotta, s.f); marco en el que surgieron algunas de los procesos de integración más significativos en América Latina y que se concretaron en acuerdos para la creación de mercados comunes, como fue el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur); o se instrumentalizaron mediante Tratados de Libre Comercio, ejemplo de esto el TLCAN y otros tratados económicos binacionales entre países de América Latina y Estados Unidos. Estos procesos de integración económica regional han servido de base para comprender la articulación de los países latinoamericanos a iniciativas de cooperación Sur-Sur y Norte-Sur, pero también en su desarrollo, proceso y revisión actual, se explica el impulso que nuevos acuerdos como la Alianza del Pacífico empiezan a tener (Goulart Menezes, 2014).

En la década del noventa, en efecto, la integración se estructuró bajo la influencia de actores internacionales que privilegiaron la reducción de las barreras al comercio a través de políticas económicas

nacionales más flexibles y menos restrictivas, que luego confluyeron en iniciativas que estimularon una negociación extensa de Tratados (regionales o bilaterales) de Libre Comercio (Rodríguez Mendoza, 2012). Los países que destacaron en este propósito fueron Chile, Colombia y Perú, tres de los cuatro miembros plenos de la AP.

No obstante, en el marco de la crisis neoliberal del siglo *XXI* (Stiglitz, 2002) y del fracaso de los procesos de ajuste estructural traducido en el cuestionamiento de los procesos de apertura iniciados décadas anteriores, surge el regionalismo post-neoliberal (Falomir Lockhart, 2013; Sanahuja, 2009) fomentado por una nueva izquierda de características progresistas (Perrotta, s.f). En esta perspectiva, la integración regional se promueve desde las alianzas Sur-Sur como la mejor alternativa a las propuestas integracionistas del nuevo regionalismo y al liderazgo hegemónico de los Estados Unidos en América Latina.

La integración regional como un proceso de cooperación entre los países de América Latina, se ha sustentado en el discurso de la simetría de poderes, del respeto a la soberanía como parte de las afirmaciones de la autonomía del continente frente a las grandes potencias y al dominio de los países del Norte global (Latimer, 2012). En otros términos, es una integración ya no pensada solamente desde objetivos económico-comerciales, sino sobre todo sociales y políticos. Los ejemplos más claros de este enfoque son la Celac, Unasur y el Mercosur en el marco del liderazgo de los gobiernos progresistas, los cuales han enfatizado las relaciones de cooperación desde lo territorial, lo cultural y lo identitario, y desde relaciones políticas horizontales que permitan la simetría en el poder y en la toma de decisiones en los espacios de cooperación.

En coherencia con lo anterior, a partir de la década del 2000 hubo un replanteamiento de las bases iniciales de una integración regional asimétrica y sometida a las disposiciones de los socios más fuertes y de los organismos económicos internacionales, hay una reclamación tendiente a la apertura de las agendas y a la inclusión de aspectos sociales, políticos,

culturales y ambientales en el marco de la negociación de los Estados en el contexto comunitario. Esto dio paso a un Mercosur revisado, a un TLCAN al que se le demandaron (sin mucho éxito) criterios más amplios de región, al fin del ALCA y al surgimiento de la Unasur fundada en 2008 y estructurada como el correlato político que recogía la naturaleza de un propósito de integración no sólo económica, sino amplio en términos de territorio, identidad, valores, derechos y cultura que dio paso a pensar en términos de una ciudadanía suramericana (Ramírez 2016; Hidalgo Tandazo, 2016) y de procesos de integración regionales profundos.

En síntesis, se puede afirmar que en las últimas décadas han prevalecido dos modelos o discursos sobre los procesos de integración regional en América Latina. Uno que legitima la apertura neoliberal a través de la desregularización y la libre competencia en el mercado internacional mediante la articulación con aliados económicos fuertes, y otro, que fomenta las alianzas regionales como parte del esfuerzo de recuperación del potencial económico y político del continente bajo la premisa de la independencia de las potencias mundiales (Latimer, 2012; Girault, 2009). Detrás de los propósitos de la integración económica, este último modelo promueve la profundización de las agendas comunitarias, un debate sobre la inserción estratégica de la región en el sistema-mundo (Wallerstein, 1979), y la importancia sobre la alineación estratégica del continente en torno a valores tales como: la autonomía, la autodeterminación y la emancipación.

Esas nuevas premisas en las concepciones sobre la integración regional latinoamericana, orientaron los propósitos del Mercosur desde principios de la década del 2000. El bloque concentró los primeros tratados y acuerdos en cuestiones económicas afines con la consolidación de la unión aduanera; pero paulatinamente, otras agendas de carácter más social se fueron sumando en el debate político regional y en los procesos de toma de decisiones (Ospina Grajales, 2019; Ospina y Gissi, 2021). El momento más importante en este sentido fue entre el 2001 y 2015 cuando el Mercosur logró articular los discursos de líderes regionales como Néstor Kirchner (2003-

2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), Dilma Rousseff (2011-2016) y José Alberto “Pepe” Mujica (2010-2015) quienes impulsaron el Mercosur como uno de los mejores escenarios de integración y cooperación entre los países de América Latina.

Un hito importante en este período del 2003 al 2015 en el Mercosur fue la vinculación de Venezuela como socio pleno del bloque producto de la alineación del discurso de izquierda fundado en la noción de la comunidad latinoamericana, pero también de la importancia atribuida a la inclusión de un país con alto potencial energético dentro del bloque. Durante esta época, Brasil y Argentina lideraron el desarrollo de las agendas regionales y su orientación política, lo que permitió la consolidación de un escenario más afín ideológicamente (Bermúdez Torres, 2011) y el fortalecimiento del discurso en torno a la profundización del proceso de integración regional y a la consolidación de una perspectiva latinoamericana de los procesos de cooperación Sur-Sur.

Durante ese mismo período (Primera década y parte de la segunda del siglo XX) el TLCAN se desarrollaba en el marco de un proceso de integración económica Norte-Sur y con la participación de México como país latinoamericano, se venía impulsando desde su firma en 1994, sobre la base de una negociación formal y cerrada. Los términos pactados consolidaron un tratado económico ceñido a las reglas,¹ intergubernamental y esquivo a la adhesión de nuevas agendas o a las propuestas de profundización de la integración regional entre los países del Norte. Este acuerdo ha tenido momentos de apertura de diálogo tripartito en torno a temas de interés regional como la migración, la seguridad, los derechos humanos, entre otros, que no han logrado insertarse en el contexto de una negociación política comunitaria. Pese a los esfuerzos de algunos gobiernos mexicanos,² el tratado no ha servido de puente para

¹ Se ha definido que el modelo de toma de decisiones en el TLCAN se ajusta al *hard law*, es decir, hay un conjunto de reglas fijas que orientan el proceso y son eficientes en la medida en que no pueden ser evadidas por los Estados Parte (Ospina Grajales, 2019; Bouzas et al., 2008).

² Durante el gobierno de Fox se impulsó la idea de un acuerdo migratorio dentro del TLCAN, mediante la estrategia denominada “NAFTA plus” que tenía como objetivo la profundización del proceso

la consolidación de agendas comunes regionales complementarias a los acuerdos de libre comercio.

Contrario a la profundización de la integración regional entre México, Canadá y Estados Unidos, con la posesión de Donald Trump como presidente (2017-2021), se cuestionaron los términos del TLCAN, el cual ha sido revisado y transformado en el Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA). Las negociaciones alrededor del USMCA se dan entre 2017 y 2018. La firma oficial del nuevo acuerdo se hizo el 30 de noviembre de 2018 y fue finalmente aprobado por el Senado estadounidense en el mes de enero de 2020. Este hecho corrobora junto con la crisis del Mercosur y de Unasur, tras la llegada de Mauricio Macri (2015-2019) al gobierno de Argentina y de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro en Brasil (2019-2023) que la integración regional en América Latina pasa por un estadio de revisión de sus principales postulados, de replanteamiento del significado de la cooperación Sur-Sur, y retornando a las bases del libre comercio y la construcción de mercados comunes; así como al hecho de confirmar por un lado, las relaciones de poder en los acuerdos de integración, dirigidos conforme a las determinaciones de los países más fuertes, y por el otro, el posicionamiento de los discursos nacionalistas, proteccionistas, conservadores y excluyentes de un significado amplio de región como el marco de referencia de acuerdos de integración sólidos y profundos.

De acuerdo con la caracterización y descripción de algunos de los espacios de integración regional en América Latina realizada anteriormente, se infieren algunas tensiones entre las propuestas económico-comerciales que han instrumentalizado los espacios de integración como una estrategia de inserción competitiva en los mercados internacionales, y los enfoques que priorizan la integración política, social y cultural como objetivos que van más allá de los logros económicos. De la misma manera, se encuentran diferencias en las experiencias de integración relacionadas tanto con los objetivos de los acuerdos, así como por la posición geopolítica y las relaciones de poder entre los socios, en otras

de integración. Sin embargo, a causa de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las negociaciones no trascendieron y el foco de la política exterior de los Estados Unidos se redirigió hacia otras esferas centradas en la seguridad y la contención del terrorismo.

palabras, se diferencian los acuerdos de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur por las asimetrías y las diferencias en la distribución del poder para la orientación de las agendas y la toma de decisiones. Este contexto, permite comprender los giros actuales de estos procesos en América Latina y la puesta en escena de nuevos espacios de articulación política entre países emergentes del continente y de una nueva dirección de la política exterior económica de muchos de ellos que ponen en la escena de las relaciones regionales acordados como el de la Alianza del Pacífico.

5. La Alianza del Pacífico en el contexto del replanteamiento de las bases de la integración regional latinoamericana

El análisis de la Alianza del Pacífico a partir del replanteamiento de algunos de los procesos de integración regional en América Latina, es un punto de partida que permite entender la posición privilegiada de este acuerdo en el marco de las negociaciones entre algunos países emergentes de América Latina y de la crisis de algunos espacios de encuentro e interlocución política del continente, incluido, recientemente el visible desencuentro de los miembros de la Celac en la cumbre realizada en México en septiembre de 2021, donde se evidenciaron las distancias de carácter ideológico entre los socios resultado de la presencia de Nicolás Maduro, gobierno que no es reconocido como legítimo por parte de los aliados de Estados Unidos (El Financiero, 2021).

Desde la conformación la Alianza del Pacífico mediante la declaración de Lima del 28 de abril de 2011 firmada por Colombia, Chile, México y Perú como países Partes, las condiciones de negociación política y de avance de un acuerdo con miras a abrir los mercados hacia Asia Pacífico, representa hoy la estrategia más ambiciosa de apertura del comercio de América Latina y de integración profunda del continente (Rojas & Terán, 2016) no sólo desde el avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios y capitales sino también de personas a través de las fronteras (Alianza del Pacífico, 2011). Otro elemento que se destaca de este proceso de integración económica es el de propiciar un lugar de encuentro entre las principales economías emergentes de América Latina, que cuentan con una importante

población, un PIB representativo de la región y el sello de ser la octava economía más importante del mundo (Alianza del Pacífico, 2016).

Las Declaraciones conjuntas de los presidentes de los Estados Parte de la Alianza del Pacífico desde su conformación, dejan entrever la apertura que tiene el bloque para integrar el comercio y la economía latinoamericana, al tiempo que reitera una alineación simétrica entre países emergentes de América Latina y afines a las políticas e instituciones supranacionales reguladoras del comercio internacional. Hay un diálogo abierto a la vinculación de muchos países como observadores, como asociados o como miembros plenos,³ así como la disposición explícita desde el documento fundacional de la alianza, a la ayuda que puedan brindar organismos internacionales tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, la Cepal, la Organización de Estados Americanos y el Banco Mundial para el avance y despliegue de esta iniciativa (Alianza del Pacífico, 2011).

Desde la declaración de Lima del 2011 y reiterativamente en todas las cumbres presidenciales, así como desde lo que se plantea en la visión estratégica para el año 2030, hay un entramado de postulaciones e intenciones que buscan concretar un área de mercado intrarregional y comercio externo, privilegiando las rutas hacia Asia Pacífico mediante plataformas económicas y comerciales más competitivas y con mejores posibilidades de atracción de inversión extranjera que fomenten el crecimiento económico regional y la relación estratégica con una de las regiones con mayor potencial económico global. Lo anterior, posiciona a América Latina en el escenario de los mercados internacionales, pero al mismo tiempo la AP es el espacio asociativo que permite a los países insertarse en estos procesos altamente competitivos y difíciles de gestionar desde la perspectiva individual.

Lo señalado, son ejemplos de un proceso de integración alineado en las lógicas del regionalismo abierto intergubernamental y de inserción en pro-

cesos de globalización económica desde un modelo neoliberal. Empero, también empieza a ser un escenario de negociaciones políticas y de inclusión de agendas sociales que convergen en el proceso de cooperación Sur-Sur con una mención explícita a la intención de lograr acuerdos profundos tales como la flexibilización de las condiciones para la movilidad de personas entre los países partes de este acuerdo. En otros términos, la AP es un proceso de integración inspirado en el intergubernamentalismo con tintes presidencialistas en el que la autoridad de los Estados y de los gobiernos, orientan las agendas comunitarias reconciliando una alianza comercial abierta con las demandas políticas y económicas producto de la articulación de intereses y de la simetría en el proceso de toma de decisiones.

Es decir, la Alianza del Pacífico se presenta a sí misma como un mecanismo que integra dos discursos que antes se exhibía como antagónicos: el de la desregulación y apertura neoliberal con miras al mercado internacional siguiendo una lógica similar a los Tratados de Libre Comercio (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2013) y el discurso de la recuperación del potencial económico regional sobre la base de las ventajas competitivas y comparativas de América Latina y en consonancia con una dinámica más simétrica del poder y con referencia a cuestiones sociales de la realidad latinoamericana.

Las simetrías de poder y la articulación entre potencias emergentes son evidenciables en algunas de las medidas sobre la movilidad de las personas entre los países Partes. La decisión más destacable en este sentido fue la exención de visas para peruanos y colombianos por parte de México en noviembre de 2012 y la intención de promover programas de movilidad laboral y estudiantil, de turismo y de personas de negocios. En la declaración de Paranal de junio de 2011, a pocos meses de la Declaración de Lima, se expuso la importancia de avanzar hacia la liberalización plena de los flujos migratorios, un elemento clave que, en la historia de la integración regional en América Latina, ha sido un símbolo de fricción y conflicto (cuando los acuerdos son entre países con asimetrías de poder) o de avance y profundización de los proyectos comunitarios.

³ Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Singapur, Corea del Sur, son los países Asociados. Ecuador, Costa Rica, Panamá y Guatemala hicieron solicitud de ingreso como Estados Parte.

Ha habido un acuerdo tácito a lo largo de la experiencia integrativa en América Latina que ratifica la Alianza del Pacífico en su producción discursiva: el mantenimiento de los principios democráticos, del Estado de Derecho y del orden constitucional de los Estados Parte (Artículo 2, Acuerdo Marco). Este hecho señala por sí mismo, uno de los puntos clave de la condicionalidad política de la alianza en el marco de la existencia de Estados de Derecho, pero al mismo tiempo, es un llamado de atención frente a las coyunturas políticas dentro del continente y especialmente del quiebre del Mercosur producto de la crisis de legitimidad política de Venezuela en el escenario doméstico, internacional y regional que además sigue generando tensiones en otros espacios como en la reciente cumbre de la Celac.

Mauricio Macri, ex presidente de Argentina, expuso en la primera cumbre del Mercosur en la que participó el 21 de diciembre de 2015, que no pueden tolerarse violaciones a la democracia o a las libertades por parte de ninguno de los países del Mercosur, refiriéndose concretamente a Venezuela y a la situación de algunos miembros de la oposición de ese país que se encuentran privados de la libertad (Mastropierro, 2016, p. 5). Por estas circunstancias el presidente argentino de aquel entonces se opuso rotundamente a que Venezuela asumiera la presidencia *pro tempore* del bloque en el segundo semestre del 2016, lo cual desató una importante crisis interna en el Mercosur que terminó con la suspensión de ese país en agosto de 2017 por decisión de los demás países Partes y citando el protocolo de Ushuaia de 1998 el cual respaldaba el mantenimiento de las instituciones democráticas dentro del bloque.

La participación temprana de Macri en este escenario dejó entrever la importancia que se le asignó al Mercosur por parte de este gobierno, sin embargo, el giro ideológico y el cambio de paradigmas en Argentina, pero también en otros países miembros como Brasil⁴ y en general en el espíritu político dentro del continente en este período, puso en entredicho el

⁴ El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida como presidenta de Brasil a través de un proceso de *impeachment* que duró aproximadamente ocho meses. El poder ejecutivo fue asumido por Michel Temer vicepresidente, líder del *impeachment*, antes aliado, ahora enemigo político de la expresidenta (Jiménez Barca, 2016).

carácter y el rumbo que tomarían los procesos de integración regional. Así se expresaba la canciller argentina al anunciar que el presidente tenía claras intenciones de modificar la agenda argentina respecto a las relaciones con la región, un bloque más inclinado al libre comercio que lo propuesto por el Mercosur (Mastropierro, 2016, p. 3). De esta cuestión se podía inferir la cercanía de Macri con la Alianza del Pacífico, espacio de desarrollo de una propuesta integrativa más alineada con las lógicas del capitalismo global y que ha vinculado a Argentina como país observador desde junio de 2016.

En esta misma lógica, Jair Bolsonaro presidente de Brasil y el representante del giro a la derecha de ese país, ha dado indicios sobre la afinidad y cercanía con los propósitos económicos de la Alianza del Pacífico lo cual podría representar una transformación importante de la política exterior de la economía más grande de América Latina (Caetano, López Burián & Luján, 2019). Desde los discursos de Bolsonaro como candidato y tempranamente como presidente, se ha manifestado que el Mercosur no es una prioridad (Mizrahi, 2018) y que se van a aunar esfuerzos para lograr acercamientos con la Alianza del Pacífico. Se reconoce la trayectoria de los países miembros en la implementación de tratados de libre comercio y en la promoción de relaciones económicas con Estados Unidos, polos de desarrollo hacia los cuales también apunta Brasil con el actual gobierno, el cual ha desprestigiado el estilo de gestión de las relaciones exteriores durante la administración del Partido de los Trabajadores, más enfocado hacia lo regional, proteccionista y afín al objetivo de profundización y fortalecimiento del Mercosur.

Aunado a lo anterior, se da el debilitamiento de la Unasur. En el año 2018 y 2019, siete de los doce países que integraron este espacio en el 2008 se retiraron del acuerdo. Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Chile manifestaron la suspensión de participación en él. “Los desacuerdos políticos para nombrar un nuevo secretario general, la crisis de Venezuela y las discrepancias ideológicas han minado el avance de la organización.

Los conflictos internos del Mercosur, la agonía de Unasur y el quiebre interno de la Celac, han sido

en parte el producto del decaimiento temporal de la izquierda en América Latina (Ospina Grajales & Ramírez Gallegos, 2021) y del giro político de países influyentes capaces de redirigir el rumbo de estos acuerdos. Así mismo, el cuestionamiento al modelo político de Venezuela, convertido en socio pleno del Mercosur ha sido objeto de importantes desencuentros dentro del bloque y en otros espacios de diálogo intergubernamental, tal y como se evidenció en el encuentro de la Celac en septiembre de 2021. Sumado a estas cuestiones las cuales sintetizan el replanteamiento de algunos de los escenarios de integración más relevantes en el Sur del continente, se dieron durante el Gobierno de Donald Trump, importantes transformaciones en la política exterior de los Estados Unidos con visos claros de proteccionismo, que pone en entredicho las relaciones económicas de ese país con México y con el conjunto de América Latina.

Esa transformación de la política exterior estadounidense influyó para que varios países manifestaran el interés de girar hacia otros proyectos integrativos, siendo la Alianza del Pacífico, uno de los escenarios más reivindicados por algunos líderes de la región. En coherencia, un elemento importante, es que, sin proponérselo en sus objetivos explícitos, la alianza ha logrado reconciliar posturas encontradas en América Latina al punto que recientemente el Mercosur se ha acercado para proceder a la implementación de un acuerdo intrarregional con la AP.

Un eventual acuerdo unirá a dos bloques que siempre se vieron con recelos. El primero porque consideró al Mercosur demasiado politizado y poco eficiente en lo económico. El segundo porque veía a la Alianza como demasiado alineada (sic) con los Estados Unidos y excesivamente volcada al comercio. El agua y el aceite. El giro hacia la derecha en Argentina y Brasil fue la piedra de toque de una posible alianza. Los presidentes Mauricio Macri y Michel Temer decidieron enseñar a abrir el Mercosur al mundo. Y Donald Trump obró el milagro definitivo. México, y en menor medida Chile, vieron de un día para el otro peligrar su comercio con Estados

Unidos y decidieron avanzar hacia la posibilidad de alinearse con un Mercosur ahora más amigable (Rivas Molina, 2017).

Las lecturas indican que los puentes de diálogo y posibles acuerdos entre estos dos mecanismos de integración regional pueden representar una de las decisiones más trascendentales en el propósito de fortalecer la competitividad de América Latina en los mercados internacionales y, tal y como se ha mencionado, el escenario de confluencia de gobiernos afines al modelo neoliberal fue el más propicio para acercar a los dos bloques más importantes de la región, el Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Los datos muestran que el mercado intrarregional y mundial⁵ ha mejorado, pero que sólo mediante la integración, la no fragmentación y la armonización de las reglas de origen, se pueden generar mejores ventajas (Martínez-Zarzoso, 2018). En materia de desempeño económico, en 2011 América Latina y el Caribe generó un PIB de US \$5.689 miles de millones, de los cuales el 34% correspondió a los cuatro países originarios de la Alianza del Pacífico, o un 35% si se contempla a Costa Rica y Panamá. Por su parte, Mercosur (incluida Venezuela) aportó el 48% del PIB, del cual el 75% fue de Brasil. Así, los dos bloques conforman el 83% del PIB de América Latina y el Caribe (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2013, p. 22).

En esta misma lógica, México intensificó sus relaciones con América del Sur y asumió, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), uno de los liderazgos dentro de esta iniciativa de integración latinoamericana, con algunos momentos importantes de promoción de las relaciones hacia

⁵ “Los números del intercambio comercial entre China y Latinoamérica muestran una progresión espectacular. El comercio se ha multiplicado por 20 desde el 2000, la inversión ya supera los 100.000 millones de dólares y ahora Pekín ha anunciado que durante la próxima década invertirá otros 250.000 millones” (El País, 2015). “Los resultados de los estudios indican que en general los acuerdos incrementan las exportaciones entre sus miembros, y así lo indica un reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo. El informe destaca la Alianza del Pacífico y el Mercosur como los dos principales acuerdos de Latinoamérica indicando que el comercio interregional ha crecido un 64% en las respectivas regiones gracias a los acuerdos” (Martínez-Zarzoso 2018).

este continente (González & Morales, 2019; Covarrubias, 2017). La AP marca un punto estratégico de las relaciones exteriores de ese gobierno, un puente para el acercamiento con Asia-Pacífico (Uscanga, 2019) y con los objetivos económico-comerciales con América Latina que quedaron planteados en el Plan de Desarrollo de ese sexenio (González & Morales, 2019).

El llamado a la diversificación de las relaciones económicas de ese país y las crisis diplomáticas con Estados Unidos,⁶ son algunos de los argumentos fuertes para posicionar a la Alianza del Pacífico como un recurso de negociación económica regional para la confluencia de intereses políticos de los países Parte y como estrategia de política exterior. A diferencia de otros mecanismos heredados de la administración calderonista, como la Celac, la Alianza del Pacífico fue la punta de lanza del gobierno de Peña Nieto en su proyección hacia América Latina al impulsar un modelo de “integración profunda” (González & Morales, 2019, p. 779).

No obstante, vale la pena mencionar que en la Declaración de Cali de junio de 2017 se hace la aclaración de que la adhesión de México a esta alianza no representa ningún perjuicio para la participación de este país en el TLCAN. Esta es una de las ventajas más visibles de la Alianza del Pacífico, la no condicionalidad de sus países Partes para participar de otros acuerdos económicos por fuera del bloque, o el mantenimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países,⁷ un elemento distinto en el Mercosur y objeto de profundas críticas.⁸

⁶ Una de las posiciones claras de Trump frente a las relaciones con México fueron sus críticas y resistencias para continuar con el TLCAN, sumado a su retiro del TPP (*Trans-Pacific Partnership*). Así mismo, los discursos racistas y xenofóbicos en relación con la migración procedente de México y de Centroamérica, con la consecuencia de proponer la construcción de un muro en la frontera fueron aspectos que tensionaron las relaciones diplomáticas entre los países.

⁷ Artículo 8 del Acuerdo Marco de Antofagasta del 6 de junio de 2012.

⁸ Una de las condiciones del Mercosur es que ninguno de sus Estados Parte, puede establecer relaciones comerciales por fuera de lo pactado dentro del acuerdo. Las negociaciones con otros Estados o con otros organismos de integración, deben hacerse en bloque. Esto sirve de base para una crítica que indica que esta falta de flexibilidad puede ser lesiva para las economías nacionales.

Pese a lo anterior, se generan expectativas sobre el liderazgo y los términos de la participación de México en la Alianza del Pacífico. La llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), un líder de la izquierda mexicana que sincroniza al país con una lógica y una ideología distinta de su predecesor abre algunos interrogantes sobre la manera en que este país continuará gestionando las relaciones con este proceso de integración. En principio, uno de los elementos que el actual gobierno ha expresado sobre sus agendas, es la prioridad de la política interna. En consecuencia, el presidente mexicano fue uno de los ausentes de la cumbre de la AP del año 2018 aludiendo al no reconocimiento oficial como presidente electo para esas fechas y, en la cumbre de 2019, delegó al secretario de Relaciones Exteriores Marcelo Ebrard en un claro gesto diplomático.

Sólo hasta el año 2020 Andrés Manuel López Obrador, participó virtualmente en la cumbre anual de la AP, hecho que pudiera dejar entrever que esta iniciativa de integración con algunos países de América Latina es apenas un elemento secundario (pero no en conflicto) de la agenda de este gobierno y que no existen intenciones de liderazgo en este espacio, pero tampoco de retraimientos.

En consecuencia y con base en el documento de Equipo y Agenda del presidente López Obrador sobre política comercial, se pueden señalar algunos aspectos relevantes atinentes a la Alianza del Pacífico y en general a los acuerdos económicos que tiene México con otros países. En primera instancia, se reconoce la tradición de apertura económica que el país ha desarrollado desde la década de 1990 mediante la firma de varios tratados de libre comercio, acuerdos de promoción recíproca de las inversiones, entre otros. Es decir, se puede inferir una postura moderada del actual gobierno mexicano frente a algunas decisiones económicas y de política exterior que reafirmaron su participación en la AP, pero al mismo tiempo, ha procurado espacios de inclusión de Venezuela y Cuba en la interlocución sobre los procesos de integración regionales del continente.

Sumado a lo anterior, se mencionan algunos aspectos que definen el marco de acción de la política

económica global y que determinan algunos retos para el actual gobierno: un escenario global más proteccionista, de mayor incertidumbre y en sintonía con la ya reiterada obligación de diversificar las relaciones económicas de México. En referencia directa con la alianza algunas de las predicciones tempranas indicaron que no se darían mayores alteraciones en vista de la manifestación de este gobierno por continuar en la línea aperturista (Lozano Garzón, 2018). En efecto, eso se confirma: los acuerdos se mantienen a pesar de ser un gobierno de una línea distinta al que promovió la alianza y, en la cumbre del año 2020, López Obrador firmó las últimas decisiones propuestas por la AP, aunque hay que mencionar que se manifestó en contra de la ineficiencia del modelo neoliberal y de la necesidad de repensarse (Ramos, 2020). Es decir, la posición de México en la AP podría ser la consecuencia de los compromisos del Estado más que de la convicción del gobierno al frente del ejecutivo, el cual, reivindica otros espacios de integración y otros actores, hecho que se evidencia en la última cumbre de la Celac.

6. Conclusiones

En el marco del desarrollo histórico de los procesos de integración regional latinoamericana, el rol de la Alianza del Pacífico permite confirmar el dinamismo de estos procesos cuya naturaleza está determinada por un conjunto de variables tanto domésticas como internacionales que definen el devenir de los acuerdos cooperativos entre naciones soberanas. Los tiempos actuales de la integración a nivel global dejan entrever que se están tejiendo transformaciones tan importantes, que cuestionan algunas de las bases sobre las cuales se había edificado un escenario novedoso de negociación política, entre ellas, las posibilidades de actuación de los Estados por fuera de sus fronteras, las organizaciones comunitarias y el proceso de toma de decisiones.

Los tiempos recientes han demostrado que la dialéctica inherente a estos procesos hace que haya un dinamismo tal, que obligue al surgimiento de nuevas explicaciones y, lo cierto, por lo menos desde el 2016 cuando se desarrolla el *Brexit* en la Unión Europea, es que nuevos vientos están definiendo la naturaleza más contemporánea de este fenómeno

con un retorno fuerte del poder, la autoridad y la soberanía del Estado nación que se desarrollan en correlatos nacionalistas y proteccionistas, en la politización de las agendas y en sus giros de acuerdo a las dinámicas de la política doméstica. Lo expuesto a lo largo de este trabajo confirma lo anterior y da cuenta de las transformaciones que en esa línea han tenido el Mercosur, el TLCAN y la Unasur.

Esas transformaciones tienen su propio desarrollo en América Latina; escenario que, por lo analizado hasta aquí, ha tenido distintas etapas que van desde un momento de articulación con los procesos de apertura de los mercados hasta llegar a una construcción discursiva fuerte sobre la importancia de la profundización en la integración y como una herramienta de contrapoder, es decir la experiencia latinoamericana en relación con la integración regional ha fluctuado entre los modelos del regionalismo abierto y del regionalismo posthegemónico, siempre mediada por acuerdos de carácter intergubernamental. Es decir, cada uno de estos momentos de desarrollo de los procesos asociativos de los países latinoamericanos y del Caribe, han tenido como constante el rol central de los Estados a su vez determinados por las relaciones de poder y los giros ideológicos de la política interna, que al final, se traduce y da contenido a la política exterior sobre la cual los países proyectan su inserción y participación en esos espacios comunitarios. Producto de esto son las lógicas actuales de la Alianza del Pacífico que, dados los giros de la política en América Latina, se posiciona como el lugar de convergencia de intereses de muchos de los países del continente y en sintonía con el decaimiento temporal de la izquierda e impulso de proyectos alineados con los modelos neoliberales, aperturistas y multilaterales.

En sintonía con lo anterior, la Alianza del Pacífico se está consolidando como uno de los mejores espacios de desarrollo regional y comunitario más importantes en América Latina por varias razones: 1) apunta a un escenario de desarrollo económico multipolar lo que significa menos dependiente de las relaciones exclusivas (pero tampoco hostiles) con Estados Unidos; hecho que a su vez redundo en dirigir la apertura de los mercados latinoamericanos

hacia uno de los escenarios económicamente más estratégicos a nivel global, Asia Pacífico, 2) hay una aparente distribución simétrica del poder producto de los niveles de desarrollo de los países que la conforman; es decir, hay una forma de liderazgo compartido entre países emergentes, y 3) ha trascendido de las relaciones comerciales y de mercados para empezar a incluir nuevas agendas lo que da lugar a la convergencia de nuevos intereses, es decir, podría ser la síntesis entre un acuerdo neoliberal y una propuesta de integración profunda.

Sin embargo, el futuro de la Alianza de Pacífico, a las puertas de cumplir su primera década, dependerá internamente en el contexto latinoamericana de los nuevos liderazgos en Chile producto de las elecciones del 2021 y de Colombia en el 2022, y externamente de cómo se establezcan las correlaciones geopolíticas en la región. Por lo pronto, la permanencia o el retorno de gobiernos de izquierda en México, Argentina, Bolivia, Perú y Chile puede dar impulso nuevamente a otros procesos de integración que o bien le resten importancia a la Alianza del Pacífico o que se convierta en la plataforma de diálogo político y económico de los países emergentes de América Latina.

7. Referencias

- Acosta, D. (2018). *The National versus the Foreigner in South America. 200 years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ahca Carbarcas, Galofre Charris, O. & González Arana, R. (2013). Procesos de Integración Regional en América Latina: un enfoque político. *Revista de Economía del Caribe*, 11. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/5055/4124>
- Alianza del Pacífico. (2011). Declaración de Lima. Alianza del Pacífico. El poder de la integración. Obtenido de Alianza del Pacífico. *El poder de la integración*: <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-lima-abril-28-de-2011/>
- Alianza del Pacífico. (2016). *Declaración de Puerto Varas*. <https://alianzapacifico.net/download/declaracion-de-puerto-varas-julio-1-de-2016/>
- Arditi, B. (2001). *Soberanía light y ámbitos supranacionales*. *Perfiles Latinoamericanos*, 17.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bermúdez Torres, C. (2011). La integración regional a comienzos del siglo XXI. *Revista digital de Memorias de historia y arqueología desde el Caribe*, 14, 202-231. <http://www.scielo.org.co/pdf/memor/n14/n14a09.pdf>
- Bouzas, R., Gratius, S., Soltz, h., & Sberro, S. (2008). Teoría y práctica de las instituciones y procesos de decisión. En, S. Gratius (ed.), *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madrid: Iberoamericana.
- Briceño Ruíz, J. (2014). Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. En, Acosta Soto, W. (Ed.), *Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina* (pp. 23-33). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704053336/pdf_404.pdf
- Briceño Ruíz, J. (2018). El Estudio de la Integración regional y del regionalismo en *América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio*. *Análisis Político*, 94. 49-74. <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n94/0121-4705-anpol-31-94-00049.pdf>
- Börzel, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *www.eiop.or.at*. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-015.pdf>
- Caetano, G., López Burián, C. Luján, C. (2019). El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28, 95-130. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21049>
- Covarrubias, A. (2017). La política de México hacia América Latina en el siglo XXI: ¿congruencia y legitimidad? *Estudios Internacionales*, 49, 193-223. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/47529>
- Duarte Vargas, M. (2011). Algunas consideraciones a la teoría de la Integración latinoamericana. *Aldea Mundo*. Vol. 16, No 31. 56-62. <https://www.re-dalyc.org/pdf/543/54328502007.pdf>

- Dur, A., & Gonzáles, G. (2004). ¿Más hombre ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea. WP. <https://core.ac.uk/download/pdf/13283185.pdf>
- El Financiero. (2021, 18 de septiembre). Presencia de Maduro en CELAC desencadena choque entre gobiernos de América Latina. [Comunicado de Prensa]. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2021/09/18/presencia-de-maduro-en-celac-desencadena-choque-entre-gobiernos-de-america-latina/>
- El País. (mayo de 25 de 2015). China crece en Latinoamérica. *El País*. Recuperado 20 de julio de 2021. https://elpais.com/elpais/2015/05/24/opinion/1432495679_813605.html
- Falomir Lockhart, N. (2013). La identidad de UNASUR ¿Regionalismo post-neoliberal o post-hegemónico? *Revista de Ciencias Sociales*. 2, 97-109. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4568046>
- García, A., Lajtman, T. & Romano, S. (2022) ¿Una Alianza del Pacífico Progresista? Celag. <https://www.celag.org/una-alianza-del-pacifico-progresista/>
- Girault, C. (2009). *El aspecto geopolítico de la integración regional*. *Estudios Internacionales*, 42(163), 83-100. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/13752>
- González, González, G. & Morales, Castillo R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional*. No 3-4, 763-808. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-013X2019000300763
- Goulart Menezes, R. (2014). La Alianza del Pacífico y la estrategia de integración sudamericana del Brasil. En, Acosta Soto, W. (Ed.), *Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina* (pp. 81-92). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704053336/pdf_404.pdf
- Gratius, S. (2008). *Mercosur y Nafta: dos modelos diferentes de integración*. Iberoamericana Editorial.
- Haas, E. (1971). *The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. Theory and research*.
- Habermas, Jürgen (1997). *Conocimiento e interés*. Valencia. Universitat de Valencia. Traducción de M. JIMÉNEZ REDONDO, Peter, BAADER.
- Hidalgo Tandazo, R. (2016). El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 16, 73-88. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/comentario/article/view/588>
- Jiménez Barca, A. (1 de septiembre de 2016). Dilma Rousseff, destituida definitivamente por el Senado de Brasil. *El País*. Recuperado el 23 de Febrero de 2017, de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/31/america/1472649732_720732.html
- Latimer, A. (2012). States of sovereignty and regional integration in the Andes. *Latin American perspectives*, 78-95.
- Lozano Garzón, R. (08 de Julio de 2018). El giro político dado en México no afectaría la Alianza del Pacífico. *El Tiempo*. Recuperado 20 de julio de 2021. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/efectos-de-la-eleccion-de-lopez-obrador-en-la-alianza-del-pacifico-240910>.
- Malamud, A., & Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur. *Desarrollo Económico*, 3-31. <https://www.jstor.org/stable/4151099>
- Mariscal, N. (2013). Repensando la europeización. *Cuadernos europeos de Deusto*, 49, 19-46. <https://ced.revistas.deusto.es/article/view/821>
- Martínez-Zarzoso, I. (18 de diciembre de 2018). Tiempos revueltos en Latinoamérica. *El País*. Recuperado 20 de julio de 2021. https://elpais.com/economia/2018/11/28/actualidad/1543401910_340637.html
- Mastropiero, O. (noviembre de 2016). VIII Congreso de Relaciones Internacionales. 23, 24 y 25 de noviembre de 2016. *sedici.unlp.edu.a*. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58217/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1
- Mazzoccone, D. (2014). La unión europea y el Mercosur. En: Acosta Soto, W (Ed), *Política Internacional e Integración Regional comparada en América Latina* (p.p 102-134). CLACSO. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/flacso-cr/20170704053336/pdf_404.pdf

- Medina Ortega, M. (2013). La Unión Europea como organización política. Teoría y Realidad constitucional, No 32. 205-233. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/11786>
- Merino, G & Stoessel, S. (2019). "Suramérica en la transición histórico-espacial mundial: una propuesta de periodización del giro nacional-popular (1999-2018). *Geograficando*, Vol. 15, No 2, e056, <https://doi.org/10.24215/2346898Xe056>
- Mizrahi, D. (16 de diciembre de 2018). El mundo según Bolsonaro: cómo será la nueva política exterior de Brasil y qué impacto tendrá en América Latina. *INFOBAE*. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/12/16/el-mundo-segun-bolsonaro-como-sera-la-nueva-politica-exterior-de-brasil-y-que-impacto-tendra-en-america-latina/>
- Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. *www.princeton.edu*. <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/sea.pdf>
- Ospina Grajales, M. & Gissi, N. (2021). Debates y decisiones sobre migración en el Mercosur y en el TLCAN 1990-2019: una reflexión desde la participación de Argentina y de México en procesos de integración regionales. *Estudios Internacionais*, 9, 77-95. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudiosinternacionais/article/view/22595/18315>
- Ospina Grajales, M. & Ramírez Gallegos, J. (2021). Disputa política y decisiones gubernamentales sobre migración en el giro a la derecha en Argentina, Brasil y Ecuador. *Revista Izquierdas*, 50, 1-28. <http://www.izquierdas.cl/ediciones/2021/numero-50>
- Ospina Grajales, M. (2019). El proceso de toma de decisiones en el Mercosur y el TLCAN: la disyuntiva entre integración regional y soberanía nacional. *Colombia Internacional*, 100, 237-261. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n100/o121-5612-rci-100-00237.pdf>
- Paradiso, J. (agosto de 2009). Política e integración. *Servicios2.abc.gov.ar*. <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/revistacomponents/revista/archivos/anales/numero10/archivosparadescargar/paradiso.pdf>
- Perrotta, D. (s.f). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales *www.academia.edu* https://www.academia.edu/4279760/La_integraci%C3%B3n_regional_como_objeto_de_estudio._De_las_teor%C3%ADas_tradicionales_a_los_enfoques_actuales
- Portafolio. (2022, febrero 5). *Cómo ha cambiado la intención de voto de los colombianos para presidencia*. [Comunicado de Prensa]. Recuperado de <https://www.portafolio.co/tendencias/asi-van-los-candidatos-presidenciales-segun-ultimas-encuestas-del-centro-nacional-de-consultoria-561372>
- Ramos, Rolando. (11 de diciembre de 2020). AMLO pide repensar en "ineficiencia" del modelo neoliberal en cumbre de la Alianza del Pacífico. *El economista*. Recuperado el 7 de abril de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-pide-repensar-en-ineficiencia-del-modelo-neoliberal-en-Cumbre-de-Alianza-del-Pacifico-20201211-0060.html>
- Ramírez, J. (2016). *Hacia el Sur. La construcción de la Ciudadanía Suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG. https://www.celag.org/wp-content/uploads/2016/10/hacia-el-Sur_Vfinal-16-03-2.pdf
- Rivas Molina, F. (7 de Abril de 2017). Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump. *El País*. Recuperado el 23 de Enero de 2019, de https://elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html
- Rodríguez Mendoza, M. (2012). Tratados de Libre Comercio en América del Sur. *Tendencias, perspectivas y desafíos*. Banco de Desarrollo de América Latina. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/364/caf_libro_tlc_web_dl-orginal.pdf
- Rojas, D. & Terán, J. (2015). La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina. *Oasis*, 24, 69-88. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/4677>
- Rojas, D. & Terán, J. M. (2016). *La Alianza del Pacífico: nueva muestra del regionalismo en América Latina*. OASIS, 24, 69-88.

- Sanahuja. (2009). *Del regionalismo abierto al regionalismo post neoliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*. En, Martínez L., Peña L. & Vázquez M. (coords.) Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. No. 7, año 2008-2009, Buenos Aires: CRIES. <https://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/10/anuario-integracion-2008-2009.pdf>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2013). *La Alianza del Pacífico en la integración latinoamericana y caribeña*. Caracas: Secretaria permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/SELA%20AP%20y%20la%20integracion%20Latam.pdf>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- Stone Sweet, A., & Sandholtz, W. (abril de 2010). Neofuncionalismo y Gobernanza Supranacional. www.researchgate.net. https://www.researchgate.net/publication/43015163_Neofunctionalism_and_Supranational_Governance
- Torres Espinosa, E. (2008). *La comunidad europea del carbón y del acero. Un exitoso y aún inacabado experimento institucional*. UNAM. <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v8/v8a21.pdf>
- Uscanga, C. (2019) *La política exterior del gobierno mexicano en el pacífico asiático (2012-2018)*. Foro Internacional. Vol. LIX 3-4. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2642>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2007). Condiciones de trabajo y representaciones sociales. El discurso político, el discurso judicial y la prensa escrita a la luz del análisis sociológico - lingüístico del discurso. *Discurso y sociedad*, 148-187.
- Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial*. México: Siglo XXI Editores.

Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile

Participation and Governance Mechanisms in Colombia and Chile

Ariana Benito Revollo¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Catedrática de Derecho Internacional Público y privado. Departamento de derecho público. Universidad de Aconcagua (Chile).

Correo electrónico: ariana.benitorevollo@ucentral.cl
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3434-4261>

Cómo citar:

Benito Revollo, A. (2021). Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 96-108
DOI: [10.21500/23825014.5617](https://doi.org/10.21500/23825014.5617)

 OPEN ACCESS



Resumen

En la última década Colombia y Chile han vivido una transformación permanente hacia un enfoque descentralizador, uno y otro, buscando la mejor estructura, intentándose alejar de aquellos centralismos arraigados en el caso de Chile, y en el de Colombia un constante cambio que conlleve a la mejora de las transferencias de recursos a los municipios más alejados, en un escenario que es complejo, como es el del conflicto armado interno.

El objetivo de la investigación es analizar, a través de los mecanismos de participación ciudadana existentes en uno y otro país, para el caso de Colombia y Chile, perfeccionar los sistemas de gobernanza subnacional. Lo que a la postre tiene notorias repercusiones en la distribución de funciones, recursos y competencias que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y de sus respectivos territorios. Este artículo parte de una revisión de datos bibliográficos y documentales en cuanto al estudio y observancia del funcionamiento del Estado, bajo la necesidad idealizante de ser agente de desarrollo económico y social, en un escenario creciente de demandas por parte de la sociedad civil, solicitante de una mayor autonomía regional y mayor participación de dichas decisiones en el plano local. Lo actual, nos ubica en un pacto social, haciéndose necesario que se produzcan cambios de carácter alternativo para los países, intentando superar la deficiente calidad de la gestión pública y la irracionalidad en el uso de los recursos, por parte de las administraciones locales.

Palabras clave: modernización; gobernanza; Colombia; Chile; participación; regulación; políticas públicas.

Abstract

Colombia and Chile have experienced the last decade a permanent transformation towards a decentralizing approach, one and the other, looking for the best structure, trying to move away from those entrenched centralisms in the case of Chile, and in Colombia a constant change that leads to the improvement of the transfers of resources, to the most remote municipalities of the territory, in a scenario that is complex to apply, such as that of the internal armed conflict.

The objective of the research is to analyze through the mechanisms of citizen participation existing in both countries, in the case of Colombia and Chile, to improve subnational governance systems. Which ultimately has notorious repercussions on the distribution of functions, resources and competences that improve the quality of life of citizens and their respective territories. This article is based on a review of bibliographic and documentary data regarding the study and observance of the functioning of the State, under the idealizing need to be an

agent of economic and social development, in a growing scenario of demands by civil society, applicant of greater regional autonomy and greater participation of said decisions at the local level. The current situation places us in a social pact, making it necessary to produce changes of an alternative nature for the countries, trying to overcome the poor quality of public management and the irrationality in the use of resources by local administrations.

Keywords: modernization; governance; Colombia; Chile; participation; regulation; public policies.

1. Introducción

Cuando se habla de participación y gobernanza en el plano subnacional, se comprende los recursos y herramientas de buena gestión que logre impactar en las idiosincrasias, las prioridades y fortalezas de cada uno de los territorios, al final donde dichos elementos tendrán su aplicación. Cuando se habla de recursos, fundamentalmente, no es de “recursos humanos” solamente, sino del capital y la cohesión social, es decir, el conjunto de personas, relaciones e instituciones públicas y privadas, que basadas en la aceptación de las diversidades son capaces de “*entrelazar coordinaciones unívocas o del mismo lado*”, ya que cada una de las regiones, en el caso de Chile, y cada uno de los departamentos y municipios en el de Colombia, tienen diferentes intereses y desempeños.

La carta política de 1991 en Colombia, consagró la autonomía política, fiscal y administrativa de los municipios y los definió como las entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, entregándoles funciones relativas al ordenamiento territorial, a la promoción del desarrollo local, al bienestar de la población y a la participación ciudadana, frente a un conjunto de transferencias que requiere medidas políticas y fiscales para incentivar y aumentar los respectivos recursos en los departamentos y municipios. Un sistema de gobernanza es vital, para priorizar todo aquello en materia de educación y servicios públicos, siendo esenciales para cualquier sociedad, y además muy necesarios en la transformación que se viene para la descentralización en Colombia. Por supuesto, aquel espíritu constitucional construido por el legislador de 1991, se halla muy lejos de las estancias clientelistas, y de

los focos de corrupción actuales, agudizados por el conflicto armado interno. La descentralización tiene una agenda muy pendiente con Colombia y Chile, en un escenario de mejoramiento de competencias.

La visión de la descentralización parte de la necesidad de protagonismo hacia lo local, bajo un sistema de transferencias equitativas, exigidas por los gobiernos subnacionales. Comprender que, para una óptima gobernabilidad y un efectivo sistema de participación, el Estado colombiano y el chileno deben, primeramente, fortalecer su proceso de democratización, que se ha visto fisurado en las últimas décadas, entre otras razones por estallidos sociales, clamores de parte de la sociedad civil, conflicto armado interno, y altos focos de corrupción.

En el caso de Chile, existe una carencia del modelo descentralizador, que fluctúa entre la falta de voluntades del Ejecutivo y del Legislativo, y las necesidades imperantes de las reformas regionales y municipales, aquellas que se han dado desde la cúpula, desde la élite y han sido procesos en paralelo, sin una clara integración, lo cual ha provocado un descalce entre las visiones de uno y otro actor, en la promoción y gestión en el mismo territorio (Serrano & Fernández, 2003).

La necesidad de apertura a mayores espacios decisivos hacia los niveles subnacionales, es la resulta a la ecuación imperativa de un diseño de políticas públicas, en las esferas de la protección social, salud, educación, planificación y ordenamiento territorial, entregando un papel de mayor ejecución a los municipios y gobiernos regionales, sin embargo, la des-

centralización es más que una transferencia de poderes e ingresos desde el plano central hacia el plano subnacional; pero pudiese, a su vez, plantearse el interrogante, si ¿la descentralización da lugar a crecimiento y reducción de disparidades o desigualdades regionales (Tassara, 2018), o si definitivamente la autonomía regional es sinónimo de prosperidad y eficacia frente a la noción clara de lo que necesitan los departamentos, municipios o regiones? Autores de relevancia jurídica guiarán este estudio, no obstante Musgrave y su relación con el sector público y Prud'homme, advierten que los peligros de la descentralización y de la participación ciudadana son absolutamente limitados. Se examina a través de distintos argumentos, si la descentralización apunta a la estabilización, asignación o distribución de ingresos justos en los escenarios subnacionales (Musgrave), o en su defecto, si es de difícil aplicación en los planos regionales o locales (Prud'homme).

A casi treinta años de iniciados los mencionados procesos de descentralización en el caso de Colombia y en Chile, se estima comprender si han sido positivos los efectos de la participación ciudadana sobre la efectividad y el desempeño de los gobiernos locales o si, por el contrario, es más un supuesto normativo que no se evidencia en la realidad.

La gobernanza entonces, en este contexto, es entendida como una forma de gobernar en donde se incluyen en los procesos de toma de decisiones, a distintos actores de la sociedad civil, tanto a empresarios como a la comunidad. Bull (2013), como se citó en (Hernández & Miranda, 2019) se ve involucrado al analizar cuál es el beneficio de brindarles mayor autonomía fiscal, política y administrativa a las instancias locales del Estado, frente al rol político que hasta el momento pareciese que este ha desempeñado que opera como una suerte de barrera ante los gobiernos locales, los cuales, frente a la centralización, existirán mayores facultades para responder a aquellas necesidades locales de manera óptima.

Entonces, ¿Cuál es el escenario actual de la gobernanza en Colombia y Chile en el marco de la descentralización, como eje modernizador del Estado? ¿Realmente la participación ciudadana,

fortalece y fomenta la gobernabilidad y el escenario de la gobernanza local?

2. Metodología

La metodología aplicable al estudio es de carácter descriptiva y correlacional con un enfoque cualitativo. Para la revisión de análisis, se acompañó de distintas fuentes documentales, ya que su objetivo radica en recopilación de información. Se ha realizado entonces una revisión sistemática en bases de datos bibliográficas (SCOPUS, ISI Web of Knowledge) y manualmente, a través de Internet, en revistas y organismos públicos. Se definieron criterios de inclusión y exclusión, y un conjunto de variables para analizar las características de la descentralización en Colombia y Chile.

3. Discusión

3.1 Nociones generales de la descentralización desde la mirada de Colombia

Las reformas que Colombia mantuvo durante los periodos de los expresidentes Belisario Betancourt y César Gaviria, fueron encaminadas a un proyecto de modernización del Estado. Durante la administración de César Gaviria, el foco no era la participación o vinculación ciudadana, sino el desarrollo institucional (Rueda Fiorentino, 2019) y la definición de un marco legal que permitiera al sector privado intervenir en la prestación de los servicios públicos. En ese sentido, la descentralización, más que una redistribución de los poderes territoriales constituyó una estrategia de reforma estatal, un intento por redefinir el rol del Estado y una redefinición de los términos relacionales con la sociedad (Velázquez & Fabio, 1995).

Las reformas descentralizadoras han incitado a una percepción de modernización y nuevas tendencias, que no solo son incoadas desde la función social de la propiedad, ni desde la acción interventora del Estado en la economía, ni mucho menos aspectos polarizadores donde reina la concentración y las planificaciones tecnocráticas, sino la necesidad de responder a conflictos sociales actuales y de proponer la confianza institucional perdida en las últimas décadas. Aquello, sin lugar a negarlo son preocupaciones vigentes que se manifiestan en las demandas sociales activas y vigentes.

El principal motor de Colombia en la descentralización ha sido siempre la integración de un Estado, que aleje al país de los permanentes conflictos armados que lo aquejan y que se constituyen permanente en la fragilidad de materializar relaciones fiscales, administrativas y regionales óptimas. Pudiese evidenciarse, la mirada de la descentralización en Colombia, como un verdadero fenómeno político encargado de transformar política, administrativa y socialmente al Estado.

La búsqueda de Estado más diligente, menos interventor y más regulador y menos centralizado, es incesante, la necesidad de estar más comprometido con las nuevas peticiones sociales que orbitan la esfera mundial, más dispuesto a hacer frente a los problemas del desarrollo desde los entes territoriales, en conjunción con el sector privado, en sí, la satisfacción a las iniciativas de la sociedad es el fin último del fenómeno llamado descentralización en Colombia. Las palabras claves no son ya secularización, intervención o planificación, sino, regulación y participación ciudadana (Velázquez & Fabio, 1995).

Prud'homme nuevamente sale a la palestra pública de esta investigación, al enunciar que las medidas descentralizadoras pueden afectar negativamente a una distribución equitativa de los ingresos, la función de redistribución debe continuar a manos del gobierno central. Esto por dos razones. En primer lugar, es probable que los esfuerzos de los gobiernos locales por corregir las disparidades en los ingresos acaben siendo injustos. Los pobres, que viven en regiones acomodadas tendrán mejores resultados que los pobres de regiones más desposeídas. Los hogares ubicados en regiones que gozaban de los mismos ingresos antes de realizarse la redistribución tendrán diferentes ingresos tras ella, ya sea por las diferencias de ingreso entre las regiones, (incluso si poseen políticas de redistribución similares), o también porque tanto los ingresos como las políticas redistributivas difieren de una región a otra, lo cual puede ocurrir y está plasmado en este texto.

En segundo lugar, la redistribución descentralizada es contraproducente. Si una jurisdicción adopta políticas para redistribuir el ingreso, el exi-

gir altos impuestos a los ricos para otorgar grandes beneficios a los pobres, hará que los ricos tiendan a asentarse en zonas más ligeramente gravadas y que los pobres emigren desde aquellas con beneficios más bajos o reducidos, como ya se ha mencionado. El gobierno central debe ser el responsable de tener el control de los impuestos y gastos públicos, ya que ahí, entre otros factores, radica el éxito de políticas redistributivas a nivel subnacional. La descentralización, en definitiva, hará más dificultosa la aplicación de políticas redistributivas, y en consecuencia afectará notoriamente la gobernabilidad y por implicancia directa los mecanismos de participación ciudadana; todo se haya concatenado.

La descentralización en el campo del juego político puede producir el aumento de la discrecionalidad en transferencias e inversiones que ocasionen pérdidas en eficiencia y equidad (Lowry & Postoski, 2004, como se citó en Mogollón, 2019); así como el aumento de prácticas clientelares, a partir de la capacidad de presión o el control de un grupo minoritario sobre las capacidades gubernamentales locales y sus recursos (Prud'homme, 1995 como se citó en Mogollón, 2019).

El efecto final de la descentralización, estará sujeto siempre al análisis de un diseño institucional con condiciones de índole política, económica y social, porque no se puede pretender conversar de dicho fenómeno manteniendo el poder político y administrativo en el centro del gobierno, en el que ya hoy por hoy es necesario el traspaso de competencias al plano regional y municipal, para diversificar y visibilizar bienes y servicios de orden subnacional. Jaime Lindh menciona que “La institucionalidad política —como el sistema de partidos— y la institucional fiscal —como el sistema tributario y el sistema de transferencias— juegan un rol clave para incentivar comportamientos cooperativos entre los gobiernos regionales y el gobierno central” (Lindh, 2019, p. 2).

3.2 La participación ciudadana, caso Chile

Comienza, en América Latina, una nueva ronda de transformaciones en el aparato estatal y en la administración pública. Estos cambios constituirían una agenda más orientada al mejoramiento de la

gestión, con gran énfasis en la efectividad de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la función pública, en la democratización de la administración pública y en el montaje de una red de políticas sociales, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2010, p. 7).

La política para la participación ciudadana en cualquier Estado, siempre ha sido una carta de navegación de los gobiernos. Dicha política traza y delimita los principales lineamientos gubernamentales en la temática y compromete a los órganos de la Administración del Estado a implementar y ejecutar acciones en coherencia con la visión, y con el pensamiento que pueda tener el gobierno de turno.

En el año 2004, ante el Congreso Nacional en Chile, fue presentado un proyecto de ley, cuyo fin era incentivar y activar la participación ciudadana en la administración pública. El fruto de aquello fue la **Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública**; esta nació de la profunda crisis de legitimidad por la cual atravesaba el sistema político chileno para aquel entonces, que incitó a la necesidad de impulsar la asociación y participación ciudadana en la gestión pública. El espíritu de la Ley siempre ha buscado considerar a los ciudadanos en las decisiones públicas, a través de distintos mecanismos de participación ciudadana, como igualmente se evidenciará en Colombia la presentación de los diversos mecanismos de participación frente a temas de interés ciudadano.

La Ley 20.500, insertó una serie de cambios en diferentes documentos legales, entre los que se encuentran: la Ley 18.575 de Bases de la Administración General del Estado y la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. En el caso de la Ley 18.575, se agregó, por disposición del artículo 32 de la Ley 20.500, el título iv, “De la participación ciudadana en la gestión pública”, con artículos que reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en “sus políticas, planes, programas y acciones” (Junta de Gobierno de la República de Chile, 1986), lo que deja a las distintas instituciones públicas la determinación de las formas de participación de los

ciudadanos en materia de su competencia (artículo 70) (como se citó en Muñoz Aravena, 2018).

La institucionalidad ha activado otras instancias de participación, como son las cuentas públicas participativas, la transparencia pasiva y la consulta ciudadana. Ello permite el ejercicio de un control social por parte de los ciudadanos y es aquí donde el tecnicismo de ‘*accountability*’ cobra una vigencia única (División de Organizaciones Sociales, 2014, p. 31). Por otro lado, la transparencia pasiva, reconocida en el 2008 con la publicación de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, es otro mecanismo que el ciudadano puede utilizar para ejercer el derecho a solicitar información pública (Congreso Nacional, 2008).

El liderazgo de los asuntos públicos hoy por hoy, no se concibe sin el involucramiento activo de los ciudadanos, en las diferentes facetas de la política pública y, en ello es necesario crear, cada día, estrategias efectivas que vinculen al Estado con la sociedad. En Chile hoy, el concepto de participación ciudadana es un desafío, lo que a su vez lleva a realizar el siguiente planteamiento, ¿cómo lograr que sea efectiva? Pues bien, la participación ciudadana debe fortalecer la institucionalidad, ser vinculante y transversal para todas las instituciones, y a través de ellas, ser el canal para materializar las propuestas de los ciudadanos. La participación debe contar con un verdadero presupuesto, a la postre se conoce que ha sido creado por la ley 20500, (*Fondo de Fortalecimiento de Fondos de Interés Público*), pero en un grado ideal, la distribución equitativa del mismo y el perfeccionamiento de los consejos comunales de la sociedad civil serían los articuladores de gestión perfecta en este ámbito.

3.3 La participación ciudadana, caso Colombia

La Carta Política de 1991, concibe en su artículo 1, a Colombia como “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...*”, (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 1), y de este modo se entiende a la participación como un valor constitucional, un principio fundamental (Corte Constitucional, 2003) y como

uno de los fines principales del Estado colombiano (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 2).

El concepto de participación ciudadana a partir de la Carta Magna del 91 se erige como un **derecho-deber**, lo cual le permite a cualquier ciudadano colombiano ser partícipe de los mecanismos democráticos legalmente establecidos, pero también conectarse con la institucionalidad en la práctica de la vida y la gestión pública.

En ese orden de ideas, la participación ciudadana, desde la perspectiva del Estado, se concibe como una obligación de promover e impulsar todas las formas democráticas de decisión y de control, y adecuar, en todo cuanto sea preciso, el escenario representativo ciudadano. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Constitución hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en su artículo 20, de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Corte Constitucional, 2015, como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

De acuerdo con Huntington (1994), un sistema democrático, se define como aquel en el cual la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder son seleccionados a través de elecciones limpias, honestas y periódicas, en las cuales los candidatos compiten libremente por los votos y en las que, virtualmente, toda la población adulta tiene derecho a votar.

La participación ciudadana desde su concepto original debiese conducir a la inexorable práctica de la responsabilidad de la ciudadanía para con los otros, y a la facultad de los seres humanos para constituirse en seres sociales, asumiendo la dependencia mutua. A su vez, estar aliada a la confianza que se extraiga desde las propias necesidades del colectivo social y al mismo tiempo, del sentido de la responsabilidad que emana desde el Estado, al ser su administrador y ejecutor. La carta política de Colombia, otorga la posibilidad a sus ciudadanos, de intervenir activamente en el control de la gestión pública y de

una u otra manera, de supervisar y monitorear la trazabilidad de los mecanismos que emanan de la participación.

Y es que la Constitución del 91, abrió un camino único, para el robustecimiento de la democracia, al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana a través de diferentes mecanismos, todos ligados con el ejercicio de la democracia participativa. La Corte Constitucional de Colombia (1994), ha sostenido la anterior teoría diciendo que: “*El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente*” (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016). De ahí que exista un articulado legal muy robustecido que hace referencia a la participación de los ciudadanos, considerándose esta como un valor constitucional.

Según el Comité Académico del Plan Nacional de Formación para el Control Social (2006, p. 6), los mecanismos relacionados con la información que consagra la Constitución política de Colombia son: la consulta previa (arts. 1, 2,3, 7, 8,10, 40, 70 y 330 de la C.P.), la audiencia pública (art. 373 de la C.P.) y el Derecho de petición (arts. 20, 23, 73 y 74 de la C.P.) (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016). Y los mecanismos relacionados para ejercer control y las correspondientes acciones judiciales son: las acciones populares y de grupo (art. 88 de la C.P.), la acción de tutela (art. 86 de la C.P.), la acción de cumplimiento (art. 87 de la C.P.), la denuncia, la Queja, la acción pública de Inconstitucionalidad (Art. 15 N° 10 y 341 de la C.P.) y la acción pública de nulidad (art. 237 de la C.P.). Por último, los mecanismos para la toma de decisión son: el voto (Arts. 258, 259 y 260 de la C.P.), la iniciativa popular legislativa y normativa (arts. 155 y 375), el referendo (arts. 170, 307, 377 y 378 de la C.P.), la consulta popular (arts. 104, 105, 297, 319 y 321 de la C.P.), la Revocatoria del Mandato (art. 259), el Plebiscito (art. 104 de la C.P.) y el Cabildo Abierto (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

La Ley 134 de 1994, es la legislación de base frente a los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, adicional a ello, la legislación colombiana contempla otras normas, que permiten a los

ciudadanos participar de forma individual o colectiva en el control de la gestión pública, como es el caso de las leyes 152 de 1994 (Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la 850 de 2003, (Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas) (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

De igual forma, para efectos de participar en las decisiones que les afectan, los colombianos cuentan con la Ley 1757 de 2015, donde se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, reorientando con ello las formas y los mecanismos como se ejerce este derecho (como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

Finalmente, las futuras acciones que enfrenta Colombia en esta materia radican en la unificación de su normatividad en estas temáticas. En palabras del Congreso de la República de Colombia (2011): “Es la “sobreoferta” en más de cuarenta mecanismos y espacios de participación poblacional y sectorial, lo que satura los procesos de participación ciudadana” (p. 2).

4. Análisis de la gobernanza

4.1 Caso Chile

En el libro *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad* de Edgardo Boeninger (1997), aparece una expresión nombrada “conclusión moralizadora”: la polarización y la fragmentación parlamentaria son identificadas como los peores vicios políticos que alteran la gobernabilidad.

Claudio Saíenz (2005) plantea que, la gobernabilidad es el conjunto de condiciones, diferentes para cada región, que se traducen en un estado de armonía de trabajo conjunto de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno, entre emprendedores y el territorio, entre las fuerzas económicas y las instituciones. Cuando el concepto de “gobierno” se relaciona con la capacidad de adoptar decisiones y de hacer que se cumplan.

La gobernanza debe ser evaluada según el contexto institucional en el cual se enmarca, observando cuáles son realmente los impactos que tendrá

dicha organización y la respuesta a las demandas sociales iniciales que se formularon en el trasegar de dicho proceso. De ello, la evaluación debe estar focalizada en los impactos que esta tiene a escala local en los municipios que conforman la región, para así no caer en la reproducción de un modelo de regionalización y de descentralización que no proporciona las herramientas y recursos a los habitantes en dicho territorio o zona geográfica.

Bajo estas consideraciones, la gobernanza es la consolidación de una sociedad con rasgos independiente, autónomos y competentes, poseedora de capacidades que el gobierno no tiene en algunas ocasiones, como se ha visto registrado en las últimas administraciones y que se constituye como elemento de base para poder guiar a la sociedad; por lo que la dirección debe ser una actividad compartida y asociada entre gobierno y sociedad, en una relación de interdependencia que va más allá de la administración tradicional.

En síntesis, la gobernanza es el proceso en el que los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a sus necesidades bajo cuatro aristas: la primera, entendida la gobernanza como ese arte de gobernar idóneamente; la segunda, el alejamiento necesario de las administraciones estatales de corte vertical; la tercera, radica en el ejercicio de la gobernanza desde los territorios; y la cuarta, la ejecución de políticas públicas que debe ser una sinergia entre el ámbito local y las urbes.

La Comisión Económica para América Latina (Cepal, 2002) en su documento *Globalización y Desarrollo*, identifica algunos aspectos de la fase de la globalización que se relacionan con la gobernanza en la región y que pueden ser aplicados para Chile, puntualmente: 1) la volatilidad financiera; 2) la reestructuración productiva y tecnológica; 3) las desigualdades y asimetrías del orden global. Además de analizar acontecimientos tales como: a) la vulnerabilidad macroeconómica; b) el comercio e inversión y patrones de desarrollo tecnológico; c) la sostenibilidad ambiental; d) la migración internacional, y e) los rezagos educativos, precariedad laboral y vulnerabilidad social. Si se expusiera cuáles son

las características de una buena gobernanza para Chile, se señalaría entonces: a) la autonomía de los organismos y movimientos de la sociedad civil ante el aparato político y administrativo del Estado; b) la apertura de la estructura y funcionalidad del Estado para evitar la maximización de beneficios que tienen los políticos y los administradores; c) la participación de la sociedad en las tareas de gobernar para disminuir las jerarquías administrativas y burocráticas que alejan a los Estados de los ciudadanos; d) el aumento de los procesos de corresponsabilidad con la dinámica de los actores gubernamentales y actores no gubernamentales; e) el incremento de la responsabilidad de los Estados ante los ciudadanos respecto a su desempeño institucional, para administrar mejor los recursos escasos y mejorar la calidad de las políticas públicas; y f) el aumento de los procesos de cooperación sociedad-Estado (como se cita en Ferrusca, et al., 2016).

Chile, todavía en términos de gobernanza y participación ciudadana posee niveles bajos, siendo una de las democracias más fuertes y estables de la región, a la vez que, paradójicamente, se enfrenta a un déficit en la gobernanza participativa. Tal y como se ha mostrado con lo acaecido en octubre de 2019, y la permanente desconexión entre los ciudadanos y las autoridades. Así mismo, los bajos niveles de confianza, junto con un débil sentido de comunidad y una escasa participación del ciudadano al ejercitar el sufragio universal.

4.2 Caso Colombia

En materia de gobernanza en Colombia, la prioridad es garantizar instituciones con gobiernos eficaces, eficientes y transparentes, en un ambiente político que haga posible el crecimiento económico, la construcción de paz y resiliencia, y la entrega eficaz de bienes y servicios públicos a las personas.

Para comprender los dilemas a los que se enfrenta los sistemas de gobernanza, en la sociedad colombiana actual, bastaría otro estudio, donde fuese necesario analizar la crisis centrada en los aspectos estructurales, es decir, desde las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de larga data que favorecen el recurso a la violencia en la forma-

ción social colombiana. La explicación de la magnitud del fenómeno de la violencia en los últimos años y el rol que desempeñaron el narcotráfico, las guerrillas y los grupos al margen de la ley, no agotan el análisis sobre la crisis.

La ausencia total del Estado en unos territorios, o la presencia de este pero contaminada con agentes des-estructurantes de la estabilidad democrática, abre puertas para que la relación de complementariedad existente entre una gobernanza y Estado como actores convergentes, sea desestimada. No se genera la posibilidad de interrelacionar los sujetos sociales, sus demandas y conflictos, ni que estos se solucionen a través de canales legales fijados institucionalmente.

Colombia ha estado en medio de desvanecimiento con intenciones de hacer, pero se sesga su accionar, en medio de esferas de poder autónomo, representadas en la autoridad precaria del Estado y, como correlato, en un escenario permanente de violencia, donde la sociedad, las necesidades imperantes de ser visibilizadas se pierden, en anti-medidas eficaces que no dan cabida a un verdadero desarrollo subnacional.

La debilidad o ausencia del Estado, la existencia de ciudadanía imaginadas y la privatización de lo público, constituyen el escenario de fondo de la crisis sociopolítica de la población colombiana y, como recientemente lo ha vivido el país en el estallido social, en medio de las peores crisis sanitarias a nivel global, por tanto, el escenario para pensar en el afianzamiento de una gobernabilidad democrática, verdaderamente se hace complejo.

Hoy por hoy, el malestar que tiene el ciudadano con la política y la deslegitimación del Estado Colombiano da a lugar a una política de inestabilidad, a la fluctuación, a un riesgo permanente que dificultan los procesos de gobernabilidad en el país.

En Colombia se percibe hoy: a) una sociedad civil fuertemente despolitizada y poco representada que encuentra, en las lógicas de mercado, un recurso para obtener bienes muy singulares, y b) un incremento notable de lo no representado y una

mayor demanda de sentido que no logra ser procesada. Otro impedimento para el fortalecimiento de la sociedad civil es la influencia que tienen los actores armados en la configuración social, aspecto que reproduce uno de los mayores problemas para la consolidación de organizaciones y movimientos sociales en el país: la constante instrumentalización y cooptación que de estas formas de organización hacen los actores armados (Alonso, M. 1996).

También se resalta que, en el país es cada vez más grande la distancia entre la sociedad civil y la sociedad política, hecho que obstaculiza, de un lado, la formación de identidades sociales fuertes y con capacidad para movilizar la sociedad en torno a reformas esenciales y, de otro lado, la consolidación de un espacio institucionalizado de expresión social para los sectores que no son representados por los intercambios políticos o las organizaciones armadas (Alonso, M. 1996).

La representación política esta minada o reducida, existen brechas notorias entre la sociedad civil, y el sistema político implementado por el Estado, razón de aquello se han desencadenado los estallidos sociales. La secuela de ello, la priorización que se le concede a los intereses privados por encima de los públicos, y se corporativiza el aparato de Estado, dicho proceso impone serias limitaciones a la gobernabilidad en Colombia (Alonso, M. 1996).

5. Resultados

5.1 Chile

La Ley 20.500, pese a regular, incentivar y perfilar la participación ciudadana, carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren un cumplimiento, dejándolo muy a criterio del directivo del servicio o entidad aplicable. Son muchas las aristas estudiadas, no obstante, no hay un financiamiento de los mecanismos de participación de modo que se pueda garantizar su funcionamiento, estable y permanente. El carácter de estos mecanismos de participación ciudadana es que solo operan como consultivos, informativos y no vinculantes, lo cual los hace muy poco efectivos en cualquier escenario, razón que desmotiva a muchos ciudadanos y diri-

gentes. También la Ley 20.500 excluyó a los gobiernos regionales de las obligaciones relacionadas con participación ciudadana (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017), y eso genera una suerte de preocupación latente.

En el fondo, la percepción de este trabajo deja a la luz que la Ley 20.500, no trajo la solución mágica para generar una sociedad partícipe de los asuntos públicos. De ello, el fin sería en avanzar notoriamente para transformar a las administraciones públicas, brindando los escenarios necesarios para que los ciudadanos puedan participar en su gestión, y a su vez estos mismos deben prepararse para constituir un aporte real. De igual manera los COSOC (Consejo de la Sociedad Civil), son liderados por los alcaldes, se le imprime a esto una discrecionalidad en todo ámbito, lo que claramente puede estar limitando el radio de acción, de cuáles son las necesidades y proyecciones de la comunidad local. Mucho se ha enunciado que hay “una actitud poco proclive a la participación vinculante” (Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2017, p. 36), porque dichos gremios debiesen ser presididos por representantes de la sociedad civil, para que se permita garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública.

Chile está aproximadamente entre el 50% de los países de la OCDE dotados de una estrategia o ley de participación ciudadana en el ciclo de políticas, así como una estrategia bien desarrollada sobre el acceso a la información, gobierno digital e implementación de la Alianza para el Gobierno Abierto (OCDE, 2016b, como se cita en OCDE, 2017). Aunque el país también se apoya en diversos enfoques para involucrar a los ciudadanos en el proceso legislativo (OCDE, 2016e, como se cita en OCDE, 2017), los tres desafíos principales que enfrenta el Gobierno de Chile para implementar reformas concretas de gobierno abierto, son la falta de conciencia de los funcionarios acerca de los beneficios del gobierno abierto, la falta de coordinación y una cultura de secreto imperante. Por otra parte, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública no ofrece incentivos para que los mu-

nicipios y otros organismos creen espacios de participación ciudadana (OCDE, próxima publicación, como se cita en OCDE, 2017).

Conforme a lo anterior en el caso de Chile, hay un escaso impulso en materia de participación pública. El país tiene un marco legal que concuerda con los estándares de la OCDE, y que aspira a aproximar las políticas a los ciudadanos a través de consultas más efectivas y mecanismos de coordinación adecuados y cercanos a la ciudadanía y, por supuesto, la participación pública, que es un tema muy clave. Al final, lo fundamental es evitar políticas anti evasión y anti colusión en el país cuya economía es tan concentrada.

5.2 Colombia

Lo principal en Colombia, es que el proceso de descentralización, como núcleo central de la activación de mecanismos de participación ciudadana, se instaló con la Constitución Política de 1991, no obstante el principal desafío en el país es su estabilidad institucional, a partir de allí, se confrontarán los principales reajustes en las normativas que han tenido el reconocimiento de tener la participación como derecho, identificando los obstáculos generados en su aplicación, y los principales retos y desafíos de la nueva **Ley de Participación Democrática** (Ley 1757 de 2015, como se citó en Hurtado & Hinestroza, 2016).

En materia de gobernabilidad, obviar la percepción de un Estado que no logra llegar a todas las instancias regionales, y que, por supuesto plantea la consideración de la precarización estatal, puesto que la institucionalidad moderna se predica de las regiones más cercanas e industrializadas hacia el centro, pero a las más alejadas e inmersas en el conflicto de violencia les es muy difícil llegar a estándares medianamente aceptables. Por el contrario, existe un correlato de un perfil ciudadano débil, debido a una permanente exclusión por parte de los sectores más relevantes, y del propio Estado. En este sentido, parte de la violencia actual se explica por las restricciones históricas que se presentan para dar, a través de la ciudadanía, legitimidad y eficacia a un Estado de derecho, democrático y liberal.

Este proceso, que algunos llaman la privatización de lo público, obtiene gran relevancia cuando los grupos políticos, sociales, comunales o los individuos aislados, intentan suplir las carencias reales de Estado, concediéndose el derecho a recurrir a la fuerza, esto es, cuando el Estado pierde su capacidad de actuación en la dimensión legal, y, como consecuencia, deja de ser el único portador de la violencia legítima (Alonso, 1996) o dentro de los marcos legales establecidos e instituidos.

6. Conclusiones

Los Estados deben ser verdaderos espacios de acción hacia los gobiernos territoriales; no servirán de nada los cambios en las normativas, si los gobiernos no propician los espacios para que los ciudadanos puedan intervenir, y si estos últimos, no se apropian de los mecanismos de participación y de los escenarios para ejercer el control social, tan necesario, para llegar a ese equilibrio de balanzas.

La participación ciudadana, es una herramienta crucial para la mejora y la eficacia de la gestión pública, en tanto que es capaz de congrega voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados, para este estudio, los territorios y ciudadanos. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar la comunicación horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. La participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales.

La protección de lo público solo puede ejercerse a través del control, la veeduría, el seguimiento y la rendición de cuentas por parte de los gobernantes y funcionarios públicos, y es precisamente donde lo colectivo se visibiliza con los mecanismos de participación ciudadana. Ello en un marco de igualdad de votos, participación clara y efectiva, un conglomerado electoral informado y un permanente control ciudadano inclusivo.

El texto orbitó principalmente en dos ejes, la participación ciudadana y la gobernanza, sin embargo,

no es posible olvidar el papel que cumplen las políticas públicas en el territorio, en el gobierno y su entrelace con la sociedad, ya que puede convertirse ello, en la fórmula perfecta para establecer modernos y eficientes esquemas de colaboración, sustentados en enfoques innovadores como la gobernanza y la nueva gestión pública, ambos utilizados cada vez más en diversos sectores de actividad, y que por sobre todo responda a una serie de cambios acerca de lo que el Estado es y lo que debiera ser.

Los Estados, están llamados a asumir un rol preponderante y único de responsabilidades y solución de conflictos, que contribuya también con un adecuado marco regulador y gestión de la información, lo que incentiva la cooperación multinivel y puede convertirse en referente de apertura y participación. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas innovadoras de participación y gobernanza, ello en el marco de actores como naciones, estados, regiones, ciudades, compañías transnacionales, ONG, movimientos sociales, sindicatos, etcétera; que exigen participar en los asuntos que les afectan, desafiando las tradicionales políticas.

La descentralización tanto en Chile como en Colombia amerita todavía un largo camino, y por sobre todo cambios que posibiliten la producción de reformas políticas, que se espera impacten en el sistema de creencias de las elites y en una distribución equilibrada del poder en la sociedad. En el caso de Chile la descentralización es considerada un proceso gradual, es decir, sólo a aquellos territorios que hayan certificado capacidades óptimas; las regiones buscan mayor autonomía a nivel local, y es imperativo generar incentivos para el asociativismo municipal, y en el caso de Colombia, robustecerse. La descentralización como tal, necesita ser reformulada, es cambiar de plano la visión de las subsecretarías de desarrollo regional y otras entidades tales como el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional).

La descentralización es un permanente ajuste, a través de la implementación de mecanismos de participación ciudadana activos que permitan asegurar resultados óptimos.

La tarea para Chile, circunda en fortalecer la participación ciudadana, cuidar las expectativas de los ciudadanos. La crisis financiera de 2008 llevó a los países de la OCDE a adoptar políticas más interactivas para restablecer la confianza de los ciudadanos en el gobierno, debido a que los chilenos, en general, desconfían de la política, de la vida pública y del gobierno. De esta manera se debe, entonces, promover la confianza en cualquier política nacional, y esto también es aplicado para el Estado colombiano.

En Colombia, lo imprescindible es alejarse de la precariedad del Estado, y de ámbitos políticos que en lugar de facilitar, obstaculizan y agudizan los conflictos ya existentes.

7. Referencias

- Alonso, M. A. (1996). La gobernabilidad en la Colombia de hoy. *Estudios Políticos*, 9, 39-63. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16073>
- Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2010). *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. Santo Domingo: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Gestion-Publica-Iberoamericana-para-el-siglo-XXI.pdf>
- CEPAL-GLYDE. (2004). AA. VV. *Globalización y Desarrollo*, Santiago de Chile: Cepal.
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011 cámara acumulado con el No. 133 de 2011.
- Congreso Nacional (2008). Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Congreso Nacional (2008). Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (2017). *Estado de la participación ciudadana y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociación y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de Participación. <https://dos.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/informe-final-1.pdf>
- Constitución Política de Colombia (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 2003). Sentencia C-329 (Álvaro Tafur Galvis, M. P.).
- División de Organizaciones Sociales. (2014). *Criterios y orientaciones para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública*. Ministerio Secretaría General de Gobierno. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-87929_Criterios.pdf
- Ferrusca, F. J. R., Fajardo, I. R., & Plata, K. C. C. (2016). Planeación metropolitana, políticas públicas y gobernanza territorial: Orígenes y fundamentos conceptuales en México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva época, 41-56. <http://revista-online.inap.es/index.php/GAPP/article/download/10363/10960?inline=1>
- Hernández Bonivento, J. & Miranda Orrego, J. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 111-136, ISSN 1315-2378. <https://www.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2020/04/04-Hernandez-y-Miranda.pdf>
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós, 1994.
- Hurtado Mosquera, J. A. & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia juris*, 12(2), 59-76.
- Junta de Gobierno de la República de Chile. (1986). Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967&r=1>
- Lindh J. (2019) Descentralización, ¿Por qué y cómo hacerlo? Una revisión teórica de los efectos de la descentralización y de las condiciones necesarias para su funcionamiento. Fundación ideapais. ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/01/Descentralización_03.pdf
- Mogollón, R. (2019). *Política distributiva y descentralización en Perú: lecciones para Chile*. [Tesis de maestría, Universidad Alberto Hurtado de Santiago de Chile]. Repositorio Institucional UAH. <https://repositorio.uahurtado.cl/bitstream/handle/11242/24904/MAPEMogollon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Muñoz Aravena, W. (2018). La participación ciudadana en Chile. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil en la región del Biobío. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 25(73). <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v25n73/1665-0565-esprial-25-73-203.pdf>

- OCDE. (2017). *Estudio de Gobernanza Pública e la OCDE, Chile, informe: La participación ciudadana en el proceso constituyente*. <https://www.oecd.org/gov/Chile-PG-Scan-SPA.pdf>
- Rueda Fiorentino, M. (2019). Cooperación Internacional para el Desarrollo y Estrategias Nacionales para el Cumplimiento de los ODS. Aproximaciones a los casos de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 6(1), 179-195. <https://doi.org/10.21500/23825014.3770>
- Saíenz, C. (2005). Los Gobiernos Locales como Promotores del Desarrollo Integral de la Ciudad y la Región. En, Pascual Esteve, M., Fernández Paricio, A., & América – Europa de Regiones y Ciudades (AERYC) (Coords.). *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos regionales* (pp.55-84). Andalucía: Junta de Andalucía.
- Serrano, C. & Fernández, I. (2003). Descentralización del Estado en el Nivel Regional y Local ¿Reformas Paralelas? *Serie Estudios Socioeconómicos*, 18, CIEPLAN.
- Tassara, C. (2018). Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 128-156. <https://doi.org/10.21500/23825014.3918>
- Velázquez, C. & Fabio, E. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia. *Nómadas*, 3. ISSN: 0121-7550. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105118914003>

Principios orientadores para la investigación y judicialización de la trata de personas cuando su comisión involucra actores indígenas

Orientation Rules to Prosecute Human Trafficking When it Occurs Involving Indigenous People

Maria Ximena Diaz Echeverri¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Abogada de la Universidad Javeriana y magíster en salud pública de la Universidad de los Andes. Profesora de la Universidad San Buenaventura Cartagena
Correo electrónico: maria.diaz@usbctg.edu.co
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8582-2315>

Cómo citar:

Díaz Echeverri, M. (2021). Principios orientadores para la investigación y judicialización de la trata de personas cuando su comisión involucra actores indígenas. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 109-124
DOI: [10.21500/23825014.5751](https://doi.org/10.21500/23825014.5751)

 OPEN ACCESS



Resumen

La trata de personas es un delito transnacional que reviste cada vez mayor relevancia en los ámbitos nacional e internacional. Lograr su total erradicación se ha convertido incluso en una de las metas de los objetivos de sostenibilidad –concretamente la meta 8.7–, pero para lograr una real lucha contra este delito es necesario que toda la sociedad esté de acuerdo en su persecución y castigo. De lo contrario, las redes que protegen su comisión se fortalecen permeando aquellos escalones de la sociedad que no están dispuestos a reprimir este delito y que por el contrario buscan “normalizar” su comisión, incentivando estereotipos bajo los cuales ciertas personas, especialmente mujeres, niños y población vulnerable pueden ser sometidos a los designios de otra persona. Una de las poblaciones más afectadas por esta conducta es la población indígena, de donde no sólo se extraen personas para ser tratadas sino que además ocurren las mismas conductas al interior de ciertas comunidades y bajo el “amparo” de ciertas tradiciones o cosmovisiones ancestrales. A pesar de la independencia reconocida a la jurisdicción indígena, la vulneración de la dignidad humana exige canales de comunicación con la jurisdicción ordinaria orientados a impedir que el delito se siga propagando.

En este artículo se recogen principios orientadores que permiten cruzar puentes entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria para que sea posible luchar contra el delito de trata de personas con independencia de la jurisdicción que asuma el conocimiento de cada caso. Se espera de esta manera contribuir a que ningún caso de trata, incluidos aquellos en los que se involucran actores indígenas, quede marginado al silencio de la justicia, sino que existan y puedan consultarse las herramientas que faciliten el diálogo interjurisdiccional y el encuentro intercultural para rescatar siempre la dignidad humana e impedir que esta siga siendo desdibujada en el seno de cualquier sociedad.

Palabras clave: jurisdicción indígena, delito, trata de personas, comunidades, indígenas.

Abstract

Trafficking in persons is an international crime that is increasingly relevant in the national and international agenda. Achieving its total eradication has become one of the sustainable development goal targets, but reaching this objective demands a social agreement about its prosecution, otherwise, organized crime and criminal networks will strengthen within vulnerable environments where there is a lack of actions to punish this kind of crime. Those environments exist and there are people who even think it is normal when someone falls under the desires or orders of certain others. One of the most affected populations for this conduct is the indigenous community, where their people are not only kidnapped, trafficked, or sold, but they could also be the victimizers under the protection of their own manners or ancestral traditions. Despite the recognized independence of the

1. Introducción

La erradicación de la esclavitud y hoy en día de la trata de personas es un derrotero de alta complejidad de las Naciones Unidas, cuyo alcance ha exigido la adopción de diversas normas de carácter internacional y acciones de promoción y reingeniería institucional tanto en el nivel internos de los Estados parte como a escala internacional. Es pues, un propósito exigente en la medida en que el fenómeno que se busca combatir acompaña a la humanidad desde épocas bastante remotas. Como lo reseña Fernández (2019), abundan los ejemplos de esclavitud y trata de personas en la antigua Roma, en Egipto, así como en la colonización europea, escenarios justamente disímiles y de condiciones especialísimas para el arraigo de esta práctica.

Cada día crecen los esfuerzos normativos y sociales de la comunidad internacional para combatirla, en la que los responsables de esta práctica –también llamados hoy en día *tratantes*–, desconocen por completo la dignidad y derechos humanos de sus víctimas. Un ejemplo de estos esfuerzos de la comunidad internacional fue el apoyo generalizado a la aprobación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS por su sigla en español– en el año 2015 que marcó el derrotero de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la comunidad internacional (ONU, 2019), y en la que se fijó como una de sus metas –8.7– la concertación de “esfuerzos a escala

indigenous jurisdiction, the violation of human dignity requires to create channels of communication with the ordinary jurisdiction aimed at preventing this crime from spreading further.

This article presents a collection of principles that close gaps between the special indigenous jurisdiction and the ordinary one. Consultation of this collection makes it possible to fight against this crime regardless of the jurisdiction it has been committed. It is expected that this article contributes to avoiding that cases on trafficking persons, with the participation of an indigenous actor, will remain to the justice silence. This principles collection can be consulted as a tool to facilitate the inter-jurisdictional dialogue in order to rescue the human dignity in every society

Keywords: indigenous jurisdiction, crime, trafficking human, communities, indigenous people.

mundial para erradicar el trabajo infantil y el trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud y la **trata de seres humanos**” (UNODC, 2021, negritas fuera del texto).

La meta 8.7, aunque forma parte del objetivo número 8 denominado “trabajo decente y crecimiento económico”; se relaciona también con los objetivos, 10,¹ 11² y 16,³ al punto que este último reitera en su meta 16.2 la necesidad de “poner fin al maltrato, la explotación, **la trata** y todas las formas de violencia y tortura contra los niños” (UNODC, 2021, negritas fuera del texto).

Colombia acoge el llamado internacional contra la trata de personas desde sus inicios. En efecto, ha ratificado los diversos instrumentos internacionales pactados para este fin, especialmente

¹ ODS 10: Reducir las desigualdades: Los refugiados y los migrantes, así como los pueblos indígenas, los ancianos, las personas con discapacidad y los niños se encuentran especialmente en riesgo de ser excluidos. Además, el discurso de odio dirigido a los grupos vulnerables está en aumento.

Meta 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

² ODS 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.

³ ODS 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.

el Protocolo de Palermo (2000) que establece las herramientas de lucha transnacional contra la trata de personas y desde el año 2000 inició una transformación institucional conforme al mandato de estos instrumentos, creando un delito aterrizado a las características propias de su territorio y un Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas en el nivel central-nacional acompañado de por lo menos 33 comités territoriales –mínimo uno en cada departamento–. Más adelante se ahondará en estas medidas.

Sin embargo, a pesar de estas transformaciones en la legislación y arquitectura institucional colombianas, la diversidad y pluralidad de sus regiones implica un reto particular para la erradicación de este fenómeno en todas sus formas, especialmente cuando ocurre en comunidades indígenas que además de todas las problemáticas que les rodean, cuentan con una Jurisdicción Especial (Jurisdicción Especial Indígena, JEI) que les permite decidir sus asuntos internamente, es decir, sin intromisión de la ley y las autoridades comunes a los demás ciudadanos. En esta especie de sistema jurídico propio no se han formulado criterios auxiliares para resolver conflictos en los que interactúa población indígena. Tampoco existe un lineamiento para abordar casos en los que interactúan indígenas y no indígenas –a quienes se denominará para efectos de esta investigación, en adelante occidentales, para destacar la convencionalidad de las costumbres de los países de occidente–.

La ausencia de lineamientos y criterios auxiliares aplicables a la problemática referida, abre por lo menos tres preguntas ¿Cómo garantizar a las comunidades indígenas el ejercicio de sus derechos, el reconocimiento de su soberanía al tiempo que se garantiza el propósito internacional de erradicar prácticas que atentan contra los derechos humanos?; ¿Existen mecanismos formales para unificar las jurisdicciones cuando quiera que se presenten casos en los que haya una víctima del delito de trata de personas que pertenezca a una comunidad indígena? Y, por otra parte, ¿Cómo perseguir a un tratante que pertenece o dice pertenecer a una comunidad indígena?

Sin embargo, hay una pregunta que merece ser abordada desde una perspectiva analítica ¿Cuáles son los principios que permitirían desarrollar los procesos de investigación y judicialización del delito de trata de personas cuando en su comisión ha estado involucrado un miembro de una comunidad indígena? Esta es la pregunta de investigación a la que buscará responder el presente artículo.

En consecuencia, el presente artículo busca proponer los principios que orientarían el desarrollo de los procesos de investigación y judicialización del delito de trata de personas, cuando su comisión involucra miembros de comunidades indígenas bien sea en calidad de víctimas o de victimarios. Para lograr esa propuesta de principios, se han formulado tres objetivos específicos, que a su vez dan origen a tres apartados de la investigación con un título o índice muy similar a cada propósito:

1. Documentar el delito de trata de personas en Colombia Caracterizar la Jurisdicción Especial Indígena colombiana
2. Identificar los principios que permitirían la coordinación inter-jurisdiccional frente al delito de trata de personas cuando su involucra miembros de una comunidad indígena

2. Metodología

Para alcanzar los objetivos reseñados se utilizó una metodología de investigación de carácter documental, implementando el análisis crítico de la documentación recaudada para continuar con una categorización y priorización de principios que permitieran responder a la pregunta de investigación.

En una primera fase de documentación se buscó abordar la literatura colombiana reportada en la biblioteca virtual de la Universidad San Buenaventura sobre la jurisdicción indígena. Para revisar sistemáticamente esta literatura, se utilizaron como criterios de búsqueda de información los artículos académicos que incluyeran estas palabras clave en su título: “jurisdicción indígena” + “interjurisdiccionalidad” + “trata de personas” + “investigación /judicialización”.

De los resultados de la búsqueda de literatura, se seleccionaron aquellos documentos cuyo contenido –colegido de la lectura del título y el resumen– permitiera un acercamiento al actual funcionamiento de la jurisdicción indígena, la cosmovisión de las comunidades o actores indígenas sobre la dignidad humana y especialmente sobre la conducta delictiva conocida como “trata de personas”.

En una segunda fase, se realizó la lectura de la literatura referida se identificaron aspectos comunes de aquellos casos en los que han convergido la JEI y la jurisdicción ordinaria y que han sido reconocidos a nivel nacional como prácticas que facilitan la síntesis entre la cultura de un grupo indígena y la cultura predominante en el territorio nacional, es decir la occidental.

Una vez identificados estos aspectos comunes, se categorizaron y enumeraron los principios que permitieron resolver los casos analizados, es decir, que se podían clasificar como posibles principios orientadores en aquellos casos de trata de personas que involucran algún actor indígena, bien sea como victimario o como víctima. De esta manera, se elaboró un listado de principios que fungen como guía para aquellas personas e instituciones que por ley o por vocación estén en la tarea de erradicar el flagelo de la trata de personas, especialmente en contextos de vulnerabilidad como cuando las víctimas o victimarios son actores indígenas.

No es posible exponer los resultados de la presente investigación sin advertir que, en la interpretación de los textos y la información consultada, medió la experiencia de la investigadora con la comunidad indígena wayuu coordinando un proyecto de intervención social y salud pública en la Alta Guajira, financiado por la Fundación Keralty (2017).

3. Discusión de los resultados

En este apartado se presentan tres capítulos, el primero reseña brevemente la evolución del delito de trata de personas en Colombia a manera de contextualización o marco normativo aplicable. Seguidamente se presenta una breve caracterización de la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia y

en el último apartado se presentan tres principios generales de coordinación inter-jurisdiccional que pueden orientar los procesos de investigación y judicialización cuando resulta que, en el delito de trata de personas, una persona es identificada como miembro de una comunidad indígena, bien sea en su rol de víctima o de victimario, y en los siguientes, seguidamente, se exponen los principios de coordinación diferenciando los escenarios que se presentan, abarcando, en primera instancia, cuando es la víctima la que pertenece a una comunidad indígena y, en segunda, cuando es el victimario. Finalizada la discusión de resultados, se presentan las conclusiones que, además, pueden servir como puntos de partida para futuras investigaciones sobre este tema.

3.1 El delito de trata de personas en Colombia como contexto de la investigación

Según Arroyo (2009) hasta el momento se han recorrido tres etapas en la lucha contra la trata de personas y se encuentra transitando la cuarta. En primer lugar, la etapa de abolición de la esclavitud, seguida de la llamada “trata de blancas”⁴ y posteriormente el tránsito entre la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, –en adelante ONU–, que una vez creada iniciaría un camino de promoción de la dignidad y la libertad humana, lo que ha significado una lucha acentuada contra la trata de personas.

Terminada entonces la Segunda Guerra Mundial, se dio paso a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y a una serie de instrumentos normativos de carácter internacional dispuestos para la protección de estas facultades intocables

⁴ Término llamado a fenecer porque resalta las características fenotípicas de una de las poblaciones afectadas por el fenómeno de trata en su finalidad de explotación sexual e invisibiliza a los demás seres humanos que la padecen, entre ellos, hombres, adultos mayores y niños, entre otros; así como las demás finalidades de la trata, como los trabajos forzados, la servidumbre o la extracción de órganos. Sin embargo, Fernández Hernández reseña los esfuerzos jurídicos internacionales por combatir esta práctica específica señalando en especial el Pacto internacional para la persecución de la trata de blancas de 1904; los Convenios internacionales relativos a la represión de la trata de blancas de 1910, la eliminación de la trata de mujeres y niños en 1921, la persecución de la trata de mujeres mayores en 1933 y sus protocolos complementarios.

de los ciudadanos del mundo (ONU, 2021). A estos instrumentos se unieron diversos esfuerzos relacionados con la erradicación de la trata de personas. Inicialmente la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1949 el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, en las siguientes décadas se consolidarían otras herramientas de lucha contra otras formas de maltrato,⁵ especialmente contra las mujeres (Boldova, 2010).

Más adelante, al iniciar el nuevo milenio, se firmaría la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), esta dio origen a su vez al protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, también conocido como el Protocolo de Palermo (2000). Este último entró en vigor en 2003, reconociendo por primera vez las circunstancias económicas y sociales de los países de origen de las víctimas, como una de las principales causas de la trata como fenómeno transfronterizo (Hernández, 2019).

Como se advirtió en las aclaraciones metodológicas, Colombia es uno de los estados firmantes de estos Convenios, Protocolos, Convenciones y demás instrumentos internacionales de lucha contra la trata de personas. Ha adquirido diversas obligaciones de carácter internacional para cooperar en este propósito de erradicar la trata de personas especialmente desde que el Congreso de la República ratificó mediante la Ley 800 de 2003, “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y el “Protocolo para Prevenir, Reprim

ir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Protocolo de Palermo), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el quince de noviembre de 2000.

A partir de ese momento Colombia inició una transformación institucional, normativa y administrativa para hacer frente al flagelo de la trata de personas. Comenzó por promulgar también la Ley 985 de 2005 que creó el delito específico de trata de personas modificando el artículo 188A de su Código Penal (Ley 599 de 2000) en el que es posible leer la siguiente definición de trata de personas, en sintonía con muchos de los lineamientos del Protocolo de Palermo (2000):

Artículo 188A. Trata de personas. El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación.

El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.

Como puede observarse, se trata de una conducta perseguida y castigada en Colombia, que consta de cuatro verbos rectores “captar”, “trasladar”, “acoger”,

⁵ Entre estos vale la pena referir los siguientes: Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y de las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1956);

1. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1981);
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969);
3. Convención sobre los Derechos del Niño (1990); y
4. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) entre otras.

“recibir”; con tres modalidades de comisión, a nivel interno cuando el desplazamiento ocurre dentro del territorio nacional; externa, cuando la persona tratada sufre alguna de las conductas siendo conducida hacia el exterior del país; y finalmente mixta cuando la persona permanece “en tránsito entre dos países diferentes a Colombia, pero en algún momento vive la conducta dentro del territorio colombiano.

El artículo 188 también es determinante en establecer que las finalidades de explotación pueden ser de diversos tipos, enuncia seis de ellos y al finalizar abre la posibilidad a que se presenten otras formas de explotación, es decir que no es de carácter taxativo sino genérico. Algunas de las formas de explotación reconocidas actualmente son: explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas, matrimonio servil en sus diversas modalidades, extracción de órganos, turismo sexual, explotación reproductiva, mendicidad ajena, servidumbre, servidumbre por gleba, servidumbre por deudas entre otras.

De igual manera, la referida Ley 985 ordenó el diseño e implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Trata de Personas; estableció lineamientos para la prevención de este fenómeno; y dispuso las medidas de protección y asistencia para sus víctimas al tiempo que estableció el diseño institucional necesario para que un Comité Interinstitucional con estructura, funciones específicas y adscrito a la rama ejecutiva del poder público, liderara la lucha contra la trata de personas en todo el territorio. Finalmente, esta norma también creó un Sistema de Información sobre Trata de Personas que serviría de base para la coordinación de la lucha contra este delito.

3.2 Caracterización de la Jurisdicción Especial Indígena en Colombia

Antes de iniciar este apartado, deben tenerse en cuenta algunas características cuantitativas de las comunidades indígenas en el país. Para el año 2005, según lo señalado por Cristina Salas Cerquera, “en el país residían entonces 87 pueblos indígenas plenamente identificados” los cuales a su vez contaban con 1 392 623 miembros indígenas, lo que correspondía al 3,43% de la población del país. Se

verificó la existencia de 710 resguardos ubicados a lo largo de 228 municipios pertenecientes a 27 departamentos del país, que en total ocupaban una extensión de 34 000 000 hectáreas equivalentes al 29,8% del territorio nacional, caracterizado por tratarse de áreas de difícil habitabilidad, como bosque tropical húmedo, desiertos o zonas montañosas escarpadas (Salas, 2013).

Recientemente, según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, esa población creció en un 36,8% arrojando un total de 1 905 617 indígenas (CNPV, 2018, p. 8). Este mismo censo identificó un total de 115 pueblos indígenas, número cuyo incremento se explica por “nuevos reconocimientos étnicos o indígenas de zonas fronterizas” (CNPV, 2018, p. 8).

Por otra parte, es importante considerar que esta población cuenta con baja cobertura de alcantarillado (23% de la población está cubierta), gas (15,3%), recolección de basuras (25,5%), internet (6,4%), cobertura intermedia de acueducto (41,4%) y energía eléctrica (66%). Estos porcentajes reflejan la precariedad existente en la cobertura general de los servicios públicos domiciliarios para la población indígena, sin entrar a diferenciar los detalles de la distribución de estas para cada uno de los 115 pueblos, es decir, que la diversidad de situaciones que puede vivir cada uno de ellos implica una especificidad difícil de abarcar en una investigación como esta que busca formular principios orientadores en general.

Ahora bien, frente a la Jurisdicción Especial Indígena –en adelante JEI–, es necesario señalar que como lo señala el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), en el país hay cuatro jurisdicciones además de la Jurisdicción Especial Indígena, estas son: (i) la jurisdicción ordinaria, (ii) jurisdicción contencioso-administrativa, (iii) jurisdicción constitucional, a la que es posible sumar en igual calidad de especial (iv) la jurisdicción de los jueces de paz.

En la jurisdicción ordinaria se conocen los conflictos jurídicos surgidos entre particulares (ciudadanos) en temas de carácter, civil, penal, comercial,

familiar, laboral, agrario o que no hayan sido atribuidos a las otras jurisdicciones. Por su parte, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo conoce los conflictos jurídicos derivados de la actuación del Estado o las controversias surgidas entre el Estado y los ciudadanos. La jurisdicción constitucional busca proteger la primacía de los principios consignados en la Constitución Política, estudiando y evaluando que las leyes y los actos legislativos se ajusten a la Constitución. Finalmente, la Jurisdicción de Paz está conformada por jueces singulares que tienen competencia para la resolución de conflictos individuales y comunitarios.

Ahora bien, la existencia de la JEI es reconocida en el país mediante el artículo 246 del Capítulo 5º “De las jurisdicciones especiales”, del Título VIII “De la Rama Judicial” de la Constitución Política de Colombia (1991). En el artículo señalado, el constituyente reconoció a las autoridades de los pueblos indígenas el derecho y el poder de “ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad de sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la constitución y leyes de la república”. También se dejó indicado en el último inciso de ese artículo 246 que la Ley establecería las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

En 1991, año en que se promulgó la Constitución Política de Colombia, se profirió también la Ley 21 que aprueba el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–. Esta Ley señala el deber de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática para proteger y garantizar el respeto de la integridad, la igualdad, la plena efectividad de los derechos y la eliminación de barreras incompatibles con la forma de vida de los pueblos indígenas. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución, este Convenio hace parte del bloque de constitucionalidad y define el trato para los miembros de las comunidades indígenas y tribales en los procedimientos judiciales que se siguen contra ellos.

Respecto de la coordinación entre la jurisdicción especial y el sistema judicial nacional exigida por las normas constitucionales señaladas, es pertinente

mencionar que se han presentado algunos proyectos de ley ante el Congreso de la República, pero las propuestas⁶ han fracasado y no se han superado los debates democráticos necesarios para ser considerados leyes, por lo que en la actualidad se carece de una norma que disponga la coordinación e interacción entre el sistema judicial nacional y la JEI.

En 1993, el Decreto 1088 del mismo año reguló la creación de las asociaciones de cabildos o autoridades tradicionales indígenas para viabilizar su participación y fortalecer el desarrollo cultural, social y económico de estos pueblos. Así, se dispuso que la naturaleza jurídica de estas asociaciones sería la de entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (Gros, 1993).

Posteriormente, la Ley 270 de 1996 (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) estableció en su artículo 12 que la función jurisdiccional era ejercida por las jurisdicciones especiales tales como la penal militar, la indígena y la de paz.

En ese mismo año (1996), la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-139 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), y en ella se analizó el artículo 246 de la Constitución Política y se señalaron cuatro elementos centrales que identifican la JEI, de la siguiente manera:

1. La posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenasLa potestad de estos de establecer normas y procedimientos propios
2. La sujeción de dichas jurisdicción y normas a la Constitución y la leyLa competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional

Según la Corte, “los dos primeros elementos conforman el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades indígenas –que se extiende no sólo al

⁶ Algunos de los proyectos de ley estudiados por el legislativo son: proyecto de ley No 35 del 24 de julio de 2003 - Senado; Proyecto de Acto Legislativo 047 del 31 julio de 2003 - Cámara; y el Proyecto de Ley 068 del 14 de agosto de 2003 –Cámara.

ámbito jurisdiccional sino también al legislativo, en cuanto incluye la posibilidad de creación de ‘normas y procedimientos’ –, mientras que los dos segundos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas dentro del contexto del ordenamiento nacional” (Corte Constitucional, Sentencia C-139/96, 1996).

En la sentencia referida, la Corte también afirmó que el ejercicio de la jurisdicción indígena no estaba condicionado a la expedición de una ley que la habilitara, sino que la Constitución había autorizado el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las autoridades indígenas dentro de sus territorios, de conformidad con sus normas y procedimientos, siempre y cuando estos se ajustaran a la Constitución y a la ley.

Así mismo la Corte Constitucional reconoció que aunque le corresponde al Legislador (Congreso de la República) la obligación de regular las formas de coordinación de esta jurisdicción con el sistema de justicia nacional, la Constitución “tiene efectos normativos directos, como lo ha afirmado esta Corte reiteradamente, de tal manera que si bien es de competencia del legislador coordinar el funcionamiento de la jurisdicción indígena y la jurisdicción nacional, el funcionamiento mismo de ésta no depende de dicho acto del legislativo” (Corte Constitucional, Sentencia C-139/96, 1996).

Al respecto, Cruz Micán (2016) propone algunas comparaciones entre la JEI y la jurisdicción ordinaria. De tal comparación pueden extraerse las siguientes características:

- 1. Aplicación especial:** se ejerce solo en los territorios indígenas, no es aplicable afuera de sus propios límites territoriales (Pineda, 2002). Solo la persona indígena o perteneciente a la comunidad puede ser objeto de la justicia propia.
- 2. Legitimidad de la autoridad jurisdiccional:** cada comunidad indígena establece y define las autoridades competentes para aplicar sanciones por actuaciones violatorias de la ley propia y occidental, así como de los derechos humanos.

3. Jurisdicción desconcentrada o pluralista: cada autoridad o comunidad establece sus procedimientos y medidas (consecuencias) a adoptar en cada caso. (Sánchez & Jaramillo, 2007). En este sentido, la aplicación de determinadas sanciones varía dependiendo de las diferencias culturales y del grado de fortalecimiento del gobierno propio de cada pueblo.

4. Uso de la costumbre como fuente de justicia o de su “derecho”: los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas se van adaptando y no son estáticos. Algunas tradiciones, usos y costumbres han caído en desuso, como la ablación en el pueblo Embera. Este último además ha considerado otras conductas como reprochables (similar a un delito) en su régimen, por ejemplo, la participación de cualquier miembro en el conflicto armado (Perafán, 1995).

5. Jurisdicción amplia u holística: “Los casos que se ponen en conocimiento de la jurisdicción no son únicamente aquellos que afectan a las partes, también los que pueden afectar al grupo social o aquellos que configuran un incumplimiento de los deberes comunitarios. Incluso aquellas actuaciones que rompen la armonía espiritual, en algunos pueblos son objeto de sanción” (Perafán, 1995).

6. Diversidad de sanciones: entre las sanciones que aplican las autoridades indígenas pueden encontrarse las siguientes:

- a. Latigazos sobre el cuerpo de forma pública o privada
- b. Expulsión del territorio, comunidad o pueblo
- c. Prohibición para salir del territorio
- d. Reparación económica a la víctima del hecho
- e. Trabajo social o comunitario por meses o años
- f. Reconocimiento público del hecho
- g. Petición de perdón
- h. Maleficios
- i. Muerte

Sin perjuicio de la definición de estas características y el reconocimiento constitucional del pluralismo y del respeto por la JEI, es importante señalar que esta jurisdicción no puede desconocer los límites de la ley y de la Constitución. En ese sentido, es

pertinente ahora exponer esos cuatro límites que la Corte Constitucional (2013) le ha señalado a la JEI, a pesar de reconocer plenamente el fuero indígena como el derecho de los integrantes de estas comunidades “a ser juzgados por las autoridades indígenas, de acuerdo con sus normas y procedimientos, es decir, por un juez diferente del que ordinariamente tiene la competencia para el efecto y cuya finalidad es el juzgamiento acorde con la organización y modo de vida de la comunidad” (Corte Constitucional, Sentencia T-921/13, 2013). Estos límites son:

- (i) Los derechos fundamentales y la plena vigencia de éstos últimos en los territorios indígenas. En este sentido, no podrá afectarse el núcleo duro de los derechos humanos;
- (ii) La Constitución y la ley y en especial el debido proceso y el derecho de defensa;
- (iii) Lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre constituidos por el derecho a la vida, por las prohibiciones de la tortura y la esclavitud y por legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas, y
- (iv) Evitar la realización o consumación de actos arbitrarios que lesionen gravemente la dignidad humana.

Es así como, las autoridades indígenas conservan la potestad para conocer, investigar y juzgar las acciones reprochables y violatorias que realicen los miembros de las comunidades indígenas que presidan, siempre que se respeten esos límites reseñados y que se cumplan tres condiciones específicas:

- a. Que el procesado pertenezca a una comunidad étnica
- b. Que la acción punible haya sido cometida dentro del territorio de la comunidad y
- c. Que la acción no sea de aquellas que ponga en peligro la seguridad del Estado y la salubridad pública. Solo así es posible mantener esa especie de fuero judicial para los pueblos indígenas frente a la justicia ordinaria.

Adicionalmente, la Constitución Política también reconoce que los indígenas utilicen la juris-

dicción ordinaria –además de la JEI– cuando se encuentren en situaciones cuya solución esté contemplada en el marco de lo que esta jurisdicción ordinaria ofrece. Así lo afirman Sánchez y Jaramillo (2007) al indicar que si llegaran a requerirlo, las autoridades indígenas podrían solicitar a la Policía Nacional apoyar con la captura de aquellos miembros que por evadir una sanción hayan escapado del respectivo territorio indígena.

De esta manera, a la fecha existen por lo menos cuatro temáticas alrededor de las cuales la JEI ha tenido un desarrollo propio, llegando a ser incluso reconocida por estamentos de otras jurisdicciones como la constitucional y la ordinaria, estas son:

- a. Cosmovisión indígena y religiones monoteístas (Corte Constitucional Sentencia SU-510 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- b. Prácticas frente a los partos múltiples y abandono de bebés producto de estos partos
- c. Reconocimiento y sanción de los maleficios o las prácticas mágico-religiosas que afectan la salud pública
- d. Prohibición de la práctica de la ablación, mutilación genital femenina o clitoridectomía usada por la comunidad Embera Chamí en Risaralda

Sin embargo, persisten otros temas en los que la JEI parece entrar en tensión frente a la jurisdicción ordinaria, especialmente en lo relacionado con la comisión de conductas delictivas. Al respecto, se ha planteado Cruz Micán, (2016) que el Estado colombiano debe avanzar en la adopción de una ley de coordinación entre las dos jurisdicciones “como lo ha venido exigiendo la Mesa Permanente de Concertación Indígena al Ministerio del Interior y Justicia y al Congreso de la República” (p. 27). De acuerdo con la autora, esta coordinación traería entre otros beneficios los siguientes:

- a. Aclaración de competencias y límites para la jurisdicción ordinaria, respecto de los temas que son de conocimiento exclusivo de la JEI
- b. Reconocimiento y difusión de los procedimientos internos en las comunidades indígenas

- c. Optimización de la eficiencia y eficacia en los procesos en los que se involucra a población indígena
- d. Reducción de la frecuencia de conflictos inter-jurisdiccionales
- e. Fortalecimiento de los sistemas jurídicos indígenas y del flujo de información y normas consuetudinarias entre la JEI y la jurisdicción ordinaria
- f. Fomento del diálogo inter-jurisdiccional de manera que se enriquezcan los usos y costumbres que nutren la resolución de conflictos. Por ejemplo, la Corte Constitucional recomendó en la Sentencia T-349 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) que la JEI garantice al involucrado o implicado el debido proceso, que comprende que pueda hacer uso de su derecho a la defensa. Así mismo, en la Sentencia T-523 de 1997 consideró importante que la JEI se abstuviera de aplicar sanciones que pudieran obedecer a tratos indignos o degradantes.

De lo anterior, es posible inferir que se requiere definir mecanismos o líneas orientadoras que permitan articular o ejercer esa coordinación inter-jurisdiccional para facilitar los procesos en los que las comunidades indígenas requieran de la colaboración de las demás jurisdicciones y viceversa.

Tales líneas, pueden servir como orientadoras también para aquellas situaciones en las que se requiera facilitar procesos de investigación y judicialización de casos en los que se ven comprometidos los derechos humanos como en el delito de trata de personas ante el cual, la sociedad misma se ve amenazada por un fenómeno que atenta contra grupos poblacionales más vulnerables entre los que pueden llegarse a encontrar las mismas comunidades indígenas.

3.3 Principios de coordinación inter-jurisdiccional cuando una víctima o victimario del delito de trata de personas es miembro de una comunidad indígena

Antes de proponer los principios que facilitarían la coordinación inter-jurisdiccional cuando una víctima o victimario de trata de personas es miembro de una comunidad indígena, vale la pena aclarar que el concepto de *principios* que se adoptó en esta investigación se basa en el pensamiento de Robert Alexy citado por Enán Arrieta Burgos (2019) al diferenciar las reglas y los principios, de la siguiente manera:

Las reglas son normas que ordenan algo definitivamente. Son mandatos definitivos. En su mayoría, ordenan algo para el caso de que se satisfagan determinadas condiciones (...). Un ejemplo de ello sería una prohibición absoluta de tortura. Lo decisivo es, entonces, que si una regla tiene validez y es aplicable, es un mandato definitivo y debe hacerse exactamente lo que ella exige. Si esto se hace, entonces la regla se cumple; si no se hace, la regla se incumple. Por el contrario, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas. Por ello, los principios son mandatos de optimización. Como tales, se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diferentes grados y porque la medida de cumplimiento ordenada depende no sólo de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas. Las posibilidades jurídicas se determinan mediante reglas y, sobre todo, mediante principios que juegan en sentido contrario.

En consecuencia con la diferenciación citada, para esta investigación los principios se plantean como lineamientos o reglas que sería útil aplicar en la mayor medida posible, pero cuya implementación podría variar y adaptarse de conformidad con las circunstancias particulares de cada caso, en especial en aquellos casos en los que las características del territorio, el lenguaje, la comunidad indígena en

sí misma, sus costumbres u otras especificidades así lo exijan.

Ante este panorama ¿Cómo podrían plantearse entonces esos principios que faciliten esa anhelada coordinación o cooperación inter-jurisdiccional entre la JEl y la justicia ordinaria cuando se presenten casos de trata de personas que involucren a miembros de la comunidad indígena, bien sea como víctimas o como victimarios? Se trata de una tarea a la que se han tratado de acercar algunos teóricos e incluso algunas de las organizaciones indígenas del país en compañía de órganos y funcionarios de la jurisdicción ordinaria.

En marzo del 2003, por ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura firmó un convenio de cooperación con la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, cuyo objetivo era “establecer los mecanismos de coordinación, participación y cooperación para la ejecución del proyecto denominado ‘Apoyo a la Coordinación entre la Jurisdicción Especial Indígena y el Sistema Judicial Nacional’ entre el Consejo Superior de la Judicatura y la ONIC con el fin de mejorar el acceso a los servicios de justicia de los territorios indígenas garantizando y fortaleciendo el reconocimiento a la diversidad étnica en la aplicación de los sistemas de justicia de cada pueblo”.

Por su parte, el 24 de julio de 2003 fue radicado ante el Congreso el proyecto número 035 de 2003 Senado, que consta de 26 artículos y recoge algunos principios que pueden orientar la coordinación entre las jurisdicciones ordinaria, contencioso-administrativa, constitucional y la JEl cuando se presentan casos de trata de personas en los que están involucrados miembros de comunidades indígenas. Sin embargo, el proyecto fue retirado por los ponentes en espera de los resultados del programa de apoyo a la coordinación y cooperación de la JEl y el sistema judicial nacional del Consejo Superior de la Judicatura.

A continuación, se exponen los que se consideran que deberían ser los principios orientadores de la pretendida y necesitada coordinación inter-jurisdiccional.

Un primer paso para promover la coordinación de la JEl con la jurisdicción ordinaria—por tratarse de un tema penal— frente a casos de trata de personas, es comprender el significado y la cosmovisión de la comunidad indígena a la que pertenece el sujeto frente a la dignidad, los derechos humanos, la autonomía, la libertad y la integridad física. Si se esclarece o se tienen puntos en común frente a los bienes jurídicos tutelados mediante la tipificación de esta conducta, es posible continuar buscando una unificación de visiones frente a una conducta que puede dañar a toda la sociedad colombiana, incluidas las comunidades indígenas. Así, es posible denominar al primer principio como el **principio de necesidad de contextualización de la problemática tipificada en la jurisdicción ordinaria**.

En segunda instancia será necesario indagar el nivel de reproche de las comunidades indígenas frente a la conducta delictiva de la trata. Es decir, ¿en qué grado reprocha esa comunidad específica la supresión de la dignidad y autonomía de una persona que queda sometida al arbitrio y decisiones de otra persona con unas finalidades específicas? Se llamará a este: **principio de graduación de la pena, reproche y sanción**. Al aplicar este principio deberá considerarse el tipo de sanciones o consecuencias que contemplan las comunidades frente a estas conductas y la manera en la que se aseguraría su no repetición.

Un tercer principio implicaría la necesidad de verificación de no repetición y reinserción a la comunidad. Se trata de una práctica muy especial de la JEl, en la que varias comunidades invitan al indígena sancionado a un diálogo con autoridades de su cabildo o territorio sobre su actuar, para que tomando conciencia del reproche que se le hace y de su mal obrar, a través de la experiencia ancestral transforme su ser y retorne a su comunidad evitando repetir tales agresiones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los miembros de las comunidades indígenas pueden verse involucrados en un caso de trata en dos dimensiones, (i) como víctimas o como (ii) victimarios, en adelante se diferencian dos apartados en los que se plantearán principios para la coordinación inter-jurisdiccional ante cada escenario.

a) Cuando la víctima es una persona indígena

El primer aspecto de coordinación que hay que tener en cuenta es la regulación de la Ley 985 de 2005 y el Decreto 1818 de 2020 en el que toda víctima, independiente de su pertenencia a una comunidad indígena u otra, debe ser atendida plenamente por **cualquier** Comité Interinstitucional de Lucha contra la Trata de Personas para que se le protejan sus derechos y se activen las correspondientes rutas de asistencia y acceso a la justicia. Esto se justifica porque el sujeto pasivo del delito de trata es indeterminado, no se requiere una calidad o característica especial para que una persona pueda ser considerada víctima de trata y porque como se lee en la tipificación del delito, el consentimiento que llegara a dar cualquier víctima ante cualquier tipo de explotación o trata, no constituye un eximente de responsabilidad (artículo 188A de la Ley 985 antes expuesto). Se le denominará **principio de garantía de atención a toda víctima**.

Otro principio que debe aplicarse en la coordinación inter-jurisdiccional durante la atención a una víctima de trata de personas perteneciente a la comunidad indígena, es el **de igualdad en la comunicación**, que para este efecto implicará facilitar la comunicación de la víctima con su comunidad, brindarle acceso a intérpretes de su lengua nativa para que comprenda sus derechos y los procedimientos que se continuarán con el fin de prestarle la atención que requiere. En este sentido, el Centro Operativo Anti-Trata –COAT– del Ministerio del Interior requerirá contar con redes de contactos y de apoyo que permitan acceder a estos recursos para impulsar el inicio de los programas de asistencia inmediata y mediata, de conformidad con lo estipulado en la Ley 985 de 2005 (COAT, 2022).

Por último, será necesario hacer uso **del principio de eficacia**, buscando que se remueva en todo momento los obstáculos formales que pudieran presentarse, evitando que surjan decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos en la atención a la víctima (artículo 3º de la Ley 1437 de 2011).

b) Cuando el victimario es una persona indígena

En el primer apartado de este documento se dejó enunciado cómo el artículo 246 de la Constitución Política exige que la JEl sea aplicada dentro del territorio de la comunidad indígena y que siempre mantenga sus procedimientos y decisiones en el marco del ordenamiento jurídico colombiano. A pesar de tratarse de un límite amplio, es una exigencia precisa que demanda especial atención para los casos en los que un miembro de la comunidad indígena comete un delito, pues para que el caso llegara a ser conocido por la justicia ordinaria se requerirá que haya sido cometido por fuera del territorio o que atente contra los derechos humanos de manera evidente, como en el caso de maltrato a un niño, niña o adolescente.

A continuación, se presentan los ocho principios que, según esta investigación, pueden servir para la coordinación inter-jurisdiccional en los casos de trata de personas cuando el victimario es un miembro de la comunidad indígena. Vale la pena aclarar que los nombres compuestos de los principios provienen de la creatividad y experiencia de la investigadora en consonancia con la documentación de los primeros apartados.

1. **Principio de interculturalidad:** como se propuso anteriormente, para mejorar la interacción entre las dos jurisdicciones, será necesario promover constantemente diálogos interculturales en los que se expongan las cosmovisiones occidental y ancestral frente al delito, las sanciones, la dignidad y los derechos humanos (Sánchez, 2005, p. 238).

2. **Principio de enfoque diferencial transversal a todo el proceso:** además de ello, será importante que cuando se identifique a un victimario –o más– que ostenta la calidad de indígena, se resalte este detalle desde el momento de la recepción de la noticia criminal a fin de advertir, de la manera más oportuna, a las autoridades encargadas de investigar el delito y a la comunidad a la que presuntamente pertenece el señalado victimario, para que se adopten las medidas necesarias para garantizarle un trato digno y en consideración a su identidad étnica-cultural.

3. Principio del debido proceso: para esbozar los alcances y límites en el tratamiento de los indígenas frente a la jurisdicción ordinaria para la aplicación de la ley penal instrumental es necesario partir del debido proceso (artículo 28 de la Constitución Política), que exige la definición de un juez natural, la preexistencia de la Ley que tipifica la conducta y el reconocimiento permanente de la condición de indígena del sujeto sometido a juicio por fuera de su jurisdicción especial (Cruz Micán, 2016). Este principio implica que al indígena solo se le podrá procesar en la jurisdicción ordinaria cuando quiera que el delito por el que se le investiga y judicializa sea preexistente a su conducta y que se le brinden todas las garantías previstas para cualquier sujeto dentro de la jurisdicción ordinaria, de conformidad con el artículo 28 superior.

4. Principio de preservación cultural y territorial: cuando se vaya a definir el juez natural es importante propender porque las actuaciones que se deriven de la investigación se surtan en centros administrativos, penitenciarios o carcelarios cercanos a su territorio o en centros especiales. Esto permite la readaptación mediante mecanismos de trabajo y educación culturalmente adecuados que permitan preservar al máximo su cultura, costumbres, idiomas, lazos familiares y formas tradicionales de autoridad; evitando que se le imponga un alejamiento de su ámbito familiar y cultural que extinga la pertenencia a determinada comunidad.

5. Principio de perspectiva étnica: será necesario también que tanto los funcionarios judiciales, como los de la Fiscalía y la Policía Nacional conozcan la normatividad nacional e internacional frente a la población indígena para que, de esta forma, le otorguen garantías procesales, evitando abusos de poder o la pérdida de la cultura en el procesado indígena que haya cometido delitos por fuera del territorio y contra no indígenas (García, 2006, p. 158). Aplicando este principio se lograría re-equilibrar también los enfoques desde los que se evalúan las conductas penales cometidas por población indígenas.

6. Principio de comunicación transparente: para garantizar ese reconocimiento, será necesario que

las autoridades encargadas de la investigación y judicialización del delito de trata de personas tengan acceso a un directorio de intérpretes de las comunidades indígenas, a fin de facilitar la designación de un intérprete que le permita al eventual acusado comunicarse en su propia lengua y ejercer el derecho a la defensa y las demás garantías procesales propias del procedimiento penal.

7. Principio de reciprocidad: para la coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades del Sistema Judicial Nacional es necesaria la reciprocidad en sus actuaciones. Este principio implica el cumplimiento de la obligación de administrar justicia a los justiciables en todo el territorio nacional. Sobre este pilar también será viable fijar mecanismos de redención o mutación de penas para que aquellos indígenas condenados por la jurisdicción ordinaria puedan acceder a reparar los daños causados cumpliendo sanciones en su territorio y bajo su propio sistema, por ejemplo, a través de trabajo comunitario, o pernoctando en su territorio mientras mantiene el compromiso de presentarse ante las autoridades ordinarias cuando se le solicite.

8. Principio de especificidad: la solución de los conflictos deberá atender a las circunstancias específicas de cada caso concreto: la cultura involucrada, el grado de aislamiento o integración de cada comunidad respecto de la cultura mayoritaria, la afectación de intereses o derechos individuales de miembros de la comunidad, etc.

4. Conclusiones

La lucha contra la trata de personas es un propósito que no debe conocer límites, pues donde quiera que haya un ser humano, —perteneciente a cualquier etnia, condición social, raza o credo— ahí hay una dignidad que es necesario proteger. Es por esto que urge proteger de este flagelo, también, a las comunidades indígenas, porque debe evitarse que en su interior se normalicen conductas con finalidades de explotación de cualquier tipo, solo de esta manera es posible garantizar que el fenómeno de la trata deje de esconderse en las periferias de la sociedad y tenga una investigación y judicialización que conduzcan hacia su extinción definitiva.

El desarrollo de esta investigación ha permitido extraer y proponer una serie de principios que si bien no pretenden ser exhaustivos ni taxativos, pero sí se espera que sirvan de herramienta para cualquier persona o entidad competente que pueda facilitar los procesos de investigación y judicialización de casos de trata de personas, es decir en los que se haya presentado la conducta descrita en el artículo 188A del Código Penal de la que haya sido parte un miembro de alguna comunidad indígena, bien sea como víctima o como victimario. Bajo esa premisa, se presentan las siguientes conclusiones.

La Jurisdicción Especial Indígena tiene grandes tareas por delante frente al fenómeno de la trata de personas, una de ellas es la de identificar la concepción que tiene cada pueblo frente a la dignidad y frente a las consecuencias de los actos de una persona que somete a otra a su voluntad. Así mismo es necesario que la JEl clasifique y documente la comprensión de cada pueblo indígena frente a las diversas finalidades de explotación con las que se puede presentar la trata: sexual, servidumbre por gleba o por deudas, mendicidad ajena, trabajos forzosos, pornografía, extracción de órganos y reproductiva, entre otras. Esta documentación permitirá que la aplicación de los principios aquí esbozados sea viable y logre resultados contundentes en contra de la trata de personas.

Será siempre necesario que la persona natural o jurídica que se aproxime a la problemática de la trata de personas como un delito que involucre miembros de comunidades indígenas tomen siempre, como punto de partida y de encuentro, la comprensión sobre la dignidad humana, la necesidad de prevenir e impedir que a cualquier persona, sin distinción alguna, le sea desconocida. A partir de este concepto, es posible que cualquier audiencia pueda comprender que toda conducta de sometimiento, captación, traslado, recepción o acogida de alguien con el fin de someterlo a todo tipo de explotación, implica una vulneración de derechos humanos que el mundo entero se ha propuesto erradicar por completo.

Urge cada vez más que surja un esfuerzo nacional y legislativo para que estos principios y los demás parámetros que se consideren necesarios, se compendien de manera estatutaria, con fuerza de ley, de manera que pueda llegar a exigirse a las jurisdicciones que requieran esta coordinación, pues de lo contrario los principios, por más orientación que brinden, pueden quedarse en buenas intenciones y poca aplicación, mientras los fenómenos delictivos como el de la trata de personas continúa flagelando a la sociedad, incluso a la regida por la JEl y en los procesos de investigación y judicialización se puede atentar contra la autonomía de esas comunidades.

Finalmente, es imprescindible que en la lucha contra la trata de personas tanto el Estado como la sociedad civil continúe acercándose a las comunidades indígenas para visibilizar, cada vez más, el riesgo que corre todo indígena de ser explotado de diferentes maneras debido a su vulnerabilidad. Promoviendo la comprensión y el respeto por la dignidad humana será posible sumar a las comunidades indígenas a esta lucha, ayudándolos a ser así, protectores de su propia fuerza, identidad, autonomía y cuidado, en la medida en que reprochen o persigan, en su interior, esa conducta y busquen erradicarla no solo de sus territorios, sino también de cualquier cosmovisión o pensamiento que haya pretendido normalizarla o considerarla como aceptable. Esta se convierte en una tarea inaplazable.

5. Referencias

- Arbeláez de Tobón, L. Justicia de paz y derecho indígena, 2004. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/13613759/Jurisdicci%C3%B3n+Especial+Ind%C3%ADgena+-+Consejo+Superior+de+la+Judicatura.pdf/c83d6e15-80ac-4398-a834-a3c69a6013ff> Consultado el 2 de julio de 2021.
- Arrieta Burgos, E. (2019). Derechos sociales y proporcionalidad: aproximaciones conceptuales y metodológicas a partir de la jurisprudencia constitucional colombiana. En, A. Sánchez Bravo, L. de Casimiro, E. Gabardo (Eds.). *Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso*. (pp. 131-158), Punto rojo libros. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/4947/Derechos%20sociales%20y%20proporcionalidad....pdf?sequence=1>
- Arroyo Zapatero, L. (2009). De la lucha contra la esclavitud y la trata de blancas a la proscripción del tráfico de seres humanos. En, Delmas-Marty, M., Pieth, M. & Sieber, U. *Los caminos de la armonización penal*, Editorial Tirant lo Blanch. (pp.129-154). Morales, M. (Coord). Valencia: Tirant lo blach, Universidad de Castilla La Mancha, nTeoría.
- Becerra Becerra, C. A. (2006). *La JEl y el derecho penal en Colombia*.
- Boldova Pasamar, M. A. (2010). Trata de seres humanos, en especial menores. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*. 23. 51-112.
- COAT, Centro Operativo Anti-Trata. (2022). *Eje de protección y asistencia a las víctimas*. Mininterior. de <https://tratadepersonas.mininterior.gov.co/estrategia/eje-de-proteccion-y-asistencia-las-victimas>
- Congreso de la República de Colombia, Oficina Asesora Legislativa. (2004). Estudio de antecedentes sobre Jurisdicción Especial Indígena concluido el 9 de julio de 2004. Mentor a cargo, Álvaro Forero Navas. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-11/022%20Jurisdiccion%20Especial%20Indigena.pdf> Consultado el 2 de julio de 2004.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de agosto de 2005). Ley 985 de 2005 por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. Diario Oficial No. 46.015 de 29 de agosto de 2005
- Constitución Política de Colombia. (1994). *Constitución Política de Colombia de 1991*. Bogotá: Ediciones Emfasar.
- Corte Constitucional. (1996). Sentencia C-139/96. (Carlos Gaviria Díaz, M. P.).
- Corte Constitucional. (1998). Sentencia SU-510/98. (Eduardo Cifuentes Muñoz, M.P.).
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia T-921/13. (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.)
- Cruz Micán, D. (2016). Jurisdicción Especial Indígena en Colombia. Universidad Católica de Colombia. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14158/1/De%20la%20Jurisdicci%C3%B3n%20especial%20ind%C3%ADgena%20en%20Colombia.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, 2019. Población Indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. (Formato presentación en pdf).
- Fernández Hernández, J. J. (2019). La regulación de la trata de seres humanos: esclavitud del siglo XXI. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5(1), 153-172. <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/119/208>
- Fundación Keralty, Oficina de prensa. (2021). Proyecto "A Guajira" continúa fortaleciendo la salud de la comunidad Wayúu. <https://www.keralty.com/es/web/guest/proyecto-de-fundacion-keralty-comunidad-wayuu#:~:text=Bogot%C3%A1%2C%20mayo%20de%202021.,promuevan%20redes%20comunitarias%20de%20cuidado>.
- Gros, Cristian. (1993). Derechos indígenas y nueva Constitución en Colombia. *Revista Análisis Político*. 19. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2021). *UNODC y la agenda 2030 para un desarrollo sostenible*. <https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/romex/UNODCyAgenda2030.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights> Consultada el 09 de noviembre de 2021.
- Organización de las Naciones Unidas. (1949). *Asamblea General. Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2010). *Convención para la Erradicación de la Trata de Personas. Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, también conocido como el Protocolo de Palermo (2000)*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Historia de la Declaración*. <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration>
- Salas, C. (2015). Reclutamiento ilegal de menores y patrimonio cultural inmaterial: El caso de las comunidades indígenas en Colombia. *Boletín OPCA*, 09, 58-66. <https://opca.uniandes.edu.co/reclutamiento-ilegal-de-menores-y-patrimonio-cultural-inmaterial-el-caso-de-las-comunidades-indigenas-en-colombia/>
- Perafán Simmonds, C. C. (1995). *Sistemas Jurídicos Paez, Kogi, Wayuu y Tulè*. Bogotá, Colcultura.
- Pineda Camacho, R. (2002). *Estado y Pueblos indígenas en el siglo XX. La política indigenista entre 1886 y 1991*. Bogotá.
- Sánchez Botero, E. (2005). Reflexiones en torno de la jurisdicción especial indígena en Colombia. *Revista IIDH*, 41, 225-251. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/ro8062-9.pdf> Consultado el 2 de julio de 2021.
- Sánchez Botero, E. & Jaramillo Sierra, I. C., (2007). *La jurisdicción especial indígena*. Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) de la Procuraduría General de la Nación. Bogotá: Imprenta Nacional.

Cooperación internacional: impulsor del mercado voluntario de certificados de carbono, Colombia 2014-2020

International Cooperation, Promoting of the Voluntary Market for Carbon Certificates, Colombia 2014-2020

Marlen Delgado Cortes¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: agosto de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Directora Sostenibilidad y Riesgos firma de Consultoría Isometric en Colombia, Ingeniera especialista en Riesgos Operacionales y Magíster en Riesgos y Cooperación Internacional para el Desarrollo. correo electrónico: isometric-normas@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5098-3864>

Cómo citar:

Delgado Cortes, M. (2021). Cooperación internacional: impulsor del mercado voluntario de certificados de carbono, Colombia 2014-2020. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 125-138
DOI: [10.21500/23825014.5663](https://doi.org/10.21500/23825014.5663)

 OPEN ACCESS



Resumen

En este artículo se busca analizar la participación de la cooperación internacional en Asistencia técnica y financiación, durante el periodo 2014-2020, como impulsor para el desarrollo del Mercado Voluntario de Carbono en Colombia.

Mediante la revisión del avance legislativo y regulatorio, analizar la implementación eficaz, de la Política Nacional de Cambio Climático y de las acciones de reducción y remoción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), acciones definidas en la Ley 1931 de 2018, susceptibles de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), para el cumplimiento de los compromisos y metas de mitigación, ante la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), definidos en recursos destinados vía mitigación para consolidar la política de cambio climático en temas como proyectos REDD+ inventarios, contabilización de GEI y los informes compromiso ante la CMNUCC.

La implementación eficaz de esta Política y sus medidas, ofrece el contexto, para continuar el desarrollo del Mercado Regulado de Carbono en Colombia y dar la cobertura al dicho mercado naciente.

Como siguiente fase, identificar el marco institucional plataforma, en la implementación de la Política nacional de cambio climático, eje estructural del Mercado Regulado de Carbono en Colombia. Por último, identificar los flujos de recursos en cooperación internacional técnica y económica con Colombia, destinados al impulso del mercado de carbono.

La implementación normativa y de regulación, los ajustes institucionales, la interoperabilidad de los sectores y el impulso con recursos de cooperación internacional, pueden fomentar el mercado regulado e incidencia en el mismo.

Palabras clave: instrumentos económicos; cambio climático; cooperación técnica; ayuda al desarrollo; economía medioambiental.

Abstract

The article seeks to analyze the participation of international cooperation in technical assistance and financing, in the 2014-2020 period, as a driver for the development of the Voluntary Carbon Market in Colombia.

By reviewing the legislative and regulatory progress, analyzing the effective implementation of the National Policy on Climate Change and the actions to reduce and remove Greenhouse Gas (GHG) emissions, susceptible of Official Aid at Development ODA, for compliance of mitigation commitments and goals, before the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

The effective implementation of this Policy and its measures provides the context to continue the development of the Regulated Carbon Market in Colombia and provides coverage for the nascent Voluntary Carbon Market in Colombia.

As the next phase, identify the institutional framework for the platform in the implementation of the Na-

tional Climate Change Policy, the structural axis of the carbon market in Colombia. Finally, to identify the flows of resources in international technical and economic cooperation with Colombia, destined to promote the carbon market.

The normative and regulatory implementation, the institutional adjustments, the interoperability of the sectors, the promotion with international cooperation resources, can promote the regulated market and influence the nascent voluntary market.

Keywords: Economic instruments; Climate change; Technical cooperation; Development aid; Environmental economics.

1. Introducción

La incidencia de las actividades humanas, en la composición de la atmósfera y el incremento de concentraciones GEI, producen el efecto denominado Cambio Climático, identificado como problema ambiental global (IPCC, 2018, p. 188), que hace parte de la agenda internacional, en la que Colombia, como miembro de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), adopta compromisos y metas de mitigación a 2030, refiriéndose a las NDC Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia.

Las unidades contables de reducción de emisiones GEI reciben el nombre genérico de “bonos de carbono” o certificados de carbono, por ser el elemento más abundante en la atmósfera, y facilita los procesos de conteo. Cada bono de carbono, corresponde a la reducción de emisiones o remociones de GEI o emisión evitada de una tonelada métrica (t) de dióxido de carbono CO₂ (tCO₂e) que deja de ser emitida a la atmósfera o bien es capturada, como lo indica el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS REDD+, 2019) y el objetivo de los certificados es disminuir los costos en las actividades de reducción de emisiones de GEI. A los certificados de carbono también se les denomina Reducciones de Carbono Verificadas (Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca [CVC] y Corporación Biocomercio Sostenible [CBS], 2018, p.4).

En esta dinámica, se intercambian contratos de compra y venta de una cantidad determinada de reducción de emisiones GEI, según la demanda y oferta de estos instrumentos y las necesidades de las partes, escenario donde surge el sistema de comercialización de unidades de Remoción de Emisiones, llamado Mercado de carbono (Semana Sostenible, 2018).

En 1997, la Convención Marco (CMNUCC) en la Conferencia de las partes (COP3) Protocolo de Kioto, estableció dos mercados, el primero el Mercado Regulado, regido por normas internacionales y cuotas de compromiso en reducción de GEI, para los países del Anexo I de la convención, y el segundo es el mercado llamado voluntario, que no se encuentra regulado e incluye una amplia variedad de relaciones comerciales y estándares voluntarios para los proyectos. Los certificados comercializados se denominan VER's Reducción de Emisiones Verificadas, del mercado voluntario (en el mercado regulado son CER's de MDL Mecanismo Desarrollo Limpio).

En 2001, los países fuera del Anexo I, (Países en desarrollo y otros) sin compromiso de reducción de GEI pueden contribuir y tienen la facultad –gracias al Acuerdo de Marrakech en la (COP 7)–, de adelantar proyectos para reducir emisiones voluntarias y venderlas a un país desarrollado, por medio de certificados de carbono, para que el país que los adquiera pueda contabilizarlos como reducción de sus emisiones (Ordóñez-Jiménez, 2015, p. 22).

En 2015, en el Acuerdo de París, Conferencia de las Partes (COP 21) 2015, Colombia acordó que su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés) a la reducción de GEI será del 20% de las emisiones esperadas al año 2030, con respecto al escenario tendencial y la meta condicionada es reducir las emisiones en un 30% con recursos recibidos de cooperación internacional (García Arbeláez, 2016, pp. 33-34).

En 2020, Colombia presenta la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) para el periodo 2020-2030, donde, para el componente mitigación de Gases Efecto Invernadero (GEI), establece su compromiso de mitigación, en términos de las emisiones absolutas máximas del país al año 2030 (meta absoluta de emisiones para un solo año): “Emitir como máximo 169.44 millones de t CO₂ eq en 2030 (equivalente a una reducción del 51% de las emisiones respecto a la proyección de emisiones en 2030 en el escenario de referencia), decreciendo las emisiones entre 2027 y 2030, hacia la carbono-neutralidad a mediados de siglo” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020, p. 32).

El primer objetivo de esta investigación, es identificar las medidas regulatorias y legislativas de la política de cambio climático, propicias para el fomento del mercado de carbono en Colombia, mediante la revisión de la línea normativa internacional y nacional 2010-2020.

El segundo objetivo, es establecer el marco institucional del mercado de carbono en Colombia, mediante la revisión de ajustes institucionales gubernamentales, publicados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MinAmbiente y sus entidades adscritas.

Por último, mediante el seguimiento de los recursos registrados, interpretar los flujos de recursos en cooperación internacional técnica y económica con Colombia, destinados a la política de cambio climático, eje del fortalecimiento del Mercado Voluntario de Carbono.

El artículo aborda el estado del Mercado Voluntario de Carbono en Colombia, sus componentes,

barreras e impulsores, el marco regulatorio e institucional nacional y el papel de la cooperación internacional para su consolidación entre 2014 y 2020.

2. Metodología

El estudio de investigación corresponde al paradigma cuantitativo de tipo deductivo, de comprobación de hipótesis, con una aproximación externa al comportamiento de los flujos de cooperación para la consolidación del mercado de carbono.

El análisis fue estadístico y descriptivo, cuantificando los resultados de la información disponible sobre flujos de cooperación, en el periodo de estudio. El nivel de análisis de la investigación es correlación y corresponde a la metodología cuantitativa con los datos obtenidos.

El tema se abordó desde el contexto legal, normativo, estructural y finalmente detallado de la inversión en cooperación internacional en el periodo estudiado de siete años, entre 2014 y 2020.

El rastreo de financiamiento, se realizó de manera sistemática y estandarizada, según la Guía Metodológica para Clasificar y Medir el Financiamiento Climático en Colombia (Comité de Gestión Financiera-Departamento Nacional de Planeación, 2016) la cual define acciones de mitigación en cambio climático (Lemus Delgado, 2019).

El criterio de exclusión son los Proyectos MDL y PoA MDL, medidas del mercado regulado y las acciones de adaptación al cambio climático (Fernández & Dema Moreno, 2018) porque son otro tipo de medida ambiental.

La muestra no probabilística constituye el 100% de la población de estudio, siendo la unidad de análisis los recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo, invertidos en ese periodo, destinados vía mitigación para consolidar la política de cambio climático en temas como proyectos REDD+ inventarios, contabilización de GEI y los informes compromiso ante la CMNUCC.

La variable independiente o controlada (x) son los recursos de cooperación internacional AOD

en millones de pesos por año y la variable dependiente son los componentes implementados o en implementación, de la Política Nacional de Cambio Climático, que se estiman son la **estructura del mercado** de carbono (como acciones de mitigación), debidas y dependientes de los recursos AOD, recibidos para el fortalecimiento institucional u operatividad de la ley.

Como hipótesis, entre más recursos de financiación AOD en pesos, más iniciativas de mitigación se implementan. Para la recolección de la información, no fue necesario consentimiento informado, corresponde a datos financieros de dominio público, suministrados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en la plataforma MRV (Medición, Reporte y Verificación).

3. Identificación de medidas regulatorias y legislativas estructurales del mercado de carbono

3.1 Ruta normativa nacional en la estructuración del mercado de carbono

Para identificar la ruta normativa nacional para el fomento del mercado de carbono en Colombia, primero se revisó el grado de implementación de la Política Nacional de Cambio Climático y los compromisos ante la CMNUCC. Se encontró que el Gobierno diseñó dos estrategias de mitigación, para reducir y remover las emisiones GEI, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) que aplica al marco del Mercado Regulado y la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (ENREDD+).

Primero, la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC), que incluye la Ley 1931 de 2018 (Política Nacional de Cambio Climático), siendo un programa de planeación del desarrollo que desliga el crecimiento económico nacional de las emisiones GEI, con medidas sectoriales de mitigación, incluye además las Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMA) y Proyectos de Desarrollo Bajo en Carbono (PDBC).

La segunda, es la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de Bosques (ENREDD+), Decreto 298 de 2016

Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) alineado con la Política Nacional de Cambio Climático, el Decreto 926 de 2017 (Impuesto al carbono, concepto “carbono neutro”) y la Resolución 1447 de 2018 MADS que reglamentó el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Acciones de Mitigación (MRV), todas estas comprenden programas, proyectos, actividades e iniciativas, que fortalecen el desarrollo del Mercado Voluntario de Carbono (Ideam, PNUD, MADS, DNP, cancillería., 2018, pp. 289-293).

Esta ruta incluye la conformación y dinámica de los arreglos instrumentales estratégicos para la gestión del cambio climático en Colombia, Figura 3.1 Resumen de los principales hitos en materia de política pública de mitigación en Colombia (Ideam, et al., 2018, pp. 42, 54, 182, 190) y (Comisión Europea, Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Bruselas, Bélgica, 2019, pp. 82-84, 156).

3.2 Ajustes estructurales e institucionales

El Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático, en su **totalidad** está conformado por el Sistema Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) de acciones de mitigación, el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de adaptación al cambio climático y el Sistema Medición Reporte y Verificación (MRV) de Financiamiento Climático; sistemas que interoperan en seguimiento a las acciones implementadas para evitar doble contabilidad (Ideam, et al., 2018, p 289-293). Los dos últimos, en fase de reglamentación legislativa (Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC, s.f., 2019).

El estudio solo se enfoca en la estructura del Sistema de Medición Reporte y Verificación (MRV) de mitigación, (reglamentado por el Decreto 298 de 2016, DNP) que comprende dos componentes de seguimiento a: Emisiones de GEI/Ideam Información nacional-sectorial y a Proyectos de Reducciones de emisiones y remociones de GEI/MinAmbiente. Y los componentes del sistema MRV Financiamiento hacen seguimiento al financiamiento de acciones climáticas, usando sistemas de información existentes, aplica la Guía Metodológica para Rastreo y Clasificación y reporta en plataforma en línea. Esta es-

estructura del Sistema MRV de acciones de Mitigación es fuente de la Resolución 1447 de 2018 (Ideam, et al., 2018, p. 292) y (Departamento Nacional de Planeación, 2018, pp. 20-28).

La ruta normativa y la ruta institucional, permiten identificar las iniciativas en mitigación susceptibles a flujos de recursos en cooperación internacional técnica y de financiación, para impulsar el fortalecimiento del Mercado Voluntario de Carbono en Colombia.

4. Parámetros genéricos para la consolidación del mercado

Los parámetros para la formación del mercado de carbono, se consolidan en: el marco institucional, las acciones, programas y proyectos de la Política Nacional de Cambio Climático, en el Segundo BUR 2018 Biennial Update Report (Ideam, et al., 2018), en los Avances de la Acción Climática (Comisión Europea, et al., 2019, pp. 82-85) y en el (Fondo Verde del Clima Programa Alistamiento, 2018, p. 14).

Las medidas identificadas por la autora, para la implementación eficaz de la Política Nacional de Cambio Climático, son: la elaboración de inventarios GEI, que identifican las cantidades por actividad productiva, la definición de medidas de mitigación apropiadas, la definición de metas por sector acorde con el compromiso de contribución de la reducción de emisión nacional (NDC) (contribución prevista y determinada), la elaboración de los Planes de Acción Sectorial PAS, el diseño del Portafolio NAMA (Acciones Nacionalmente apropiadas de Mitigación), los ajustes estructurales e institucionales, los incentivos de mercado (subsidios, impuestos y tasas). Información disponible en el Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC en cambio Climático, en el ítem GEI (Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC. (s. f.), 2019).

Otra medida identificada es la implementación del sistema MRV Sistema Monitoreo, Reporte y Verificación Medidas Cambio Climático, que incluye Sistema Monitoreo, Reporte y Verificación MRV de acciones de mitigación, y la plataforma de comunicación y de cooperación internacional: consolidar

red de cooperantes internacionales, Estrategias de inversión, Sistemas de comando y control: Normas, Licencias y Permisos. ****importante: son indispensables las medidas del mercado regulado para desarrollar el voluntario, como base o plataforma****

Los parámetros para identificar las acciones enfocadas que más contribuyen al desarrollo del mercado voluntario, en adición a los parámetros anteriores, son la priorización de solo acciones de mitigación, se excluyen las de adaptación (conceptualmente tienen propósitos distintos, solo las que emiten bienes ambientales susceptibles de negociación o intercambio), inclusión de Acciones REDD+ (Reducción de Deforestación y Degradación de Bosques y Reforestación), Proyectos AFOLU (Agriculture Forestry Land Use), Agricultura Forestal y Otro Uso Tierra; y se excluyen proyectos MDL's y PoA protocolo de Kioto Mercado Regulado.

Según un estudio publicado en 2017 para SISCLIMA, se identificaron barreras para la creación del mercado de bonos verdes (Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería., 2017), algunas aplicables al segmento de mercado de carbono: bajo volumen de oferta proyectos financiables; proyectos robustos no justifican inversión para participar en el mercado; poca madurez del mercado de bonos verdes; riesgo reputacional en el Mercado Internacional, si no se logran los objetivos ambientales determinados, poco atractivas por los bajos volúmenes por emisiones o no compensan la inversión en tiempo por parte de grandes inversionistas institucionales; falta definición del concepto de inversión verde; y otras.

Los proyectos relacionados con Reforestación, que fortalecen el crecimiento del mercado voluntario, representan especial interés en financiación internacional, como se menciona dentro de las claves para acceder a Financiamiento climático internacional al Fondo Verde del Clima (FVC), con financiaciones que ascendieron a USD 660 000 000 a 2017, en 10 proyectos, donde 5 correspondían a Bosques y Uso de suelos (Calderón, 2017, p. 28).

4.1 Estado del mercado de carbono en Colombia

Los antecedentes de la construcción de una política pública corresponden a una década anterior, es por ello pertinente remitirse al informe “State and Trends of the Carbon Market 2007” del World Bank Washington, D.C. - May 2007, donde se indicó el retraso de Colombia, frente a otros países de la región, y la necesidad en la creación de condiciones para el desarrollo de mercados de carbono efectivos y la atracción de inversiones ecológicas.

Otras de las recomendaciones, consistieron en la definición de políticas nacionales de desarrollo sostenible (Barragan, et al, 2018), a través de la creación de fondos de proyectos de carbono y conservación de la biodiversidad, la creación de la infraestructura institucional, y se propuso a la Bolsa Nacional Agropecuaria (Bolsa Mercantil de Colombia BMC desde 2010) como entidad para promover los proyectos tanto con recursos privados como públicos y asumir el rol institucional.

Para 2011, esta iniciativa esperaba que a 2021, las toneladas capturadas a través del naciente mercado podrían llegar a ser de seis millones; considerando que para el 2011, el país arrojaba a la atmósfera ciento ochenta millones de toneladas GEI en promedio (El Espectador, 2011).

En 2011, con una inversión inicial de USD 10 500 000, en AOD del GEF (Fondo Facility Mundial para el ambiente), se esperaba en la primera etapa, negociar 371 200 Certificados de Reducción Verificada de Emisiones (VER's), que representan 464 000 toneladas de CO² (cantidad de CO² emitido por 81 000 automotores al año). Con la conformación del mercado de compra voluntaria de certificados de carbono, estos aportes permitirán, en distintas zonas del país, fomentar proyectos forestales para captura de carbono disperso en la atmósfera, en proyectos forestales, provenientes de bosques naturales o plantados (no plantaciones comerciales) y proyectos silvopastoriles.

Como los créditos-certificados de carbono, representan activos intangibles, la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) y la Superintendencia Financiera

los manejan como un *commodity* climático (DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales & Deloitte, 2017) no como título valor, pendiente la reglamentación que regirá el mercado voluntario. Reforma tributaria, la BMC servirá de intermediaria para la oferta y demanda de los certificados de carbono o títulos forestales que adquieren empresas que deben compensar GEI (Bolsa Mercantil de Colombia [comunicado de prensa], 2018).

En el sector empresarial, las transacciones eran mínimas, por falta de motivadores o impulsores del mercado. Solo hasta el 2016, se realizó el lanzamiento del proyecto de mercado voluntario de carbono en Colombia, plataforma diseñada para que las empresas, adquirieran créditos de carbono para compensar sus emisiones GEI (Revista Empresarial y Laboral, 2016)

La iniciativa fue estructurada por la Fundación Natura, el Ministerio de Ambiente y cofinanciado por el Fondo Mundial del Ambiente (GEF), a través del Banco Interamericano de Desarrollo, BID (Bolsa Mercantil de Colombia. [comunicado de prensa], 2018).

La Bolsa Mercantil de Colombia BMC, en convenio con Icontec Internacional, orientaron los primeros créditos-certificados de carbono de los proyectos verificados y registrados certificación Icontec, y que fueran transados en la plataforma de negociación del mecanismo de mitigación voluntaria de emisiones GEI, administrada por esa entidad. Icontec, llevaría la contabilidad y la trazabilidad de las transacciones de créditos de carbono y su retiro, para compensar la huella de carbono con los sistemas de negociación, emulando el funcionamiento de las plataformas internacionales de registro (Icontec, 2016, p. 31). La centralización también pudo incidir en el forzado despegue del mercado, dado que Icontec (Instituto Colombiano de Normalización) no es la única entidad avalada en Colombia para emisión de certificados y corresponde al registro Inventario GEI del Ideam (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales), hacer la contabilidad y trazabilidad de los certificados VER (certificados de verificación de reducción de emisiones).

El escenario posible de compra y venta de certificados de carbono, son proyectos incluidos en la plataforma RENARE (registro nacional de reducción de emisiones de gases efecto invernadero), para entidades interesadas en compensar o mitigar voluntariamente sus emisiones GEI; los bonos sirven para cumplir metas de compensación del sector emisor de GEI (contaminadores) que adquieren-compran a los compensadores-vendedores-empresas formuladoras de proyectos que capturan CO² principalmente en proyectos forestales.

Los proyectos forestales inscritos en la plataforma RENARE, susceptibles de emisión de certificados, se registran allí para evitar doble contabilidad, dado que estos se comercian directamente entre compradores y vendedores (sin intermediación de la plataforma). Para garantizar la idoneidad del proyecto, son verificados por los OVV (Organismos Validadores y Verificadores), con las reglas del programa y dando cumplimiento a la normativa, en alguno de los estándares aceptados en Colombia para proyectos de reforestación, como son: Verified Carbon Estándar (VCS), Estándar CCB (Climate, Community & Biodiversity), (GS-Gold Standard), Emisiones reducidas verificadas +, CCBS-The Climate, Community & Biodiversity Standard, Plan vivo Proyectos agro-forestales, NTC 6208 y SC-Social Carbon (Sistema de Información Ambiental de Colombia SIAC. (s. f.), 2019).

Colombia, presenta el 81% de concentración de la propiedad de la tierra, siendo el mayor entre quince países de América Latina, superando el promedio total de la región en 52%. El uso inadecuado de la tierra, en vocación agrícola inicialmente de quince millones de hectáreas, área actualmente sobreexplotada en un 229% con 24,4 millones de hectáreas, coloca en riesgo bosques y zonas forestales nativas capturadores naturales de CO² (MADS, Ideam, 2017, pp. 39-47).

El antecedente del inventario de emisiones de GEI en Colombia, análisis del Ideam (1990-2014) muestra que crecieron, pasando de 216,29 millones de toneladas (Mton) de CO² eq a 236,7 (Mton) de CO² eq, lo que representa un aumento del 10%. Esta

información es relevante para conocer el comportamiento del GEI, desde que se tienen los primeros reportes y está incluida en el Segundo Reporte Bienal de Actualización de Cambio Climático (MinAmbiente & Ideam, 2018).

En los próximos años, Colombia espera optimizar el proceso de recolección de información y datos, y estandarizar la elaboración de los escenarios de referencia y de mitigación. Para cada actualización, se tiene en cuenta los cambios en los factores que puedan modificar significativamente las proyecciones y estimaciones base de los escenarios, sin utilizar una línea base dinámica. Asimismo, no se prevé condiciones específicas que lleven a actualizar los escenarios y la NDC por fuera de los ciclos regulares del Acuerdo de París (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020).

4.2 Medida regulatoria del Gobierno de compensación por contaminación

Como fomento a la política de cambio climático, el Gobierno generó medidas como: el impuesto al carbono reglamentado con el Decreto 926 de 2017, la definición de las estrategias MRV financiamiento y MRV Reporte Verificación con la Resolución 1447 de 2018. Este impuesto consiste en el pago de una tarifa relacionada con el contenido de carbono, elemento químico componente de los combustibles y que se libera en forma de gases efecto invernadero a la atmósfera cuando se hace la combustión de estos energéticos (MinAmbiente, 2017).

Con un valor inicial a enero 2017 de \$15 000 / tCO² (USD 5 / tCO²) al uso de combustibles fósiles líquidos y gaseosos, están exentos el sector aviación, transporte internacional y usuarios certificados como Carbono Neutral. La regulación indica que se permite el uso de compensaciones (concepto pendiente de formal definición). Los ingresos recaudados van al Fondo por una Colombia Sostenible (World Bank and Ecofys, 2017, p. 13).

5. Flujos de recursos en cooperación

En el Acuerdo de París 2015, Conferencia de las Partes (COP 21), por compromisos vinculantes el país acordó su Contribución Nacionalmente

Determinada (NDC) a la reducción de GEI del 20% de las emisiones esperadas al año 2030 (66,5 millones Ton CO₂eq), con respecto al escenario tendencial (business as usual BAU) y la meta condicionada de reducir emisiones en un 30% con recursos de cooperación internacional, es decir 10% adicional, (33,4 millones Ton CO₂eq) (García Arbeláez, 2016, pp. 33-34; MinAmbiente Noticias, s.f).

Para lograr la meta de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), a 2030, Colombia requiere una inversión anual total de 3,18 billones de pesos, donde 1,2 corresponden al sector público, y un total de inversiones (público y privado) estimada para lograr la meta unilateral del país en mitigación de 56 billones de pesos hasta 2030 (Calderón, 2017, p.8). Estos datos son proyectados por el DNP, de la información sobre las grandes inversiones en materia de cambio climático, que han provenido principalmente del sector público con órdenes de magnitud cercanos a los 1,4 y 2,1 billones de pesos anuales entre el 2011 y el 2013 (Climate Bonds Initiative, E3Asesorías, Metrix Finanzas & PWC UK, 2018, p. 7).

El promedio de inversión anual asociada a flujos de financiamiento público internacional para cambio climático en recursos no reembolsables, para el período 2011-2016 ascendió a 0,13 billones de pesos, constituido en 82% Bilateral y 18% Multilateral,

equivalente a 0,02% del PIB 2016. (DNP, 2018, p. 20). Solo en Julio de 2018, Francia aprobó un crédito por USD 230 millones en apoyo a las políticas para enfrentar el cambio climático.

Los recursos de financiación AOD que recibe Colombia, según el Segundo Biennial Update Report BUR, son de tipo Bilateral, Fondos e Instituciones Multilaterales, Instituciones Financieras y Aportes de fuentes multilaterales: créditos concesionales, subvenciones, grants, garantías y Declaración Conjunta de Intención DCI (Calderón, 2017).

Mayores recursos AOD recibidos en Colombia para el fortalecimiento de la Política Nacional de Cambio Climático en 2018 y 2019, las identifica el MADS en informes particulares (Ideam, et al., 2018, pp. 316-330; MADS REDD+, 2019).

De la revisión exhaustiva de la plataforma MRV, en la “Lista indicativa de actividades relacionadas con cambio climático, por sector” se identificaron las políticas, proyectos e iniciativas que recibieron AOD, invertidos en iniciativas de mitigación y compensación y los compromisos ante CMNUCC. El resultado de la investigación arrojó reportes de información de recursos, fuentes y destinos, en la ruta de financiamiento público internacional en cambio climático en Colombia.

Tabla 1. Valores Ayuda Oficial al Desarrollo Invertidos en iniciativas de Mitigación x Año

Años	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
\$AOD	88 410 343	233 760 678	105 626 904	306 658 977	301 850 349	212 434 319	11 676 163
Iniciativas Mitigación	22	14	17	18	12	6	3

Fuente: elaboración propia con información tomada de la plataforma MRV para Cantidad de iniciativas de mitigación por año y recursos recibidos en AOD distribuidos en cantidad de iniciativas de mitigación por año.

Nota: valores por miles.

En la tabla 1, se presentan los financiamientos en AOD en millones de pesos por año, para el período 2014-2020, para iniciativas de mitigación implementadas o en curso, resultado de los recursos AOD, recibidos para el fortalecimiento institucional

u operatividad de la política de cambio climático y las acciones necesarias para fortalecer el mercado voluntario.

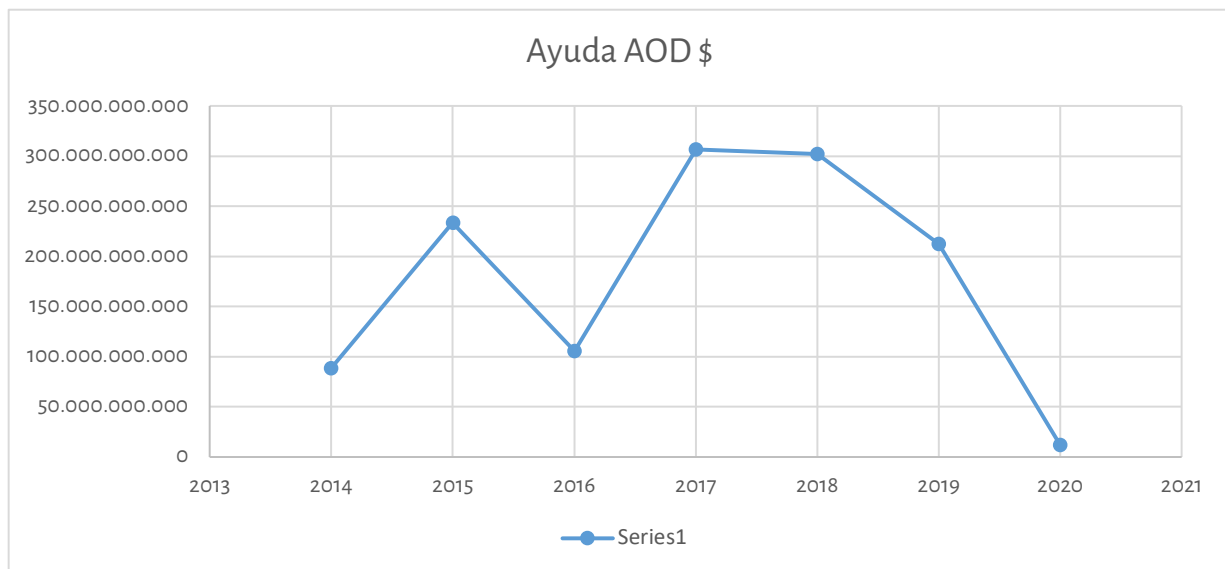
Los países donantes son Alemania, EE.UU, Francia, Noruega y Reino Unido. Las organizaciones donantes son: Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, Banco Mundial, Financiación del Clima y Bosques de Noruega a la Sociedad Civil (NICFI), The Global Environment Facility (GEF) y The Green Climate Fund (GCF).

El énfasis de la identificación, se enfocó en el análisis de cuáles acciones, iniciativas, políticas y proyectos fomentan el inicio del mercado voluntario de certificados de carbono en Colombia, que fortalecen el mercado regulado y de forma tangencial pueden fortalecer el mercado voluntario.

La figura 1 muestra el comportamiento del financiamiento \$AOD, donde en 2017 y 2018 se evidencian los desembolsos más altos del periodo analizado, provenientes de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional, The Green Climate Fund (GCF) y de los gobiernos de EE.UU, Noruega, Alemania y Reino Unido.

La gráfica muestra una aparente disminución de recursos en el periodo 2019-2020, que realmente obedece a la fecha de registro de nuevos proyectos por el Departamento Nacional de planeación, DNP.

Figura 1. Distribución de la AOD en Pesos x Año Para Iniciativas y Políticas de Mitigación y REDD+



Fuente: elaboración propia con información tomada de la plataforma MRV para Cantidad de acciones de mitigación por año y recursos recibidos en AOD distribuidos en cantidad de iniciativas de mitigación por año.

Nota: valores por miles.

La inversión AOD máxima observada en la Plataforma MRV financiamiento climático, fue en los años 2017 y 2018, y se dio para fortalecer la implementación la Política Nacional de Cambio Climático en acciones para el fortalecimiento del mercado de carbono (mitigación, mixtas-adaptación y Reforestación REDD+, otras) y fueron las más altas del periodo estudio. La inversión total de financiamiento climático en todos los sectores entre 2011 y 2017 fue de 2933,6 miles de millones de pesos AOD Público Internacional. En el periodo analizado (2014-2020),

solo en acciones o actividades para el fortalecimiento del mercado de carbono, la inversión fue de 1 260 417 miles de millones, equivalente al 43% de esa inversión total AOD, el 57% restante comprende acciones o actividades de adaptación, mixtas y de mitigación, fuera del alcance directo de este estudio, enfocado al fortalecimiento del Mercado Voluntario de Carbono.

Como resultado de la investigación: se evidencia una relación directa en la que, entre más recursos

de financiación AOD en \$ pesos colombianos, más iniciativas de mitigación enfocadas a la política climática (mercado regulado) que es sombra para el voluntario. La falta de liderazgo de la Bolsa Mercantil de Colombia, según el compromiso en 2016 con el Proyecto Natura y GEF (Fondo Mundial para el Ambiente), retrasó alrededor de cinco años, hasta 2019, el inicio del mercado voluntario de carbono.

En 2018, la organización mixta Asocarbono, tomó el liderazgo de promoción del mercado de carbono y no se identifican recursos AOD, destinados directamente a este tipo de iniciativas.

Según indicó en abril 2018, Mauricio Mira Pontón, jefe de la Oficina de Negocios Verdes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los datos sugieren que, debido a la no causación del impuesto, se registren negociaciones por encima de veintitrés millones de dólares, lo cual es gigante para un mercado que hasta ahora está saliendo (Mira Pontón, 2018). En Colombia, las emisiones producto de los combustibles gravados representan 51 millones de toneladas de CO² equivalente al 27% de las emisiones totales del país (MinAmbiente, 2017).

Futuros estudios pueden enfocarse en la efectividad del impuesto al carbono como incentivo, para que emisores GEI (vía combustión de fósiles), compensen la contaminación generada mediante compra de certificados forestales.

Los recursos de cooperación internacional entre 2015-2017, fueron inferiores para implementación de políticas en cambio climático, dado que fueron destinados en 60% al enfoque de los pre y acuerdos de Paz, recursos mostrados en la plataforma MRV financiamiento climático.

La cantidad de iniciativas implementadas en un año específico de los siete años analizados, puede disminuir en razón de que pueden ser políticas más costosas en valor unitario o contemplan una política de alto impacto a mediano plazo (1-3 años).

6. Discusión de resultados

En la ruta de medidas regulatorias y legislativas resultante de la investigación, se logró identificar que el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación Financiero, permitirá a los actores involucrados, obtener datos de mejor calidad en financiación y evaluar los cobeneficios obtenidos en los sectores y territorios donde se implementen las NDC.

En el mercado regulado, los certificados de carbono permiten a los adquirentes cumplir con los límites máximos de emisiones de GEI que se encuentran autorizados a emitir por la entidad reguladora, pudiendo compensar sus emisiones en exceso de GEI con las reducciones certificadas de emisiones de GEI representadas por los certificados de carbono. Esto será posible cuando se avance en la contabilización de GEI y se definan por industria, sector y emisor, las cuotas establecidas de NDC (contribución prevista y determinada).

Hasta 2017, el mercado voluntario de certificados de carbono que lideraba la Bolsa Mercantil de Colombia (BMC), no tuvo el despegue esperado, dado que no había un incentivo de compra de los certificados de carbono. Las expectativas en la actualidad son superiores, a partir del escenario del impuesto al consumo de combustible, que permite el mecanismo de No causación, para incentivar proyectos forestales, de eficiencia energética, transporte, energías renovables y los susceptibles de emitir certificados, para que se proyecte como un verdadero mercado en el país.

Los ajustes institucionales y gubernamentales implementados constituyen el marco estructural que conforma el mercado de carbono, donde la expectativa del crecimiento del mercado voluntario de carbono en los próximos años, con proyectos de reforestación de la estrategia REDD+, es atractiva para los inversionistas, alcanzando un volumen inicial de bonos de carbono a comerciar, cercano a los veintitrés millones de dólares, valor significativo, para un mercado incipiente.

En Colombia, el mercado voluntario de certificados de carbono aún tiene vacíos que se deben

seguir afinando, con fortalecimiento institucional y cooperación técnica a través de iniciativas internacionales, a fin de que se vaya consolidando de manera definitiva.

El fortalecimiento de la regulación nacional y el impuesto al carbono por consumo de combustibles fósiles, son las primeras evidencias del impulso al mercado, creando la necesidad de más ofertas de proyectos AFOLU y REDD + para el cumplimiento de la regulación.

La interoperabilidad e interacción sectorial en el gobierno, así como los arreglos institucionales, han sido vitales para el funcionamiento adecuado del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Colombia de Acciones de adaptación y mitigación del cambio climático.

Al interpretar los flujos de recursos en cooperación internacional con Colombia, se logró diseñar una ruta de identificación de estos, registrados y destinados a la Política.

El mercado voluntario de carbono, contribuye de forma más eficaz al desarrollo sostenible, porque presenta mayor potencial para implementar proyectos pequeños con altos beneficios para la comunidad local, procedimientos menos burocráticos y por lo tanto con menores costos de transacción (certificación) comparados con proyectos MDL y MDL – PoA, mayor flexibilidad, y que permite la inclusión de proyectos de diferente tipología, financiación extra en proyectos de cooperación, empleo de tecnologías limpias en el desarrollo de sectores de la economía y mejora de servicios energéticos.

En 2018, Colombia se convirtió en el primer país de la zona, en contar con un sistema para el rastreo de flujos de financiamiento público, privado e internacional en cambio climático.

Los compromisos de Colombia ante la CMUNCC se han ejecutado, en los últimos cinco años, de manera regular gracias a la financiación pública internacional en AOD, lo que permite la consolidación del mercado de carbono nacional.

Para finalizar, el mercado voluntario requiere promoción en las empresas y municipalidades para que tomen conciencia de su responsabilidad en el cambio climático y participen activamente, en la adquisición de certificados de carbono para compensar sus propias emisiones de GEI y así compensar su huella de carbono. Se identifica que el mercado voluntario se centra en proyectos de compensación y en la Estrategia REDD+, sin inclusión de proyectos por mecanismo regulado MDL.

A nivel local, los proyectos elegibles en este tipo de mercados se ubican en zonas de conflicto o con problemáticas por deforestación por cambio de uso de suelo (minería ilegal, ganadería, cultivos ilícitos). Por lo tanto, fortalecer este mercado ayuda en el crecimiento local. La vocación social de proyectos agroforestales resulta más atractiva para inversionistas que desarrollan territorios, en proyectos con estándares de verificación VER's.

Los proyectos del Mercado Voluntario de Carbono, contribuyen a la mitigación y a la adaptación del cambio climático (Gatti, et al, 2017) y además mejoran las condiciones de vida de las poblaciones locales permitiéndoles un desarrollo limpio. Por lo tanto, la compensación se convierte en una herramienta ambiental que permite generar transferencias económicas y tecnológicas a los países en vías de desarrollo, logrando así resultados en las tres esferas de la sostenibilidad: la ambiental, la económica y la social.

Anexo

Tabla 2. Tipo de recursos de financiación

Tipo de Recursos de Financiación	Tipo de donante
<i>Bilateral</i>	Recursos provenientes de un país donante para una actividad específica, de realización conjunta con el Gobierno u otra entidad nacional del orden público o privado, al que le sea asignada la implementación de las actividades. Fuentes Bilaterales: Cooperación norte-sur (países OECD) y Cooperación sur-sur (Calderón, 2017, pp. 15, 28)
<i>Fondos e Instituciones Multilaterales</i>	Corresponden a fondos o instituciones de carácter no financiero, que reciben fondos provenientes de países desarrollados, para ser posteriormente distribuidos en países en desarrollo.
<i>Instituciones Financieras Internacionales</i>	Entidades que reciben financiamiento de diversas partes donantes y que realizan gestiones propias de la banca de desarrollo internacional, incluyendo la administración y distribución de donaciones, asignación de préstamos y otros instrumentos financieros.
<i>Otros Aportes Multilaterales</i>	Donaciones de dos o varios países u organizaciones, que integran esfuerzos de financiamiento a una actividad o iniciativa específica. (Ideam, et al., 2018, p. 315). Comprenden también Créditos Concesionales, Subvenciones (Grants), Garantías y Declaración Conjunta de Intención DCI .
Fuentes Multilaterales	*Bancos de desarrollo, *Fondos bajo la CMUNCC (GCF, Fondo Adaptación) *Fondos externos CMUNCC (fondos de inversión climática) (Calderón, 2017, pp. 15, 28)

Fuente: Elaboración propia con adaptación de Segundo Biennial Update Report BUR 2018 (Calderón, 2017).

7. Referencias

- Barragán Giraldo, D. F., Martínez Posada, J. E., & Quiroga Sichacá, L. E. (2018). El Campo Hermenéutico para el Desarrollo (CHD): Sobre el vulnerable como un « otro». *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 196-210. <https://doi.org/10.21500/23825014.3921>
- Bolsa Mercantil de Colombia [comunicado de prensa]. (05 de marzo de 2018). Bonos de carbono y facturas, los nuevos productos de la Bolsa Mercantil de Colombia. *Bolsa Mercantil de Colombia*, pág. 1. <https://www.bolsamercantil.com.co/SaladePrensa/NoticiasdelSector/tabid/172/ArticleID/37/Bonos-de-carbono-y-facturas-los-nuevos-productos-de-la-Bolsa-Mercantil-de-Colombia.aspx>
- Bolsa Mercantil de Colombia. [comunicado de prensa]. (05 de Marzo de 2018). pág. 1. <https://www.bolsamercantil.com.co/SaladePrensa/NoticiasdelSector/tabid/172/ArticleID/37/Bonos-de-carbono-y-facturas-los-nuevos-productos-de-la-Bolsa-Mercantil-de-Colombia.aspx>
- Calderón, S. (2017). *Rastreo de Financiamiento Climático Privado*. Bogotá: Comité de Gestión Financiera del SISCLIMA Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Presentacion%20Inicial%20SDAS_DNP.pdf?Web
- Comisión Europea, Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid, Bruselas, Bélgica. (2019). *Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf
- Comité de Gestión Financiera-Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Guía metodológica para clasificar y medir el financiamiento asociado con acciones de mitigación y adaptación al cambio climático en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <https://mrv.dnp.gov.co/Publicaciones/Documents/>
- Corporación Autónoma Regional Del Valle Del Cauca – CVC y Corporación Biocomercio Sostenible – CBS. (Octubre de 2018). *Protocolo No. 1 Mercado de carbono. Ventanilla de Negocios Verdes* (pp. 15-22). <https://ventanillaverde.cvc.gov.co/archivos/1542377406.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación de Financiación Climática en Colombia*. (pp. 14-36). [presentación]. Bogotá: Sistema MRV y Comité de Gestión Financiera. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/MRV/Presentacion%20MRV%20y%20Comite%20de%20Gestion%20Financiera_Mesa%20Sector%20Privado.pdf
- DIAN - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales & Deloitte. (31 de Mayo de 2017). *Concepto 13505 del 2017: Bonos del mercado voluntario de carbono están siendo comercializados en la Bolsa Mercantil de Colombia a través de la venta de commodities y son conocidos como VERS*. [Comunicado Oficio]: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/co/Documents/legal/comercioexterior/agosto2017/primerasemana/3DIANConcepto13505del31demayo2017.pdf>
- El Espectador. (12 de Sept de 2011). Nace el primer mercado de CO₂ en Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/actualidad/nace-el-primer-mercado-de-co2-en-colombia-articulo-298774/>
- Fernández Saavedra, A. G. & Dema Moreno, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 31-43. <https://doi.org/10.21500/23825014.3594>
- Fondo Verde del Clima Programa Alistamiento. (2018). *Guía metodológica Directorio Fuentes de Financiación Climática 2018*. Bogotá: DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Ambiente/Finanzas%20del%20Clima/Gui>
- García Arbeláez, C. G. (2016). *El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático*. Cali: WWF-Colombia, 1 ed.
- Gatti, C., García, A., Vera, J., Verrastro, E. & Fontanet, F. (2017). La construcción de herramientas de Gestión Integral del Riesgo de Desastres a nivel local. La experiencia del Municipio de Gral. San Martín. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(1), 7-29. <https://doi.org/10.21500/23825014.3114>
- Icontec. (29 de Agosto de 2016). Mercado voluntario de carbono en Colombia: un aporte al medio ambiente. *La República*, p. 31. <https://www.larepublica.co/edicion-impres/agosto-29-de-2016-2415371>
- Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería. (2018). *Segundo Informe Bienal de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC)*. Bogotá: Ideam, PNUD, MADS, DNP, Cancillería, FMAM. http://www.ideam.gov.co/documents/24277/77448440/PNUD-IDEAM_2RBA.pdf/ff1af137-2149-4516-9923-6423ee4d4b54
- IPCC. (agosto de 2018). *Glosario IPCC*. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf
- Lemus Delgado, D. (2017). La Ayuda Oficial al Desarrollo de Taiwán en América Latina a la sombra de China: Entre la identidad nacional y el reconocimiento internacional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), 51-67. <https://doi.org/10.21500/23825014.3141>
- MADS REDD+. (2019). *Conozca qué es el Mercado Voluntario de Carbono-Redd+*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistemas/reduccion-de-emisiones-de-gases/conozca-que-es-el-mercado-del-carbono>
- MADS & Ideam. (2017). *Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques*. https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_territorios_de_vida_web.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2020). *Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC)*. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/informe-actualizacion-contribucion-determinada-Colombia-ndc-2020.pdf>
- MinAmbiente. (2017). *ABC del Impuesto Nacional al Carbono*. <http://www.andi.com.co/Uploads/ABC%20del%20impuesto%20al%20carbono.pdf>

- MinAmbiente Noticias. (s.f.). *Colombia presenta su compromiso de reducir en un 20% las emisiones de Gases Efecto Invernadero*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2158-colombia-presenta-su-compromiso-de-reducir-en-un-20-las-emisiones-de-gases-efecto-invernadero>
- Mira Pontón, M. (23 de abril de 2018). Mercado Voluntario de Carbono: Una oportunidad para la conservación en Colombia. (L. A. Post, Entrevistador)
- Ordóñez-Jiménez, J. (2015). Certificados de carbono: Ingresos tempranos para los reforestadores. *Revista Muebles & Madera*, 89, 20-28. <https://revista-mm.com/ediciones-anteriores/edicion-89/>
- Revista Empresarial & Laboral. (2016). Colombia tendrá Mercado Voluntario de Carbono a través de la Bolsa Mercantil de Colombia. *Revista Empresarial & Laboral*. <https://revistaempresarial.com/finanzas/bolsa/colombia-tendra-mercado-voluntario-de-carbono-a-traves-de-la-bolsa-mercantil-de-colombia/>
- Semana Sostenible. (30 de 11 de 2018). *sostenibilidad.semana*. <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/multimedia/mercado-del-carbono-en-colombia/42260>
- World Bank & Ecofys. (2017). *Carbon Pricing Watch 2017*. Washington DC: World Bank. doi:10.1596/978-

El Paran Pan Pan “Fin de la Pobreza” en Cartagena de Indias, periodo 2012-2019

Paran Pan Pan “End of Poverty” in Cartagena de Indias, Period 2012-2019

José Márquez Guzmán¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: agosto de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autor

¹ Magíster en Cooperación Internacional para el Desarrollo, Universidad de San Buenaventura. Administrador de Empresas, Universidad de Cartagena. Gestor de Conocimiento del Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Con experiencia en formulación, planificación, gestión y seguimiento de proyectos de Conocimiento para el Desarrollo, fomentando acciones de cooperación técnica de ámbito regional, cooperación Sur-Sur y Triangular, enfocadas en las líneas de acción de: Gobernabilidad Democrática, Construcción de Paz, Género en Desarrollo, Población Afrodescendiente y Ciudades Sostenibles.

correo electrónico: jmarquezg2004@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0216-8160>

Cómo citar:

Marquez, J. (2021). El Paran Pan Pan “Fin de la Pobreza” en Cartagena de Indias, periodo 2012-2019. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 139-151
DOI: [10.21500/23825014.5547](https://doi.org/10.21500/23825014.5547)

 OPEN ACCESS



Resumen

En este trabajo se analizan los indicadores de pobreza monetaria en Cartagena de Indias durante el periodo 2012-2019, en comparativa nacional y, teniendo como eje primordial el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 “Fin de la Pobreza”. Siendo Cartagena una de las principales ciudades de Colombia que cuenta con tres poderosos sectores de ingresos económicos (Industrial, Turístico y Portuario), y que describen a una ciudad fortalecida económicamente, sus resultados no se traducen en un avance proporcional para la reducción de la pobreza monetaria.

A su vez, se examina la incidencia de los planes de desarrollo distritales (PDD) ejecutados en el mismo periodo como hoja de ruta de la política pública para combatir la pobreza monetaria.

El estudio está basado en el análisis de los datos que arrojan los indicadores y la revisión de los PDD 2012-2019, en lo concerniente a la pobreza monetaria. La exploración documental se realizó teniendo en cuenta las líneas de base de la población a intervenir, los recursos distribuidos en los planes de desarrollo y las indagaciones del marco legal de la política pública nacional enfocados a nivel territorial para disminuir la pobreza. Esto permitió mostrar el impacto de la articulación de los PDD con la hoja de ruta global encaminada a fortalecer los indicadores socioeconómicos del distrito. El principal reto es consolidar una política de protección social estable, y volverla una de promoción social, en la que las personas puedan fortalecer sus capacidades de manera constante, mejorando sus ingresos, lo que conlleva a recomendar un modelo de intervención social que pueda combatir la realidad de la pobreza en Cartagena de Indias.

Palabras clave: pobreza; políticas públicas; plan de desarrollo; impacto social; modelo de desarrollo.

Abstract

This paper analyzes the indicators of monetary poverty in Cartagena de Indias in the period 2012-2019, in national comparative and, having as a primary axis the Sustainable Development Goal (SDG) No. 1 “End Poverty”, being Cartagena one of the main cities of Colombia that has three powerful sectors of economic income (Industrial, Tourist and

Port); sectors that describe an economically strengthened city, whose results do not translate into proportional progress in the reduction of monetary poverty. In turn, the incidence of the district development plans implemented in the period 2012-2019 as a roadmap for public policy to combat monetary poverty in Cartagena is examined.

The study is based on an analysis of the data yielded by the monetary poverty indicators, the review of the PDDs 2012-2019, concerning the programs/projects focused on monetary poverty; the documentary exploration was conducted taking into account the baselines of the population to be intervened in the PDDs of study, the resources distributed in the development plans, the

1. Introducción

Esta investigación examina la contribución de la política pública para disminuir la pobreza monetaria en el distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2012-2019, a través del análisis de los ejes, los programas y las estrategias implementadas en los PDD, tomando como base el ODS 1 “Fin de la Pobreza”. Los resultados del diagnóstico se toman como punto de referencia para sugerir un modelo de intervención social en la ciudad de Cartagena de Indias basado en esquemas¹ de graduación.

La frase “Paran-Pan-Pan” es utilizada en la jerga de la región caribe, específicamente en los sectores populares, para denominar algo mal hecho, o una acción sin concluir, que deja entrever si se realizó o no, tal como lo expresa la canción del género salsa que lleva el mismo nombre (Dimensión Latina, 1975).

Cartagena de Indias “La Fantástica” —así llamada coloquialmente por el cantante Carlos Vives (2013)— capital del departamento de Bolívar, Colombia. Desde el año 2019 cuenta con 1 047 005 habitantes según las proyecciones de población del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2005), lo que la clasifica como la quinta ciudad más grande de Colombia.

¹ Son mecanismos de intervención en materia de política social dirigidas a promover la salida de las familias en condición de pobreza, adecuadas a distintas situaciones de necesidades básicas, protección contra riesgos y ejercicio de derechos (Cepal, 2011).

inquiries of the legal framework of the national public policy, focused at the territorial level to reduce poverty. This allows showing the impact of the articulation of the PDDs with the global roadmap aimed at strengthening the district's socioeconomic indicators.

The purpose of consolidating a stable social protection policy, and turning it into a policy of social promotion, in which the participants can strengthen their capacities in a constant way, improving the income of all people, as the main political challenge. This leads to recommending a Social Intervention Model to deal with the reality of poverty in Cartagena de Indias.

Keywords: Poverty; Public policies; Development Plan; Social Impact; Development Model.

El Distrito se divide en tres localidades: Histórica y del Caribe Norte (1), de la Virgen y Turística (2), e Industrial de la Bahía (3). Los barrios de la ciudad están divididos por estratos según la condición socioeconómica de los habitantes (estratos altos 5 y 6; medio 3 y 4; bajo 2 y 1); 148 barrios (72%) se encuentran en estrato bajo (1 y 2), 48 barrios (23%) en estrato medio (3 y 4) y 8 barrios (4%) en estrato alto (5 y 6) (Alcaldía de Cartagena, 2019). De los 148 barrios que se encuentran en estrato bajo (1 y 2), 50 de ellos presentan los índices más altos de necesidades básicas insatisfechas. Están ubicados al margen de la Ciénaga de la Virgen, faldas de la Popa, Loma de Albornoz, y en los 25 corregimientos de la ciudad. La zona insular de la ciudad vive una situación aún más crítica (Alcaldía de Cartagena, 2019).

En 2018 Cartagena fue el segundo destino turístico principal de viajeros extranjeros no residentes en Colombia luego de Bogotá, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2019). El turismo sigue siendo el sector que más dinamiza la economía local, el sector de cruceros en la temporada 2017-2018 generó US 65 000 000, impactando la economía local, especialmente en el comercio minorista de ropa, joyas y artesanías (Cámara de Comercio de Cartagena, 2019).

Por otro lado, el sector petroquímico plástico agrupó el 73,4% del total de los activos (\$28,5 billones) y el 68,3% del total de ingresos (\$9,3 billones) (Cedec, 2017). Por su parte, el sector portuario hasta

el 2018, en cabeza del puerto de Cartagena, ocupó el cuarto puesto en el ranking de movimiento portuario en TEU (unidad equivalente a 20 pies) en América Latina y el Caribe (ALC), (Cepal, 2019).

En el 2019 el 34,3% de la población de Cartagena se encontraba por debajo de la línea de pobreza (DANE, 2020a), condiciones que limitan el acceso de la población para adquirir vivienda, acceder a los servicios públicos, transporte y alimentación. Situación que señala directamente a la gestión de las administraciones públicas distritales, y que apuntan a cuestionar la planificación gubernamental, con el cuestionamiento suscitado: ¿De qué manera una política pública enfocada en el desarrollo sostenible y en un modelo de intervención social por esquemas de graduación, posibilita disminuir la pobreza monetaria en el distrito de Cartagena de Indias?

Los esquemas de graduación se entienden como un puente de inclusión y protección social presente en la política pública, permitiéndoles a las personas vinculadas al programa pasar por diferentes etapas y con intervenciones adecuadas, ajustadas a sus necesidades básicas (Cepal, 2011).

En la primera parte del documento se analizan los indicadores de Pobreza monetaria desde el ámbito nacional y local entre los años 2012-2019. Posteriormente, se exponen las políticas consignadas en los PDD (Campo para Todos 2012-2015; Ahora Sí Cartagena 2013-2015; y Primero la gente 2016-2019) para disminuir la pobreza monetaria. Finalmente, se sugiere una iniciativa de impacto socioeconómico para implementar en el distrito de Cartagena de Indias denominada Modelo de Graduación.

2. Metodología

La investigación es de carácter mixto, por un lado, con un análisis de los datos arrojados por los indicadores de pobreza monetaria distrital y nacional durante el periodo 2012-2019, y por otro, con enfoque cuantitativo desde el estudio de los PDD, sus estrategias, programas y proyectos encaminados a combatir la pobreza.

La recolección de los datos y referencias se realizó siguiendo el enfoque documental. Se utilizaron los

planes de desarrollo oficiales de Cartagena entre los años 2012 y 2019, los lineamientos del ODS 1, estudios, revistas especializadas y de análisis relacionadas con el tema. La recolección se realizó de manera secuencial, con un diseño explicativo que permitió interpretar los resultados de la investigación.

El estudio está basado en un análisis exhaustivo de los datos que arrojan los indicadores de pobreza monetaria, determinando su evolución y distribución espacial, la comparación de los impactos agrupados por cada plan de desarrollo, la relación con los datos de pobreza monetaria en Cartagena, la relación entre la línea de base y la meta producto planificada en cada plan y la articulación de los mismos con la hoja de ruta global; de esta manera se obtuvieron argumentos definitivos sobre el impacto de la política pública para reducir la pobreza monetaria en Cartagena de Indias durante el periodo 2012-2019 y su alineación de la visión distrital con los avances a nivel nacional.

En la recolección de la información se tomó como base el marco institucional que rige los Planes de Desarrollo Distrital, Ley 1785 del 21 de junio de 2016, las normas, reglamentación de orden nacional e internacional, publicaciones técnicas en la temática, estudios especializados, bases de datos estadísticos de orden nacional, investigaciones realizadas por observatorios organizacionales e institucionales, y lineamientos establecidos en la Agenda 2030 (Huitrón & Santander, 2018) para erradicar el flagelo de la pobreza.

Por otro lado se analizaron los estudios de casos de los programas de transferencia condicionada (PTC) y los modelos, estrategias y programas implementados a nivel regional por organismos multilaterales basados en la economía del desarrollo, a través de la metodología de experiencias controladas aleatorias; Asimismo, las consideraciones desarrolladas por centros de pensamiento y los estudios de caso de ONG especializadas en desarrollar programas de desarrollo social para combatir la pobreza.

3. Pobreza monetaria en Cartagena de Indias

La pobreza monetaria "se enfoca en calcular los niveles de ingreso mínimo para adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios que permitan tener un adecuado nivel de vida, definiendo así la Línea de Pobreza (LP)" (PNUD, 2015, p. 26).

Según cifras del DANE (2020a) en el 2019 Colombia tenía un porcentaje del 35,7% de personas en situación de pobreza monetaria. En Cartagena el 34,3% de la población (359 123 personas) se encontraban por debajo de la línea de pobreza (\$324 674 por mes), debido a que sus ingresos mensuales mínimos no les alcanzan para adquirir vivienda, acceder a los servicios públicos, transporte y alimentación.

Es sabido que pueden existir diferentes condiciones económicas de acuerdo al nivel de ingresos, por lo que cada persona tiene que suplir deberes y necesidades durante su vida, esto determina el costo de las obligaciones tributarias, alimentarias, de vivienda, servicios, etc., y en la medida que sus ingresos económicos no se ajusten al nivel de sus obligaciones esto tendría como consecuencia un detrimento de su calidad de vida (Hernández, 2018).

En los últimos diez años, en el distrito de Cartagena, el desarrollo industrial tuvo su mejor momento con la apertura de la nueva refinería de Ecopetrol; a nivel portuario Cartagena es el principal en el país y en cuanto al sector turístico y hotelero los estudios realizados desde el 2009 a 2014 indican que creció en un 113% es decir, un 23% cada año. Pero, estos avances económicos no se ven reflejados en el mejoramiento del índice de pobreza monetaria (Aguilar, 2017).

La pregunta es: ¿A dónde van los recursos que se reflejan en el crecimiento económico? Frente a esta realidad de altos niveles de pobreza, se evidencia que las finanzas públicas de la ciudad, en lo corrido de los últimos ocho años, durante la "crisis gubernamental", los ingresos fiscales presentaron un leve crecimiento. Sin embargo, estos no fueron, ni son, ni serán suficientes! para el financiamiento de algunos de los costos de inversión que tiene la ciudad en

materia de infraestructura, salud, educación, erradicación de la pobreza, entre otros (Bonet, Reina & Hahn, 2019).

Entre los años 2015-2016 el DANE (2017) reportó que 291 000 cartageneros tuvieron ingresos mensuales de \$241 673 pesos, es decir, \$8000 pesos diarios, y que estos fueron destinados a suplir necesidades fundamentales ya que son ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas.

En los últimos años los indicadores² de pobreza en Cartagena de Indias no han sido los mejores en comparación con otras ciudades como: Barranquilla, que entre 2017 y 2018 logró mantener sus niveles de pobreza del 20% al 21,1%; Neiva, en donde se redujo del 22,2% al 20,9%; Manizales, del 13,8% al 11,9%; y Villavicencio del 19,5% al 18,1%, lo cual hace que Cartagena, del 27% al 25,9%, se consolide como la tercera capital del país con los mayores índices de pobreza, entre las principales áreas metropolitanas (DANE, 2019).

La falta de acceso a una vivienda digna por parte de la población en situación de miseria ha ocasionado un asentamiento desmesurado en zonas de alto riesgo ambiental, específicamente en terrenos de inundación, rellenando los predios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, predios con riesgo de deslizamiento en las faldas de la Popa y la Loma de Albornoz; además, se relaciona con los datos arrojados por el Sisbén, donde el 75% de la población cartagenera en miseria, vive en los barrios aledaños a la Ciénaga de la Virgen, la Loma de Albornoz y las faldas de la Popa (Ayala & Meisel, 2017).

4. Impacto de los planes de desarrollo distrital para disminuir la pobreza Monetaria

Para efectos de la investigación el análisis de los PDD 2012-2015, 2013-2015 y 2016-2019 se enfocó exclusivamente en las políticas y programas para disminuir la pobreza monetaria en Cartagena.

² El objeto de estudio de la investigación es la pobreza monetaria, ahora bien, se mencionan las condiciones de empleo, vivienda digna, servicios básicos y equipamiento que hacen parte de las NBI de la población por no contar con los ingresos necesarios.

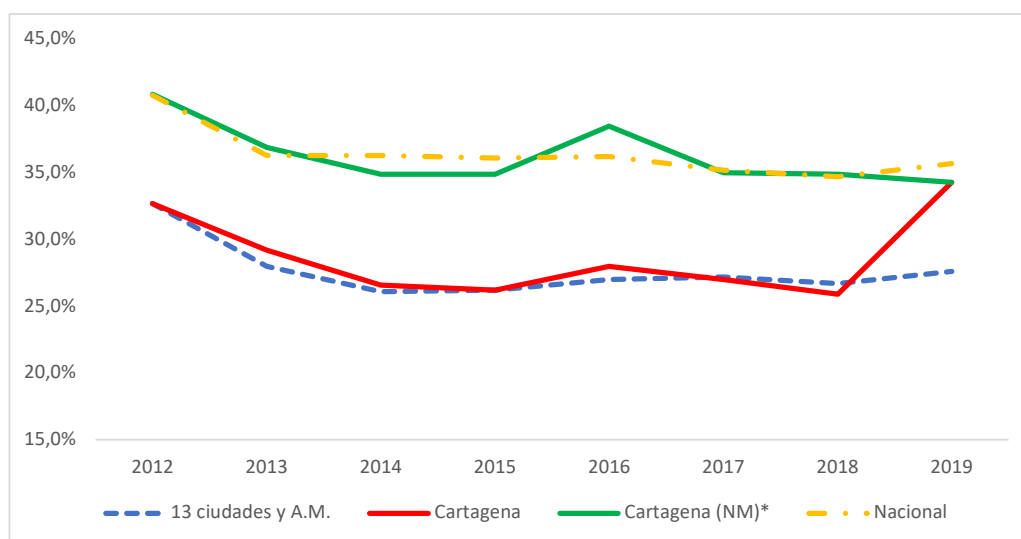
Desde el 2011, el gobierno nacional a través del Departamento de Prosperidad Social (DPS) intentó potenciar, asistir y coordinar los programas de la superación de la pobreza extrema con la transformación de Acción Social al DPS, pero no dejaba de ser una sugerencia a cada administración de carácter nacional, regional, departamental, distrital y municipal (DPS, 2011), por lo cual, se vio en la obligación de establecer la Ley 1785 del 21 de junio de 2016, para reglamentar la inclusión, dentro de cada Plan de Acción, de un programa de superación contra la pobreza extrema, unas finalidades, especificaciones y metas claras (Congreso de la República, 2016).

Es importante resaltar que desde el año 2012, en tres periodos de elecciones para la Alcaldía, 2012-2015, 2013-2015 y 2016-2019, entre elecciones normales y atípicas, renunciadas, inhabilitaciones y designaciones, han pasado ocho alcaldes (El País, 2017). Y a su vez, con otra circunstancia que aumentó la preocupación en la ciudad, los hechos de corrupción que rodearon al Concejo Distrital por parte de sus miembros (Gómez, 2017a), contexto que afecta la gobernabilidad, irrumpiendo en la continuidad de políticas públicas, aumentando la crisis socioeconómica y perturbando directamente el desarrollo de los cartageneros; con el pensamiento de que "los más pobres siguen siendo un problema menor para los alcaldes de Cartagena" (Gómez, 2017b).

Desde el 2012 hasta el 2019 la ciudad de Cartagena ha estado entre los cuatro peores índices de pobreza monetaria, esto entre las trece ciudades principales y Áreas Metropolitanas (AM) de Colombia (Barranquilla AM, Bogotá, Bucaramanga AM, Cali AM, Cartagena, Cúcuta AM, Ibagué, Manizales AM, Medellín AM, Montería, Pasto, Pereira AM y Villavicencio), es decir, los programas y subprogramas establecidos no tuvieron los impactos esperados en los índices, los resultados de la aplicación de las políticas y estrategias, de las administraciones distritales no cumplieron los objetivos. Entre el 2012 y el 2019 la ciudad ha repetido el tercer peor índice de pobreza monetaria en cinco oportunidades, el primer peor índice en una oportunidad y el cuarto peor índice en dos oportunidades (DANE, 2020b).

Ni siquiera con la nueva revisión de la metodología de construcción de las líneas de pobreza (LP), realizada por la comisión de expertos del DANE (2020b) a partir del 2019, mejoró la pendiente de pobreza, por más que tenga un aumento global a nivel nacional, pasa de 25,9% del 2018 a 34,3%, en 2019, es decir, se sigue manteniendo por encima del promedio de las principales ciudades y AM, muy cerca del promedio nacional, y en tres oportunidades por encima del mismo (periodo 2012-2019).

Gráfica 1. Pobreza Monetaria en Cartagena vs Promedio Nacional y trece principales ciudades y AM 2012-2019



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Pobreza del DANE (2019-2020). *NM: nueva metodología.

Analizando el impacto de cada eje estratégico, objetivos, políticas, programas y subprogramas de los PDD se encontraron evidencias desfavorables en cada caso. En el PDD 2012-2015 *Campo para todos* se propusieron dos ejes estratégicos encaminados a la disminución de la pobreza: "Campo para el desarrollo humano incluyente" y "Campo para la prosperidad económica de Todos".

El eje estratégico "Campo para el desarrollo humano incluyente", en el componente I. Política Distrital de Inclusión Productiva para la Prosperidad Social "Pedro Romero", bajo el programa de Ingreso y Trabajo proyectó, como metas sectoriales, el impacto poblacional de 34 320 personas, 3,55% de la población distrital para el año 2012, con un presupuesto asignado de \$1000 000 000 de pesos, el 0,17% del presupuesto asignado al Eje estratégico "Campo para el desarrollo humano incluyente" del PDD para ese año (Alcaldía de Cartagena, 2012).

El eje estratégico "Campo para la Prosperidad Económica de Todos", en el componente II. Política Distrital para el Desarrollo Económico Competitivo "Daniel Lemaitre", bajo los programas: centros de orientación y referenciación de oportunidades de ingreso y empleo CEMPRENDE; emprendimiento y fortalecimiento; asociatividad empresarial; formación pertinente para armonizar la oferta y demanda de trabajo; acceso a activos productivos y educación financiera; fortalecimiento institucional para la competitividad; y mercados inclusivos, desarrollo de proveedores; proyectó como metas sectoriales el impacto poblacional de 22 606 personas, teniendo en cuenta que para la meta "Fortalecimiento de 1000 pymes" se tomaron como referencia dos personas beneficiadas por pyme, para un total de 2000 beneficiarios directos, al igual que para la meta de "Gestionar 3 negocios inclusivos". Con un impacto poblacional de 2,34% del total de hab. de Cartagena de Indias para el año 2012, con un presupuesto asignado de \$2224 000 000 de pesos, el 1,57% del eje estratégico "Campo para la Prosperidad Económica de Todos" del PDD para ese año.

Las líneas de base de las metas del PDD son difusas, tienen diferentes años de referencia, además

de proyectar políticas en el Plan que al momento de compararlas con la asignación presupuestal no tienen ningún rubro asignado, en el caso particular del eje estratégico "Campo para la prosperidad económica de todos", en el componente II. Política Distrital para el Desarrollo Económico Competitivo "Daniel Lemaitre", la meta es: facilitar la generación de al menos 1800 empleos directos (...), pero sin asignación presupuestal dentro del Plan Plurianual.

En el PDD 2013-2015 *Ahora Sí Cartagena* se propusieron dos objetivos estratégicos encaminados a la disminución de la pobreza: "Inclusión Social" y "Desarrollo Económico"; cada objetivo se subdivide en varios programas o políticas enfocadas a un sector específico de la ciudad.

El objetivo "Inclusión Social", en la política Inclusión y Prosperidad Social, bajo el programa: Disminución de la Pobreza Extrema y la Exclusión Social/ Ingreso y Trabajo-ZOLIP, proyectó como metas sectoriales, el impacto poblacional de 4800 personas, 0,48% de la población distrital para el año 2015, con un presupuesto asignado de \$11 499 244 000 de pesos, el 0,78% del presupuesto asignado al objetivo estratégico "Inclusión Social" del PDD para los años 2014-2015.

El objetivo "Desarrollo Económico", en la política Inclusión Productiva, bajo el programa: Generación de Ingresos y Empleabilidad/Emprendimiento, proyectó como metas sectoriales el impacto poblacional de 3960 personas, 0,40% de la población distrital para el año 2015, con un presupuesto asignado de \$145 977 000 de pesos, el 1,54% del presupuesto asignado al objetivo estratégico "Desarrollo Económico" del PDD para los años 2014-2015 (Alcaldía de Cartagena, 2013).

Los resultados esperados de los programas/subprogramas del PDD 2013-2015 *Ahora Sí Cartagena* para disminuir la pobreza monetaria en la ciudad es parecido al adagio popular "al son que le tocan baila", pero, bailando a pie pelao (descalzo), en piso de barro o arena y sin música. El programa "Disminución de la Pobreza Extrema y la Exclusión Social" no proyecta una política pública con resultados a largo

plazo, solo amaina o disimula el porcentaje de personas que han caído en las trampas de la pobreza.

En el PDD 2016-2019 *Primero la Gente* se propuso un objetivo estratégico encaminado a la disminución de la pobreza "Superar la Desigualdad"; el objetivo se fundamenta en la política "Superación de la Pobreza Extrema y la Desigualdad", la cual se subdivide en dos programas: Ingreso y trabajo para la superación de la pobreza y desigualdad; Bancarización y ahorro para la superación de pobreza y desigualdad.

El programa Ingreso y Trabajo para la superación de la pobreza y desigualdad, proyectó como metas sectoriales el impacto poblacional de 8521 personas, 0,814% de la población distrital para el año 2019. El programa Bancarización y ahorro para la superación de pobreza y desigualdad, proyectó como metas sectoriales el impacto poblacional de 13 374 personas, 1,28% de la población distrital para el año 2019; ambos programas comparten un presupuesto asignado de \$17 276 000 000 de pesos, el 0,56% del presupuesto asignado al objetivo estratégico "Superar la Desigualdad" del PDD.

De los 3,1 billones asignados al periodo 2016-2019 del PDD *Primero la Gente* le estipularon \$17 276 000 000 al programa de superación de la pobreza extrema y la desigualdad, es decir, el 0,56% del presupuesto del Plan de Desarrollo (Alcaldía de Cartagena, 2016), una cifra irónica para los impactos esperados. Tal como lo expresó Ayola (2017), frente a esta realidad de altos niveles de pobreza en la ciudad, el presupuesto de Cartagena en el programa para la superación de la pobreza extrema y de la desigualdad social, los recursos asignados son insuficientes para la crisis social que experimenta.

El presupuesto destinado para disminuir directamente la pobreza monetaria en Cartagena de Indias, en materia de generación de ingresos, en los planes de desarrollo evaluados: PDD 2012-2015, 0,37%, se tomaron las cifras asignadas para el 2012, ya que fue el único periodo que se ejecutó; PDD 2013-2015, 0,62%; y PDD 2016-2019, 0,56%. Con ellos se evidencia una falta de interés por parte de las admi-

nistraciones públicas para disminuir los índices de pobreza monetaria en la ciudad, siendo el principal objetivo de los ODS y de los anteriores ODM, compromisos realizados a nivel global pero casi nulos a nivel distrital.

5. Intervención social en Cartagena de Indias basada en el modelo de graduación

Hay una relación estrecha entre las instituciones políticas y desarrollo económico, pero la relación de causalidad entre ambas variables es debatible y cambiante a lo largo del tiempo, si bien los efectos cruzados no son favorables cuando el eje central (tanto de las instituciones como del desarrollo) no son las personas, la comunidad (Chang, 2015). Al margen de este debate, el crecimiento económico de los últimos años no se ha traducido en una mejora de la calidad institucional ni, sobre todo, del bienestar para la mayoría de la población.

Cartagena es una ciudad con profundos contrastes y estructurales desigualdades sociales, en donde, por un lado, la evolución y el comportamiento de una serie de indicadores económicos agregados como puede ser el PIB; el PIB Per Cápita; muestran resultados moderadamente positivos. Pero, de otra parte, la realidad social y económica que refleja la calidad de vida y el bienestar de los cartageneros son realmente negativos, es decir, el crecimiento económico local no se refleja en el mejoramiento de las condiciones de vida para la inmensa mayoría de sus habitantes (Cedetrabajo, 2017).

En ese contexto, la estrategia de intervención social para la ciudad de Cartagena debería estar enfocada en las comunidades con los indicadores socioeconómicos más bajos, los barrios cercanos a los cuerpos de agua que no están en la zona turística de la ciudad.

Son varias las estrategias que se pueden aplicar en una comunidad, ciudad, país o región para combatir la realidad de la pobreza y dependen de muchas variables y singularidades difusas. Sachs (2005) plantea que la comunidad internacional tiene direc-

ta responsabilidad en la consecución del fin de la pobreza, y sugiere varios enfoques sobre los que se puede basar una política pública.

5.1. Modelo de graduación

Se sugiere la aplicabilidad en la ciudad de Cartagena de Indias del Modelo de Graduación, modelo socioeconómico fundado en Bangladesh en 1972, por la ONG BRAC. El Modelo es considerado como una de las iniciativas con mayor impacto, la más grande y la de mejores resultados de impacto en una comunidad, implementada y desarrollada por una organización no gubernamental en el mundo (BRAC, 2017).

El Modelo de Graduación es un programa de transferencia condicionada (PTC) o “con corresponsabilidad”, programas que se han implementado en ALC desde la década de 1990, con el objetivo de cambiar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza a través del desarrollo y fortalecimiento de capacidades en las familias más vulnerables (Cepal, 2011).

La estructura básica de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. (Cepal, 2011, p.5).

Aunque el término “graduación” suponga la fase final del proceso para salir de la pobreza, es irreal; ya que es sabido que la pobreza es una situación dinámica, en la que se puede entrar y salir, es preferible crear estrategias de salida de la pobreza, para generar ingresos sostenibles en el tiempo, que estén articulados con las políticas, estrategias y programas de Gobierno orientadas a aumentar la oferta de empleo y mejorar su calidad (Abramo, Cecchini & Morales, 2019).

El Modelo de Graduación es una adaptación del Modelo de Ultra Pobreza, adaptación realizada por la Fundación Ford y el Grupo Consultivo de Ayuda a

la Población más Pobre (CGAP, por sus siglas en inglés) y consta de varios ejes, tal como lo presenta la Fundación Ford:

El Modelo consiste de cinco componentes centrales: apoyo al consumo con un límite de tiempo; un componente de ahorros; una transferencia de activos; capacitación acerca de cómo usar el activo; y acompañamiento e instrucción sobre habilidades básicas. La teoría del cambio que subyace al modelo es que esta mezcla de intervenciones, ofrecidas en la secuencia apropiada, ayudaría a las personas ultra pobres a “graduarse” para salir de la pobreza extrema dentro de un período de tiempo definido (2016, p. 3).

En palabras de Esther Duflo citada por la OEA (2016), “en todas partes se ha comprobado que este es de los programas anti-pobreza más exitosos en términos de aumento del consumo, seguridad alimentaria, sentido de la dignidad y de pertenencia de las personas” (p. 125).

Un estudio realizado por Dharmadasa, Orton y Whitehead (2018), para el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPCIG), sostiene que el Modelo de Graduación “puede ayudar a combatir las faltas de cobertura dentro de los sistemas de protección social, facilitando y permitiendo a los sectores de población más pobres salir de la pobreza de forma permanente” (p. 2).

El informe realizado por Munshi, Goldberg, Karlan y de Montesquiou (2016) para determinar el impacto del modelo de graduación (siete programas) en comparación con los programas de desarrollo de los medios de subsistencia (treinta programas) y con los programas de transferencias monetarias de suma global (once iniciativas), en diferentes continentes, arrojó que en los grupos donde se implementó el modelo de graduación les permitió aumentar en un 12% los activos de los beneficiarios, sus ahorros se incrementaron en un 96%, los beneficiarios le dedicaron más tiempo al trabajo, pasaron menos hambre, gozaron de una mejor condición física y tuvieron menos estrés; incluso un año después de que concluyera el programa.

Por otro lado, haciendo un paréntesis con el programa original que implementó la ONG BRAC, de mayor escala, los impactos en generación de empleo, ingresos, activos y consumo se mantuvieron aún después de dos años.

En ALC se han adaptado e implementado proyectos piloto del Modelo de Graduación, en 24 países a partir del 2012. En el 2015, 22 países de Asia, África y ALC realizaron programas piloto adaptando el Modelo de Graduación dentro de sus políticas nacionales de protección social, mientras que trece ONG y una agencia donante también estaban desarrollando sus propias versiones del Modelo de Graduación (CGAP, 2015).

Del 2006 al 2014, la Fundación Ford, la CGAP y varios socios internacionales y locales probaron y adaptaron el modelo por medio de diez programas piloto en ocho países. Los estudios mostraron que, en comparación con otros grupos en igualdad de condiciones socioeconómicas, los participantes del programa habían logrado aumentar sus ingresos,

mejorar y mantener su bienestar por más tiempo. Dando un gran ejemplo sobre la posibilidad de adaptar el modelo en contextos y lugares diferentes (Ford Foundation, 2016).

La adaptación del Modelo de Graduación en Cartagena de Indias dependerá de los criterios y fases seleccionados en torno al contexto local/distrital, a la selección de los pilares del modelo y al tiempo de ejecución del proyecto (18, 24 o 36 meses), y al seguimiento (post) del modelo.

En Cartagena no están creadas las condiciones y oportunidades para que las personas menos favorecidas puedan salir de la pobreza, la población que vive en los estratos más bajos (1 y 2), ubicados en los barrios aledaños a los cuerpos de agua, que no son sitios turísticos, en las faldas de la Popa, en las zonas más periféricas de la ciudad y en sus veinticinco corregimientos, situación que se deriva por la falta de visión de las administraciones distritales para desarrollar un modelo de desarrollo eficaz y acorde al contexto.

Tabla 1. Fases del Modelo de Graduación

Modelo de Graduación			
Contexto	Objetivos y Planeación del Programa	Implementación del Programa	Programa Post Graduación
Antecedentes del Modelo de Graduación	Objetivos del programa y teoría del cambio	* Personal * Criterios de Graduación	Resultados iniciales
Siguiente iteración de lanzamiento, implementación/escalamiento por el Gobierno	Identificación y selección de participantes, escala del programa	* Apoyo al consumo * Capacitación en ahorros y educación financiera * Análisis de mercado * Transferencia de activos	Planes para la fase de escalamiento
País (indicadores demográficos, políticas y programas de gobierno)	Formación de asociaciones y alianzas (socios clave)	* Capacitación de destrezas técnicas * Acompañamiento en habilidades básicas	Escalamiento con implementadores de gobierno
Región y pueblos seleccionados para el proyecto de Graduación	Adaptaciones de modelos anteriores al Modelo de Graduación	* Monitoreo	Estudios de impacto Costos

Fuente: elaboración propia basada en el análisis de síntesis del Modelo de Graduación de la Fundación Ford (2016).

Se sugiere la adaptación del Modelo de Graduación al contexto local enfocándose en crear el mejor ambiente posible para que las personas inmersas en la pobreza puedan fortalecer y aumentar sus capacidades, conocimientos y recursos. Los modelos actuales basados en Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) han sido ineficaces, incongruentes y arcaicos; la situación y la sociedad actual piden mejoras en la política pública.

El Modelo de Graduación conjuga varios factores claves para mitigar la pobreza, desde la clasificación de los hogares con mayor necesidad, la transferencia de los activos, la entrega de recursos en efectivo con base en los conocimientos y habilidades de cada núcleo comunitario, la capacitación en educación financiera para fomentar el ahorro, el fortalecimiento de capacidades técnicas y sicosociales para manejar diferentes situaciones, el cuidado de la salud y la integración social. Todos ellos son los principales lineamientos para sugerir el Modelo de Graduación en Cartagena, el cual se debe basar en dos ejes prioritarios; por un lado, el marco estratégico (antecedentes, indicadores y escalamiento), por el otro, las alianzas con socios claves, sinergias con instituciones de orden nacional, territorial y ONG especializadas; a su vez, teniendo en cuenta los pilares de escalamiento: 1) Clasificación de los hogares (selección); 2) Transferencia de activos para asegurar las NBI; 3) Fomento del ahorro; 4) Asesoramiento personal; 5) Capacitación técnica y social; 6) Control del bienestar social; 7) Asesoramiento de empleo o autoempleo; 8) Seguimiento o posgraduación.

6. Conclusiones

Los gobiernos fallan, las instituciones fallan, en ciertos contextos son fuertes mientras que en otros brillan por su ausencia. Los incentivos para disminuir la pobreza no dan abasto, son medidos, prospectivos, tienen un fin esencial, pero no alcanzan, algo falta. En Cartagena de Indias, la Heroica, el corralito de piedra es aún más irregular y contradictorio ver como la gran vitrina de Colombia ante el mundo cae subyacente ante los intereses de no solo locales sino también de los nacionales e internacionales.

Los PDD analizados promulgan un gran compromiso con la ciudad, pero cuando se comparan

los valores asignados en los presupuestos para cada estrategia/programa vs el impacto poblacional esperado se evidencia la falta de congruencia en la planificación y diseño de la política pública. El PDD 2012-2015 solo pudo bajar en un 0,7% el indicador de pobreza monetaria, aunque proyectó una disminución del indicador en un 5,89% (en cuatro años), hay que resaltar que solo se pudo ejecutar, el año 2012, un 12% del indicador proyectado.

En el PDD 2013-2015 se pudo superar el compromiso propuesto (disminución poblacional del 0,87%), el indicador bajó 6,5%, con una asignación presupuestal del 0,62% del periodo total, una duplicación porcentual en comparación con el PDD 2012-2015. En palabras congruentes, fue prudente en la proyección del indicador, pero aumentó la asignación presupuestal.

En el PDD 2016-2019, el indicador de la pobreza monetaria no tuvo variaciones en la pendiente durante los tres primeros años, se mantuvo, de 26,2% a 25,9% (2016-2018), proyectó una disminución del 2,11%, sin éxito, con una asignación presupuestal del 0,40% del total de los periodos analizados, una asignación parecida al de cuatro años atrás (PDD 2012-2015); se pretendía una disminución del indicador, pero con menos presupuesto, dejando sin fundamento el compromiso social "Primero la Gente".

Ninguno de los PDD analizados llegó al 1% en la asignación presupuestal global para disminuir los índices de pobreza monetaria, siendo el principal compromiso de los ODS. La contribución de la política pública para disminuir la pobreza monetaria se queda en el papel, no se evidencia en los indicadores, dejándole la tarea a los cartageneros de a pie, o como versa la canción: "pronto llegará, el día de mi suerte (...)", ¿y cuándo será? Situaciones y contextos que se repiten en toda la región de ALC, tal como lo plantean Tassara (ed.), Ibarra & Vargas (2015) y Tassara (2018) "la experiencia latinoamericana en la implementación de los PTC demuestra que a menudo la salida de la pobreza puede ser temporal y que para conseguir resultados estables es sumamente necesario trabajar a largo plazo" (p. 121).

El modelo descrito no es la única solución de los modelos de desarrollo, es un modelo integrador, prospectivo y con una visión a mediano y largo plazo, que integra varias fases de desarrollo, desde diferentes ámbitos. Es un modelo que ha sido considerado por las orientaciones implementadas y con base en los buenos resultados obtenidos. Hay que replantear el desarrollo desde sus inicios, desde los diferentes entornos, desde sus distintas complejidades, no todas las estrategias planteadas en los ODS son aplicables y aterrizadas en cada región, país, ciudad o comunidad.

El impacto de un modelo de desarrollo para disminuir la pobreza se debe evaluar al final del proceso, aún más si no se tiene en cuenta la voz de los beneficiarios de las políticas sociales, ya que por lo general no tienen alternativa, lo aprovechan. Tal como lo analiza Guillen (2015), en el estudio de la metodología de las experiencias controladas aleatorias de Duflo y de J-PAL, infiere que: "para Duflo es necesario realizar evaluaciones para verificar que el dinero se gastó como estaba previsto y que permitió obtener los resultados esperados" (p. 44).

El reto es la implementación, validación y adaptación de este tipo de proyectos en diferentes contextos, y su consolidación en la política pública, para garantizar resultados a mediano y largo plazo, sostenibles en el tiempo.

En otras palabras, todo lo plasmado hasta aquí en la planeación de una política pública que no dependa de los gobiernos de turno y que funcione como una ruta nacional/local hacia el desarrollo sostenible. Con el compromiso de todas las partes, la ciudadanía, la sociedad civil, la empresa privada, con los aportes de la academia, con el seguimiento oportuno por parte del Gobierno y de sus instituciones descentralizadas, con el acompañamiento de los Organismos Multilaterales de Desarrollo, con observadores internacionales y actores decididos a combatir las "Herencias de la Pobreza".

7. Referencias

- Abramo, L., Cecchini, S. & Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe. *Libros de la CEPAL*, N°155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf
- Aguilar, L. (26 de julio de 2017). La superación de la pobreza en Cartagena: en el olvido de la administración pública. Capítulo Cartagena. *Cedetrabajo* <http://cedetrabajo.org/blog/la-superacion-de-la-pobreza-en-cartagena-en-el-olvido-de-la-administracion-publica-distrital/>
- Alcaldía de Cartagena. (2012). *Plan de Desarrollo Distrital 2012-2015* "Campo para Tod@s". Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2013). *Plan Distrital de Desarrollo 2013-2015* "Ahora Sí Cartagena". Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2016). *Plan de Desarrollo 2016-2019* "Primero la Gente". Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Alcaldía de Cartagena. (2019). Distribución por barrios con base en el Censo 2005 del DANE proyectado a 2018. Secretaría de Planeación Distrital de Cartagena, Mapa Interactivo Digital de Asuntos de Suelo (MIDAS). <https://midas.cartagena.gov.co/>
- Ayala, J., & Meisel, R. (2017). Cartagena libre de pobreza extrema en el 2033. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* N° 257. Banco de la República. http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_257.pdf
- Ayala, V. (28 de Marzo de 2017). El aumento de la pobreza y de la pobreza extrema en Cartagena. *Documento de Investigación N.29 sobre Economía Local de CEDETRABAJO Cartagena*. <https://cedetrabajo.org/blog/el-aumento-de-la-pobreza-y-de-la-pobreza-extrema-en-cartagena/>
- Bonet, J., Reina, Y. & Hahn, L. (2019). Las finanzas públicas de Cartagena, 2001-2018. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana* N° 282. Banco de la República. <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9773>

- Barragán Giraldo, D. F., Martínez Posada, J. E., & Quiroga Sichacá, L. E. (2018). El Campo Hermenéutico para el Desarrollo (CHD): Sobre el vulnerable como un « otro». *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 5(2), 196–210. <https://doi.org/10.21500/23825014.3921>
- BRAC. (2017). *Modelo Graduación de Ultra Pobreza*. BRAC. <http://www.brac.net/program/targeting-ultra-poor/>
- Cámara de Comercio de Cartagena. (2019). Informe económico de los municipios de la jurisdicción de la cámara de comercio de Cartagena 2018. Cartagena: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Competitividad. <https://www.cccartagena.org.co/es/content/informe-economico-2018>
- Carlos Vives. (2013). *La Fantástica*. Corazón profundo. Sony/ATV Music Publishing LLC, Kobalt Music Publishing Ltd.
- Cedec. (2017). Cartagena en cifras, noviembre 2017. Serie N° 131. Cartagena: Cámara de comercio Cartagena. https://www.cccartagena.org.co/sites/default/files/publicaciones/cartagena_en_cifras-noviembre_2017_1.pdf
- Cedetrabajo. (2017). La estructura de la desigualdad social en Cartagena. Capítulo Cartagena. *Documento de Trabajo N° 28*. Cedetrabajo. <https://cedetrabajo.org/blog/la-estructura-de-la-desigualdad-social-en-cartagena/>
- Cepal. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la CEPAL N° 95*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf
- Cepal. (2019). Informe de la actividad portuaria de América Latina y el Caribe 2018. *Nota Informativa*. <https://www.cepal.org/es/notas/informe-la-actividad-portuaria-america-latina-caribe-2018>
- CGAP. (2015). CGAP, "Graduation Factsheets (Hojas de Datos de Graduación)". www.microfinancegateway.org/sites/default/files/graduation_factsheets_overview_december_2015_pdf
- Chang, H. J. (2015). Instituciones y desarrollo económico: teoría, políticas e historia. *Encrucijada Americana*, 7(2), 11-36. <https://encrucijadaamericana.uahurtado.cl/index.php/ea/article/view/50>
- DANE. (2005). Censo General 2005. Estimación y proyección de población nacional, departamental, y municipal por sexo, grupos quinquenales de edad y edades simples de 0 a 26 años 1985-2020. Actualizado el 12 de mayo de 2011. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/Edades_Simples_1985-2020.xls
- DANE. (2017). Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2016. *Boletín Técnico*. Bogotá. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_16.pdf
- DANE. (2019). Pobreza monetaria en Colombia Año 2018. *Boletín Técnico*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf
- DANE. (2020a). Pobreza monetaria en Colombia Año 2019. *Boletín Técnico*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/Boletin-pobreza-monetaria_2019.pdf
- DANE. (2020b). Pobreza monetaria en Colombia Año 2019. Anexo actualización metodológica. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/anexo_pobreza_monetaria_actualizacion_metodologica_19.xls
- Dharmadasa, H., Orton, I., y Whitehead, L. (2016). Integrando el modelo de Graduación en pisos de protección social. *One Pager Spanish* 324. International Policy Centre for Inclusive Growth. https://ipcig.org/pub/esp/OP324SP_Integrando_el_modelo_de_graduacion_en_pisos_de_proteccion_social.pdf
- Dimensión Latina. (1975). Param Pam Pan. Dimensión Latina 75. Top Hits, Symphonic Distribution.
- DPS. (2011). Prosperidad Social La Entidad. <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Paginas/inicio.aspx>
- Congreso de la República de Colombia (21 de junio de 2016). Ley 1785. *Por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones*. <https://bit.ly/3rURq9o>

- El País. (1 de noviembre de 2017). Nueve alcaldes en cinco años. *El País*. <http://www.elpais.com.co/opinion/molino-de-papel/nueve-alcaldes-en-cinco-anos.html>
- Ford Foundation. (2016). Preservación de la esencia, adaptación para el alcance: Lecciones tempranas de las implementaciones a Gran Escala del Modelo de Graduación. Dos estudios de caso y análisis de síntesis. *Ford Foundation*. <https://www.fordfoundation.org/media/3171/pdf2-spanish-final-24-oct-14h30.pdf>
- Gómez, M. (2017a). *Reportajes con Mauricio Gómez: Cartagena | Último capítulo, 26 de octubre de 2017*. (D. Avellaneda, Ed.) Canal 1. <https://canal1.com.co/emision/reportajes-mauricio-gomez-cartagena-ultimo-capitulo-26-octubre-2017/>
- Gómez, M. (2017b). *Reportajes con Mauricio Gómez: Cartagena 1ra. Parte 23 de octubre de 2017*. (N. Olarte, Ed.) Canal 1. <https://canal1.com.co/emision/capitulo-1-reportajes-mauricio-gomez/>
- Guillen, H. (2015). La Economía del Desarrollo rebaja sus ambiciones: las experimentaciones por asignación aleatoria de Duflo. *ECONOMÍAUnam*, 12, (36). <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v12n36/1665-952X-eunam-12-36-00034.pdf>
- Hernández Martelo, P.S. (2018). La movilidad salarial en Colombia, desde la teoría de la omisión legislativa. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(19), 220-249. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6857112>
- Huitrón, A., & Santander, G. (2018). La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: implicaciones, avances y desafíos. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 5(1), 3-11. <https://doi.org/10.21500/23825014.3591>
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (15 de febrero de 2019). Resultados para el Turismo en 2018. Noticia de Turismo. *Mincomercio*. <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/turismo/el-turismo-obtuvo-resultados-historicos-en-2018>
- Munshi, S., Goldberg, N., Karlan, D., y de Montequiou, A. (2016). *Poner fin a la pobreza extrema: Comparación de la eficacia en función de los costos de los programas de desarrollo de los medios de subsistencia, las transferencias monetarias y los modelos de graduación*. Washington, DC, CGAP. <https://www.cgap.org/sites/default/files/Forum-Eliminating-Extreme->
- OEA. (2016). *Equidad e inclusión social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*. primera edición. Serie de publicaciones sobre Desarrollo e Inclusión Social. Editoras: Betilde Muñoz-Pogossian y Alexandra Barrantes. http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf
- PNUD. (2015). *Informe Objetivos de Desarrollo Sostenible Colombia*. <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-ODSColombiaVSWWS-2016.pdf>
- Sachs, J. (2005). *El Fin de la Pobreza. Cómo Lograrlo en Nuestro Tiempo*. Bogotá: Debate.
- Tassara (ed.), C., Ibarra, A., & Vargas, L. (2015). Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza? (Vol. Estudio N°17). EUROsociAL. https://www.academia.edu/16840419/Proteccion_social_y_lucha_contra_la_pobreza_en_Brasil_Colombia_y_Chile_Graduarse_de_los_PTC_o_salir_de_la_pobreza
- Tassara, C. (2018). Desigualdad y vulnerabilidad social en la Agenda 2030: posibles escenarios para los países latinoamericanos de renta media. *Revista Internacional De Cooperación y Desarrollo*, 5(2), 128-156. <https://doi.org/10.21500/23825014.3918>

Cooperación internacional y agricultura urbana: incidencia en la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables de Cartagena

International Cooperation and Urban Agriculture:
Impact on Food Security of Vulnerable Populations of Cartagena

Ana Milena Hernández Cotta,¹ Carolina María Turizo Arrieta² & Marco Romero Cevallos³

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2021

Revisado: septiembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autores

¹ Profesional en Trabajo Social. Magister en Cooperación Internacional para el Desarrollo – Universidad de San Buenaventura.

Correo electrónico: annamilenatdh@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7028-4913>

² Profesional en Trabajo Social. Magister en Cooperación Internacional para el Desarrollo – Universidad de San Buenaventura.

Correo electrónico: caromatuar@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8104-7980>

³ Docente investigador- Doctor (PhD) en Relaciones Internacionales, Ecuador.

Correo electrónico: marco.romero@uasb.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3954-2360>

Cómo citar:

Hernández Cotta, A. M., Turizo Arrieta, C. M. & Romero Cevallos, M. (2021). Cooperación internacional y agricultura urbana: incidencia en la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables de Cartagena. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 152-163
DOI: [10.21500/23825014.5526](https://doi.org/10.21500/23825014.5526)

 OPEN ACCESS



Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación cualitativa realizada entre los meses de enero a mayo de 2021, utilizando la metodología de estudio de casos, para analizar el funcionamiento de los proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo, orientados a la Seguridad Alimentaria, a través de la agricultura urbana, con población de áreas vulnerables de la ciudad de Cartagena de Indias - Colombia, financiado por una ONG Suiza, en el período 2015-2019 e implementado por una ONG colombiana.

Los resultados del proyecto objeto de estudio, ayudan a precisar el rol de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), el estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), las características de la agricultura urbana (AU), el contexto socioeconómico local, la participación social, así como las fortalezas, dificultades y recomendaciones para la CID, reconociendo los factores de éxito del proyecto y la necesidad de asegurar que permanezca en el tiempo su dimensión de un mayor acceso a la SAN.

Palabras clave: cooperación internacional; seguridad alimentaria; agricultura; población urbana; participación social.

Abstract

This article presents the results of a qualitative research carried out between the months of January to May 2021, using the case study methodology, to analyze the operation of International Cooperation for Development projects, oriented to Food Security, through of urban agriculture, with population from vulnerable areas of the city of Cartagena de Indias - Colombia, financed by a Swiss NGO, in the period 2015-2019 and implemented by a Colombian NGO.

The results of the project under study help to specify the role of International Development Cooperation, the state of food security (SA), the characteristics of urban agriculture (AU), the local socioeconomic context, social participation, as well as the strengths, difficulties and recommendations for the IDC, recognizing the success factors of the project and the need to ensure that its dimension of greater access to SA remains over time.

Keywords: International Cooperation; Food Security; Agriculture; urban population; social participation.

1. Introducción

Pese al aumento de la producción agrícola y la disponibilidad de alimentos a nivel mundial según (FAO, 2020) “la inseguridad alimentaria es un problema que afecta a unos 2000 millones de personas en el mundo, en América Latina y el Caribe un 31,7 %, casi un tercio de su población”, lo que demuestra que no basta con la existencia de una abundante producción de alimentos, sino su adecuada distribución.

En Colombia según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, la inseguridad alimentaria afecta a un 54,2% de su población; de cada dos hogares, uno tiene insuficiencias en materia de SAN (Bejarano, 2020) y un 4,8% de la población padece subalimentación (FAO, 2019), es decir recibe menos del 70% de los requerimientos calóricos diarios. Estos indicadores demuestran la persistencia de barreras económicas, socio políticas, culturales y medioambientales, que afectan el acceso estable a los alimentos, para una porción significativa de la población.

En Cartagena, ciudad colombiana con un total de 1.028.736 habitantes, el 90% de la cual reside en el área urbana y el 10% en el área rural. (DANE, 2018); el “34,3 % de su población vive en condiciones de pobreza, y el 3% en condición de pobreza extrema” (DANE, 2019); esta población urbana sufre afectaciones en su seguridad alimentaria. Cabe agregar, además, que la agricultura tiene un menor peso relativo en los departamentos del Atlántico.

En la ciudad, han surgido entonces, pequeños espacios de cultivo, como sistemas productivos discontinuos y poco duraderos, que se realizan en áreas muy pequeñas (patios) y sin articulación con el mercado. En ese contexto, se han planteado desde el Estado, el sector privado, organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil y organismos internacionales, diversas iniciativas, que buscan mejorar la seguridad alimentaria de la población, utilizando diversas estrategias, entre ellas la agricultura urbana.

Algunas de estas estrategias han contado con el apoyo financiero de la Cooperación Internacional

para el Desarrollo. El presente estudio pretende responder a las siguiente pregunta: ¿Los proyectos de Cooperación Internacional garantizan la seguridad alimentaria de las familias en situación de vulnerabilidad de la ciudad de Cartagena de Indias? Por lo tanto, tiene como objetivo, analizar el funcionamiento de los proyectos de cooperación internacional de agricultura urbana, para la seguridad alimentaria, a partir del caso del proyecto de la Fundación Granitos de Paz, en el período 2015-2019.

Así, los referentes teóricos que soportan el presente ejercicio investigativo incluyen el concepto de agricultura urbana propuesto por Mougeot, publicado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC). Retoma la definición de seguridad alimentaria planteada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, realizada en Roma Italia, en noviembre de 1996 y su actualización, en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria de 2009 liderados por la FAO.

Es utilizada la definición de Cooperación Internacional para el Desarrollo propuesta por Ayllón, B. (2007), reconociendo las diversas relaciones entre actores internacionales, y rescata la definición de Caribe de Martínez & Valdés (2013), reconociendo que se trata de una construcción reciente, con un devenir histórico y una dispersión cultural propias, en medio de un espacio geográfico, marcado por intereses políticos y económicos.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se conceptualizan y se relacionan las principales variables de estudio, relacionadas a la CID y la seguridad alimentaria, especialmente desde su relación con la agricultura urbana. Posteriormente, se describe el papel de la agricultura urbana y la CID con respecto a la seguridad alimentaria en el Caribe, examinando luego el caso de Colombia y la ciudad de Cartagena. Por último, se identifica el rol jugado por la Cooperación Internacional y la participación de la población en la construcción de una agricultura urbana para la seguridad alimentaria.

2. Metodología

Los resultados se lograron mediante una investigación cualitativa, haciendo uso del estudio de caso y la guía del paradigma ontológico de la teoría crítica, la aproximación epistemológica de la sociología comprensiva y como una investigación con una finalidad aplicada crítica; este estudio es por naturaleza del conocimiento producido instrumental, por amplitud temática monográfico, con un carácter diacrónico, su alcance temporal es histórico actual y transversal. El proceso investigativo se desarrolló mediante cuatro fases, respondiendo a la definición del marco teórico/metodológico, diseño y aplicación de instrumentos, organización e interpretación de datos, análisis de la información, sistematización y presentación de resultados.

Desde un enfoque relacional se logró develar la relación entre las variables Cooperación Internacional y seguridad alimentaria, tomando como unidad de análisis un proyecto del programa “Patios Productivos”, de la Fundación Granitos de Paz, que bajo el método del construccionismo social permitió recoger datos, aplicando el análisis documental, entrevistas y un grupo focal.

La entrevista entendida como un proceso comunicativo para obtener información sobre lo que piensa o siente una persona acerca de un tema o situación específica, permitió conocer las percepciones de los participantes y del equipo ejecutor del proyecto, planteando un diseño de cinco momentos:

tematizar, diseñar, entrevistar, analizar e informar. Se aplicó una entrevista semiestructurada, con preguntas iniciales de orden general y preguntas focalizadas, con un orden precisado, sin que ello impidiera realizar nuevas preguntas.

El grupo focal propició la discusión grupal, indagando sobre las percepciones, sentimientos, reacciones, actitudes y experiencias compartidas, de una muestra de personas que han participado en el proyecto de cooperación (administrativos de la Fundación Granitos de Paz); esta fase tuvo tres momentos: conformación y realización del grupo focal, análisis de la información y establecimiento de los resultados.

Una vez recolectada la información mediante las técnicas mencionadas, se la verificó, mediante categorías relacionadas con las dimensiones de seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad) y con categorías complementarias (autoconsumo, gasto, comercialización, ingreso, participación, aspectos técnicos), agregando categorías emergentes (género, medio ambiente, pandemia covid-19); se clasificaron y triangularon los resultados, reforzando su validez.

Finalmente, el análisis y la sistematización de la información da cuenta de las relaciones entre lo planteado y los hallazgos, mostrando los resultados del proceso de investigación realizado entre los meses de enero y mayo 2021.

Tabla 1. Cuadro de Categorías

Categorías	Fuente de Información	Técnica de recolección de datos
Dimensiones de seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad)	Participantes del proyecto (quienes realizan labores de agricultura) Implementador de proyecto huertas urbanas	Análisis documental Entrevista Grupo Focal
Autoconsumo, gasto, comercialización, ingreso, participación	Participantes del proyecto	Análisis documental Entrevista
Autoconsumo, gasto, comercialización, ingreso, participación, aspectos técnicos	Implementador de proyecto huertas urbanas	Análisis documental Grupo Focal
Categorías emergentes		
Género	Participantes del proyecto	Entrevista
Género, medio ambiente, pandemia covid-19	Implementador de proyecto huertas urbanas	Grupo Focal

Fuente: Hernández & Turizo, 2021.

3. Discusión de los resultados

3.1 La agricultura urbana como apuesta para disminuir la inseguridad alimentaria

Para entender la relación existente entre agricultura urbana (AU) y seguridad alimentaria (SA), es necesario precisar su definición. La primera puede ser descrita como:

El cultivo, el procesamiento y la distribución, con fines alimentarios y no alimentarios, de plantas y árboles y la cría de ganado, tanto dentro como en la periferia de un área urbana, dirigidos al mercado urbano. Para lograr esto, la AU aprovecha recursos (espacios usados o subutilizados, residuos orgánicos), servicios (extensión técnica, financiamiento, transporte) y productos (agroquímicos, herramientas, vehículos) encontrados en esa área urbana, generando a su vez recursos (áreas verdes, microclimas, compost), servicios (abastecimiento, recreación, terapia) y productos (flores, aves de corral, lácteos) en gran parte para esa misma área urbana (Mougeot, 2006, p. 212).

Por su parte, la seguridad alimentaria existe “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2009, p.1). En este sentido, “Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad” (FAO, 2009).

El rol de la AU frente a la seguridad alimentaria se devela en su contribución a las dimensiones de esta última. En efecto, la agricultura urbana aporta a la dimensión disponibilidad, pretendiendo reforzar el tejido de circuitos cortos de comercialización, para impulsar una mayor disponibilidad de alimentos en la comunidad, mejorando igualmente los canales de comunicación entre productores y consumidores.

En cuanto a la dimensión acceso, la AU brinda a las personas involucradas la posibilidad de autoconsumo y generar ingresos, permitiendo mejorar las

condiciones económicas de familias productoras/consumidoras, facilitando la adquisición de alimentos variados que están fuera del marco de producción, dando a las personas la oportunidad de decidir qué alimentos consumir y diversificar sus fuentes de ingresos y acceder a otros servicios como, recreación, educación, vivienda, vestido, entre otros.

La dimensión utilización, responde a la selección entre variados alimentos sanos, inocuos y nutritivos, enmarcados en su aceptabilidad social y cultural y la correcta manipulación, preparación y almacenamiento de los alimentos, también entendida como “la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos” (FAO, 2011) y, en consecuencia, lograr buenas prácticas en salud y suficiente energía; la AU ofrece una amplia gama de alimentos, lo que contribuye a una dieta integral y saludable, disminuyendo factores de riesgo alimenticio, procurando recuperar el tejido social y permitiendo a las personas decidir mejor sobre los alimentos que consumen.

La dimensión estabilidad solo se logra si se da oportunamente la disponibilidad, el acceso y utilización de los alimentos; en este aspecto, la agricultura urbana ha contribuido al autoabastecimiento y comercialización de diversos alimentos inocuos y nutritivos; supone un aporte especialmente para determinados colectivos en situación de riesgo o vulnerabilidad frente a la inseguridad alimentaria, esta, al igual que la SA, promueve una utilización eficiente de los recursos naturales, para asegurar la sostenibilidad de sus prácticas.

Si falta de alguno de los cuatro pilares de la seguridad alimentaria, se presenta la inseguridad alimentaria o la desnutrición; esta se considera como la “situación donde la gente no tiene acceso a las cantidades necesarias de alimentos seguros y nutritivos y debido a eso no consumen lo indispensable para crecer y desarrollarse normalmente y llevar una vida activa y saludable” (FAO, 2013).

Frente este problema, la Cooperación Internacional, entendida como “toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de

intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias” (Ayllón, 2007); incide sobre la agricultura, concebida como una actividad propiamente del entorno rural; sin embargo, en las últimas décadas esta noción se ha transformado, debido a los cambios demográficos, lo que ha significado la difuminación de la frontera rural-urbana.

A finales de la segunda guerra mundial, cuando surge plenamente la cooperación internacional, no solo se orienta a enfrentar las crisis humanitarias, sino también está marcada por intereses geopolíticos, debido tanto a la guerra fría, como a la división del mundo en países desarrollados y subdesarrollados. En su dinámica, la CID también ha apoyado proyectos, programas y políticas para garantizar la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables, mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

La AOD “Consiste en actuaciones internacionales que transfieren recursos públicos y privados, en situaciones ventajosas respecto a las existentes en el mercado de bienes y servicios financieros” (Ayllón, 2007). Esta transferencia puede ser (donación o préstamo), o puede ser asistencia técnica (transferencia de conocimientos y experiencias); la AOD es canalizada por organismos oficiales (estatales, locales, universidades públicas y organismos ejecutivos) de los países donantes. Su objetivo es promover el desarrollo, bienestar social y económico, se concede a países y territorios incluidos en la lista de países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), o bien a organismos multilaterales de desarrollo (Naciones Unidas, entre otros); sus condiciones son de carácter concesional.

Es necesario considerar también el papel de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), promulgados en el año 2000, con la participación de 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, entre ellos Colombia, comprometidos con 8 desafíos, considerados el primer escalón del desarrollo humano; el primero de ellos era erradicar la pobreza extrema y el hambre, hasta el 2015, reduciendo su nivel en un 50%, frente al registrado

en 1990. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo el desarrollo humano es “aquél que sitúa a las personas en el centro del desarrollo, trata de la promoción del desarrollo potencial de las personas, del aumento de sus posibilidades y del disfrute de la libertad para vivir la vida que valoran” (PNUD, 2015).

Cumplido esos 15 años, los resultados muestran varios logros, pero también muchos desafíos y retos pendiente; así en 2015 se propone una nueva y más amplia agenda de desarrollo, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); el segundo de ellos apunta a lograr el hambre cero, alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional y promover la agricultura sostenible.

Las proyecciones de las Naciones Unidas anticipan que más de dos tercios de la población mundial vivirá en ciudades en 2050 (Chandran, 2020). Algunas estimaciones predicen que la agricultura urbana podría producir hasta el 10% del suministro mundial de legumbres y verduras (Clinton, 2018).

La CID ha incorporado intervenciones orientadas a la seguridad alimentaria, mediante estrategias sostenibles de mediano y largo plazo, así como ha canalizado ayuda alimentaria en diversos casos de emergencia y crisis humanitarias. Esos dos tipos de ayuda responden a necesidades y objetivos diferentes. En las estimaciones disponibles se menciona que, “del total de AOD del conjunto del CAD, el peso relativo de la ayuda destinada a SAN se mueve en la mayor parte de los años entre un 7% y un 8%” (AE-CID, 2018).

La AOD para la SAN se ha canalizado a diversos componentes;

- » El mayor porcentaje se concentra, todos los años, en el componente de sistemas de producción sostenible y apoyo a pequeños productores, que oscila entre el 37% y el 51% de la AOD destinada a SAN
- » Entre 2002 y 2009, el segundo lugar oscila entre los componentes de acceso a una alimentación adecuada y el desarrollo rural territorial;

a partir de 2010 el apoyo al desarrollo rural prevalece, recibiendo un tercio de la AOD casi todos los años

- » El componente de investigación mantiene una participación bastante constante en torno al 5% o 6%, con un pico del 9% en 2007. (AECID, 2018, p.48)

La CID canaliza la mayor parte de su apoyo a la SA, principalmente como AOD bilateral y principalmente a países de África y Asia; ambos continentes reciben, en conjunto cada año, entre el 61% y el 77% del total de la CAD para ese fin; Europa y Oceanía reciben entre el 2% y el 4%. Los países de América Latina y el Caribe la AOD reciben entre el 7% y el 11% de la AOD bilateral (AECID, 2018).

3.2 Agricultura urbana frente a la inseguridad alimentaria. Proyectos de cooperación internacional y su impacto en las familias participantes

Cabe enfatizar dos precisiones previas. Esta investigación se desarrolla en Cartagena, ciudad que forma parte del Caribe colombiano; destacamos una definición de Caribe que no es estática, ni exacta, puesto que, en “cada tiempo, y en dependencia de la ocupación de sus espacios, ha habido diferentes Caribe, así como se han distinguido diferentes mundos dentro de las pequeñas islas y espacios continentales” (Martínez & Valdés, 2014).

En segundo lugar, cabe reconocer que en América Latina y en el Caribe la AU viene desde la época colonial, se expande luego de la independencia y está marcada por la tendencia a la urbanización (Mougeot, 2000). En las últimas tres décadas se ha considerado que la AU puede significar una despensa de alimentos para las ciudades; que ha sido impulsada desde programas de las Naciones Unidas, bloques de integración regional y subregional, instituciones financieras, sector privado, sociedad civil y gobiernos locales, con programas que han tenido alcances y resultados diferenciados.

En América Latina se destaca el modelo cubano, forzado por las carencias económicas, agudizadas por la caída del socialismo real; la tradición de agri-

cultura urbana de República Dominicana y en un período más cercano, las políticas de Hambre Cero de Brasil y el programa Pro Huerta de Argentina. Vale mencionar que Cuba, pese a los bloqueos económicos y al autoritarismo político, logra en 1987 desarrollar un “Movimiento Popular Participativo de organo-pónicos y huertos intensivos”, todavía vigente; pero no solo se destaca por su exitoso modelo de autoabastecimiento, sino también por sus contribuciones mediante Cooperación Internacional, también llamada internacionalización de la agricultura Cubana en otros países, mediante transferencia de tecnología, principalmente a países centroamericanos y latinoamericanos, así como a países de Europa y Asia.

El caso de República Dominicana se explica por el surgimiento espontáneo de la AU, debido a la migración de agricultores a la ciudad de Santo Domingo y al Distrito Nacional; al no encontrar los alimentos que acostumbraban consumir, por no ser aceptados social y culturalmente, iniciaron su cultivo en la ciudad, para su autoconsumo.

En el caso de Brasil, el gobierno definió una política nacional de AU, invirtiendo más de US\$ 5 millones anuales, en diversas actividades de apoyo a escala municipal, para diversas experiencias, que incluyen la participación de familias, empresas y comunidades (Rocha y Lessa, 2009). En Argentina, su modelo pro Huerta promovió la construcción de huertos en espacios públicos, incluyendo escuelas y plazas.

En Colombia cuarto país más poblado de América (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2021), la AU ha sido útil tanto para el auto abasto de la población urbana de bajos recursos, como para la recuperación de espacios públicos, el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo comunitario (Ávila-Sánchez, 2019, p. 1). Colombia cuenta con una población en un rango de edad entre 15 a 65 años, por un total aproximado de 48.258.494 habitantes, de los cuales el 51,2% son mujeres (DANE, 2018).

La agricultura hace un aporte significativo al avance económico y social del país; ayuda a cumplir objetivos como la mitigación de la pobreza, la

seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Es la principal fuente de ingresos del área rural, involucrando a una población de 9.512.411 habitantes (Banco Mundial, 2019).

La AU en Colombia al igual que en otros países ha estado ligada al fenómeno migratorio rural-urbano, marcado, especialmente en los últimos treinta años, por el desplazamiento forzado provocado por el conflicto armado y sus derivaciones. Esos procesos históricos y sociopolíticos han incidido en los niveles de pobreza y desigualdad que registra el país y sus diferentes regiones; esto se refleja en las cifras de pobreza monetaria que llega al 35,7% y multidimensional con un 17,5% (DANE, 2019); además, según el coeficiente de Gini, Colombia es el segundo país más desigual de América Latina con un 50.8 % (CEPAL, 2019).

Estas características inciden en la seguridad alimentaria de la población rural y urbana, por lo que se ha considerado a la AU como una apuesta para contribuir a la SA. En los últimos años esta actividad ha tomado fuerza en diversas ciudades del país, a través de programas y proyectos generados por gobiernos locales, la cooperación internacional y el sector privado.

El proyecto de AU que analizamos se localiza en Cartagena; dicha ciudad es la cabecera mayor del departamento de Bolívar; su población se concentra mayoritariamente en la zona urbana; que tiene una extensión territorial mucho menor “ya que sólo 76 de los 623 km² de extensión correspondientes a un 12% hacen parte de la zona urbana, mientras que los restantes 547 km² correspondientes al 88% pertenecen a la zona rural” (Dau, 2020). Cuenta con 1.028.736 habitantes, según proyecciones del Censo DANE 2018; y, según las estimaciones disponibles, en el período (2010-2018), su población experimentó un crecimiento promedio anual del 1,16% (Dau, 2020).

Los sectores económicos más importantes de la economía de la ciudad son: el comercio, el turismo y la industria; el protagonismo que dichos sectores se encuentran las actividades agropecuarias. Pese a

todas sus potencialidades Cartagena se sitúa entre las ciudades con mayor concentración de pobreza en el país, con un 27.2%, dentro de la cual se registra una tasa de 4,5% con pobreza extrema; es además la segunda ciudad con mayor índice de exclusión social entre las 13 principales ciudades a nivel nacional, con una tasa de desempleo del 12,6% a marzo del 2020 y un peso de la informalidad en el empleo del 56,1% (DANE, 2020).

En este contexto la Fundación Granitos de Paz desde el 2004 viene trabajando en el Barrio Olaya Herrera, sector Rafael Núñez y en otros barrios como “La Esperanza, El pozón, Lomas del Peje y corregimientos como la Boquilla, Puerto Rey y Manzanillo del Mar” (Fundación Granitos de Paz, 2020). Incluye dentro de sus actividades un pilar capacitación y generación de ingresos, que se apoya en el programa Patios Productivos, creado para mejorar la seguridad alimentaria de la población de influencia, a través del auto abastecimiento de alimentos y su comercialización en hoteles y restaurantes de la ciudad, así como la recuperación del medio ambiente, construyendo cerca de 828 patios productivos, en las zonas mencionadas.

El tipo de AU impulsado contempla crear huertos en suelo urbano, con el sistema de producción en eras (cuadro pequeño de tierra destinado al cultivo de flores u hortalizas); posteriormente, debido al impacto de los cambios climáticos, se adoptaron dos nuevos sistemas:

- » Trojas (Espacio limitado por tabiques, para guardar frutos y especialmente cereales), definido como una cama de 70 cm de altura, 1m² de área efectiva de cultivo y 25 cm de profundidad.
- » Sistema de producción vertical: para ampliar las áreas se ideó la siembra en unos objetos denominados canguros geotextiles, con un tamaño de 60 cm de largo y 25cm de profundidad.

El programa patios productivos opera mediante proyectos financiados por la cooperación internacional; en este caso se estudia el proyecto financiado por la Fundación Wise, entidad filantrópica suiza,

entre mayo de 2016 y abril del 2019, un informe estableció que “a finales de abril de 2019, 188 familias y 432 jóvenes del barrio Olaya Herrera sector Rafael Núñez, salen de la pobreza extrema gracias a la generación de ingresos fijos y a la vinculación laboral y unidades de negocio”.

Este proyecto favoreció el surgimiento de una marca de productos orgánicos llamada “Huerta Urbana 10 Green Place”, que también impulsa la inno-

vación, con la creación de salsas, encurtidos, deshidratados de especias y tés.

También se destaca la transferencia de conocimientos a otras entidades de la ciudad, que buscan disminuir la desnutrición, mejorar el medio ambiente y comercializar productos orgánicos, a través del aprovechamiento de los patios de las viviendas (Fundación Carlos y Sonia Haimés, 2019).

3.3 Aporte de los proyectos de cooperación internacional a la seguridad alimentaria

Figura 1. Agricultura urbana en Cartagena



Fuente: (Fundación Granitos de Paz, 2020)

En el trabajo de tesis se incluye un apartado que identifica el rol de la cooperación internacional para la seguridad alimentaria de poblaciones vulnerables, mediante el uso de la agricultura urbana; para ello se toma en cuenta las percepciones de los actores involucrados, incluyendo las voces de los participantes del proyecto y del equipo implementador, que se contrasta con la información obtenida con la sistematización documental y con el análisis de la información.

3.3.1 Cooperación Internacional para el Desarrollo-CID

La CID brindada al Programa Patios productivos y sus proyectos correspondería a la definición de la misma, planteada por Ayllón B. (2007), en la modalidad de Cooperación Internacional de tipo bilateral, con la financiación de Wise Philanthropy Advisors, organización no gubernamental suiza. Este proyecto a la CID ofrece a la población herramientas e insumos para desarrollar las huertas urbanas y transfiere capacidad técnica a los beneficiarios; si bien, como se evidenció en las entrevistas, no propicia

una participación funcional y autónoma de los participantes del proyecto.

Este aspecto es destacado por Ayllón, cuando recomienda que la cooperación debe mejorar el

consenso en las metas y la participación de las poblaciones beneficiadas por los programas y proyectos o, aún, la urgente incorporación de elementos como la apropiación para que los grupos sociales implicados sientan las actividades de la cooperación como propias (Ayllón, 2007).

Las personas que participan en el proyecto realizan labores de agricultura y tienen un tipo de participación por consulta, que se concreta cuando los participantes son consultados por agentes externos (Fundación), que escuchan sus punto de vista; sin embargo no llegan a incidir sobre las decisiones que se toman. También existe una participación por incentivo, cuando los participantes proveen princi-

palmente su trabajo u otros recursos, a cambio de ciertos incentivos (materiales, capacitación), igualmente sin incidencia en las decisiones.

Por lo tanto, no se permite una participación funcional, en la que los participantes inciden sobre la formulación, el monitoreo y ajuste de actividades; o una participación interactiva, donde la población organizada se involucra en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; logrando procesos progresivos de aprendizaje sistemático y estructurado, que finalmente permiten la toma de iniciativas sin esperar intervenciones externas; las que se brindan solo en forma de asesoría y como socios (copartícipes).

El proyecto analizado aporta al logro del ODS 2 (Fernández & Moreno, 2018) y de los ODS 11, 12 y 13. Para el caso del ODS 11 (Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles), los patios productivos son una apuesta importante para recuperar el tejido social, al ofrecerse como una oportunidad para las víctimas del conflicto armado, reconociendo la fragmentación y desconfianza a causa de la violencia en el país, así como también, aporta a la transición hacia economías de bajas emisiones de carbono, aportando al desarrollo económico y social local y regional.

En relación al ODS 12 (Consumo y producción sostenible) y al ODS 13 (Acción por el clima), los patios productivos aportan como medidas de mitigación requeridas para reducir el calentamiento global.

En cuanto a la SA las huertas urbanas construidas por el proyecto, permiten el autoconsumo de hortalizas, a la luz de la definición de seguridad alimentaria, fundamentalmente como un aporte a la dimensión disponibilidad.

La generación de alimentos para el autoconsumo y la comercialización de hortaliza, que genera el proyecto, contribuyen a la dimensión acceso; cabe precisar, sin embargo, que el proyecto no ofrece la capacidad de obtener la cantidad de alimentos suficientes, puesto que los alimentos destinados al au-

toconsumo y los ingresos provenientes de la venta de hortalizas, son complementos de los alimentos necesarios para la canasta familiar; los participantes deben contar con otras fuentes de ingresos (empleo, apoyo de algún familiar, transferencias sociales del Estado, entre otros) para adquirirlos; considerando que el gasto corriente mensual promedio por familia en Colombia, es de \$1.792.000 COP, dentro del cual el gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas llega a \$308.000 COP (DANE, 2017).

En cuanto a la dimensión utilización, los participantes en el proyecto han llegado a una valoración social y cultural, y gusto por los productos que cultivan; cabe destacar que la mayoría de las verduras son nuevas para un amplio segmento de población y que algunos miembros de las familias no las consumen. Sería deseable aumentar la producción de alimentos locales para autoconsumo y comercialización directa, dado que la variedad de productos no ha aumentado en función de la aceptabilidad de sus participantes, sino en función de la demanda comercial de las cadenas de restaurantes y hoteles. Finalmente, al no estar en capacidad de acceder y utilizar en su totalidad los alimentos no se efectúa la dimensión estabilidad.

La agricultura urbana que se implementa en el caso de estudio, en contraste con la definición suministrada por Mougeot, coincide en todas sus acciones, incluida la tipología de AU en función de su ubicación, propiedad y uso. En relación con el uso adecuado de los recursos, específicamente del agua, se debe analizar cuál es el costo energético que genera el bombeo de agua, en comparación con lo que aportan los patios productivos, sugiriendo como una mejor opción, un sistema de reciclaje del agua.

La AU puede llegar a ser una actividad poco controlada, ya que no existen normas que la regulen y sobre todo apoyo de la planificación urbana y del gobierno local; en Cartagena la incidencia de las políticas de planeación urbanística y el apoyo institucional es muy limitado, para potenciar este tipo de agricultura,; en consecuencia, su funcionamiento es discontinuo y poco sostenible; aun así, desde el actual plan de desarrollo se plantea la intención

de promocionar y cofinanciar proyectos productivos sostenibles en el tiempo y articulados con el mercado local.

Se puede inferir, que la falta de políticas de planeación urbanística que promuevan el posicionamiento de la AU ha generado la ausencia de redes y colectivos organizados en pro de su consolidación, así como la falta de diferentes movimientos sociales y organizaciones de agricultores con iniciativas que permitan fomentar y ampliar la agricultura urbana en la ciudad; los que existen no han incidido en la generación de políticas.

3.3.2 Cartagena y agricultura urbana

El “55 % de la población mundial reside en zonas urbanas y el 85 % vive en un centro urbano de al menos 50 000 habitantes” (FAO, 2020) Cartagena no es la excepción, pese a que la ciudad cuenta con una gran extensión, alrededor del 88% (insular, continental, ribereña), muy poca población vive en esta área y practica la AU; esta actividad se propicia más dentro del 12% de extensión de la zona urbana. El desarrollo de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) en Cartagena está directamente vinculado a la demanda externa que ejerce la demanda de los restaurantes, gran parte de la cual está conectada con la dinámica del sector y turístico.

El crecimiento demográfico de las ciudades en Colombia se relaciona con los procesos de modernización y también está marcado por el impacto del conflicto armado, que conlleva el fenómeno migratorio forzado. En Cartagena un 10% de la población ha sido víctima de la violencia (un total de 84.872 personas); entre los participantes en el proyecto, las personas afectadas por el desplazamiento forzado son mayormente mujeres, que logran generar una parte de los alimentos que requieren, por medio de la AU.

Cabe recordar que la inseguridad alimentaria en el mundo afecta mayoritariamente a “mujeres adultas, 69 millones de mujeres frente a casi 55 millones de hombres” (FAO, 2019); es fundamental, por lo tanto procurar el acceso de ellas a la tierra, el capital, el crédito y a la extensión de la agricultura.

En el caso del proyecto, aproximadamente un 80% de la población participante son mujeres, que son protagonistas de la producción agrícola, que se apropian de la capacidad de generar ingresos, propiciando relaciones más horizontales en sus hogares. Desde el enfoque de género para el desarrollo se debe revisar las oportunidades de mejorar la redistribución de roles de género dentro del hogar, propiciando no solo el cuidado del hogar junto al mantenimiento de las huertas a las mujeres, sino también la intervención de los hombres y demás miembros que conforman la unidad familiar.

4. Conclusiones y recomendaciones

La Cooperación Internacional mediante los proyectos de agricultura urbana estudiados en el presente caso, busca propiciar el autoconsumo y la generación de ingresos, por parte de poblaciones vulnerables, ello aporta a la seguridad alimentaria de la población beneficiaria, especialmente en cuanto a la dimensión disponibilidad de alimentos; sin embargo, no responde de forma integral a las dimensiones acceso y utilidad, por tanto, no contribuye a la dimensión estabilidad del abastecimiento alimentario, que solo se logra cuando en el tiempo confluyen todas las dimensiones de la SA. Ello se debe a que la cantidad de alimentos obtenidos por la producción doméstica y comercial no es suficiente para cubrir la alimentación de los participantes, sino que es complementaria de lo que pueden adquirir con los ingresos conseguidos mediante otras fuentes (empleo, por lo general informal; apoyo de otros miembros de la familia, transferencias sociales del Estado, entre otros.)

Los intercambios de alimentos son muy limitados y los ingresos obtenidos no permiten que los agricultores urbanos puedan acceder a otros servicios y necesidades tales como: créditos, ahorros, negocios, vivienda, etc. En cuanto a utilización, si bien los participantes consumen alimentos sanos y nutritivos de sus huertas y les dan una adecuada manipulación, la variedad de productos no ha aumentado en función de la aceptabilidad social y cultural de los mismos, sino por la demanda comercial de las cadenas de restaurantes y hoteles.

En cuanto al papel de la agricultura urbana cabe resaltar que mientras en los países desarrollados se realiza más como actividades con fines terapéuticos, paisajísticos y de salvaguarda patrimonial, en países de América Latina y el Caribe tiene fines de auto abastecimiento para un segmento de la población urbana de bajos recursos, al fortalecimiento del tejido social y al desarrollo comunitario. En el caso de Colombia el fenómeno migratorio rural-urbano y la magnitud del desplazamiento forzado por el conflicto armado, genera afectaciones en la seguridad alimentaria; frente a dicho fenómeno, la AU se muestra como una estrategia muy útil y en los últimos años ha tomado fuerza en diversas ciudades del país.

Para el caso de Cartagena, la AU no es fortalecida desde las políticas de planeación urbanística, ni cuenta con el apoyo institucional, por lo que la actividad es discontinua; en algunos casos recibe apoyo del sector privado (empresas de la ciudad), organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional, con iniciativas que buscan disminuir la desnutrición, mejorar el medio ambiente y comercializar productos orgánicos a través del aprovechamiento de los patios de las viviendas.

Con respecto al rol de la Cooperación Internacional y la participación de la población en la construcción de una agricultura urbana para la seguridad alimentaria, la CID debe distinguir entre los actores sociales que llevan la centralidad en torno a la AU y aquellos que juegan un papel de socios (tácticos o estratégicos). La CID debe apalancar procesos inicialmente con socios tácticos y desde allí promover el empoderamiento y la asociatividad. Si los huertos urbanos son promovidos con un sentido de auxilio asistencial dirigido a las personas más necesitadas, muchas veces no promueve la participación ni la toma de decisiones sobre la AU.

Para fortalecer la eficacia y eficiencia de la AOD en materia de seguridad alimentaria, debe promover en los países la importancia de priorizar en sus políticas públicas con alcance local la SA de las poblaciones urbanas, considerando las tendencias migratorias rural urbano. También es preciso reconocer que

la mayor causa de la inseguridad alimentaria está en el acceso a una alimentación nutritiva; la CID debe dirigir sus intervenciones a complementar políticas nacionales y locales, de carácter sostenido, orientadas a la mitigación del impacto de esta dimensión, dando a las personas la capacidad de acceder a los alimentos, a través de la AU, o, como muchos señalan actualmente, por medio del empleo que genera ingreso o accediendo a una renta básica.

5. Referencias

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID. (2018). *Seguridad alimentaria y nutricional en la cooperación española: pasado, presente y futuro*. Madrid, España.
- Ávila-Sánchez, H. (2019). Agricultura urbana y periurbana: Reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos. *Investigaciones Geográficas*, (98). <https://doi.org/10.14350/rig.59785>
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32–47
- Banco Mundial. (2019). *Población rural—Colombia*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL?locations=CO>
- Bejarano, C. (2020, agosto 6). *¿Colombia está a tiempo de replantear su política de seguridad alimentaria y promover la soberanía alimentaria?* [Mensaje en un blog]. Blog de derecho del medio ambiente. <https://medioambiente.uexternado.edu.co/>
- Chandran, R. (2020). *Cultiva la tuya propia: la agricultura urbana prospera en los encierros por coronavirus*. <https://news.trust.org/item/20200407082542-5652d/>
- Clinton, N. M. (2018). *Una estimación de los servicios de los ecosistemas geoespaciales globales de agricultura*. <https://futureearth.org/>
- Comisión Económica para América Latina CEPAL. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46029-perspectivas-economicas-america-latina-2020-transformacion-digital-mejor>

- Dau, W. (2020). *Plan de Desarrollo Cartagena 2020/2023*. http://ie.u.unal.edu.co/images/Planes_de_Desarrollo_2020/2.Plan_de_Desarrollo_Cartagena_2020-2023.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2017). *Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) 2016 - 2017*. Bogotá, Colombia. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2019). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2019>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. (2018). *Censo nacional de población y vivienda*. Bogotá, Colombia. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2021). *Perspectiva de población mundial*. <https://www.un.org/es/global-issues/population>
- Fernández Saavedra, A. G., & Dema Moreno, S. (2018). La integración de la perspectiva de género en la gestión del riesgo de desastres: de los ODM a los ODS. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 5(1), 31–43. <https://doi.org/10.21500/23825014.3594>
- Fundación Carlos y Sonia Haimes. (2019, enero 30). *La Fundación Carlos y Sonia Haime y la Fundación Granitos de Paz, aliadas del desarrollo* [Mensaje en un blog]. <http://fundacion-carlos-y-sonia-haime.blogspot.com/2019/01/sonia-gutt-de-haime-fundacion-granitos-de-paz-cena.html>
- Fundación Granitos de Paz. (2020). *Página oficial*. <https://www.granitosdepaz.org.co/>
- Martínez, M. & Valdés, F. (2013). *¿De qué Caribe Hablamos?* <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20130628121000/ElGranCaribe.pdf>
- Mougeot, L. (2006). *Cultivando mejores ciudades. Agricultura urbana para el desarrollo sostenible*. <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/34227/IDL-34227.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2009). *Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*. Roma. https://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_o6.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2011). *La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de decisiones*. <https://www.fao.org/3/al936s/al936soo.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2013). *Seguridad y Soberanía Alimentaria (Elementos bases para la discusión)*. <https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2020). *Comité de agricultura*. <https://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/coag/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. <http://www.fao.org>. <http://www.fao.org/3/ca9699es/CA9699ES.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO, O. W. (2019). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en el Caribe*. Santiago, Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible, Colombia Herramientas de aproximación al contexto local*. <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/poverty/guia-pedagogica--como-incluir-los-objetivos-de-desarrollo-sosten.html>
- Rocha y Lessa. (2009). *Gobernanza urbana para la seguridad alimentaria: el sistema alimentario alternativo en Belo Horizonte, Brasil*. Belo Horizonte, Brasil: Estudios de planificación internacional, 14, 389-400.

La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo

EU's International Development Cooperation and the construction of the African gender agenda

Carla Morasso¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.

Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: octubre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina - África / PRECSUR (UNR). Correo electrónico: carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6376-7407>

Cómo citar:

Morasso, C. (2021). La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la Cooperación Internacional al Desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2), 164-176
DOI: [10.21500/23825014.5752](https://doi.org/10.21500/23825014.5752)

 OPEN ACCESS



Resumen

La igualdad de género ocupa actualmente un lugar central en las estrategias de Ayuda Oficial al Desarrollo. Los oferentes de cooperación internacional consideran que disminuir la brecha de género es un factor clave para el desarrollo sostenible. Entre ellos se distingue la Unión Europea, la cual, a partir de su rol de *normative power*, se constituyó como un actor central en el impulso de las agendas de género a través de sus relaciones exteriores. Esto puede observarse en el caso de África, un socio privilegiado europeo donde se han desplegado numerosos programas y proyectos orientados principalmente a disminuir el gap de género y empoderar económicamente a las mujeres. En este contexto, el artículo aborda el rol que ha tenido la cooperación europea en la difusión de valores y prácticas de género en el continente africano, dando cuenta de las principales iniciativas ejecutadas y brindando algunas reflexiones sobre los resultados alcanzados.

Palabras clave: Género – Unión Europea – África – Poder Normativo – Cooperación Internacional al Desarrollo

Abstract

Gender equality currently occupies a central place in the strategies of Official Development Assistance. International cooperation providers considering that reducing the gender gap is a key factor for sustainable development. Among them, the European Union stands out, which, based on its role as *normative power*, became a central actor in promoting gender agendas through its foreign relations. This can be seen in the case of Africa, a privileged European partner where numerous programs and projects have been deployed, mainly aimed at reducing the gender gap and empowering women economically. In this context, this paper addresses the role that European cooperation has played in the dissemination of gender values and practices in the African continent, giving an account of the main initiatives carried out and providing some reflections on the results achieved.

Keywords: Gender – European Union – Africa – Normative Power – International Development Cooperation.

1. Introducción

La incorporación de la perspectiva de género a las políticas públicas de desarrollo se ha profundizado desde los años ochenta y en particular tras la realización de la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995. En este marco, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) implementada por los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han desplegado paulatinamente un enfoque transversal de género en sus programas y proyectos.

En línea con lo acordado en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del año 2000 y de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS) del año 2015, el quinto de los cuales propone lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas, tanto los discursos de los oferentes de AOD como los flujos destinados a contribuir a la igualdad de género se han fortalecido. De este modo, es posible observar cómo se triplicó el monto anual de AOD entre 2002 y 2013, pasando de 8 a 28 billones de dólares (OECD, 2015), llegando en el período 2016-2017 a un total anual de 44.8 billones (OECD, 2019).

Entre los miembros del DAC, han sido destacados los programas y proyectos de cooperación internacional al desarrollo de la Unión Europea (UE) alrededor del mundo, en tanto se considera que ha actuado como un *normative power* en la difusión de principios y normas vinculados a la igualdad de género. En este sentido, cabe subrayar que la Comisión Europea (CE) considera que la igualdad de género “is one of our core values and has been enshrined in European law for decades” y prevé que en un futuro cercano el 85% de sus proyectos la promuevan (European Commission, 2020).

Considerando la posición de los países europeos y las instituciones de la UE como los mayores donantes de AOD en África y la trayectoria en la implementación de la transversalidad de género en las políticas comunitarias de la UE es posible plantear dos interrogantes: ¿Cómo se ha expresado el *mainstream* de género en las políticas de cooperación interna-

cional del bloque? y en particular ¿ha promovido la UE la construcción de una agenda de género en el continente africano a partir de sus acciones de ayuda externa?

A los efectos de reflexionar sobre los interrogantes planteados, y con la intención de contribuir a los debates en torno al rol de la Cooperación Internacional al Desarrollo en la promoción de la igualdad de género, el presente trabajo se propone exponer las líneas rectoras del *gender mainstreaming* de las instituciones de la UE que se han cristalizado en las iniciativas de AOD destinadas al continente africano en el marco del “*Africa-EU partnership*” entre la UE y la Unión Africana (UA) entre los años 2010-2020.

En función del objetivo

Para ello, en primer lugar se presenta la metodología aplicada a la investigación. Posteriormente, se presentarán los resultados alcanzados a partir de la caracterización del *mainstream* de género presente en los lineamientos rectores de la cooperación internacional al desarrollo de la UE y de la exposición del vínculo interregional entre la UE y la UA. Asimismo, con la intención de avanzar en la comprensión de los resultados de la AOD brindada por Europa a África en el plano sustantivo, se exponen una serie de conclusiones de evaluaciones institucionales europeas realizadas por expertos en el período analizado. Finalmente, se presentan algunas reflexiones en torno a los alcances de la cooperación europea orientada al logro de la igualdad de género en los países africanos.

2. Metodología

A partir de una aproximación analítica-interpretativa, basada fundamentalmente en la técnica de investigación bibliográfica sobre documentos primarios y fuentes académicas secundarias, el trabajo aborda las iniciativas de europeas de AOD hacia África prestando particular atención a la difusión de las normas sobre igualdad de género a través de la cooperación internacional. En este punto es importante aclarar que este trabajo no procura ser una evaluación de los programas europeos de cooperación internacional en los países africanos ni tampoco un relevamiento pormenorizado de los proyectos

ejecutados, sino que pretende principalmente dar cuenta de la presencia de la cuestión de género en la cooperación internacional que las instituciones de la UE destinan a los países africanos, una temática escasamente estudiada y conocida en América Latina. En este sentido, se subraya que si bien se reconocen las heterogeneidades y diversidades históricas, sociales, culturales, económicas y políticas que presenta África, tanto en términos de regiones como de estados, el trabajo aborda al continente en su conjunto y a partir de la representación de la African Union (AU), cuya agenda de desarrollo incorpora la temática del género entre sus pilares. Del mismo modo, se considera a las instituciones de la UE y no a sus miembros en singular, los cuales desenvuelven políticas nacionales de ayuda externa más allá de las iniciativas comunitarias.

En función de lo indicado, la investigación analiza cualitativamente documentos oficiales públicos que explicitan las estrategias de cooperación internacional al desarrollo de la UE y sus impactos, atendiendo en particular a los lineamientos de transversalización. Asimismo, a partir de la observación de los acuerdos marco entre la UE y la UA y de la exposición de una selección de informes y resúmenes sobre programas y proyectos, el trabajo pretende dar cuenta del modo en el cual la igualdad género es promovida interregionalmente. Además, se analizaron datos cuantitativos brindados por organismos internacionales, en particular la OCDE y la UE, y se recurrió a los aportes de literatura especializada en ayuda externa europea en materia de género para poder relevar los principales alcances y desafíos con relación al desarrollo en África. Cabe señalar que la impronta europea de la bibliografía responde a que el trabajo se enfoca en la descripción del posicionamiento y accionar de la UE como oferente de ayuda externa y su correlación con la agenda global de desarrollo antes que en la perspectiva africana y el lugar de los países africanos como agentes del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

3. Resultados

1. La igualdad de género ¿un producto de exportación europeo?

Las políticas de género de la UE tienen una larga tradición de institucionalización. Los estudios que analizan esta trayectoria (Dion, 2011; Lister & Carbone, 2006; Pastor Gonsálbez, Román Martín & Zapata Galindo, 2017; van der Vleuten et. al., 2014) señalan cómo el proceso de integración incorporó la perspectiva de género en sus instituciones desde el Tratado de Lisboa en 1975 y la estrategia de transversalización de género tempranamente en 1995.

De acuerdo con la definición del Grupo de Especialistas en Mainstreaming del CE, la cual ha sido ampliamente referenciada, la transversalización de género es la organización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación de procesos políticos, por tanto, la perspectiva de la igualdad de género es incorporada en todas las políticas, en todos los niveles, por los actores normalmente involucrados en el proceso de ejecución de políticas. De esta manera, el enfoque de la transversalización de género junto con el mandato de no discriminación, se convirtieron en principios centrales de la UE (van der Vleuten et. al., 2014).

Como parte de las políticas comunitarias, las acciones en el exterior realizadas en el marco de la AOD brindada por las instituciones de la UE contemplan la transversalización de género:

The New European Consensus on Development (May 2017) also provided with a reinvigorated common approach to promoting gender equality and women's empowerment throughout EU development policy, to be applied by the EU institutions and the EU Member States alike. Anchored to the 2030 Agenda for Sustainable Development, it reaffirmed gender equality and women's empowerment as vital for achieving sustainable development, cutting across the entire 2030 Agenda and Sustainable Development Goals (SDGs), while underlining the necessity to mainstream gender perspectives in all its actions. (European Commission, 2018, p. 3).

Estos lineamientos de la UE se plasmaron en dos documentos centrales:

el “EU Plan of Action on Gender Equality and Women's Empowerment in Development 2010-2015” (PAG) y el “EU Gender Action Plan II. Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020” (PAG II), los cuales proveen “the monitoring and accountability framework against which to measure progress on gender equality and girls' and women's rights and empowerment in developing, enlargement and neighbourhood countries, including in fragile, conflict and emergency situations” (European Commission, 2015a, p. 18).

Pero estos planes, además de ser guías metodológicas para los funcionarios europeos, dan cuenta de la relevancia de la cuestión de género en la proyección externa de la UE. En este sentido, es importante indicar que entre los doce temas centrales de la cooperación internacional europea se encuentra la igualdad de género y como subtemáticas de esta el empoderamiento femenino, el fin de la violencia contra mujeres y niñas y el fin de las prácticas perjudiciales.

En efecto, la UE considera que la cooperación internacional al desarrollo tiene como fin la reducción de la pobreza y el respeto por los derechos humanos y en este marco lograr la igualdad de género es fundamental para lograr el desarrollo. Por ello, desde los años noventa ha jugado un rol fundamental en la promoción internacional del desarrollo y de los derechos de las mujeres a través de su accionar externo. Consecuentemente, la “exportación” de valores y normas vinculados a la igualdad de género se ha enmarcado en la discusión sobre el “Poder Normativo Europeo”.

A partir de la consolidación de la imagen de la UE como el proceso de integración regional más exitoso y sobresaliente del mundo se diseminaron sus valores, principios y normas en relación al desarrollo, a

los derechos humanos y a la democracia, lo cual dio lugar a debates sobre la existencia y eficacia del Poder Normativo Europeo.

Soft norms such as sustainable development, anti-discrimination, as well as good governance are part of this larger catalog of norms the EU established for itself and aims to promote internationally. The argument has been made that the EU promotes these by way of an emulative ‘model’ or example in a number of policy fields ranging from security to development policies. (Beringer, Maier & Thiel, 2019, p. 5).

En materia de igualdad de género, la propia UE se presenta como “líder mundial en igualdad de género” subrayando que “de los veinte países de todo el mundo que van a la cabeza en materia de igualdad de género, catorce son Estados miembros de la UE” (European Commission, 2020c). Así, el bloque se posiciona como un actor global que promueve normas internacionales e incide en las decisiones de otros actores, principalmente estados y regiones, “exportando” sus valores y reglas de comportamiento a partir del establecimiento de la igualdad de género como un componente fundamental y transversal en sus programas de AOD. Tal como subrayan Woodward y van der Vleuten (2014, p. 77) “This ambition to influence gender equality worldwide has been a stock statement in the target documents of the machineries devoted to gender equality since the mid-1990s”, señalando las autoras dos áreas en particular: la transversalización de género y la lucha contra la violencia de género.

La relevancia discursiva y programática que las instituciones de la UE le brindan a la igualdad de género tiene su correlato en los datos estadísticos. De acuerdo al DAC/OCDE, desde el año 2010 el monto comprometido por las instituciones de la UE se incrementó de 1485 millones de dólares a 9224 en 2015 para llegar a 10 689 en 2017.

Consecuentemente, en el año 2017 las instituciones de la UE ocuparon el primer lugar como oferentes de AOD con proyectos significativos orientados a

lograr la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres. En lo que respecta a los instrumentos, los subsidios fueron los principales y en lo que refiere a sectores a los cuales se destinó la ayuda se destacan fundamentalmente los servicios e infraestructuras sociales con el 60,55%, seguidos por los vinculados a la producción que representaron el 18,19% y las acciones de ayuda humanitaria con el 6,67% (Organization for Economic Co-operation and Development OECD, 2020a).

Asimismo, teniendo en cuenta que el empoderamiento económico femenino es para la CE un pilar en su estrategia orientada a alcanzar la igualdad de género en el marco de los ODS, entre sus logros destaca que del total de sus proyectos de AOD, la proporción de aquellos que tuvieron como meta principal o contribuyeron significativamente¹ a promover este objetivo aumentó del 51,6% en 2015, al 58,8% en 2016, y al 65,9% en 2017 (European Commission, 2020b).

Cabe también indicar que del total de los programas y proyectos que tuvieron como objetivo principal o significativo contribuir al logro de la igualdad de género, el 38% estuvo localizado en la región subsahariana, posicionando al continente como primer destino de las AOD europea en materia de género (European Commission, 2015b, p. 36).

En su informe sobre la ejecución de las acciones externas de 2018, la CE (2019) señala que se sostuvieron proyectos para la generación de empleo, protección de refugiadas y apoyo a mujeres y niñas en regiones en conflicto, subrayando el programa “*Stability and Peace (IcSP)*”, que promueve el rol de la mujer en los esfuerzos por la paz, y la “*EU-UN Spotlight Initiative to eliminate gender-based violence*”, a la cual se le proporcionó un presupuesto de 500 millones de euros para el período 2017-2019.

¹ De acuerdo a la nomenclatura del CAD en materia de género, los proyectos/programas pueden clasificarse en “principales” (*principal*), cuando la igualdad de género es el objetivo principal; “significativos” (*significant*), cuando la igualdad de género es un objetivo importante pero no la principal razón de ser la iniciativa; y “sin direccionamiento” (*not targeted*), cuando la iniciativa no tiene objetivos vinculados a la igualdad de género o sus objetivos son contrarios a ella.

La vasta trayectoria de la UE en la programación e implementación de la transversalización de género en sus propias instituciones y su expresión en los planes de vinculación externa, han posicionado al bloque como un actor global con capacidad de difundir valores, información y buenas prácticas a nivel internacional. Considerando esta situación y en vistas de los vínculos especiales que ha mantenido con África a partir del dominio colonial, en el próximo apartado observaremos el lugar que se le ha dado a la temática del género en la AOD con este continente.

2. El lugar de la igualdad de género en la ayuda europea hacia África

Europa ha mantenido relaciones cercanas y especiales con África históricamente. Por motivos económicos, geopolíticos y culturales las vinculaciones entre ambas regiones presentan una particular densidad.² Actualmente, la UE es el mayor inversor y socio comercial del continente y el principal oferente de AOD y de asistencia humanitaria en África computando en conjunto la ayuda de los países del bloque y las instituciones de la UE.

De acuerdo con Barbarinde (2019, p. 120), “the evidence suggests that Official Development Assistance (ODA), and not FDI, remains the main source of capital injection into the continent. More importantly, the EU has consistently accounted for at least half of the total ODA in Africa to date”. En efecto, en el período 2010-2017 el continente fue el destino del 42% de la AOD de las instituciones de la UE. Para el año 2017, en tanto, los datos indican que los desembolsos europeos significaron el 13% de la AOD recibida, quedando en segundo lugar luego de Estados Unidos en el *top ten* de los oferentes (OECD, 2019b). Los lineamientos que orientan los flujos de ayuda externa se enmarcan en el vínculo interregional que mantienen desde comienzos de siglo XXI la UE y la UA, entendiéndose que el mismo responde al tipo de interregionalismo puro, es decir, al diálogo de grupo a grupo encabezado por dos organizaciones regionales claramente identificables (Hänggi, et. al., 2006).

² Para una aproximación a los vínculos históricos UE-África ver Barbarinde (2019), Lechini (1989), y Mangala (2013).

Desde comienzos del siglo, el diálogo político entre la Unión Europea y África se enmarca en la “*Africa-EU partnership*”, establecida en la primer reunión entre la Unión Africana y la Unión Europea que tuvo lugar en El Cairo en el año 2000³ y es guiada desde 2007 por la “Estrategia Conjunta África-UE” (JAES, por sus siglas en inglés) adoptada en la Cumbre UE-UA realizada en Lisboa (European Commission, 2007).⁴

A nivel general, en los documentos surgidos de las cumbres y reuniones interregionales,⁵ que son los rectores de las temáticas de AOD de las instituciones europeas para África, observamos que la equidad de género aparece en reiterados puntos. En el JAES, la igualdad de género se señala como un valor compartido y se puntualiza:

Africa and the EU will also strengthen the inter-institutional fabric of their administrations to mainstream gender equality in all strategies, policies, programmes and actions. They will address the entire range of women's rights and strengthen their efforts to eliminate illiteracy and to ensure equal access of girls to education, to fight the feminisation of poverty, to promote women in decision-making positions and peace processes, and fight sexual and gender based violence against women and early forced marriage, and work towards the abandonment of female genital mutilation and cutting 15 (FGM/C) and other harmful traditional practices, as set out in the Beijing Platform for Action

³ La igualdad de género se encuentra presente en los documentos marcos entre Europa y África desde mediados de los ochenta. Un análisis de los mismos puede encontrarse en Debusscher 2013 y 2014a.

⁴ Cabe señalar, que en 2020 la UE está trabajando en una nueva estrategia que reemplazará a la JAES con el objetivo de actualizarla. Los cinco nuevos pilares asociativos serán en torno a: transición y el acceso de energías verdes, transformación digital, crecimiento sustentable y creación de empleos, paz, seguridad y gobernanza y migraciones y movilidad. Para más información: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_375 [Consultado el 26/03/2020].

⁵ En el caso de la UE-UA, los diálogos regionales tienen lugar a través de las cumbres de jefes de Estado y gobierno, reuniones ministeriales y reuniones de comisión.

and the AU Solemn Declaration on Gender Equality. (European Commission, 2006, p. 14) Sin embargo, tal como señala Dion (2011), en el “*Joint Action Plan*” de la JAES, la equidad de género se encuentra transversalizada, sin ser parte de acciones o de programas específicos, lo cual ha llevado a diversas críticas. En la misma línea, los recientes programas de la CE incorporan en sus líneas rectoras el género. Entre ellos se pueden señalar: *Pan-African Programme*; *African Peace Facility*; *European Union Emergency Trust Fund*; *Africa Investment Platform*; y *EU-Africa Infrastructure Trust Fund*. (European Commission, 2020d).

En paralelo al mainstreaming de género en los programas señalados, y en función de lo dispuesto por el PAG II, la UE implementa actividades específicas orientadas al desarrollo de capacidades en países del Sur, al apoyo de organizaciones de mujeres y a la diseminación de información a través de documentos de buenas prácticas y guías de acción. Tal es el caso del *Social Impact Fund for Africa*, que se espera que fomente la creación de aproximadamente 220 mil puestos de trabajo y mejore el acceso a la educación a través de la tecnología digital. Por otra parte, con el propósito de sumar inversiones adicionales para empoderar económicamente a las mujeres, la UE dispuso el *Women's Financial Inclusion Facility*, un instrumento que cuenta con 10 millones de euros destinados a África Subsahariana. Otro de los programas es *SWITCH Africa Green*, que se propone empoderar a las mujeres en proyectos que promueven el emprendimiento sustentable en agronegocios, procesamiento de alimento y empaquetamiento, entre otros (European Commission, 2020e).

Teniendo en cuenta que las mujeres son agentes económicos activos en el continente más que en cualquier otra parte del mundo, el enfoque abocado a mejorar la inserción económica femenina. De acuerdo con Africa Gender Equality Index (AFDB, 2015), las mujeres llevan adelante la mayoría de las actividades agrícolas, poseen un tercio de las empresas y en algunos países ocupan el 70% de los empleos.

En lo que refiere a la meta de finalizar la violencia contra las mujeres y niñas, en el marco de *Spotli-*

ght Initiative, llevada adelante junto con ONU para eliminar la violencia sexual y basada en el género, incluida las prácticas dañinas y dolorosas, la UE coopera en Liberia, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, Uganda y Zimbabwe y también junto a la UA para brindar escala regional a la lucha contra la mutilación genital femenina y el casamiento infantil (European Commission, 2020f).

Considerando que género y energía sustentable son para la UE dos factores claves para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico, la CE puso en marcha el programa *Women and Sustainable Energy in Developing Countries*. El mismo apoya, con dieciocho millones de euros, tres proyectos ejecutados por ONG en once países africanos: “Women Increasing Sustainable Energy Access and Use”, “Breaking the barriers: Promoting women entrepreneurship in sustainable energy value chains through innovative approaches” y “Economic and Social Development of Women through Renewable Energy in the Sahel” (European Commission, 2018).

Asimismo, la CE ha contribuido a financiar diversas actividades de organizaciones no gubernamentales africanas que contribuyeron a generar información sobre las problemáticas de la mujer en el continente. Un ejemplo de esto es el estudio “*The State of African Women Report*” elaborado por la organización civil IPPF África en 2018.

A futuro, en un escenario donde la pandemia de covid-19 habrá profundizado las brechas de pobreza y la desigualdad de género, la nueva estrategia global con África del año 2020 prevé una continuidad en los lineamientos de acción de la AOD con foco en el empoderamiento económico y político de las mujeres y en la lucha contra la violencia que sufren:

La UE debe respaldar iniciativas concretas destinadas a reforzar las organizaciones de la sociedad civil y prestar apoyo a los defensores de los derechos humanos, poner fin a la impunidad, garantizar una reparación para las víctimas y fomentar la reconciliación. Se llevarán a cabo iniciativas para las mujeres y la juventud (incluida la infancia) y

en las que se garantice su participación, con miras a respaldar su empoderamiento económico, garantizar su participación activa en los procesos de adopción de decisiones en la vida cívica y política, promover la salud y los derechos sexuales y reproductivos y prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual relacionada con conflictos y la violencia de género (European Commission, 2020g, p. 13).

En este punto, es importante señalar que en el marco del diálogo birregional, la AOD de la UE se alinea con las prioridades de la UA, donde la igualdad de género y la lucha contra la violencia contra las mujeres ocupa desde fines de los noventa su propio lugar en la agenda regional. Entre los principios declarativos del acta constitutiva de la UA en el 2000 se incorporó la igualdad de género y en el año 2003, 49 jefes de estado y gobierno firmaron el “Protocolo de Maputo”,⁶ el cual es adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y tiene como propósito garantizar los derechos y la igualdad a las mujeres.

En esa ruta también debe considerarse la “Agenda 2063” de la UA, que plasma la visión del “Renacimiento Africano” y propone un plan de transformación estructural para el desarrollo inclusivo y sustentable, entre cuyos pilares se encuentra la igualdad de género. Asimismo, debe atenderse a otro hito: la “*AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028*”. La misma fue diseñada en el marco de la Agenda 2063 y plantea cuatro pilares centrales: maximizar oportunidades, resultados y dividendos e-tech; dignidad, seguridad y resiliencia; leyes efectivas, políticas e instituciones; liderazgo, voz y visibilidad.

De este modo, se indica que la igualdad de género es parte del accionar institucional de la UA y es posible señalar que ha tenido un fuerte impulso europeo en el marco del diálogo entre la UE y la UA. Vale aquí

⁶ De los 55 países del continente, a la fecha el protocolo fue firmado por 49 y ratificado por 40. Los países que no firmaron son: Botswana, Cabo Verde, Egipto, Malawi, Marruecos, Mauritania (African Union, 2020b).

retomar a Woodward y van der Vleuten cuando afirman que la igualdad de género es un condición que la UE requiere a sus socios externos para entablar vínculos económicos y políticos y que “the EU action plans, roadmaps and strategies for gender equality further demonstrate that it sees gender equality as a product for export” (2014, p. 69).

No solo el *mainstreaming* de género en la AOD financiada y ejecutada por la UE “exporta” la visión, valores y buenas prácticas hacia África, sino que también lo hacen los proyectos específicos que bajo el rótulo de “promoting gender equality beyond the EU”. De allí, que van der Vleuten, A. y van Eerdewijk (2014) subrayan que la promoción del interregionalismo es una parte constitutiva del rol de la UE como *normative power*, en particular cuando el vínculo es asimétrico y la organización regional más fuerte influye en las decisiones y políticas de su contraparte.

Esta asimetría en el vínculo interregional, venida del poder epistémico, ideológico, técnico y financiero que la UE detenta, se materializa particularmente en la AOD. Desde los inicios del sistema de cooperación internacional al desarrollo, la ayuda externa ha sido desplegada por actores, tanto estados como organismos internacionales, a partir de la generación de una institucionalidad que origina y difunde valores, prácticas y simbolismos particularmente de los países desarrollados a las regiones en desarrollo en respuesta, de acuerdo con Montúfar (2004) a tres factores centrales que se vinculan entre sí: los intereses y el poder del donante; las organizaciones internacionales; y las ideas. Siguiendo esta lógica, la difusión de valores y normas vinculados a la igualdad de género propios de la UE se plasman en la AOD destinada a África, procurando incidir de esta manera en la construcción de la agenda de género regional, tanto a nivel discursivo como en los enfoques a adoptar y en la formulación de los resultados esperados.

3. Algunos aspectos críticos en el camino de la cooperación

Los datos del incremento de la ayuda externa del CAD que tienen como propósito principal o significativo la igualdad de género es un hecho alentador

y, como se ha indicado en los apartados previos en este capítulo, la UE ha sido un actor destacado en este marco. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aún hay debilidades y obstáculos en la promoción de la igualdad de género a través de la cooperación internacional al desarrollo.

Uno de los puntos que señala la misma OECD (2020c) es que no hay una meta consensuada sobre qué porcentaje de la ODA debe orientarse a la igualdad de género, y que a pesar de que ciertos donantes han aumentado este porcentaje en los últimos años, en términos generales solo el 4% de la AOD bilateral tiene como objetivo principal lograr la igualdad de género, mientras que sólo el 34% de la ayuda bilateral es clasificada como significativa. Por otra parte, también debe considerarse que estas cifras provienen de las iniciativas en donde los oferentes indican que se vinculan con la temática de género, mientras que nada se sabe sobre aquellos programas y proyectos que no son relevados.

En este contexto de la AOD global, las acciones de la UE también presentan puntos que deben ser atendidos. De acuerdo a la evaluación realizada por la CE (European Commission, 2015b) sobre el primer PAG 2010-2015, el bloque no habría cumplido con el fuerte compromiso institucional de sostener la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tal como se había establecido en las políticas generales de cooperación al desarrollo, del propio PAG y de los ODM.

En tal sentido, en el informe se expresa que no se pusieron completamente a disposición la arquitectura necesaria y los incentivos suficientes para alcanzar estos objetivos y que se observaban debilidades tanto a nivel organización, como por ejemplo un escaso conocimiento del tema entre los funcionarios, como en las rendiciones internas en lo referente a implementación y monitoreo de resultados.

Asimismo, en el informe se indica que si bien se incrementaron significativamente los fondos destinados a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer y que se alcanzaron importantes avances en materia de género en ciertos

contextos y programas: “There are also significant questions about the quality of GEWE contributions, as gender analysis is rarely used to inform strategy and programming, and gender-sensitive indicators are not adequately integrated into programme/project results frameworks” (European Commission, 2015b, p. 7).

Considerando los resultados de esta evaluación, la CE redobló los esfuerzos y en la evaluación de medio término del PAG II (European Commission, 2018a) se exhibieron mejoras en el compromiso institucional de la UE. El informe subraya el refuerzo financiero complementario a diez delegaciones europeas seleccionadas para que lleven adelante acciones específicas de género (entre ellas 6 africanas Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Gambia, Santo Tomé y Príncipe y Tanzania) y la puesta en marcha del *EU Spotlight Initiative*. Esta evaluación institucional da cuenta de avances en relación al período anterior, pero también indica aspectos en los que se debe continuar trabajando.

Knowing that gender equality is a prerequisite for sustainable development, it is welcomed that the EU has stepped up its gender commitment. However, progress is slow and the share of projects with gender as a principal objective is at low levels. (Rosen, 2018, p. 344).

Junto a las revisiones de los organismos oficiales también deben considerarse otras perspectivas que evalúan el accionar europeo en el exterior y en particular en las iniciativas hacia África. En esta línea, podemos encontrar algunas críticas que señalan que la UE se ha ocupado en África de aspectos más vinculados al fortalecimiento de la mujer en la economía que a la violencia de género, en tanto se consideró que las soluciones para las inequidades de género devienen del crecimiento económico y la reducción de la pobreza (van der Vleuten, et al., 2014).

Por otra parte, al examinar el rol del género en la cooperación europea con el continente africano, Debusscher (2013) reflexiona sobre la representación de la mujer como víctima y la ausencia del va-

rón en los diagnósticos y programaciones, así como también la falta de cuestionamiento a la relación de género jerárquica predominante. A conclusiones similares arriban Cascone y Knoll al examinar el desarrollo del *EU Emergency Trust Fund (EUTF) for Africa*:

The prevailing assumption under which women are perceived as vulnerable beneficiaries, while also being the main actors of gender strategies without evidence of gender-sensitive analysis of the longer-term implications, is a problem. It risks perpetuating gender stereotypes of women as victims, while ignoring other vulnerable groups' needs. Projects thus ideally need to be based on comprehensive gender analyses and vulnerability assessments. (Cascone & Knoll, 2018, p. 29).

Desde una perspectiva más amplia sobre la AOD, también es posible señalar cuestiones que deben ser reexaminadas en torno al rol del *normative power* europeo en la generación de normas y valores de exportación. En primer lugar, considerando que se parte del supuesto eurocéntrico de que la UE promueve en sus vínculos exteriores “buenas” normas y prácticas que representan “el desarrollo”, lo cual replica la mirada paternalista que desestima los saberes y modos de vida del Sur, que tan perjudicial ha sido a la cooperación internacional al desarrollo.

En muchos países, los principios europeos no son compartidos, y el accionar de la UE como portador de la modernidad y la moralidad universal suelen ser un obstáculo importante para la tan mentada idea de “*promoting gender equality beyond the EU*”. Las configuraciones societales africanas, las creencias culturales y hasta el vínculo entre religión y Estado presentan grandes diferencias con la tradición europea, con lo cual no es posible pensar en una traspolación directa de saberes y prácticas societales y burocráticas. Como ejemplo retomamos a Babarinde (2019) cuando analiza el caso de ciertos gobiernos africanos, como Nigeria, Uganda y Zimbabwe, los cuales han resistido o rechazado la inclusión de los derechos del colectivo LGTBI (lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersexuales) como parte

de los derechos humanos o incluso aún mantienen legislación que criminaliza a estos ciudadanos.

En la misma línea de reflexión crítica sobre la AOD, si se considera que la UE y sus miembros individualmente son los mayores donantes de ayuda externa en África, se debe tener en cuenta el poder blando que ejercen las instituciones europeas para que los gobiernos y actores de la sociedad civil africanos se adapten y compartan los principios y prácticas impulsados por Europa so pena de dejar de recibir financiamiento o, en un *linkage* de temas, no obtener, por ejemplo acceso al mercado de la UE. Tal como afirma Sogge, entre las normas no escritas de la AOD encontramos que la misma es proporcionada discrecionalmente por el donante, que es este el que elige y define los temas prioritarios en última instancia como así los procedimientos y los medios y que “los donantes tienen derecho a boicotear a los estados considerados indeseables” (2009, p. 15).

En consecuencia, se debe estar atento a que, a pesar de una década de nuevos consensos sobre la agenda de la ayuda, el poder coercitivo donante-receptor continúa vigente tanto como la lógica de la zanahoria y el garrote, y que a pesar de las buenas intenciones y extendidos compromisos morales universales, la UE no escapa por completo a estas dinámicas imperantes que son funcionales a los intereses económicos, políticos y geopolíticos de los grandes oferentes de ayuda internacional.

4. Consideraciones finales

La igualdad de género es una temática que se ha posicionado como transversal en la agenda de la eficacia y la eficiencia de la ayuda en los últimos años. Los países del DAC y entre ellos la UE, han promovido la transversalidad de género en la planificación y ejecución de sus acciones de AOD alrededor del mundo. El continente africano, en tanto, siendo el principal receptor de ayuda del mundo y en particular de la UE y sus estados miembros, ha recibido importantes porcentajes de ayuda europea con el propósito de alcanzar la igualdad de género en el marco de los ODM y los ODS.

Considerando dicha situación, el presente trabajo se propuso analizar la presencia de la proble-

mática de la igualdad de género en las políticas de cooperación internacional al desarrollo de la UE y observar cómo la misma se ha materializado en las políticas de ayuda desplegadas en África.

El recorrido realizado a través de los tratados y declaraciones da cuenta de la relevancia de la igualdad de género entre los principios de la UE, en tanto la fuerte presencia en programas específicos y en acuerdos con terceros países evidencian un contenido significativo que posiciona a Europa en un rol de *normative power*. En este sentido, si bien la transversalidad de género en la política de cooperación al desarrollo europea puede no haber alcanzado aún los resultados transformadores que se esperaban, el *mainstreaming* ha jugado un rol importante en la promoción de la igualdad de género entre sus socios, entre ellos África.

En el continente africano no solo se despliegan programas marco que responden a las líneas estratégicas trazadas en el JAES y que son planificados y ejecutados cumpliendo con el principio de transversalidad, sino que además a partir de 2010 se han puesto en marcha proyectos específicos orientados a disminuir la brecha de género y la violencia contra las mujeres en el continente.

Asimismo, podemos señalar que la UE ha ejercido una influencia notable en la definición tanto de las problemáticas de género como de sus posibles respuestas en África, a través de la promoción de conocimientos y procedimientos que son expresados en numerosos análisis e informes elaborados a partir de las fortalezas que tienen sus recursos humanos, tecnológicos y financieros. En función de los documentos y datos analizados es posible afirmar que la UE ha incidido en la generación de la agenda africana de género en la última década a través de mecanismos de promoción de valores y conocimientos que han moldeado expectativas y prácticas en África en línea con lo consensuado internacionalmente en pos del logro de los ODS.

Más allá de lo expuesto, no hay que perder de vista que si bien la difusión de los valores y normas europeos a través de la AOD ha sido sistemática, los

países receptores también juegan un rol esencial al momento de aceptar, adoptar e internalizar los principios europeos que son exhibidos como universales y contemporáneos. Es decir, se precisa una visión compartida entre los actores que es posible encontrarla entre la UA y la UE como grandes organismos regionales, pero que es mucho más difusa, y hasta en cierto punto inexistente, en el vínculo entre Europa y algunos países africanos y entre Estados europeos y sus contrapartes de África.

Asimismo, se debe tener en cuenta que en este artículo consideramos particularmente la relación interregional entre la UE y la UA y la forma en que la igualdad de género se plasma en el plano institucional, pero que la creación y difusión de valores y prácticas también tiene lugar a través de organismos internacionales, gobiernos nacionales y subnacionales y de actores transnacionales no gubernamentales, tales como los movimientos sociales y las ONG, es decir, en un juego multinivel con múltiples actores.

Finalmente, es necesario subrayar que en este trabajo la perspectiva africana sobre la cooperación europea recibida no ha sido abordada en profundidad, un aspecto fundamental para la comprensión de la problemática de la AOD y de sus impactos en cada actor en particular, así como tampoco fue contemplada la vinculación entre las diferentes dimensiones del desarrollo –comercio e inversiones, migración, cambio climático, entre otras– y la cuestión de género. Por tanto, quedan abiertas múltiples avenidas de investigación planteadas para futuros trabajos que permitirán una mejor comprensión del rol de la cooperación internacional en el desarrollo africano.

Referencias

- African Development Bank –AFDB– (2015). *Africa Gender Equality Index 2015*. https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African_Gender_Equality_Index_2015-EN.pdf [Consultado el 14/02/2020]
- African Union AU. (2000). *Constitutive Act of the African Union*. https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf [Consultado el 04/02/2020]
- African Union AU. (2020a). *AU Strategy for Gender Equality & Women's Empowerment 2018-2028*. https://au.int/sites/default/files/documents/36817-doc-52569_au_report_eng_print.pdf [Consultado el 20/02/2020]
- African Union AU. (2020b). *List of countries which have signed, ratified/acceded to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples Rights on the Rights of Women in Africa*. <https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-women-africa> [Consultado el 28/03/2020]
- Babarinde, O. (2019). *New Directions in EU-Africa Development Initiatives*. En S. L. Beringer, S. Maier, & M. Thiel (eds.), *EU Development Policies. Between Norms and Geopolitics* (111-134). Palgrave Macmillan.
- Beringer, S., Maier, S. & Thiel, M. (eds.). (2019). *EU Development Policies. Between Norms and Geopolitics*. Palgrave Macmillan.
- Cascone, N. & Knoll, A. (2018). *Promoting gender in the EU external response to migration: The case of the Trust Fund for Africa*. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ECDPM-DP233-October-2018-Promoting-gender-in-the-EU-external-response-to-Migration-Trust-Fund-for-Africa-1.pdf> [Consultado el 31/01/2020].
- Debusscher, P. (2013). *Gender equality in European Union development policy: ¿incorporating women's voices or confirming hierarchies?* *Afrika Focus*, 26(2), 31-45.

- Debusscher, P. (2014). Gender Mainstreaming in EU Development Policy towards Southern Africa and South America. En, A. van Eerdewijk, A. van der Vleuten, C. Band. (eds.), *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa* (pp.93-117). London: Palgrave Macmillan
- Dion, V. (2011). *Gender Equality and Development Cooperation in the European Union*. <https://www.karat.org/wp-content/uploads/2012/02/Brief-on-EU-and-Gender-Equality.pdf> [Consultado el 29/01/2020].
- European Commission EC.CE (2020a). *International Cooperation and Development. Topics*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/our-work/topics_en [Consultado el 06/02/2020].
- European Commission EC.CE (2020b). *International Cooperation and Development. Gender Equality*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/sdg/gender-equality_en [Consultado el 19/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020c). “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025”. Bruselas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=EN> [Consultado el 25/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020e). *International Cooperation and Development. Empowering women and girls*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/empowering-women-and-girls_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC.CE (2020f). *International Cooperation and Development. Ending violence against women and girls*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/ending-violence-against-women-and-girls_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC.E (2020d). *International Cooperation and Development, Africa-EU cooperation*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/africa-eu-cooperation_en [Consultado el 26/03/2020]
- European Commission EC. (2007). *The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy*. https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf [Consultado el 21/01/2020]
- European Commission EC. (2015a). *Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020, SWD (2015)*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf [Consultado el 10/02/2020]
- European Commission EC. (2015b). *Gender Equality and Women's Empowerment in Partner Countries*. http://www.oecd.org/derec/ec/Evaluation-cooperation-ec-gender-en.pdf?utm_source=%20EVALNEWSMAY2016&utm_medium=email&utm_content=ECgenderequality&utm_campaign=EVALNEWS [Consultado el 21/01/2020]
- European Commission EC. (2018). *EU Gender Action Plan II. Gender Equality and Women's Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016-2020*. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-gap-2017_en.pdf [Consultado el 20/01/2020]
- Hänggi, H., Roloff, R., & Rüländ, J. (2006). *Interregionalism and international relations*. Routledge, London, New York.
- International Planned Parenthood Federation Africa Region—IPPF. (2018). *The State of African Women Report, Nairobi*. <https://www.ippfar.org/resource/state-african-women-report>
- Lechini, G. (1989). *Así es África. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina*. Buenos Aires: Editorial Fraterna.
- Lister, M. & Carbone, M. (2006). *New Pathways in International Development Gender and Civil Society in EU Policy*. Ashgate.
- Mangala, J. (2013). *Africa and the EU: A Strategic Partnership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Montúfar, C. (2004). Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo. En, Gómez. (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, Contrahegemonía, Perspectivas* (pp.245-258), CLACSO.

- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2015). *From commitment to actions: Financing gender equality and women's rights in the implementation of the Sustainable Development Goals*. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/From%20commitment%20to%20action%20FINAL.pdf> [Consultado el 22/03/2020]
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2019a) *Development finance for gender equality and women's empowerment: A snapshot*. <https://www.oecd.org/development/gender-development/Development-finance-for-gender-equality-2021.pdf> [Consultado el 20/01/2020]
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2019b). *Development Aid at a Glance. Statistics by región*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf>
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020a). Gender-related aid data at a glance. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/gender-related-aid-data.htm> [Consultado el 20/01/2020].
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020b). *Aid data at a glance*. https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1 [Consultado el 23/03/2020].
- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2020c). *Putting Finance to Work for Gender Equality and Women's Empowerment: The Way Forward*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/fofa4d91-en.pdf?expires=1585404421&id=id&accname=guest&checksum=DEDD-8B32AD36EF18C5349B6238ADF169> [Consultado el 28/03/2020].
- Pastor, I., Román, L. y Zapata, M. (2017). *Políticas de Igualdad de Género e Integración en Europa y América Latina*. Thomson Reuters-Aranzi.
- Rosen, A. (2018). Europe Union The modernisation of European development cooperation: leaving no one behind? In (Reality of Aid 2018 Report eds.). *The Changing Faces of Development Aid and Cooperation: Encouraging Global Justice or Buttressing Inequalities?* (341-348), Ibon International.
- Van der Vleuten, A., van Eerdewijk, A. & Roggeband, C. (2014). *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa*. London: Palgrave Macmillan.
- Woodward, A. & van der Vleuten, A. (2014). EU and the Export of Gender Equality Norms: Myth and Facts. En A. van Eerdewijk, A. van der Vleuten, C. Band. (eds.), *Gender Equality Norms in Regional Governance Transnational Dynamics in Europe, South America and Southern Africa* (pp.67-93). London: Palgrave Macmillan

Sitios web consultados

- The Africa-EU Partnership: <https://www.africa-eu-partnership.org/>
- EU Aid Explorer: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>
- African Union. Agenda 2063: <https://au.int/agenda2063>
- OCDE Development finance data: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>

Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados

Visions and debates on South-South and triangular cooperation
Governmental, social and private actors

IUDC-UCM y Editorial Lo Libros de la Catarata. Madrid 2020.
Tahina Ojeda Medina (editora).

Debora Fagaburu¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Reseña

Recibido: noviembre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

¹ Mg. en Cooperación Internacional por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Becaria Doctoral en Desarrollo Económico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por el Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes (DEYA-UNQ). Investigadora en el Programa “Estudios sobre el desarrollo económico argentino y latinoamericano: procesos, instituciones, actores y políticas” (UNQ-DEYA). Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: deborafagaburu@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8418-9426>

Cómo citar:

Fagaburu, D. (2021). Reduciendo desigualdades. Otros derechos y otros desarrollos [reseña del libro *Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular. Actores gubernamentales, sociales y privados* de T. Ojeda Medina (ed.)]. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 177-180

DOI: [10.21500/23825014.5726](https://doi.org/10.21500/23825014.5726)

Resumen

El objetivo de este texto es reseñar *Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular: actores gubernamentales, sociales y privados*, un libro de carácter académico editado y coordinado por la Dra. Tahina Ojeda Medina y publicado en julio de 2020 por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid y la Editorial Los Libros de la Catarata. En el marco de las teorías de las Relaciones Internacionales, la obra compila los trabajos de un grupo de autores dedicados a la investigación y a la asistencia técnica sobre el campo de estudio de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular latinoamericana e iberoamericana. En el contexto de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los seis capítulos manifiestan diversas estrategias teóricas y prácticas para decodificar las motivaciones, intereses y objetivos de los diferentes actores inmersos en los procesos de estas modalidades de cooperación. Con una perspectiva crítica, los trabajos de la obra resaltan los desafíos que enfrentan los países del Sur para adaptarse y apropiarse de la Agenda 2030, pero también la existencia de capacidades instaladas y experiencias que brindan un piso de oportunidades para mejorar la eficiencia y la eficacia de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular de mano de actores clave a nivel intergubernamental. Ello conduce a destacar el vínculo entre política exterior, la política de cooperación y su influencia en las actuaciones de los Estados y los diversos actores intergubernamentales en el plano doméstico, así como el relacionamiento entre aquellos y actores del sector privado y organizaciones de la sociedad civil. En conclusión, el libro combina la teoría y la práctica de la cooperación sur-sur y de la cooperación triangular en América Latina e Iberoamérica resaltando, por un lado, la multiplicidad de actores que se sumergen en su implementación desarrollando un juego de roles de acuerdo a intereses que pueden ser conflictivos pero complementarios, y por otro lado, los aportes de estas ejecuciones al logro de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues pueden ser



poco visibles pero contundentes. Por todo ello, la lectura de *Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular: actores gubernamentales, sociales y privados* es altamente recomendable, no solo para los miembros de la academia, sino también para los *policy makers* y los diversos actores que la practican, a los fines de comprender de forma más integral su accionar en los procesos de estas modalidades de cooperación e identificar respuestas a los actuales desafíos del sistema internacional.

Palabras clave: Cooperación sur-sur; Cooperación triangular; Actores; Agenda 2030; Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Visiones y debates de la cooperación sur-sur y triangular: actores gubernamentales, sociales y privados es una obra académica publicada en julio de 2020 por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) y la Editorial Los Libros de la Catarata.

El libro de 138 páginas es un producto de investigación realizado por un equipo con una indiscutible trayectoria en el estudio de la cooperación sur-sur (CSS) y de la cooperación triangular (CT) latinoamericana e iberoamericana. Sus autores amalgaman una sólida carrera profesional que combina la investigación académica con la asistencia técnica, lo que les permite aportar una visión poliédrica y situada en la realidad de los actores analizados en los seis capítulos que componen la obra.

El objetivo central de este libro es examinar con un enfoque de Relaciones Internacionales las diferentes visiones y perspectivas de los actores gubernamentales, sociales y privados sobre la CSS y la CT en el marco de la actual Agenda 2030. Con ese fin, se presentan importantes claves teóricas y prácticas que permiten comprender las motivaciones, los objetivos y los intereses que guían a los actores en sus actuaciones de cooperación.

El texto de presentación, a cargo de Tahina Ojeda Medina, editora y coordinadora de la obra, expone el marco de análisis que orienta la investigación de los autores, poniendo el foco en aspectos medulares de la compleja realidad que enfrentan los actores de la CSS y la CT en los sistemas nacional e internacional

de cooperación para el desarrollo. Pone de relieve la heterogeneidad de actores existentes en la práctica de estas modalidades de cooperación y la evidente asimetría entre ellos, de cara a la visibilidad y grado de participación en las etapas de la política de cooperación de los países latinoamericanos. En este sentido, Ojeda refiere a la necesidad de ampliar y profundizar el debate sobre el concepto de actor con que habitualmente se abordan los estudios de la CSS y la CT "... valorando a todos aquellos grupos que tienen la capacidad de cumplir una función internacional de carácter significativo y que poseen cualidades para crear relaciones y espacios esenciales para la sociedad internacional en cada momento histórico" (p. 12).

Tras la mencionada presentación el libro marca una ruta de estudio organizada en tipos y categorías de actores. El capítulo 1 "La cooperación sur-sur y triangular para el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030: tensiones y acciones pendientes" fue realizado por Javier Surasky (Argentina). Este capítulo presenta un análisis integral y comparativo entre los elementos centrales y el discurso de la Agenda 2030 con los de la CSS y la CT reflejado en los resultados de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Sur-Sur (PABA+40). Sustenta,

por un lado, que el resultado del proceso de paulatina difuminación de la ambición de la Agenda 2030 afecta con especial intensidad a los países del Sur. Por otro, que dichos países no han sido capaces de promover un espacio de contestación a ese proceso ni de adaptar las propias estructuras de la CSS a las demandas de cambio que surgieron de la Agenda 2030 (p.20)

El capítulo 2 "El Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS): espacio integrador y promotor de la cooperación" estuvo a cargo de Fernando Nivia-Ruiz (Colombia). Se centra en el estudio del PIFCSS como actor intergubernamental iberoamericano de especial relevancia para la CSS y la CT y su gobernanza. El autor detalla el rol del PIFCSS en la promoción de la cooperación

y sintetiza las principales ganancias, deudas y retos del PIFCSS en su primer decenio.

Sin duda, el Programa ha contribuido a posicionar la CSS y CT que realizan los países de la región, aportando diversos recursos técnicos para que éstos puedan lograr mayores niveles de implementación, y fundamentalmente, mejores resultados en la cooperación ... En medio de sus transformaciones, el PIFCSS deberá asegurar que sus esfuerzos políticos y técnicos contribuyan, cada vez más, a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 (p. 55)

El capítulo 3 “Los actores (inter)gubernamentales como protagonistas de la cooperación sur-sur” es escrito por Juan Pablo Prado Lallande (México). El autor presenta una interesante reflexión sobre la relación entre política exterior y política de cooperación y su influencia en las actuaciones de los Estados y los actores intergubernamentales (nacionales, regionales y globales). Plantea que la CSS y la CT

tiene como objeto principal satisfacer intereses y preferencias del ámbito político y público, en convergencia con propósitos concomitantes por parte de países estratégicos, y eventualmente, mediante el respaldo de instancias regionales o mundiales intergubernamentales. La implicación de ello es que los principales protagonistas sean actores (inter)gubernamentales... Ello remite a que el eje referencial de la CSS, al ser de carácter predominantemente oficial, conlleva a que sus actuaciones obedecen a propósitos domésticos, necesidades estratégicas de los países socios y a responsabilidades globales, en donde sobresalen los ODS (p. 60)

El capítulo 4 “Protagonismo en ascenso de los gobiernos locales y regionales en la cooperación sur-sur y triangular” va de la mano de Tahina Ojeda Medina (Venezuela – España). Su hipótesis central es que

la amplia trayectorias que los GLR [Gobiernos Locales y Regionales] latinoamericanos tienen en la cooperación descentralizada y transfronteriza, sumado a su participación en importantes redes internacionales de incidencia política, con foco en el desarrollo sostenible, los convierte en actores con la capacidad necesaria para sumarse a las alianzas multiactor para la promoción de la sostenibilidad en sus territorios. A pesar de que los GLR quedan eclipsados por los Estados nacionales, sus estrategias de acción exterior y de paradiplomacia están siendo especialmente relevantes para conseguir mayor visibilidad e incidencia en la agenda internacional del desarrollo y la cooperación (p. 83).

El capítulo 5 “Actores del sector privado en la implementación de la cooperación sur-sur y triangular” es de la autoría de Jorge Pérez-Pineda (México). Destaca que a pesar de que la participación del sector privado en la cooperación internacional parece novedosa, lo cierto es que al menos en el presente siglo, se ha hecho más visible y relevante a partir del Pacto Mundial de Naciones Unidas de 1999 ... [y los ODS]. (p. 100)

En este capítulo se precisan aspectos conceptuales relevantes para comprender al sector privado en la CSS y la CT, así como una selección de proyectos que facilitan la identificación de modelos y tipologías de trabajo de estos actores en su relación con los ODS.

El capítulo 6 “Agentes sociales de la cooperación sur-sur: experiencias del caso latinoamericano” fue realizado por Bruno Ayllón Pino (España). En el texto se destaca que Aunque desde el año 2008, los Foros Internacionales de debate sobre eficacia de la ayuda hayan destacado la función que las OSC [organizaciones de la sociedad civil] cumplen, posibilitando que la población reclame sus derechos, ayudando a configurar políticas y alianzas para el desarrollo y fiscalizando su ejecución, su rol en la CSS es todavía marginal y poco incentivado. (p. 119)

Es por ello que el capítulo considera las particularidades de varios actores sociales, como los sindicatos y las fundaciones filantrópicas de los países del Sur, que son poco conocidos en comparación a otros actores como las ONG o las Universidades, al tiempo que señala las dificultades que enfrentan las OSC en la CSS en América Latina.

Finalmente, reseñar que la obra en su conjunto reporta gran utilidad para los estudios y trabajos sobre la CSS y la CT en América Latina, tanto para los profesionales del sector como para los estudiantes de grado y posgrado. Tiene como valor añadido que compila en una misma obra reflexiones sobre una diversidad de actores que no es habitual conseguir reunidos, aportando, además, perspectivas críticas sobre el rol que desempeña cada uno de ellos en la práctica de la CSS y la CT. Otro elemento significativo es el esfuerzo por incluir de manera transversal en toda la obra la conexión con los debates más remarcables y vigentes de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este es un libro con rigor académico que se preocupa por precisar los conceptos claves con los nexos causales y las tendencias en las Relaciones Internacionales y la Cooperación Internacional para el Desarrollo, por ello es altamente recomendable su lectura para ampliar la comprensión de los actores que le dan vida a la CSS y a la CT.

La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? The tyranny of Merit: what has become of the common good?

Michael J. Sandel

Nina Ferrer Araújo¹

Copyright: © 2021

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo.
Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](#) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Reseña

Recibido: noviembre de 2021

Revisado: noviembre de 2021

Aceptado: diciembre de 2021

Autora

1 Abogada, especialista en Derecho comercial, magister en Género, sociedad y políticas Públicas; Diplomatura superior en Ciencias Sociales, candidata a Doctora en Humanismo. Humanidades y persona. Actualmente docente investigadora del grupo GIELACID y Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de San Buenaventura Cartagena.

Correo electrónico: nina.ferrer@usbctg.edu.co

Orcid: [0000-0002-0829-0546](https://orcid.org/0000-0002-0829-0546)

Cómo citar:

Ferrer Araujo, N. (2021). La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? [reseña del libro La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? de Michael J. Sandel]. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 8(2), 181-184

DOI: [10.21500/23825014-5769](https://doi.org/10.21500/23825014-5769)



Resumen

La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? de autoría de Michael Sandel, es un ensayo que gira en torno a la crítica de la meritocracia como elemento básico de la sociedad liberal estadounidense. La idea del mérito implica un contenido aspiracional según el cual las sociedades serán dirigidas y premiarán siempre a los mejores; sin embargo, en razón a esta *aspiración* es posible aceptar una cierta desigualdad material, porque el Estado garantizará a las personas sin importar esas desigualdades, las mismas oportunidades para triunfar, presupuesto que desconoce la gran evidencia fáctica del peso de las condiciones socio económicas y del azar en el *éxito*.

La crítica al mérito en sí misma no es un debate novedoso, el cuestionamiento a la posibilidad de ascenso social en los estados liberales con un férreo sistema de herencias de bienes y poder es incluso obvio; sin embargo lo particular del trabajo de Sandel es el énfasis que pone en la meritocracia como posible causa de la indignación colectiva que ha llevado a fenómenos populistas como el ascenso a la Casa Blanca de Donald Trump o el Brexit, apalancados en todo caso por ideas contra progresistas. A pesar de lo dudoso que puede ser considerar esta relación causal, muchos temas relevantes son abordados, tales como la existencia de un élite académica en Estados Unidos, su influencia en la política, el exagerado credencialismo, la corrupción ideológica de la meritocracia en el Sistema Educativo y Laboral, entre otros.

Palabras clave: Meritocracia, liberalismo, Comunitarismo, Filosofía Política.

Abstract

The tyranny of merit: what's become of the common good? by Michael Sandel, is an essay that analyze the meritocracy system as a basic element of liberal societies like USA. The idea of merit implies an aspirational content according to which societies will be governed by *The best*, and will always reward *The best*; however, due this aspiration, it can afford a certain inequality, because The Liberal State will guarantee the same opportunities to success, an assumption that ignores the

great evidence that proof the influence of socio economic conditions and the luck in the process of get The success.

The criticism of merit isn't a new debate; however the particularity of Sandel's work is the emphasis he places on meritocracy as a possible cause of the collective indignation that has led to populist phenomena such as the rise to the White House of Donald Trump or Brexit, leveraged in any case by ideas against progressives. Despite how doubtful it may be to consider this causal relationship, many relevant issues are addressed, such as the existence of an academic elite in the United States, its influence on politics, the credentialism, the ideological corruption of meritocracy in the labor and education system.

Keywords: Meritocracy, Liberalism, Communitarianism, Political Philosophy.

La tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común? publicado por primera vez en su versión en inglés en septiembre del 2020, traducido tan solo meses más tarde a su versión en castellano, e impreso por primera vez por Penguin Random House para Colombia en febrero del 2021, tal como títulos anteriores de Michael J. Sandel, ha generado durante todo el 2021 una polvareda de discusiones en las esferas académicas, en especial en el plano de las ciencias jurídicas y de la filosofía política latinoamericana.

Pero ¿cuál ha sido el motivo de este torbellino de discusiones? ¿qué ha originado que incluso en las conversaciones informales entre juristas y profesionales cercanos a la filosofía política salga a relucir este ensayo? En primera medida el autor del texto. Sin duda alguna, uno de los elementos que ha incidido en la gran popularidad del texto, ha sido Michael J Sandel, uno de los más leídos en la filosofía política¹ quien además tiene un proyecto audiovisual que se encuentra libre en la plataforma youtube en el que comparte su famoso curso sobre Justicia.

Sandel también es reconocido como una de las críticas más consistentes a la teoría de la Justicia de Jhon Rawls. Para Sandel, si bien es clara la importan-

¹ Actualmente ocupa la cátedra Anne T. y Robert M. Bass de Ciencias Políticas en la Universidad de Harvard, además es uno de los autores de gran referencia en materia de Teoría de la Justicia, quizás el más reconocido comunitarista y recientemente ganador del premio Princesa de Asturias de Ciencias Sociales en el 2018.

cia de la existencia de los derechos y las libertades, el cuestionamiento es sobre si la existencia, justificación y determinaciones de tales derechos no implica una concepción particular de la vida buena. Es decir, el ataque de Sandel es directo a la imposibilidad fáctica de la existencia de los conceptos claves de la tesis de Rawls (la posición original y el velo de la ignorancia),² caracterizados por la idea de "neutralidad".

También goza de fama el autor, por sus trabajos críticos contra algunas características del liberalismo, la relación de mercado, el capitalismo, la sociedad global y en especial por su esfuerzo en poner la filosofía política como eje del análisis de los sucesos contemporáneos de Estados Unidos y al alcance de la ciudadanía común. Todos estos rasgos se hacen presentes en sus obras, incluyendo "La Tiranía del Mérito ¿qué ha sido del bien común?" (un ensayo de siete capítulos que inicia su introducción (Conseguir entrar) con la narración de uno de los sucesos más vergonzosos por los que atravesó recientemente el sistema educativo de Estados Unidos.

En marzo de 2019, mientras los estudiantes de último curso de secundaria aguardaban las respuestas a sus solicitudes de ingreso en las universidades, varios fiscales federales hicieron un sorprendente anuncio. Acusaron formalmente a treinta y tres padres y madres adinerados de haber participado en un sofisticado plan para conseguir la admisión de sus hijos en universidades de élite como Yale, Stanford, Georgetown o la del Sur de California (USC).³

Este párrafo de inicio, de manera inmediata posiciona al lector más o menos informado de la estructura del sistema educativo de Estados Unidos, en una postura de indignación o al menos de

² Puede consultarse más sobre este debate en su primera obra "Liberalismo y los Límites de la Justicia" publicado en 1982, también en el capítulo 29 "En recuerdo de Rawls" del libro Filosofía Pública. Ensayos sobre moral en Política del año 2018, también en el capítulo "En Defensa de la Igualdad" del libro Justicia de 2009

³ Extracto Literal de la introducción "Conseguir entrar" del texto "La Tiranía del Mérito" ¿Qué ha sido del bien común?. Autor Michael Sandel, versión en español de Penguin Random House, 2021. Página 15.

incomodidad, la razón es que siente que el sagrado sistema de meritocracia que fundamenta el acceso a la educación superior de nivel profesional está en tela de juicio por la “corrupción” de un grupo despiadado de “ricos”. La meritocracia es un elemento básico del discurso liberal, necesario para su justificación. La ciudadanía puede aceptar más fácilmente la existencia material de condiciones de desigualdad, en la medida que tiene las aspiración a que de manera autónoma con sus acciones, será merecedor del éxito, sin importar haber nacido en condiciones de pobreza.

La meritocracia, es algo así como el eslogan de barbie “sé todo lo que quieras ser”, es la creencia en la posibilidad no solo de lograr el éxito sino también de ascenso y movilidad, en si mismo pareciera una idea maravillosa, dice el mismo Sandel que no hay nada de malo en querer contratar siempre a los mejores, o garantizar el acceso a las “mejores” universidades de “los mejores”. Sin embargo, ya luego el autor va a construir un argumento para demostrar que ese escandalo de los 33 padres y madres adineradas, es reprochable por la forma como se llevó a cabo por una “puerta trasera” sin embargo, nada diferente a aquello que se permite por la “puerta delantera” de las donaciones, los costosos cursos para mejorar las probabilidades de ingreso, en fin, los efectos reales de la ventaja socioeconómica para definir el ingreso a las universidades de élite, de donde surgen además los profesionales de élite que gobiernan a su país (Estados Unidos).

Uno de los elementos más interesantes de la tesis de “La Tiranía del Mérito” es el cuestionamiento de conceptos que fundamentan la meritocracia, tales como el concepto de “mejores”, es decir, para Sandel la definición material de quienes son los “mejores” está determinada por factores que son ajenos a la voluntad del individuo, tales como las condiciones socio económicas, la valoración que haga el mercado de ciertas habilidades y destrezas como más deseables que otras etc. De ahí la necesidad de comprender el azar como un elemento del “éxito”.

También, resulta particularmente atractivo el interés por desentrañar ese lado oscuro en la merito-

cracia, materializado en la soberbia del exitoso (soy rico y exitoso porque lo merezco más que quienes no lo son) y en la correlativa humillación y resentimiento de quienes lo son menos o no lo son (tendencia a sentirse culpable por los infortunios y a envidiar y odiar el éxito de los demás). También se materializa en la competencia constante, en la necesidad de acumular incluso títulos académicos (la importancia del credencialismo). La frase “déseame éxito porque la suerte es para los mediocres” bien puede recoger este lado oscuro de la meritocracia que viene señalado por Sandel.

Michael Sandel es un autor cuya lectura siempre será encantadora; sin embargo en este texto dejó algunos elementos abiertos y argumentos en el aire. El primero de ellos, y quizás el más notorio, endilga a la meritocracia la mayor parte de la responsabilidad por la pérdida de la fe en el *progresismo* y crea una clase social “la élite académica” a la que pareciera convertir en una agresora universal haciendo de los sexistas, machistas, homófobos, racistas, religiosos radicales, supremacistas y demás grupos contralibertarios, casi que en víctimas de las prácticas de esa élite. Al menos así se siente en el capítulo denominado “la retórica del ascenso” y el “credencialismo”.

También en cierta medida forza una relación causa efecto entre la meritocracia y el gran inconformismo ciudadano que permitió el ascenso a la Casa Blanca de Donald Trump o la salida del Reino Unido de la Unión Europea; no se trata de negar la relación entre las falsas promesas del liberalismo y la indignación ciudadana; pero también es necesario observar otras variables determinantes como las crisis laborales, la pérdida masiva de empleo, el extractivismo, las crisis ambientales, el racismo, el supremacismo, la xenofobia, la misoginia, la manipulación a través de los medios de comunicación entre otras.

Aunque hay una posibilidad de extrapolar algunos elementos de la lectura para realizar un análisis de la situación en Colombia, “La tiranía del Mérito” es un texto intimista, que intenta presentar una radiografía de la situación de Estados Unidos y del impacto de la meritocracia en el sistema educativo y

laboral,⁴ que en ese sentido debe comprenderse, sin tendencia a las generalizaciones o las universalizaciones, porque claramente excede también la intencionalidad del autor.

Aún así ¿por qué causa tanto revuelo el texto en Latinoamérica y en Colombia? Si no es nuestra realidad la que se muestra ¿Qué ha levantado tanta ampolla? La idea de ir contra el mérito no es nueva; sin embargo Sandel la renueva con ejemplos de situaciones sacados de aquello que íntimamente han constituido el “sueño americano” que a la fuerza se ha convertido en el “sueño latinoamericano” la aspiración oculta de aquellos que se consideran “élites” criollas con afanes de vivir bien, al mejor estilo “americano” y la aspiración consciente de quienes migran en búsqueda del país dónde ellos suponen que *todos/as tienen una oportunidad*.

“La idea que nuestro destino refleja nuestro mérito está muy arraigada en las intuiciones morales de la cultura occidental”⁵ por esta razón un texto inteligentemente denominado “La tiranía del mérito ¿qué ha sido del bien común?” llama a la lectura, al posicionamiento y al debate académico, a la conversación entre colegas y a la reflexión personal, incluso a preguntarnos ¿hago parte de esta pseudo élite académica, credencialista criolla que está impulsando con otras muchas causas el retorno a los autoritarismos? También quedan insinuados otros debates, como el mesianismo, que ha hecho de los Estados Unidos, los garantes de la paz, seguridad y la democracia, y en contrario ha alimentado la cruel escalada de violencia mundial a partir del 2001.

⁴ Es importante anotar que el intento por ser radiografía, tiene el inconveniente de un análisis de tipo sociológico que no profundiza en las cifras y una lectura parcial y parcializada de las cifras, adornada más con evidencia anecdótica que con lógicas disciplinares. Esto puede deberse al estilo de escritura, tipo ensayo filosófico; sin embargo, se descuida tanto el análisis, al punto que parece forzarse la lectura estadística, para apoyar la tesis principal del autor.

⁵ Extracto literal de la página 49, del texto *La Tiranía del Mérito ¿Qué ha sido del bien común?*, capítulo “Grande por Bueno” Breve Historia Moral del Mérito. Autor Michael Sandel, versión en español de Penguin Random House, 2021.