

Aproximación al papel de la sociedad civil en la gobernanza global y el multilateralismo

Iniciativa PNUD-ART en Uruguay

Aitana Romero Corpa

Memoria del Máster en Estudios Internacionales

Curso 2013-2014

Trabajo dirigido por: INMA BAYARRI.

«Nuestro tiempo exige una nueva definición de liderazgo, de liderazgo mundial. Exige una nueva constelación en la cooperación internacional: gobiernos, sociedad civil y sector privado trabajando juntos en pro de un bien colectivo mundial».

Secretario General Ban Ki-moon.

Discurso en el Foro Económico Mundial, 29 de enero de 2009.

Resumen

En la actualidad el multilateralismo está siendo revisado desde varios enfoques críticos que hablan de la existencia de una crisis de las instituciones internacionales. Estos enfoques destacan la necesidad de realizar cambios en la arquitectura mundial, especialmente en las Naciones Unidas, con el objetivo de mantener su legitimidad en el ámbito internacional. En este Proyecto de Investigación se pretende analizar hasta qué punto la sociedad civil debe contar con mayor protagonismo en el multilateralismo, y en qué grado es un aporte relevante en la mejora de la gobernanza global.

Tras el análisis de la documentación especializada sobre el tema y el Proyecto de “Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía”, de la Iniciativa ART del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en Uruguay, se concluye que la participación de la sociedad civil, no sólo es relevante, sino que puede resultar imprescindible en el fortalecimiento de la gobernanza global, nacional y local. De la misma forma es importante que las Naciones Unidas mantengan el liderazgo de la agenda política internacional, aunque influenciada por las organizaciones de la sociedad civil.

Índice

RESUMEN	5
ÍNDICE	6
1. GLOSARIO	7
2. INTRODUCCIÓN	10
3. EL SISTEMA INTERNACIONAL EN SITUACIÓN DE CRISIS	14
3.1. Multilateralismo y Gobernanza Global	15
3.2. La Sociedad Civil y las Naciones Unidas	18
3.3. Nuevo Multilateralismo	23
4. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	27
4.1. Eficacia de la Ayuda	29
4.2. Desarrollo Local y Cooperación Descentralizada	32
4.3. Agenda de Desarrollo Sostenible 2030	35
5. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO	39
5.1. Iniciativa ART	41
5.2. Proyecto Rincón de Franquía en Uruguay	45
CONCLUSIONES	52
BIBLIOGRAFÍA	55
Obras generales y monografías	55
Artículos en revistas especializadas y contribuciones a obras colectivas	58
Otras referencias bibliográficas	59
DOCUMENTACIÓN	60
OTRAS FUENTES DE CONOCIMIENTO	62
ANEXOS	63
Anexo 1. Cuestionario dirigido a ONG GRUPAMA	63
Anexo 2. Mapa zona geográfica Rincón de Franquía	67

1. Glosario

AECID:	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ADEL:	Agencia de Desarrollo Económico Local
AOD:	Ayuda Oficial al Desarrollo
ART:	Articulación de Redes Territoriales
AUCI:	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BM:	Banco Mundial
CAD:	Comité de Ayuda al Desarrollo
CARU:	Comisión Administradora del Río Uruguay
CCPI:	Coalición de la Corte Penal Internacional
CPI:	Corte Penal Internacional
CGLU:	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CLAEH:	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CNC:	Comité Nacional de Coordinación
DI:	Derecho Internacional
DPI:	Departamento de Información Pública
ECOSOC:	Consejo económico y Social
FAO:	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMAM:	Fondo para el Medio Ambiente Mundial

FMI:	Fondo Monetario Internacional
GMN:	Gobernanza Multinivel
GNC:	Gobiernos No Centrales
GRUPAMA:	Grupo de Protección Ambiental Activa
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
LGLD:	Estrategia de Gobierno y Desarrollo Local
MINTURD:	Ministerio de Turismo y Deportes de Uruguay
MTOA:	Movimiento Transfronterizo de ONGs Ambientalistas
MVOTMA:	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay
ODM:	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ONG:	Organización No Gubernamental
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONU-SENG:	Servicio de Enlace No Gubernamental de las Naciones Unidas
OPP:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay
OSC:	Organización de la Sociedad Civil
PAA:	Programa de Acción Accra
PNB:	Producto Nacional Bruto

PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD-ART:	Iniciativa del PNUD en Articulación de Redes Territoriales
PPA:	Plataforma para la Acción
PPD:	Programa de Pequeñas Donaciones
SNAP:	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UDELAR:	Universidad de la República de Uruguay
UE:	Unión Europea
UNFCCC:	Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático
UNHCR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

2. Introducción

De los posibles diversos enfoques, este proyecto de investigación se centrará en el que apuesta por la implementación de un nuevo multilateralismo que vele por la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible, en un contexto cada vez más interconectado. En ese sentido una interesante línea de trabajo coloca en el centro del escenario internacional a la sociedad civil.

El objetivo del proyecto de investigación será redefinir el papel y relevancia cada vez mayor de la sociedad civil como miembros del espacio multilateral, dentro de una nueva gobernanza global y el multilateralismo. En este nuevo contexto, ¿es la sociedad civil verdaderamente relevante en la nueva arquitectura mundial?, ¿qué instrumentos pueden hacer posible la participación de la sociedad civil, en la gobernanza global?, y ¿qué ventajas y desventajas tiene este enfoque?.

Para intentar responder a estas preguntas, se analizó la trayectoria y metodología de la Iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales) en Uruguay dentro de un marco de desarrollo local y descentralizado. Previamente se revisó la documentación relacionada con la gobernanza global, el papel de la sociedad civil y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el contexto internacional, considerando algunos enfoques que mencionan la necesidad de estudiar el actual multilateralismo con el objetivo de adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales. Se han examinado algunas alternativas que señalan la influencia de la sociedad civil en la construcción de un nuevo multilateralismo. Del mismo modo se han investigado los cambios sufridos en la Cooperación para el Desarrollo debido a la situación de crisis financiera y como, de las estrategias existentes, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda del 2005 destaca el papel de la sociedad civil.

Así mismo se ha realizado una revisión, no exhaustiva, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), que hacen hincapié en la importancia de la participación de las OSC en su diseño, con la pretensión de entender la relevancia del papel de la sociedad civil dentro de la cooperación. Se ha estudiado igualmente la documentación sobre la descentralización y el desarrollo local, así como la Cooperación Descentralizada, que se relaciona con la demanda de participación de la

sociedad civil y los países del Sur. Finalmente se ha utilizado como estudio de caso el “Proyecto Rincón de Franquía” llevado a cabo en Uruguay en coordinación con la Iniciativa ART del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), y la organización no gubernamental (ONG) GRUPAMA, analizando los resultados alcanzados.

Si bien son varias las teorías que defienden como prioritaria la estrategia de la participación local en la cooperación y nuevo multilateralismo, no es motivo de este Proyecto de Investigación revisarlas todas debido a su número y extensión. La pretensión del Proyecto es poner de relieve que estas existen, centrándome en la relevancia del papel de las OSC en la Iniciativa ART. Tampoco es tema de este Proyecto de Investigación analizar la situación de desarrollo socio-económico ni político de Uruguay, ni las líneas preferentes en cooperación del país por lo que no se he añadido información ni documentos específicos del gobierno de Uruguay.

El interés del Proyecto se ha centrado en la estrategia de la organización PNUD-ART en el país, y su relación con el desarrollo de las capacidades de la sociedad civil. De la misma forma, no se ha investigado en detalle la Agenda Post 2015 sino que el interés reside en las relaciones entre la metodología utilizada para la consecución de los ODS y la participación de la sociedad civil. Se utilizó como contrapartida el análisis de los ODM y foros internacionales como la Agenda de Paris de la Eficacia de la Ayuda, del 2005, la Agenda para la Acción de Accra del 2008 y el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan del 2011, que muestran un cambio de paradigma en la Cooperación para el Desarrollo, y que se relaciona con el papel de la sociedad civil.

No es motivo de este Proyecto de Investigación detallar cada una de las fases del multilateralismo, pero sí destacar la idea de que cada uno de estos tipos de multilateralismo ha sido y es la expresión institucional de un determinado tipo de sociedad internacional. El concepto de nuevo multilateralismo no es un concepto oficial utilizado por las organizaciones internacionales sino que se refiere a la transformación del escenario multilateral debido en parte a la influencia de la sociedad civil. Se tratará, por otro lado, de analizar el concepto de multilateralismo centrándose exclusivamente en el estudio de las Naciones Unidas y el PNUD, dejando de lado otros casos como la Unión Europea (UE).

El estudio de la sociedad civil, en el marco de una nueva gobernanza global, se encuentra alineado con las nuevas estrategias de las Naciones Unidas y la Cooperación Internacional, que buscan una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las acciones, demandando un mayor protagonismo a los actores locales, y a las organizaciones de la sociedad civil. Es un tema de actualidad en un momento de crisis y su estudio es conveniente para poner de relieve los avances realizados en esta dirección. Es pertinente porque se adentra en el análisis de una alternativa relacionada con las relaciones internacionales entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, aplicado a la Cooperación para el Desarrollo, ámbito de estudio del Máster en Estudios Internacionales y Cooperación para el Desarrollo de la Universidad de Barcelona.

La primera dificultad de este Proyecto de Investigación ha consistido en la elección de la documentación más relevante, debido a la gran cantidad existente. En la fase de estudio inicial este hecho complicó centrar la investigación al tema escogido. También ha sido complicado acceder a la documentación específica del proyecto, así como a los documentos oficiales de la Iniciativa ART en Uruguay, que no se encontraban publicados en la página web. Desafortunadamente el contenido de este Proyecto de Investigación no se ha podido completar con la opinión de PNUD-ART Uruguay, porque aunque esta había sido solicitada la respuesta todavía no había llegado en el momento de la redacción de la memoria. Por otro lado sí se ha contado con la opinión de la ONG GRUPAMA a través de un cuestionario realizado entre Marzo y Mayo del 2015, diseñado por la autora de este Proyecto de Investigación.

En cuanto a la metodología empleada, se ha revisado la bibliografía referente a la situación de crisis del multilateralismo, monografías sobre la gobernanza global, documentos de las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el PNUD, así como trabajos específicos que hacen referencia a la Iniciativa ART en Uruguay. Otra bibliografía utilizada son informes relativos a los resultados alcanzados por los ODM y resoluciones de las Naciones Unidas tras los encuentros internacionales sobre el diseño de los ODS.

De la misma forma se ha utilizado informes realizados por asociaciones de la sociedad civil que analizan el desarrollo de la puesta en marcha de los ODS, así como el resultado

de los foros internacionales realizados en los últimos años. Otras fuentes de información utilizadas son las páginas web de las Naciones Unidas, PNUD-ART, la OCDE, y de varias ONG que realizan críticas sobre el alcance de las recomendaciones y resoluciones en materia de cooperación y de los Objetivos del Milenio.

Para el desarrollo de este Proyecto de Investigación ha resultado esencial la estancia de la autora en Uruguay durante el año 2014, y se ha utilizado como fuente de información secundaria el trabajo realizado como pasante para la organización PNUD-ART en ese período. De esta manera se conoció de primera mano la estrategia política de la organización en Uruguay, se visitó las áreas de acción, y se contactó la ONG GRUPAMA así como otros colaboradores de la organización.

3. El sistema internacional en situación de crisis

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 925 millones de personas vivían en situación de desnutrición en el año 2010, a pesar de que el planeta contaba con los recursos suficientes¹. Del mismo modo la ONG Intermon Oxfam afirma que si bien el mundo en la actualidad es más rico, también es más injusto y desigual. Revertir este proceso se ha convertido en el gran desafío de la comunidad internacional del siglo XXI.

La realidad internacional actual está dominada por la globalización entendida como la consolidación de los procesos de complejidad e interdependencia². No es novedosa la existencia de voces disonantes que hablan de una crisis, casi permanente, de las instituciones que ocupan el espacio multilateral³. Esta crisis puede deberse a la falta de legitimidad, a la falta de apoyos o a los desequilibrios de poder entre los Estados que lo componen. En todo caso, este debilitamiento por parte de lo multilateral se ha evidenciado recientemente debido a la crisis financiera⁴, aunque ya previamente la crisis energética, alimentaria y climática dejó en entredicho la capacidad de las instituciones multilaterales para contribuir a la gobernanza global. Si bien el G-20, principal foro de cooperación económica internacional cuyos miembros representan el 85% de la renta *per cápita* mundial, impulsó el Consenso de Seúl en el 2010 que incluía una estrategia para el desarrollo, los compromisos adquiridos han resultado insuficientes para mejorar las instituciones que gestionan la globalización. Anders Aslund considera que la falta de resultados en la gestión de la crisis por parte del G-20, debería cuestionar su papel⁵.

¹ El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo: La Inseguridad Alimentaria en Crisis Prolongadas, FAO, 2010, p.4.

² CALDUCH, R., MOLERO, J., TIMOTEO J., *Informe IEcInCo: Optimización Económica, Innovación Técnica y Comunicación, fundamentos estratégicos de la defensa en el siglo XXI*, Thik-Com UCM, 2008, p.10.

³ NEWMAN E., THAKUR R., y TIRMAN J., *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*, United Nations University Press, 2006, p. 2.

⁴ BARBÉ IZUEL, E., “Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes”, REDI, vol. LXII, 2010, núm. 2, p.22.

⁵ ASLUND, A., “¿Por qué está fracasando el G-20?”, *Política exterior*, nº 141, 2011, pp. 42-52.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) sigue contando con el tradicional papel de protector mundial de los derechos universales y una posición privilegiada de sus programas en la mayoría de los países, pero en la actualidad parece no ser suficiente. El secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, refiriéndose a la reciente crisis financiera destacó que, “los últimos acontecimientos han demostrado que los sistemas mundiales no son los más adecuados para los desafíos actuales, y que nuestras instituciones deben ser más representativas, creíbles y responsables”⁶. En los últimos años se demanda la necesidad de crear una alternativa al sistema estructural actual de organizaciones: la creación de una institución internacional que englobe a países desarrollados y a países en desarrollo⁷ de forma plural, participativa e igualitaria.

3.1. Multilateralismo y Gobernanza Global

El multilateralismo fue definido por Robert Keohane en 1990 como la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de instituciones⁸. Aunque esta definición sigue siendo utilizada, Oriol Costa va más allá y afirma que el multilateralismo supone la expresión institucional de la sociedad internacional. Este autor señala que las organizaciones internacionales funcionan para el mantenimiento de la hegemonía ya que legitiman las reglas del orden mundial⁹. Su transformación, por tanto, se produce en base a la transformación del conjunto de la sociedad internacional. Siguiendo esta línea, el dos veces alto funcionario de las Naciones Unidas John Ruggie, señala que la coordinación de Estados se encuentra limitada a la hora de formular políticas guiadas por sus intereses más directos y que las decisiones tomadas en el ámbito internacional carecen de autonomía.

⁶ Intervención de Ban Ki-moon, Nueva York, 27 de abril de 2009, en <http://www.un.org/spanish/News>, visitado en julio del 2015.

⁷ STIGLITZ, J. E., *La crisis económica global: temas para la agenda del G-20*, Fundación Ideas para el Progreso, Documentos de debate, 7/2009, pp. 14-15.

⁸ KEOHANE, R., “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, vol. XLV, 1990, p. 764.

⁹ COSTA FERNÁNDEZ, O., “Introducción: El multilateralismo en crisis”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 101, 2013, pp. 11-12.

El sistema multilateral ha vivido muchos cambios desde su conformación tras la Segunda Guerra Mundial y ha evolucionado a lo largo de varias etapas. En la actualidad la sociedad internacional se compone de una base fundamentalmente interestatal en la que existen más Estados que nunca, que se relacionan, cooperan y funcionan a través de organizaciones internacionales. Esta sociedad muestra, sin embargo, síntomas de debilidad frente a otros actores como las empresas transnacionales, sobre todo en el terreno económico (véase el caso de Grecia en la Unión Europea). Si el poder del orden actual, como afirma José Ángel Sotillo, se encuentra diluido entre una multitud de actores que lo comparten con los Estados, entonces es legítimo hablar de la necesidad de una nueva configuración de la arquitectura internacional que ponga su atención, no sólo en los intereses particulares de cada Estado¹⁰, sino en los intereses comunes de la humanidad.

La ONU ocupa un lugar central en el sistema multilateral desde el final de la Segunda Guerra Mundial y es el resultado más importante, producto de la colaboración de los Estados. La ONU condensa además en su Carta la evolución del multilateralismo. Actualmente el escenario internacional se caracteriza por la proliferación del número de organizaciones internacionales, este pluralismo ha dado paso a una progresiva supranacionalización siguiendo la lógica de la gobernanza global¹¹. En este sentido, la gobernanza es un conjunto de reglas que organizan el espacio público, el cual comprende tanto al Estado como a la sociedad civil, y cuenta con dos dimensiones: una estructural que hace referencia a las instituciones, y otra dinámica que se refiere a las acciones de los actores¹². Según Renate Mayntz, el término gobernanza hace referencia a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, y caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales en forma de redes mixtas público-privadas. Podemos afirmar, por tanto, que la gobernanza global supone gobernar de forma coordinada por los Estados, a través de las

¹⁰ SOTILLO, J.A., *El Sistema de Cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC, Ed. Catarata, 2012, p. 223.

¹¹ BARBÉ IZUEL, E., "Multilateralismo: Adaptación...", op. cit., REDI, vol. LXII, 2010, núm. 2, p. 39.

¹² ENRÍQUEZ, A., y GALLICCHIO, E., "Gobernanza y desarrollo local," en Luis carrizo y Enrique Gallicchio (ed.): *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios: Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*, CLAEH, 2006, p. 31.

instituciones internacionales y con la participación de la sociedad civil, y que busca el mayor nivel de desarrollo económico y social posible. Siguiendo la tipología propuesta por Mansbach, Ferguson y Lampert contamos con los siguientes actores en el multilateralismo, según su naturaleza pública o privada¹³:

- A. Dentro de los actores públicos o gubernamentales: 1) Los Estados, que han sido el actor predominante en las relaciones internacionales, 2) Las Organizaciones Internacionales, y 3) Los Gobiernos No Centrales (GNC) y los Gobiernos Locales.
- B. En cuanto a los actores privados o no gubernamentales: 4) Las ONG de alcance internacional y las empresas multinacionales o transnacionales, y 5) Las entidades privadas de ámbito estatal (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, fundaciones...).

Para mejorar el sistema de gobernanza global, los Estados implementan mecanismos que permitan la puesta en marcha de cambios tanto a nivel local como nacional y regional, y en sectores tan diversos como la educación o la salud. En todos estos mecanismos las OSC han jugado y están jugando un papel fundamental favoreciendo la expansión, mejora y promoción de la gobernanza democrática:

- i. A nivel local están activamente comprometidas con el desarrollo de la comunidad y el acceso a los servicios sociales básicos.
- ii. A nivel nacional realizan una labor vigilante que intenta mejorar la calidad de los procesos electorales y parlamentarios, reformar la ley a favor del interés público y mejorar el acceso de los más desfavorecidos a la justicia.
- iii. A nivel regional las OSC están aumentando su presencia como en el caso de la lucha contra el tráfico humano, la trata de personas o la gestión transfronteriza del agua.
- iv. A nivel global las OSC luchan contra el cambio climático, favorecen la implementación de convenciones de las Naciones Unidas, promueven la

¹³ UGALDE ZUBIRI, A., *La Acción Exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada*, Universidad del País Vasco, 2005, p. 288.

transparencia en la gobernanza global y reivindican el aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) por parte de los países donantes del Norte¹⁴.

Por tanto la transformación del multilateralismo está relacionada con el protagonismo que están adquiriendo las organizaciones de la sociedad civil, y que se dirigen hacia nuevas formas de gobernanza global. De acuerdo con Strobe Talbott esta transformación es inevitable y en este sentido las Naciones Unidas, que ya colaboran con la sociedad civil, seguirán incorporándose a esta red organizada y plural en colaboración con las ONG y el sector privado¹⁵. Las Naciones Unidas están utilizando esta oportunidad histórica, formando alianzas innovadoras con la sociedad civil, con el objetivo de mejorar el multilateralismo y democratizar la gobernanza global.

3.2. La Sociedad Civil y las Naciones Unidas.

La sociedad civil es definida por la ONU como un espacio que incluye a “todos los grupos no gubernamentales como grupos de comunidades, ONG, sindicatos, organizaciones de pueblos indígenas, organizaciones caritativas, organizaciones basadas en la fe, asociaciones de profesionales y fundaciones”¹⁶. La OCDE la describe a su vez como “un espacio que abarca una amplia gama de organizaciones y estructuras, que incluye todas aquellas que no son comerciales ni estatales donde la gente se organiza para alcanzar objetivos compartidos e ideas, por lo que incluiría asociaciones de agricultores, de profesionales, organizaciones comunitarias, grupos medioambientalistas, institutos de investigación independientes, universidades y medios sin ánimo de lucro así como otros que no se relacionan con el trabajo de desarrollo”¹⁷.

Si bien las OSC siempre han contado con presencia en las Naciones Unidas, fue a inicios de 1990 que su rol se consolidó al ser consideradas socias fundamentales en la vida

¹⁴ CHEEMA G. S., “Civil society engagement and democratic governance: An introduction”, en Cheema, S., y Popovski V., (coord.): *Engaging civil society: Emerging trends in democratic governance*, United Nations University Press, 2010, p. 2.

¹⁵ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism: The United Nations, Development Networks and Civil Society*, UNDP, 2009, p. 7

¹⁶ www.fao.org/tc/NGO/index_en.asp, Visitado en Mayo del 2015.

¹⁷ www.oecd.org/dataoecd/59/10/39499103.pdf, Visitado en Mayo del 2015.

internacional. El proceso acreditativo realizado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1996 favoreció el aumento del número de OSC asociadas a las Naciones Unidas. El Panel Cardoso (Grupo de Personas Eminentes encargado de examinar la relación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil) constituido a propuesta del ex-secretario general de las Naciones Unidas Kofi Annan en el 2002, realizó un informe en el 2004 que influyó en el aumento de la colaboración entre la ONU y la sociedad civil. Como ejemplo varias importantes OSC fueron incluidas en el diseño y monitoreo de los ODM¹⁸. En el 2004, el Panel Cardoso afirmó que la unión entre las Naciones Unidas y la sociedad civil era una necesidad y no una opción¹⁹. La labor de las OSC en la defensa de los derechos humanos ha tenido una gran influencia internacional, y son múltiples los ejemplos de logros alcanzados gracias al apoyo y presión de la sociedad civil²⁰:

1. En la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 las OSC jugaron un papel crítico en el diseño de la Agenda 21 y la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (UNFCCC).
2. Las OSC formaron parte de la preparación de la Cuarta Conferencia Mundial de Mujeres en Beijing en 1995. Como resultado se constituyó la Plataforma para la Acción (PpA) que tiene el objetivo de integrar una perspectiva “*gender mainstreaming*” en todos los aspectos de la sociedad.
3. Jugaron un rol fundamental en el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) en 1998 con el impulso por parte de la Coalición de la Corte Penal Internacional (CCPI) conformado entre otros por Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Federación Internacional de Derechos Humanos.
4. Su involucramiento fue muy importante en la aprobación en el 2005 de la “responsabilidad de proteger” (R2P), en la resolución de la Asamblea de las Naciones

¹⁸ CHEEMA G. S., “Civil society engagement and democratic...”, op. cit.”, United Nations University Press, 2010, p. 5.

¹⁹ <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226-initiatives/32340-panel-of-eminant-persons-on-united-nations-civil-society-rlations-cardoso-panel.html>, Visitado en Julio del 2015.

²⁰ POPOVSKI V., “The role of civil society in global governance”, en Cheema, S., y Popovski V., (coord.): *Engaging civil society: Emerging trends in democratic governance*, United Nations University Press, 2010, pp. 28-33.

Unidas 60/1. Algunas OSC como Human Rights Watch, Oxfam e International Crisis Group crearon una coalición global para ejercer una mayor presión.

Las OSC colaboran con múltiples organizaciones de forma activa. Algunos ejemplos son el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) que ha constituido cientos de acuerdos formales con OSC en 160 países, y consulta regularmente a las ONG en la formulación de su estrategia y programa de acción. Del mismo modo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) realiza sus actividades en cooperación con OSC en terreno. De hecho entre un 33% y un 50% de su presupuesto operativo se gestiona a través de ONG, tanto nacionales como internacionales. Otros ejemplos son la FAO o el PNUD que colaboran activamente con OSC en la puesta en marcha de sus programas. Es especialmente destacable la labor de las ONG en el apoyo a los relatores de las Naciones Unidas. Estas organizaciones son fuente de información en la investigación de casos de violaciones de los Derechos Humanos y en el incumplimiento de los estándares internacionales por parte de los Estados.

En relación a su participación política en las Naciones Unidas, las OSC cuentan con varios mecanismos: actúan como entidades consultivas del ECOSOC y entidades acreditadas ante el Departamento de Información Pública (DPI, con sus siglas en inglés). En el caso del ECOSOC, las OSC acreditadas tienen acceso a los mecanismos de derechos humanos y a los eventos especiales organizados por el Presidente de la Asamblea General. El DPI actúa de enlace entre la Organización y las cerca de 1.300 ONG asociadas con la ONU, que deben incluir entre sus bases la difusión de la labor de la organización²¹. Finalmente el Servicio de Enlace No Gubernamental de las Naciones Unidas (ONU-SENG) es un organismo de naturaleza interinstitucional creado en 1975²² que conecta la sociedad civil y la ONU, además de proporcionar información estratégica y apoyo a las OSC.

En cuanto a las relaciones que se establecen entre los Estados, sujetos de Derecho Internacional (DI), y la sociedad civil que no lo es, se llevan a cabo a través de la paradiplomacia que tiene el objetivo de promover los intereses de los actores no estatales.

²¹ <http://www.un.org/es/sections/resources/civil-society/index.html>, Visitado en mayo del 2015.

²² <http://www.un-ngls.org/index.php/about-ngls/objectives-and-activities>, Visitado en abril del 2015.

La importancia de las relaciones paradiplomáticas se ha visto acrecentada desde hace tiempo debido a los cambios producidos por la globalización. La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores²³, y responde a una nueva arquitectura global que cuenta con actores que demandan cada vez mayor protagonismo, visibilidad y reconocimiento frente a los Estados²⁴.

La globalización, como ya se ha mencionado anteriormente, ha cambiado la naturaleza de la tradicional gobernanza global²⁵. La reestructuración de las relaciones internacionales derivada de la globalización ha favorecido la proliferación de actores, con cierta capacidad de influencia y decisión. En la actualidad la sociedad civil cuenta con un rol cada vez más protagonista, y trata de influir en el escenario internacional con el propósito tanto de modificar las políticas actuales como de defender los bienes públicos, sobre todo aquellos que reciben insuficiente atención por parte de la comunidad internacional: medioambiente, erradicación de la pobreza, derechos humanos y equidad de género²⁶. Esto se ha debido a varias razones. Primero de todo, el uso adecuado de las nuevas tecnologías ha supuesto una gran oportunidad bien utilizada por las OSC. En una sociedad altamente interconectada la sociedad civil ha encontrado una herramienta adecuada a la hora de influir en los foros internacionales. De igual forma, hay autores como John Clark que creen que factores como los bajos niveles de participación ciudadana y una inadecuada representación política y social han creado un vacío, lo que ha supuesto mayor espacio para la sociedad civil.

Es interesante destacar que el papel del Estado ha disminuido en una sociedad internacional fundamentalmente estatal. El mundo hoy no está gobernado únicamente por actores estatales, sino que los actores no estatales se han convertido en importantes

²³ ALDECOA, F., y KEATING, M., *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*, Marcial Pons, 2000, p. 17.

²⁴ ADAMS, B., y LUCHSINGER, G., *Reclaiming multilateralism: for people rights and sustainable development*, NGLS, 2012, p. 17.

²⁵ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., p. 5.

²⁶ CHEEMA G. S., "Civil society engagement and democratic...", op. cit., United Nations University Press, 2010, p. 4.

colaboradores de los Estados²⁷. Si bien las OSC siguen siendo imprescindibles en la denuncia y visibilización de las injusticias y desigualdades, en los últimos años se han ido convirtiendo en agentes paraestatales sustituyendo gradualmente los espacios y competencias propias de los Estados. De hecho son estos los que están fomentando las concertaciones público-privadas con la colaboración mayoritaria de ONG. Estas alianzas tienen el objetivo de delegar, parcialmente, las funciones propiamente estatales. El problema es que esta sustitución de responsabilidades está debilitando a las instituciones. En este sentido las transnacionales y empresas privadas cuentan con intereses particulares y están ejerciendo una excesiva influencia en las agendas internacionales²⁸. Será responsabilidad de los Estados y organizaciones internacionales velar porque esta influencia no prime sobre los intereses de la sociedad internacional, manteniendo una posición de liderazgo.

La presencia de las OSC en foros internacionales ha transformado su papel, que ha pasado de ser meras observadoras para convertirse en elementos decisivos en su diseño. La utilidad de las OSC para las organizaciones internacionales es diversa: difunden las actividades de la ONU y ayudan a mejorar la cobertura mediática que realizan los medios de comunicación²⁹, apoyan los programas de las Naciones Unidas y participan conjuntamente a través de la educación para el desarrollo, la movilización y la incidencia. Esta colaboración es percibida como positiva y se caracteriza por ser más pragmática y orientada a resultados, ya que las OSC dan impulso a las organizaciones internacionales y Estados a tomar medidas más allá de la etapa declarativa. La sociedad civil resulta muy útil a las organizaciones gubernamentales en la implementación de proyectos de desarrollo, mejoran su capacidad para tomar medidas y movilizan el apoyo de la ciudadanía en favor de las Naciones Unidas³⁰.

No obstante no hay que olvidar que la sociedad civil es diversa en su naturaleza, funciones y objetivos. En este sentido, el Panel Cardoso aconseja que las OSC desarrollen y asuman

²⁷ POPOVSKI V., “The role of civil society in global governance...”, op. cit.”, pp. 23-24.

²⁸ TIBBETT, S., *Towards a Peoples’ Multilateralism...*, op. cit., p. 7.

²⁹ POPOVSKI V., “The role of civil society in global governance...”, op. cit.”, p. 33.

³⁰ *Ibid.*, p. 39.

un código de conducta que refuerce su trabajo, legitimidad y capacidad de transparencia y rendición de cuentas, compatible con las Naciones Unidas³¹. Este código de conducta debería respetar el carácter intergubernamental de las organizaciones internacionales y al mismo tiempo asegurar la participación de las ONG en igualdad de condiciones³², para evitar el riesgo de que la gobernanza global se vea fragmentada.

Debido a todo ello, el marco de un nuevo multilateralismo debería considerar la promoción del espacio ocupado por la sociedad civil, con el objetivo de que desarrollen sus propios mecanismos de representación e influencia. En esta situación, la ONU está facilitando y generando necesarias redes de entendimiento para convertirse en un aliado estratégico de la sociedad civil, particularmente en el área del desarrollo humano³³. La ONU podría ocuparse de minimizar las reticencias, si las hubiera, por parte de los gobiernos nacionales que en ocasiones son reacios a compartir el espacio global con otras voces. El ex-secretario de las Naciones Unidas, Kofi Annan, afirmó en el Fórum Económico Mundial de 1999 que la paz y la prosperidad no pueden alcanzarse sin alianzas entre gobiernos, ONG, la comunidad empresarial y la sociedad civil, y que su trabajo es indispensable para alcanzar los objetivos propuestos por las Naciones Unidas³⁴.

3.3. Nuevo Multilateralismo

La influencia que ejerce la sociedad civil en el escenario multilateral ha provocado una reflexión profunda y ha creado nuevos enfoques dentro de la gobernanza global. Estas voces críticas que ensalzan el papel de la sociedad civil, hablan de la necesidad de una renovación del multilateralismo con el objetivo de que la participación sea más activa en los foros de decisión. En un contexto en el que la sociedad civil demanda contar con un papel más importante, el nuevo multilateralismo sería la fase futura del multilateralismo en la que la sociedad civil participa y tiene una voz activa que es recogida en los foros

³¹ POPOVSKI V., “The role of civil society in global governance...”, op. cit.”, p. 27.

³² *Ibid.*, p. 39.

³³ TIBBETT, S., *Towards a Peoples’ Multilateralism...*, op. cit., p. 5.

³⁴ ANNAN, K., *We the People: The Role of United Nations in the 21st Century*, United Nations, 2000, p. 80.

internacionales y aplicada de forma conjunta a través de las organizaciones internacionales.

Esta demanda de participación de las OSC ha sido respaldada por la Recomendación de la Comisión de Expertos de las Naciones Unidas que recogía, a su vez, la propuesta del ex-presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, solicitando formar un nuevo Consejo de Coordinación Económico Global³⁵. Este Consejo contaría con un rango equivalente a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, estaría conformado por unos 20 miembros y debería reunir anualmente a los Jefes de Gobierno para evaluar la situación y proporcionar orientación con respecto a las cuestiones económicas, sociales y ecológicas. Esta entidad promovería el desarrollo, garantizaría la coherencia de las políticas de las principales organizaciones internacionales, y apoyaría la formación de un consenso entre los gobiernos respecto a la gestión de la economía mundial. Supone, en definitiva, una transformación completa de la arquitectura económica global y serviría como alternativa representativa democrática al G-20³⁶.

Según Joseph E. Stiglitz “la situación de crisis debería brindar una ocasión para reflexionar, para restablecer el contrato social entre los miembros de la sociedad actual, entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y entre esta generación y las generaciones futuras”³⁷. En este sentido Vesselin Popovski asegura que para facilitar las relaciones entre la sociedad civil y las Naciones Unidas se debería crear un Foro Permanente o Asamblea Popular, con representación de la sociedad civil, similar a la Asamblea General que operaría de forma paralela a ella³⁸. Este mecanismo ayudaría a formalizar el rol de las OSC en el espacio multilateral.

De la misma forma otras organizaciones proponen establecer una Asociación Mundial de las Naciones Unidas, que tenga como objetivo dar voz a los sectores y actores menos

³⁵ SOTILLO, J.A., *El Sistema de Cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC, Ed. Catarata, 2012, p. 228.

³⁶ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., p. 6.

³⁷ STIGLITZ, J. E., *La crisis económica global: temas para la agenda del G-20*, Madrid, Fundación Ideas para el Progreso, Documentos de debate, 7/2009, p. 7.

³⁸ POPOVSKI V., “The role of civil society in global governance... op. cit.”, pp. 39-40.

representados a través de nuevos pactos sociales con la sociedad civil³⁹. Para que se produzca una efectiva participación es necesario que la sociedad civil se inscriba en espacios más influyentes que les permita insertarse en el sistema internacional y acceder al intercambio de experiencias e información y de este modo lograr un mayor liderazgo⁴⁰.

Si bien, hoy en día, existe una amplia aceptación sobre la necesidad de la articulación, participación y representación de todos los actores desde un enfoque de gobernanza multinivel (GMN)⁴¹ que busque la eficacia de las políticas mundiales, no hay consenso en la forma de llevarlo a cabo ni existen mecanismos internacionales eficaces. La ONU-SENG, que cuenta con una posición privilegiada en el estudio de las relaciones entre las Naciones Unidas y la sociedad civil, afirma que el nuevo multilateralismo debe emprender un proceso participativo, abierto y transparente en la búsqueda común hacia el desarrollo sostenible y la protección de los derechos humanos. Para ello esta organización propone un nuevo enfoque en esta nueva gobernanza global⁴²:

- 1) Las acciones multilaterales deben guiarse por los principios del desarrollo sostenible y los derechos humanos. En este sentido los derechos humanos serían respetados por todas las acciones del sistema multilateral, dejando atrás la búsqueda del crecimiento económico y teniendo como finalidad la transformación sistémica.
- 2) El nuevo multilateralismo debe tener como objetivo global el bien común. La soberanía nacional priorizaría el interés colectivo antes que el interés nacional, y se aplicaría el Principio de No Discriminación, que beneficiaría a los Estados con insuficientes recursos y capacidades a la hora de tomar decisiones.
- 3) El nuevo multilateralismo pasa por una reforma de sus instituciones. Las instituciones serían reagrupadas bajo mandatos más holísticos basados en alcanzar

³⁹ Enfrentando la Crisis de la Gobernanza Global, Informe de la Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza, The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center, 2015, p. 4.

⁴⁰ BORJA, J., y CASTELLS, M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, pp. 321.

⁴¹ GRASA, R., y SÁNCHEZ CANO, J., “Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, nº 104, 2013, pp. 83.

⁴² ADAMS B., y LUCHSINGER G., *Reclaiming multilateralism...op. cit.*, pp. 36-41.

los derechos humanos y los objetivos de desarrollo sostenible. Estas instituciones darían apoyo económico y técnico a las naciones en el desarrollo e implementación de estrategias que busquen reducir las desigualdades.

- 4) El nuevo multilateralismo debe contar con nuevos mecanismos de financiación más justos y responsables, por lo que la AOD sería gestionada desde un Fondo Multilateral⁴³ cuyas directrices buscarían el bien común y no favorecer los intereses particulares. Finalmente propone que la estructura multilateral sea financiada basándose en las contribuciones de los Estados según sus capacidades, más allá de las financiaciones voluntarias que deberán ser revisadas.
- 5) Finalmente una de las aportaciones más interesantes de la ONU-SENG es el planteamiento de la necesidad de una coherencia de políticas para que las decisiones tomadas de forma multilateral tengan consistencia. Para ello propone la aprobación de un órgano dependiente de la Asamblea General sobre coherencia política⁴⁴, que vele para que la coherencia política nacional se alinee con la coherencia política global con el objetivo de dar apoyo al desarrollo y los derechos humanos, frente a los intereses particulares de los Estados.

En conclusión, un nuevo multilateralismo requiere de un conjunto coherente de reformas centradas en la gobernanza global: un nuevo enfoque basado en los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y la participación más eficaz de organizaciones regionales, locales, comunidad empresarial y la sociedad civil en el conjunto de la sociedad internacional.

⁴³ ADAMS B., y LUCHSINGER G., *Reclaiming multilateralism...op. cit.*, pp. 37-38.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 53.

4. Cooperación para el Desarrollo

Hablar de las Naciones Unidas significa hablar de Cooperación para el Desarrollo. Desde su creación, la ONU se conformó como una organización de gobierno global orientada a facilitar la cooperación entre los países asociados en asuntos como el derecho internacional, la promoción de los derechos humanos, la seguridad internacional, el desarrollo económico y social, y también la promoción de ayuda al desarrollo. En la actualidad la Cooperación para el Desarrollo es una de las principales actividades colaborativas que realizan los Estados y como cualquier otro ámbito de la gobernanza global se realiza de forma conjunta con los GNC, las OSC, las universidades y el sector privado. En este sentido las alianzas público-privadas, la participación activa y la apropiación de los actores locales también afecta a este ámbito.

Según el párrafo 3 del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, es su propósito la realización de la Cooperación para el Desarrollo en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario⁴⁵. De hecho la Declaración de Principios de Derecho Internacional, contenida en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, enuncia la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta, aunque este deber de cooperar reside en el principio fundamental de la soberanía de los Estados, por lo que es discrecional y no obligatoria. De la misma manera el art. 55 y el art. 56 se refieren a la obligatoriedad de los Estados miembros de cooperar en materia económica y social, y que se concreta en la Cooperación para el Desarrollo. El sistema internacional de Cooperación para el Desarrollo hace referencia al conjunto de “mecanismos públicos y privados de carácter internacional que, sirviéndose de diversos instrumentos, buscan promover el progreso económico y social de los países menos avanzados”⁴⁶. Este sistema conforma una red multicéntrica de interacciones sociales mayoritariamente intergubernamental, en cuya conformación las ONG y miembros de la sociedad civil cuentan con un papel muy importante.

⁴⁵ Carta de las Naciones Unidas, 1947, p. 1.

⁴⁶ TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle*, Ed. Catarata, 2009, p. 58.

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX la Cooperación para el Desarrollo se basó en una red de políticas públicas multinivel y de carácter transnacional, tanto desde ámbitos multilaterales como bilaterales⁴⁷. Sin embargo se ha visto especialmente afectada por la falta de recursos y donantes tradicionales⁴⁸. La Conferencia sobre la Crisis Financiera y Económica Mundial y sus Efectos en el Desarrollo celebrada en Nueva York en el 2009 contó con la presencia de entidades de la sociedad civil, además de los gobiernos. En el documento final se solicitó la movilización de recursos adicionales para el desarrollo humano, mediante un enfoque coordinado de los fondos y programas de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las instituciones financieras internacionales⁴⁹. Igualmente la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo que tuvo lugar en julio del 2015 en Adís Abeba contó con la presencia de la sociedad civil. Esta conferencia parecía una oportunidad para la construcción de una nueva estructura financiera mundial, en pos de un marco de desarrollo basado en los derechos humanos, y una herramienta útil a la hora de influir en la Agenda 2030⁵⁰. Varias OSC participantes consideran, sin embargo, que no se logró cumplir con el cometido.

Esta falta de fondos ha provocado que los Estados hayan aumentado la cooperación técnica de ejecución directa, a través del cese de personal especializado. Muchas ONG y miembros de la sociedad civil se han visto forzados a desaparecer o retirarse temporalmente, lo que ha motivado la reflexión de su excesiva dependencia de los fondos públicos. Si bien la crisis ha obligado a las ONG más pequeñas a centrarse en labores como la identificación y ejecución de proyectos, su labor sigue siendo imprescindible en funciones como la educación para el desarrollo, la presión política sobre los Estados y la creación de un discurso social de carácter solidario⁵¹.

⁴⁷ TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas...*, op. cit., p. 58.

⁴⁸ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., p. 5.

⁴⁹ Resolución A/63/303, Naciones Unidas, 17 de marzo del 2010.

⁵⁰ Declaración del Foro de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Addis Ababa sobre la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Julio 2015.

⁵¹ TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas...*, op. cit., p. 59.

4.1. Eficacia de la Ayuda.

Anteriormente se ha comentado que la Cooperación para el Desarrollo se caracteriza por una enorme fragmentación de acciones y gran cantidad de actores distintos con objetivos similares, pero canalizados de forma diversa y con enfoques propios. Esto genera una importante dispersión que pone en peligro la eficacia de las acciones apoyadas. Por todo ello en el año 2005, la comunidad internacional firma la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, y cuyos objetivos son⁵²: a) La apropiación de las iniciativas de cooperación por parte de los países receptores; b) La alineación de los donantes con las estrategias de los países socios a partir de diagnósticos compartidos, y utilizando los sistemas de gestión de los receptores; c) La armonización entre donantes, buscando la complementariedad y aprovechar las ventajas comparativas y; d) La gestión basada en resultados, facilitando el aprendizaje y la rendición de cuentas, tanto en los países donantes como receptores.

Una de las conclusiones de esta Cumbre fue que para una mejor ejecución de los programas de cooperación los gobiernos locales debían jugar un papel fundamental, en colaboración con los gobiernos estatales, de manera que serían los gobiernos locales los que fijarían las prioridades de sus propias agendas de desarrollo y serían los donantes los que contribuirían a su implementación. Es interesante destacar, sin embargo, que el principio de la coherencia de políticas no fue mencionado en toda la Declaración. Otra idea fundamental de la Cumbre es que los gobiernos locales debían ocuparse de la correcta gestión de los recursos, de forma democrática y teniendo en cuenta a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil “en cuanto a actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo y cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado”⁵³. Una ayuda eficaz requiere, por tanto, una alianza amplia y efectiva entre todos los agentes de la cooperación, a través de la que puedan responsabilizarse mutua y conjuntamente de los resultados alcanzados.

⁵² Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, OCDE, 2005, p. 11.

⁵³ Declaración de París de la Eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra, Foro de alto nivel, 2005, p. 20.

La Agenda de la Eficacia de la Ayuda ha mostrado errores en su diseño ya que omite explícitamente la dimensión democrática de los países receptores⁵⁴, y sobredimensiona las responsabilidades técnicas en cuanto a la gestión de los recursos financieros en detrimento del análisis y acción política. Así mismo la estructura de la ayuda dificulta la apropiación del desarrollo, que es un concepto que deben decidir todos los actores públicos y privados del país receptor. Las razones para ello son la falta de consenso entre los países donantes, miedo a ser acusados de injerencia en asuntos nacionales y la enorme complejidad de este objetivo. El modelo de colaboración que se promociona es el que busca la reducción de la pobreza con receptores de ayuda que sean buenos gestores de la ayuda e impecables en la rendición de cuentas⁵⁵, independientemente de su nivel democrático. Finalmente los estándares internacionales sobre la ayuda al desarrollo, si bien son acordados en encuentros multilaterales fruto de consensos internacionales y en buena parte mantienen su naturaleza multilateral, todavía un porcentaje alto de la misma se transfiere en forma de ayuda bilateral, la cual persigue intereses particulares de los Estados donantes.

En el marco de la llamada “buena gobernanza”, que busca el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y de la sociedad civil, la agenda de la eficacia de la ayuda se ha centrado en una de sus líneas de acción más importantes: la apropiación. La apropiación es “la capacidad por parte del país socio de ejercer un liderazgo efectivo sobre las políticas de desarrollo y coordinar las acciones dirigidas a tal fin”⁵⁶. En este sentido la evaluación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE del 2008 sobre la Agenda de París ya apuntaba que existía el peligro de centrar los objetivos hacia la consecución de los indicadores basado en una visión utilitarista del desarrollo y en que la apropiación se estaba realizando sobre todo en los niveles de gobierno central⁵⁷. Por otro lado se insiste en el papel secundario que la sociedad civil tiene en los procesos de apropiación y los peligros que esto conlleva.

⁵⁴ SOTILLO, J.A., *El sistema de cooperación para el desarrollo: Actores, Formas y Procesos*, Catarata, IUCM, 2012, p. 262.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 262.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 263.

⁵⁷ Evaluación del CAD de la Agenda de París, OCDE, 2008.

Posteriormente en el 2008 se celebró el Tercer Foro sobre Eficacia de la Ayuda con el objetivo de acelerar y profundizar la aplicación de los compromisos establecidos en París, y que concluyó en la forma del Programa de Acción de Accra (PAA), que supone una revisión y complementa a la Declaración de París. En este encuentro se señalaron algunas observaciones para el cumplimiento de los ODM⁵⁸:

- a) Proceso de diálogo y negociación más inclusivo y participativo que cuente con la participación de las OSC y los GNC.
- b) Principios de apropiación y alineamiento que incluyan la perspectiva local.
- c) Las estrategias de desarrollo de los países socios deben ser fruto del diálogo entre instituciones estatales y autoridades locales.
- d) Se reafirma la importancia de la participación de la OSC en los procesos de desarrollo.

La situación de inquietud en el ámbito de la cooperación y el desarrollo producido por el impacto negativo de la crisis económica global han ayudado a que se defina una nueva arquitectura de la ayuda, con la incorporación de actores regionales y locales. Sin embargo tras la aprobación del PAA y a pesar de la voluntad de los Estados donantes y receptores no ha habido avances significativos en este sentido.

Tras Accra, se produce en el 2011 la Conferencia de Busán, también centrada en la calidad y eficacia de la ayuda, y que se transforma en eficacia del desarrollo. Como resultado se acuerda una nueva arquitectura institucional, en la que las Naciones Unidas lideran la definición de los objetivos y asociación, y el CAD la implementación y evolución⁵⁹. La Declaración de Accra del 2011 no alude a la Cooperación Descentralizada⁶⁰ y limita el papel de los municipios a la “creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo”⁶¹. Si bien se otorga a las OSC el importante papel de favorecer que las personas

⁵⁸ Declaración de París de la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y Programa de Acción de Accra, Foro de Alto Nivel, 2005, p. 1.

⁵⁹ GRASA, R., y SÁNCHEZ CANO, J., “Acción internacional...”, op. cit., p. 95.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 96.

⁶¹ Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, OCDE, Busán, 2011, pp. 6-7.

reclamen sus derechos favoreciendo el marco propicio para que actúen con independencia, no se las incluye como participantes en la toma de decisiones sobre desarrollo y eficacia. Finalmente menciona la importancia de la coherencia de políticas en las instituciones multilaterales pero sin dar una respuesta específica para su puesta en marcha, y destaca igualmente la rendición de cuentas de forma coordinada y participativa⁶².

A la hora de mejorar la gestión de la Cooperación para el Desarrollo hay muchos temas pendientes: Desde el punto de vista de las políticas públicas, los Estados deben enfatizar el carácter multilateral del sistema de Cooperación para el Desarrollo, frente a la lógica bilateral. Así mismo se aconseja a los países donantes mejorar la coherencia de políticas en la cooperación evitando por un lado la interferencia de sus intereses particulares con las decisiones multilaterales, y por otro garantizar que políticas públicas sean complementarias con la de desarrollo⁶³. Se aconseja también reforzar la coordinación entre donantes y de forma destacada fomentar la participación de las poblaciones locales y la sociedad civil. Lo cierto es que la tardía incorporación de las autoridades locales y los GNC en el debate de la gobernanza global ha impedido que se incluyan medidas específicas que fomenten su participación e inclusión. Por todo ello es necesario propiciar un espacio adecuado que genere una verdadera discusión sobre el concepto de desarrollo, la gobernanza democrática y la participación de la sociedad civil.

4.2. Desarrollo Local y Cooperación Descentralizada.

El concepto tradicional de Cooperación para el Desarrollo se relaciona con la transferencia de recursos del Norte al Sur, lo que compromete a los países del Sur a seguir las directrices y metodología fijadas por el Norte. Este concepto de desarrollo está siendo cuestionado, y han surgido diversas alternativas que pretenden favorecer la apropiación y participación del Sur para mejorar la eficacia de los recursos. Uno de los enfoques tiene como objetivo el desarrollo local, lo que permitiría mejorar el capital social y las relaciones entre los actores del territorio y los donantes.

⁶² Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, OCDE, Busán, 2011, p. 8.

⁶³ TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas...*, op. cit., p. 78.

El Desarrollo Local “es un proceso de concertación entre agentes que interactúan en un territorio determinado para impulsar con la participación de ciudadanos y ciudadanas un proyecto común de desarrollo, que implica la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de:

- i. elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en ese territorio,
- ii. contribuir al desarrollo del país y,
- iii. enfrentar adecuadamente los retos de la globalización y las transformaciones de la economía internacional”⁶⁴.

El desarrollo local se relaciona con la gobernanza, global y local, porque el objetivo de una gobernanza adecuada es alcanzar el mayor grado de desarrollo posible. De la misma forma el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) afirma que el desarrollo local tiene que ver con la forma de trabajar en un territorio particular, y a su vez en un contexto de globalización determinado. Por lo tanto el desarrollo local tendrá un mayor impacto en contextos de gobernanza local, nacional y global adecuados. Esa gobernanza necesita⁶⁵:

- i. El fortalecimiento del gobierno local y de su relación con el gobierno nacional.
- ii. La participación y el empoderamiento de los otros actores: la ciudadanía y el sector privado.
- iii. El fortalecimiento de las instituciones del territorio: capital socio-institucional.
- iv. La construcción de una cultura e identidad locales.
- v. La interrelación con los procesos y actores internacionales y la globalización.

⁶⁴ ENRÍQUEZ, A., “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”, *Alternativas para el Desarrollo*, núm. 80, FUNDE, 2003, pp. 372-373.

⁶⁵ ENRÍQUEZ, A., y GALLICCHIO, E., “Gobernanza y desarrollo local,” en Luis carrizo y Enrique Gallicchio (ed.): *Desarrollo local y gobernanza. Enfoques transdisciplinarios: Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*, CLAEH, 2006, pp. 34-35.

El objetivo es construir un nuevo marco de desarrollo, contando con el nivel local como uno de los soportes básicos, debido a su cercanía y proximidad⁶⁶ pero que se encuentren coordinados con el nivel nacional, regional y global. Como conclusión, una adecuada gobernanza local necesita de la existencia de una adecuada vinculación y articulación de los procesos y actores locales con los nacionales e internacionales.

De la misma forma que el Desarrollo Local favorece la apropiación por parte de los países del Sur, la Cooperación Descentralizada es un enfoque caracterizado por la descentralización de iniciativas, normalmente procedentes de los GNC de los países del Norte, y de la relación con el Sur, que busca la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Sur en su propio desarrollo⁶⁷. La Cooperación Descentralizada surge frente a las limitaciones del enfoque centralista y vertical que caracterizaba la AOD en los años 90. La emergencia de nuevos agentes descentralizados, representantes de la sociedad civil, será consecuencia de establecer el marco idóneo que aliente la formulación de propuestas para el desarrollo y la capacidad de acción para ejecutarlas. En este sentido varios factores han propiciado el creciente protagonismo de la sociedad civil, entre ellos, el fomento de los enfoques participativos a la hora de pensar la Cooperación para el Desarrollo, el impulso de la democratización y de la vigencia de los derechos humanos como bases de la construcción de la sociedad y la necesidad de favorecer lo local como base de una inserción positiva en el proceso de globalización⁶⁸, lo que estimula la búsqueda de nuevas bases de trabajo entre la sociedad civil y el Estado.

La Cooperación Descentralizada pretende establecer nuevas formas de interrelación, donde se conjuguen el sector público y el privado, los agentes económicos, políticos y sociales, las organizaciones de los países del Norte con las del Sur para un desarrollo más equitativo, de hecho las tendencias actuales en la cooperación muestran una mayor atención por la ayuda descentralizada dirigida a los gobiernos locales y regionales⁶⁹. Sin

⁶⁶ ENRÍQUEZ, A., y GALLICCHIO, E., “Gobernanza y desarrollo local...”, op. cit.,” p. 35.

⁶⁷ <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42> , Visitado en septiembre del 2015.

⁶⁸ <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42> , Visitado en septiembre del 2015.

⁶⁹ GRASA, R., y SÁNCHEZ CANO, J., “Acción internacional...”, op. cit.,” p. 93.

embargo el CAD se muestra reticente y critica su verdadera eficacia debido a los costes de transacción generados. Según la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el problema es que las autoridades locales no son consideradas verdaderos actores generadores de desarrollo, al contrario se les percibe como agentes que los Estados deben vincular en sus planes nacionales de cooperación. El objetivo es encontrar nuevas formas más inclusivas que minimicen la fragmentación de los fondos y acciones de Cooperación para el Desarrollo pero poniendo de relieve la importancia de la participación de la sociedad civil y actores locales en la Cooperación Descentralizada. Desde la Iniciativa PNUD-ART, Giovanni Camilleri mantiene que el potencial de la Cooperación Descentralizada se manifiesta a través del intercambio de buenas prácticas, de soluciones técnicas y tecnológicas y de modelos organizativos entre diferentes países y diferentes contextos políticos y culturales⁷⁰.

4.3. Agenda de Desarrollo Sostenible 2030

El impacto de los ODM en la forma de entender la Cooperación para el Desarrollo a través de la colaboración de los Estados parece incuestionable. Su planteamiento contribuyó a destacar la importancia de la ayuda al desarrollo y la colaboración con los países del Sur⁷¹ ya que proporcionó una nueva explicación del sentido de la cooperación tras la guerra fría. Inicialmente los ODM se centraron en la erradicación de la pobreza y el hambre teniendo como protagonistas a los Estados principalmente, exceptuando el fomento de la cooperación con el sector privado en la accesibilidad a las nuevas tecnologías. La importancia de los ODM ha permitido que en el diseño de los ODS, se amplíe el ámbito de influencia, los campos de acción y la forma de planificación y organización. En espera de su aprobación final, la colaboración de la sociedad civil junto con los Estados estará presente en los nuevos Objetivos, lo que supone un giro interesante respecto a los ODM, en lo que a gobernanza global se refiere.

En 1996 el CAD/OCDE hizo público el informe “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation” sobre la ayuda al desarrollo tras el final de la

⁷⁰ CAMILLERI, G., “El PNUD y su iniciativa ART de Cooperación Descentralizada”, Documento de Trabajo, Fundación Carolina, núm. 30, 2008, pp. 73-74.

⁷¹ DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2013, p. 339.

guerra fría. El informe concebía la ayuda como una herramienta para facilitar que el mundo alcanzase una serie de objetivos de desarrollo⁷². En el año 2000 la ONU acogió la Cumbre del Milenio donde los estados miembros adoptan la llamada Declaración del Milenio y los ODM, que fueron establecidos por la Asamblea General mediante aprobación de la Resolución 55/2, y que se convirtieron en el principal referente de las Naciones Unidas para el desarrollo. Una de las ideas que surge de esta cumbre es que la cooperación es una responsabilidad conjunta.

La Declaración del Milenio pretendía ser, en su inicio, una estrategia de cooperación en forma de consenso entre líderes de los países del Norte y del Sur⁷³, pero al mismo tiempo una marca mundial de gran impacto. Los ODM se convirtieron en una de las colaboraciones multilaterales más importantes para el desarrollo, con el objetivo de garantizar el derecho al desarrollo para todo ser humano⁷⁴. Si bien al principio de la puesta en marcha de este programa tan ambicioso se observaron progresos y, de hecho, se alcanzaron algunos éxitos, no se han logrado cumplir todos los Objetivos. Según el Informe de los ODM publicado en julio del 2015, el análisis de la tasa de progreso y los indicadores concluye que su impacto ha sido menor del esperado⁷⁵. Este incumplimiento se explica por la falta de voluntad de los países donantes, las inesperadas crisis sufridas por algunos de los países receptores de ayuda, pero también la falta de dedicación de todos los esfuerzos a la mejora de la gestión de la buena gobernanza y la participación de la sociedad civil⁷⁶.

En el año 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas Río+20 constituyó un Grupo de Trabajo Global formado por representantes de los gobiernos en la Asamblea General, para elaborar detalladamente un conjunto de ODS con el objetivo de ser alcanzados en el 2030.

⁷² Shaping the 21st Century: The Contribution of the Development Co-operation, Development Assistance Committee, OCDE, 1996, p. 5.

⁷³ Resolución A/55/2 sobre la Declaración del Milenio, Naciones Unidas, 13 septiembre del 2000.

⁷⁴ TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas...*, op. cit., p. 60.

⁷⁵ The Millenium Development Goals Report, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, 2015, p. 4.

⁷⁶ ECHART MUÑOZ, E., “La Agenda del desarrollo: potencialidades y límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, en *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, Ed. Catarata, 2009, p. 92.

Bajo el liderazgo conjunto del PNUD, ONU-Habitat y el Grupo de Trabajo Global para los ODS, a finales de abril se inicio un proceso de consulta sobre la “localización de la Agenda de Desarrollo Post-2015”, que ha durado hasta octubre del 2014. Mientras que la primera fase del diálogo, que tuvo lugar en el 2013, estuvo centrada en los problemas y áreas potenciales que deberían incluirse en la Agenda, la segunda fase se centró en los medios de implementación. De las 6 áreas de debate sobre “cómo implementar”, una estuvo relacionada con la “cooperación con la sociedad civil y otros actores”⁷⁷. El grupo de trabajo ha resultado fundamental para fomentar el debate, y su propuesta ha sido tomada en cuenta por parte de las Naciones Unidas en la conformación final de la Agenda 2030.

Los ODS, en términos generales, buscan una visión holística⁷⁸ de la prosperidad humana que dé cabida a todas las inquietudes relacionadas con la sostenibilidad, pero se echa en falta la presencia de temas conflictivos como la libertad de expresión, las leyes contra la discriminación por motivos de orientación sexual o el derecho de las mujeres a la libertad de movimiento⁷⁹. La pretensión de los ODS es ser inclusivos, implicando a todos los actores que componen la sociedad internacional incluidas las OSC, con la intención de “no dejar a nadie atrás”. El avance más destacado respecto a los ODS es la participación de las OSC en todo el proceso de diseño de los Objetivos, Metas e Indicadores. Por otro lado los ODS plantean que los retos a los que se enfrenta la humanidad son globales y, por tanto, su gestión ha de realizarse de forma que implique directamente al Norte y al Sur, al contrario que los ODM que fueron diseñados de forma unidireccional del Norte al Sur.

A expensas de que se publiquen las conclusiones de la Cumbre de las Naciones Unidas que se celebró en Nueva York en septiembre del 2015, donde se pretendió adoptar formalmente la Agenda de Desarrollo Sostenible y que guiará las prioridades globales en materia de desarrollo durante los próximos 15 años, el documento propone un conjunto de 17 objetivos y 169 metas, y más de 300 indicadores (más del doble que los ODM), muy similar al que había propuesto el Grupo de Trabajo en un proceso de consulta sin

⁷⁷ Informe Anual 2014, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCLG, 2014, p.13.

⁷⁸ KENNY, C., “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”. Estudios de Política Exterior, núm. 163, 2015, visto en <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/>, Visitado en Junio del 2015.

⁷⁹ *Ibid*, visitado en Junio del 2015.

precedentes que también incluyó a grupos de la sociedad civil, activistas y redes por los derechos de las mujeres cuya participación se dio formalmente a través de los Grupos Principales⁸⁰. De todos los ODS, el número 17 está centrado en el Fortalecimiento de los Medios de Implementación y Revitalización de la Alianza Global para el Desarrollo Sostenible, que destaca varios asuntos de importancia y que el documento denomina sistémicos: la coherencia de las políticas institucionales, y el *multi-stakeholder partnerships*⁸¹, que pretende fomentar y promover la asociación pública, público-privado, y con las asociaciones de la sociedad civil de forma efectiva, sobre la base de las alianzas basadas en la experiencia y la dotación de recursos estratégicos. Lo verdaderamente interesante es el hecho de que los procesos de consulta han buscado ser inclusivos y participativos. Estos procesos son la expresión de reconocimiento a nivel multilateral del rol imprescindible de la sociedad civil en su diseño e implementación.

La Agenda 2030 continúa la línea de acción de los ODM, pero con mejoras evidentes contando con unos objetivos y una metodología más inclusiva, y un contenido plural y participativo, y por favorecer que la sociedad civil tome un rol más activo en la cooperación. En conclusión, los ODS contarán con la ayuda de la sociedad civil en la erradicación de la pobreza, la protección del cambio climático o la representación y participación de la mujer en la vida política, como miembros imprescindibles en su consecución. El próximo período Post-2015 abre una oportunidad para transformar la gobernanza mundial y volver a priorizar el desarrollo sostenible, y en este sentido también la contribución de la sociedad civil⁸².

⁸⁰ <http://www.awid.org/es/node/4011>, Visitado en agosto del 2015.

⁸¹ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, Visitado en agosto del 2015.

⁸² TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., p. 5.

5. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dentro de la Cooperación para el Desarrollo, uno de los organismos más importantes de las Naciones Unidas dirigido a promover la asistencia técnica operacional es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta organización se ha destacado por ser pionera en el debate sobre la importancia de una nueva gobernanza global que genere nuevas alianzas con la sociedad civil así como por fomentar la presencia de las OSC en la planificación e implementación de sus líneas de acción, en un nuevo contexto de cooperación y desarrollo.

El PNUD fue establecido en 1965 por la resolución 2.029 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas con la finalidad de proporcionar asistencia técnica a aquellos sectores considerados preferentes para el desarrollo de los países del Sur. El PNUD es el órgano encargado de aprobar, supervisar y financiar los programas de desarrollo en los tradicionales países en desarrollo⁸³. El PNUD es, a su vez, un referente en la promoción del desarrollo humano y la defensa de los derechos humanos, en un contexto de globalización que cuenta con un gran potencial de exclusión de los miembros más débiles de la comunidad internacional⁸⁴. El PNUD publica anualmente desde el año 1990 el Informe sobre el Desarrollo Humano (IDH), que ha servido como instrumento en la legitimación del debate del desarrollo, encaminándose hacia un enfoque más sostenible y basado en las personas.

El PNUD se caracteriza por la puesta en marcha de sus programas en las oficinas territoriales con la colaboración de la sociedad civil. Esta colaboración se ha convertido en una condición *sine qua non* de buenas prácticas⁸⁵ en el escenario multilateral. La colaboración lleva produciéndose bastante tiempo y esta organización se ha convertido en un interlocutor importante en la búsqueda de diálogo entre el gobierno y las OSC. En este sentido es especialmente relevante destacar que el PNUD ha asumido un rol de coordinación de la sociedad civil dentro del sistema de las Naciones Unidas, y es además

⁸³ DIEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2013, p. 346.

⁸⁴ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁵ POPOVSKI V., "The role of civil society in global governance... *op. cit.*", pp. 33-35.

una fuente de recursos para las ONG. Como ejemplo en el año 2000 se estableció un comité entre PNUD y las OSC que favorece la implementación de acuerdos, fundamentalmente en cinco áreas: reducción de la pobreza, globalización inclusiva, prevención de conflictos y *peacebuilding*, derechos humanos y desarrollo, y cooperación con el sector privado⁸⁶. En el 2004 el PNUD señaló que para crear las condiciones adecuadas para una correcta gobernabilidad, no basta con tener un sistema internacional eficaz sino que también se requiere una promoción efectiva de la participación de la sociedad civil para supervisar el gobierno y brindar alternativas para la participación política⁸⁷. El PNUD reconoce la labor importantísima de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo, dentro de la gobernanza global en la búsqueda de modelos más inclusivos y participativos.

En el año 2009 el PNUD realizó las siguientes recomendaciones en cuanto a las relaciones con la sociedad civil⁸⁸: a) el PNUD debería considerar dar apoyo públicamente a las demandas de la sociedad civil respecto a la gobernanza económica y climática, b) es necesario un compromiso más profundo con las redes del Sur, organizaciones de base y movimientos sociales, ir más allá de los "interlocutores de siempre", c) proporcionar apoyo (tanto financiero como político) para permitir el acceso a las reuniones y negociaciones a nivel internacional, con derecho a voz, que permita diversidad de grupos y opiniones, d) reconocer la desconfianza general que producen las iniciativas de la sociedad civil y asumir la igualdad de poder en los proyectos compartidos, e) aplicar los principios de transparencia y apertura en el sistema de las Naciones Unidas con respecto a otros participantes, y f) apoyar y proteger el espacio de la sociedad civil a nivel nacional y regional.

El PNUD como principal referente del sistema de las Naciones Unidas en la coordinación de los esfuerzos internacionales y nacionales en la Cooperación para el Desarrollo, ha tenido que adaptarse a los cambios y demandas tanto de la sociedad civil como de la

⁸⁶ POPOVSKI V., "The role of civil society in global governance... op. cit.", pp. 33-35.

⁸⁷ Agenda para el fortalecimiento de la gobernabilidad local en América Latina, PNUD, 2004, p. 24.

⁸⁸ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., pp. 25-26.

comunidad internacional en general. En particular el PNUD debería sacar el máximo rendimiento a su liderazgo en el escenario del desarrollo humano y encaminar las demandas que proceden de la sociedad civil. En este sentido, el propio PNUD aconseja el diseño de un nuevo multilateralismo basado en los valores y principios del desarrollo humano, en colaboración con la sociedad civil hacia una nueva gobernanza global⁸⁹.

5.1. Iniciativa ART

La Cooperación para el Desarrollo actualmente se caracteriza por una enorme dispersión de acciones y ayudas que pone en peligro su eficacia. El PNUD, consciente de esta situación, decide poner en marcha en el 2005 la Iniciativa ART (Articulación de Redes Territoriales), en colaboración con actores de la sociedad civil y los GNC, y apoyado por las Naciones Unidas. Esta Iniciativa apuesta por ser una alternativa a la fragmentación de la cooperación actual y pretende convertirse en una herramienta que sirva para promocionar un nuevo multilateralismo que facilite la articulación y coordinación de los actores, herramientas y recursos disponibles en las zonas de trabajo.

En el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan en diciembre del 2011 el PNUD incidió en la importancia del desarrollo local para la eficacia de la ayuda⁹⁰, donde se centraron en la importancia de la Cooperación Descentralizada y el aporte de los gobiernos locales. Se reflexionó así mismo sobre los roles a desempeñar por parte de los actores y la contribución específica de gobiernos sub-estatales, redes de gobiernos locales e iniciativas como ART en la agenda de la eficacia de la ayuda al desarrollo. El PNUD destacó la importancia de la coordinación de todos los actores y el impacto que la participación local y regional tendría en la consecución de la Agenda Post 2015. En este sentido el Plan Estratégico del PNUD (2014-2017) se centra en la promoción del desarrollo sostenible y fomento de la participación de los ciudadanos respecto al desarrollo, estado de derecho y gobernanza inclusiva⁹¹. En este marco se inscribe su Estrategia de Gobernanza Local y Desarrollo Local (LGLD), que considera la

⁸⁹ TIBBETT, S., *Towards a Peoples' Multilateralism...*, op. cit., p. 30.

⁹⁰ Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan, OCDE, Busán, 2011.

⁹¹ DP/2013/40 sobre el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017, Naciones Unidas, 2013.

descentralización y gobernanza local como ejes fundamentales a desarrollar, y sus objetivos son el apoyo de los gobiernos sub-nacionales y la promoción de la participación genuina de la sociedad civil⁹².

En este sentido, la descentralización pretende lograr una redistribución territorial del poder, que busca contrarrestar las tendencias desequilibrantes del desarrollo en ciertos países, al que se responsabiliza por un conjunto de males que aquejan a las comunidades locales⁹³. Su objetivo es servir como instrumento para promover el desarrollo local, y aumentar la participación de la sociedad civil⁹⁴. El proceso de descentralización ha permitido la participación de sectores que tradicionalmente habían sido excluidos de los dispositivos institucionales de diálogo, consulta y negociación⁹⁵. Una buena programación de políticas públicas obtiene una mayor apropiación y por tanto resultados cuando se realiza entre varias instancias de la administración pública local y de la sociedad civil en coordinación horizontal⁹⁶ buscando un modelo más inclusivo. Es por todo ello que la Iniciativa ART basa su metodología de trabajo en el desarrollo local y descentralización, porque ambas son instrumentos necesarios para la mejora de la gobernanza y la apropiación.

Por lo tanto la Iniciativa ART se caracteriza por la conformación de espacios y redes de articulación locales, nacionales y globales, y por la promoción de la participación de una pluralidad de actores de la cooperación, que busca el efectivo desarrollo humano de forma descentralizada⁹⁷. El objetivo es movilizar y articular a un amplio abanico de actores con representatividad, que tengan distintos intereses y voces en ese territorio: gobiernos

⁹² La Iniciativa ART y el Desarrollo Económico Local: Experiencias exitosas en América Latina, PNUD Bolivia, 2014, p. 1.

⁹³ DE MATTOS A., “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, Cuadernos de Economía, p. 175.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 176.

⁹⁵ GODÍNEZ V., *Cohesión social y Cooperación Descentralizada: La experiencia europeo-latinoamericana*, Colección de estudios de Investigación, núm. 2, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, p. 92.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 95.

⁹⁷ La Iniciativa ART y el Desarrollo Económico Local: Experiencias exitosas en América Latina, PNUD Bolivia, 2014, p. 2.

regionales y locales, sector privado, universidad, organizaciones son gubernamentales y sociedad civil. Se centra, por tanto, en una articulación multinivel y multiactor mediante un enfoque territorial y de participación descentralizada. Las líneas de acción de la Iniciativa ART llevadas a cabo en las diferentes zonas de trabajo son entre otras las siguientes⁹⁸:

- a) Fortalecer la articulación entre los diferentes actores, que integran los procesos de descentralización.
- b) Facilitar el diálogo y el intercambio de experiencias entre las comunidades del Sur y del Norte.
- c) Optimizar los recursos al ser compartidos por todos los participantes.
- d) Aplicar un enfoque más territorial, en oposición al centralismo característica de la Cooperación para el Desarrollo tradicional.
- e) Potenciar la aportación que realiza la sociedad civil.
- f) Estimular las alianzas entre los actores y programas de cooperación.
- g) Asegurar la continuidad del proyecto, enfocándose en programas de larga duración.
- h) Contar con el apoyo institucional que favorece las alianzas entre actores, a través de procesos de gobernanza y de desarrollo local.
- i) Representar un contexto adecuado para facilitar las alianzas público-privadas.

De esta manera, la Iniciativa ART da por superada la habitual lógica del “proyecto”⁹⁹ que dificulta la continuidad de los objetivos en terreno en el tiempo, y por otro lado la tradicional relación entre donantes y “beneficiarios” que no potencia la verdadera participación, apropiación e intercambio de conocimientos. Igualmente ART afirma que las comunidades locales son el sujeto político fundamental del desarrollo¹⁰⁰, donde surgen verdaderas oportunidades de cambio, y que por tanto deben formar parte de los proyectos de cooperación de forma protagónica. ART apoya a los GNC en la implementación de sus políticas de descentralización y desarrollo territorial, adaptándose a cada contexto político, social y económico, y siguiendo las orientaciones estratégicas nacionales de cada oficina

⁹⁸ CAMILLERI, G., “El PNUD y su iniciativa ART de Cooperación Descentralizada”, Documento de Trabajo, Fundación Carolina, núm. 30, 2008, p. 73.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 72.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 72.

del PNUD en forma de Programa-Marco.

Estos Programas-Marco son gestionados por un Comité Nacional de Coordinación (CNC) que cuenta con representación gubernamental del país, PNUD, donantes y miembros de la sociedad civil como asociaciones de municipios y departamentos¹⁰¹. El CNC orienta las acciones en cada país basándose en las prioridades nacionales y los intereses de los donantes, y se identifican las regiones del país que serán prioritarias. Una vez seleccionadas estas áreas, departamentos o regiones dentro del país, se constituyen los Grupos de Trabajo Departamentales o Locales donde trabajarán los actores públicos y privados del territorio, y los representantes locales de los ministerios y gobiernos centrales del Estado, con el objetivo de diseñar los Planes de Acción de cada región. El CNC en particular tiene como objetivo garantizar que estos grupos de trabajo estén articulados con las políticas nacionales de desarrollo, difundir sus acciones y logros y promover la participación. Los Grupos de Trabajo coordinan su presupuesto junto con el CNC, las actividades evitando duplicidades, y realizan alianzas de desarrollo con organizaciones de cooperación interesadas¹⁰².

Actualmente la Iniciativa ART está presente en: Albania, Bolivia, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Líbano, Marruecos, Mozambique, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Serbia, Sri Lanka y Uruguay¹⁰³. En particular en Uruguay está presente desde fines de 2005. El Programa ART/PNUD en Uruguay trabaja, principalmente, en los departamentos de Artigas, Rivera, Salto y Colonia, departamentos donde se registran, en términos generales, el mayor índice de necesidades básicas insatisfechas del país. Los proyectos realizados en Uruguay se centran en temáticas como la sostenibilidad ambiental transfronteriza y la gobernanza local a través de acuerdos con las intendencias, las Agencias de Desarrollo Local y la sociedad civil así como ministerios e instituciones gubernamentales. Algunos de los logros alcanzados por el Programa

¹⁰¹ CAMILLERI, G., “El PNUD y su iniciativa ART de Cooperación Descentralizada”, Documento de Trabajo, Fundación Carolina, núm. 30, 2008, p. 74.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 74-75.

¹⁰³ <http://artuguay.org.uy/territorios>, Visitado en Julio 2015.

ART/PNUD en Uruguay son¹⁰⁴:

- A. Formación y potenciación de Grupos de Trabajo, que han resultado fundamentales para la puesta en marcha de proyectos impulsados desde la ciudadanía y la sociedad civil.
- B. Impacto en las Políticas Públicas Nacionales, como la inclusión de la perspectiva de género en el diseño de políticas públicas de empleo dirigidas a los municipios.
- C. Apoyo a estrategias de desarrollo económico territorial con la participación activa del sector político, privado y de la sociedad civil.
- D. Constitución de la Red de Agencias de Desarrollo Económico Local (RADEL), con el objetivo de generar diálogo y participación social en la aplicación de políticas territoriales.
- E. Fortalecimiento de las líneas estratégicas de la Eficacia de la Ayuda en cuanto a la Apropriación, Alineación, y Armonización. Destaca el Proyecto Franquía que tiene como objetivo el fortalecimiento de la sostenibilidad medioambiental transfronteriza¹⁰⁵. Tras una inquietud nacida en el seno de un grupo de trabajo, se articuló desde el nivel local del municipio y la participación de la sociedad civil, autoridades locales y nacionales y PNUD-ART.

5.2. Proyecto Rincón de Franquía en Uruguay

En el transcurso de las prácticas realizadas con la organización PNUD-ART en Uruguay en el año 2014, surgió la oportunidad de conocer el proyecto “Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía”. Este Proyecto ha sido especialmente valorado por la dirección de PNUD Uruguay debido a la metodología utilizada, a que sus protagonistas surgen de la sociedad civil y sobre todo por los resultados alcanzados. Es un proyecto que contiene todos los elementos que destaca la estrategia de acción del PNUD y en este sentido, un ejemplo de buenas prácticas que merece ser compartido.

¹⁰⁴ La Iniciativa ART y el Desarrollo Económico Local: Experiencias exitosas en América Latina, PNUD Bolivia, 2014, pp.14-27.

¹⁰⁵ Ficha de Proyecto: Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía. Departamento de Artigas, Bella Unión, PNUD ART Uruguay, 2010, p. 1.

PNUD-ART Uruguay cuenta, como parte de su estrategia en este país, con varios Grupos de Trabajo en aquellos departamentos establecidos como prioritarios. El Grupo de Trabajo Departamental de Artigas tenía como objetivo general la articulación de los actores públicos, privados y asociaciones del territorio, y de representantes locales de los ministerios y estructurales centrales del Estado. Una de las líneas de acción que se consensuaron por los integrantes del Grupo de Trabajo fue la necesidad de promover las buenas prácticas ambientales y el desarrollo turístico en el departamento. El proyecto “Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía” se ha convertido en una referencia para PNUD ART en términos de coordinación de actores y de resultados obtenidos. Tras un análisis de sus componentes, diseño y resultados, su estudio e inserción en esta Memoria de Investigación se ha considerado apropiado ya que pone de manifiesto la información desarrollada hasta ahora.

Al noroeste de Uruguay, en plena triple frontera con Brasil y Argentina, en un territorio limitado al sur por la ciudad de Bella Unión y por los Ríos Uruguay y Cuareim está Rincón de Franquía, un espacio de gran relevancia natural. La rambla costanera al Río Uruguay creada en 1999 para unir Bella Unión con Rincón de Franquía generó un espacio natural para realizar actividades de pesca y senderismo pero al mismo tiempo, y debido a que su instalación no contó con un estudio de impacto ambiental previo¹⁰⁶, generó un proceso de deforestación del bosque ribereño y la formación de vertederos de residuos no controlados. Los barrancos comenzaron a erosionarse y la vegetación dejó de crecer debido al pastoreo excesivo de los vecinos de la zona.

En el año 2004 y a partir de la preocupación ciudadana por esta degradación, nace una ONG medioambientalista con base comunitaria, llamada “Grupo de Protección Ambiental Activa” (GRUPAMA), con la determinación de trabajar en el cuidado y protección del medio ambiente. La ONG centra su trabajo en la denuncia del deterioro de la zona e importancia medioambiental, y elaboran un proyecto de recuperación que dan a conocer a las autoridades locales, departamentales y nacionales, logrando el apoyo de la comunidad de Bella Unión. Su objetivo era conseguir que se declarara área protegida a la zona Rincón

¹⁰⁶http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/ourwork/environmentandenergy/successstories/Sample_Success_Story_2/, Visitado en Julio 2015.

de Franquía, y el proyecto comprendía la restauración del bosque y la creación de un Parque Lineal en la franja que une la Ciudad de Bella Unión con el Balneario Los Pinos¹⁰⁷.

El trabajo de sensibilización realizado por GRUPAMA condujo a la declaración de la zona de interés local en el año 2005, por parte de la Junta Local Autónoma y Electiva de Bella Unión. Ese mismo año la Junta Departamental de Artigas, declara el plan de protección de interés departamental. A partir del año 2007 comenzó a implementarse el proyecto aprobado por el Programa de Pequeñas Donaciones (PPD) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), implementado por el PNUD, con la participación de la Sociedad Civil y la Universidad de la República y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)¹⁰⁸. Ese año, GRUPAMA propuso formar una Comisión Honoraria de Gestión del Área, integrada por la Junta Local Autónoma y Electiva, la Intendencia Municipal y la sociedad civil. El 17 de abril del 2007 se firma un convenio con la Intendencia que habilita al grupo a llevar a cabo las acciones comprendidas en el proyecto y se forma la Comisión de Cogestión que queda integrada por los 5 ediles locales, el Intendente Municipal, el Secretario Administrativo de la Junta Local y 6 miembros de GRUPAMA. En el 2008 el grupo deja que su lugar sea ocupado por vecinos, para favorecer la apropiación del proyecto a la población. También en el año 2007, GRUPAMA pasó a formar parte del Movimiento Transfronterizo de ONGs Ambientalistas (MTOA) conformado por Argentina, Brasil y Uruguay. El Movimiento cuenta con apoyos de la sociedad civil, autoridades locales y de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) en los tres países.

El proyecto fue apoyado por PNUD-ART que obtuvo a su vez financiación de la Diputación de Huelva y de la Fundación Doñana a través de la Cooperación Descentralizada, así como apoyo económico de la Intendencia Municipal de Artigas, el propio PNUD-ART, GRUPAMA y la Fundación CASA. El proyecto se desarrolló entre marzo del 2010 y febrero del 2011, con el objetivo de preservar la biodiversidad, fomentar

¹⁰⁷ Anexo 1. Cuestionario dirigido a ONG ambientalista GRUPAMA, p. 3.

¹⁰⁸ http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/ourwork/environmentandenergy/successstories/Sample_Success_Story_2/, Visitado en Julio 2015.

la educación ambiental e impulsar el desarrollo de un turismo sostenible en la zona. En particular se pretendía fortalecer el desarrollo y apropiación social de la zona Rincón de Franquía mediante el fomento del ecoturismo como actividad generadora de mínimos impactos ambientales y máximos beneficios a la comunidad, promoviendo buenas prácticas de protección y cuidado de la naturaleza¹⁰⁹.

La articulación de los participantes destacó por su pluralidad y buena gestión. GRUPAMA se encargó de la ejecución y seguimiento del Proyecto, debido a su experiencia en el área y sus relaciones con el resto de participantes, y proporcionó su formación técnica en la elaboración del Plan de Manejo. De la misma forma el seguimiento, monitoreo y evaluación fue llevado a cabo por el Grupo de Trabajo Departamental de Artigas (Intendencia Departamental de Artigas, Dirección Nacional de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y ART-PNUD), los técnicos vinculados, el Grupo de Trabajo Local de Bella Unión y el Grupo de Trabajo Departamental¹¹⁰.

De forma resumida los logros más importantes alcanzados por el Proyecto “Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía” fueron los siguientes:

1. Declaración de la zona de interés local en el año 2005, por parte de la Junta Local Autónoma y Electiva de Bella Unión, y Reserva Municipal por Resolución del Municipio de Bella Unión¹¹¹ en el 2011.
2. En mayo 2013, Rincón de Franquía se transformó en la novena área en ingresar al Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹¹² bajo la categoría de "Área de manejo de

¹⁰⁹ Ficha de Proyecto: Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía. Departamento de Artigas, Bella Unión, PNUD ART Uruguay, 2010, p. 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹¹ http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/ourwork/environmentandenergy/successstories/Sample_Success_Story_2/, Visitado en Julio 2015.

¹¹² La Iniciativa ART y el Desarrollo Económico Local: Experiencias exitosas en América Latina, PNUD Bolivia, 2014, p. 27.

habitat y/o especies" dentro del MVOTMA¹¹³.

3. Es la primera área protegida de Uruguay impulsada por una organización de la sociedad civil radicada en la comunidad y cogestionada por la misma en coordinación con los gobiernos local, departamental y nacional, lo que permite iniciar un nuevo camino en la gobernanza de las áreas protegidas del Uruguay.
4. Se aprobó una convocatoria de financiación pública dirigida a la protección de la zona de Franquía, por parte del MVOTMA en el 2014. Al carecer de antecedentes en la gestión del área protegida, se decidió otorgar con carácter excepcional a GRUPAMA la financiación de la convocatoria, debido a su trayectoria, relevancia, conocimiento y experiencia. De esta manera la ONG firmó un acuerdo de gestión público-privada con el objetivo de gestionar la zona protegida. Esto les permitirá contar con fondos públicos, proporcionando sostenibilidad a la organización.
5. GRUPAMA se ha fortalecido, cuenta con personalidad jurídica, el grupo se ha ampliado y tiene un núcleo muy estable y se encuentra en condiciones de cogestionar el área con las autoridades locales y nacionales.
6. Hoy Rincón de Franquía cuenta con un Área de Protección Ambiental en el que se construyó una atalaya y un mirador de aves. Existe una red de cartelería que informa sobre la diversidad de flora autóctona, y puede ser recorrida por los cinco senderos creados. Se restauró la zona natural deteriorada, a través de la creación de un parque lineal que une a Rincón Franquía con Bella Unión. Por otro lado los niveles de tala, pastoreo y vertido clandestino de residuos se mantienen controlados.
7. Se ha consolidado la percepción de que la gestión compartida es beneficiosa para todos los participantes, a pesar de la reticencia inicial de los actores políticos departamentales por lo que suponía la cesión parcial de poder. Tras los resultados exitosos están más abiertos a la colaboración con la sociedad civil¹¹⁴.
8. Existen perspectivas de coordinación con Argentina y Brasil para crear una zona de paz trinacional, y de hecho GRUPAMA pasa a formar parte del MTOA.

¹¹³http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/ourwork/environmentandenergy/successstories/Sample_Success_Story_2/, Visitado en Julio 2015.

¹¹⁴ Anexo 1. Cuestionario dirigido a ONG ambientalista GRUPAMA.

9. Se utilizaron fondos de la Cooperación Descentralizada, por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que aportaron un intercambio de buenas prácticas y experiencias, además del aporte financiero.

En palabras de la Coordinadora Residente de la ONU y Representante Residente del PNUD en Uruguay desde el 2013, Denise Cook¹¹⁵: “En Bella Unión se da una situación extraordinaria ya que un grupo de ciudadanos, de sociedad civil organizada, impulsados por el deseo de recuperar una parte costera del río que estaba muy degradada logran ingresar, años después, al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) (...) a través del Programa de Pequeñas Donaciones (PPD), llevado adelante por Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con apoyo del PNUD y el Programa ART. Además están articulándose con comunidades de Argentina y Brasil para crear una zona trinacional de paz”.

La conclusión es que el “Proyecto de Fortalecimiento del Área de Protección Ambiental Rincón de Franquía” pone de relieve el impacto positivo de la metodología ART, destacando varios factores que han sido mencionados a lo largo de la Memoria de Investigación:

- i. Protagonismo absoluto de la sociedad civil, a través de la ONG de base comunitaria GRUPAMA. Esta ONG a través de trabajo de visibilidad pone de relieve una necesidad de un territorio, que a través de su activismo se convertirá en una demanda. GRUPAMA además estará presente en todas las fases del proyecto.
- ii. La planificación y ejecución del proyecto tendrá un enfoque de Gobernanza Multinivel a través de la articulación y coordinación de los actores territoriales, nacionales e internacionales. Esta visión mejora la efectividad del proyecto porque están reflejadas y representadas todas las visiones y necesidades.
- iii. Potenciación de la Cooperación para el Desarrollo entre países del Norte y del Sur, pero favoreciendo el protagonismo de los países del Sur. Se sigue las directrices de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda a través de la mejora de la apropiación del proyecto,

¹¹⁵ <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/presscenter/articles/2014/09/30/denise-cook-el-interior-no-es-homog-neo-hay-que-dar-respuestas-diversas-a-situaciones-y-realidades-tambi-n-diferentes-.html>, Visitado en Julio del 2015.

resultados y recursos por parte de la institucionalidad local y sociedad civil. Así como un ejemplo de armonización y división del trabajo ya que las acciones de los participantes, tanto donantes como receptores de la ayuda, se realizan de forma coordinada.

- iv. De forma especialmente importante los Grupos de Trabajo han resultado ser un adecuado *modus operandi* a la hora de entablar relaciones público-privadas donde todos los actores están representados adecuadamente, tanto los locales, nacionales e internacionales. La metodología de los Grupos de Trabajo como espacio de articulación se adapta a las condiciones del territorio y del país, lo que favorece el nivel de gobernabilidad democrática y desarrollo local.
- v. El proyecto confirma que una adecuada articulación de los actores presentes en un territorio cuando la sociedad civil está adecuadamente representada, fortalece la gobernanza tanto local como global.
- vi. Contar con alianzas interinstitucionales fuertes, estrategias de apropiación y alineación consolidadas, espacios de participación comunitaria y programas estratégicos facilitan la continuidad y sostenibilidad de los resultados.
- vii. Se utiliza la Cooperación Descentralizada entre el Departamento de Artigas en Uruguay y la Comunidad Autónoma de Andalucía en España, contribuyendo a la transferencia de conocimientos y de buenas prácticas entre las regiones.

Conclusiones

En un contexto en el que los desafíos del escenario internacional se encuentran cada vez más interconectados y los organismos internacionales tradicionales parecen insuficientes para solventarlos, se demanda un nuevo multilateralismo. Las conclusiones de este Proyecto de Investigación sugieren que para una transformación del multilateralismo se requieren nuevas formas y espacios de decisión de forma que todos los actores se encuentren representados y donde se priorice el bien común antes que los intereses particulares de los Estados, es decir, una nueva gobernanza global.

Este nuevo paradigma coloca en un lugar protagonista a la sociedad civil. Las asociaciones de la sociedad civil tienen el objetivo de influir y modificar las políticas actuales aportando conocimiento y cercanía a las necesidades de la ciudadanía, y en este sentido son los más indicados para mejorar los niveles de pluralidad de los foros internacionales y por tanto los niveles de gobernanza global. Este paradigma se construye a partir de un enfoque de gobernanza multinivel que coordina a los actores tradicionales, como son los Estados y las organizaciones internacionales, pero también a la sociedad civil. La relevancia de este enfoque multinivel se puede apreciar en la metodología participativa utilizada para la pre-selección de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles del 2030, en forma de un Grupo de Trabajo Global compuesto por miembros de los Estados y de la sociedad civil que ha favorecido el debate y que ha dado como resultado unos ODS más inclusivos y plurales.

Para hacer posible esta coordinación se sugiere la adopción de un instrumento vinculante, en forma de Asamblea o Consejo, donde participen Estados, organizaciones internacionales, sociedad civil y gobiernos no centrales en la construcción de una Carta sobre la gobernanza global. Este instrumento debe tener como objetivo el desarrollo sostenible, la coherencia de las políticas nacionales e internacionales, y favorecer el consenso entre los Estados respecto a la gestión de los recursos mundiales. De la misma forma es preciso el fortalecimiento de la paradiplomacia que permite mejorar las relaciones entre los Estados y los gobiernos no centrales y la sociedad civil, con el objetivo de potenciar los espacios de participación.

La colaboración con la sociedad civil mejorará la legitimidad de las Naciones Unidas al ofrecer una imagen más cercana y plural. La sociedad civil aporta un enfoque resolutivo y basado en resultados que puede presionar a la ONU en la toma de decisiones, más allá de la etapa declarativa. Es necesario, sin embargo, que para evitar posibles desavenencias y hacer efectiva esta colaboración las OSC desarrollen un código de conducta compatible con la naturaleza de las organizaciones internacionales, que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente es fundamental que las Naciones Unidas mantengan su posición de liderazgo, de manera que las empresas privadas y las corporaciones transnacionales no puedan influir de forma significativa en la agenda política internacional a favor de sus intereses. A pesar de los beneficios de la participación de la sociedad civil, es importante que no se entienda como la puesta en marcha de una desestatalización, sino que los Estados deben seguir manteniendo un papel protagónico en la prestación de servicios.

El PNUD destaca por su colaboración con la sociedad civil en sus programas de acción desde hace mucho tiempo, especialmente a través de su Iniciativa ART. La organización PNUD-ART cuenta con varios objetivos: por un lado favorecer la eficacia de la ayuda evitando su fragmentación y por otro fomentar la importancia de la apropiación de la ayuda por parte del territorio. La metodología ART está basada en la articulación de los actores de un territorio que se construye a través de la creación de Grupos de Trabajo, de forma similar al proceso de consulta de la Agenda de Desarrollo Sostenible del 2030. Estos Grupos han resultado un mecanismo muy útil en la coordinación y participación de actores, por lo que se concluye que la metodología ART, si se adapta al contexto y necesidades de cada territorio, resulta un marco excepcional para conseguir que todos los apoyos se encuentren articulados, alineados y coordinados.

Igualmente, la Iniciativa ART insiste en la necesidad de que la demanda de ayuda surja siempre desde lo local y que sea a partir de esta demanda cuando se movilicen los recursos nacionales e internacionales disponibles. La estrategia de acción de las organizaciones internacionales en los países receptores de ayuda debe incluir una adecuada apropiación de los procesos por parte del territorio, haciendo partícipes a los gobiernos locales y a la

sociedad local porque de esta manera se favorece el desarrollo local y una buena gobernanza.

En conclusión, un nuevo multilateralismo requiere de un conjunto coherente de reformas centradas en la gobernanza global: un nuevo enfoque basado en los derechos humanos y el desarrollo sostenible, y la participación más eficaz de organizaciones regionales, locales y la sociedad civil en el conjunto de la sociedad internacional. Un nuevo multilateralismo consiste en un multilateralismo mejorado, más participativo, plural e igualitario donde se promocióne el espacio ocupado por la sociedad civil, con el objetivo de que desarrollen sus propios mecanismos de representación e influencia en los foros internacionales, junto con las organizaciones internacionales y Estados. El nuevo multilateralismo debe fomentar la creación de alianzas y la participación de la sociedad civil en los espacios locales y regionales ya que una adecuada articulación de los actores presentes en un territorio fortalece la gobernanza global a través del fomento de la gobernanza local.

Para finalizar, este Proyecto de Investigación realiza las siguientes recomendaciones:

1. Potenciar el protagonismo de la sociedad civil en los foros internacionales y espacios de toma de decisión con el objetivo de equilibrar los poderes dentro del espacio multilateral, y mejorar la legitimidad de las Naciones Unidas frente a los ciudadanos.
2. La adopción de un instrumento vinculante que tenga como fin último promocionar el desarrollo sostenible, el bien común y la defensa de los derechos humanos.
3. Estimular las relaciones paradiplomáticas entre los gobiernos no centrales, sociedad civil y los Estados como vía para mejorar la presencia de lo local y territorial en las relaciones internacionales.
4. Asegurar que la ayuda al desarrollo se base en una adecuada apropiación por parte de los países del Sur, lo que favorecerá el desarrollo local.
5. Fomentar la metodología en forma de Grupos de Trabajo que favorezcan la pluralidad y el debate en la toma de decisiones, así como la articulación de actores y procesos.

Bibliografía

Obras generales y monografías

- ADAMS B., y LUCHSINGER, G., *Reclaiming Multilateralism for People Rights and Sustainable Development*, NGLS, 2012.
- ALBURQUERQUE, M., *Manual del Agente del Desarrollo Local*, Ed. Sur, 1999.
- ALDECOA, F., y KEATING, M., *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*, Marcial Pons, 2000.
- ANNAN, K.A., *We the People: The Role of United Nations in the 21st Century*, United Nations, 2000.
- BADIA, F., COLL, C., COSTAFREDA, A., IBORRA, J., LONGAN, X., MANRESA, B., MARTÍ GONZÁLEZ, X., MARTÍNEZ, I., MARTÍNEZ, P.J., y PRANDI, M., *La Cooperación Descentralizada a debate: La Eficacia de la Ayuda y el Post-2015*, CIDOB y ART PNUD, 2013.
- BARRENECHEA, P., RODRÍGUEZ, A., y TRONCOSO, C., *Diagnóstico económico de la ciudad de Bella Unión y su entorno*, Cuadernos para el Desarrollo Local Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local, PNUD-ART, 2008.
- BARRENECHEA, P., RODRÍGUEZ, A., y TRONCOSO, C., *Diagnóstico económico del Departamento de Artigas*, Cuadernos para el Desarrollo Local Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local, PNUD-ART, 2008.
- BORJA, J., y CASTELLS, M., *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.
- CALDUCH, R., MOLERO, J., TIMOTEO J., *Informe IEcInCo: Optimización Económica, Innovación Técnica y Comunicación, Fundamentos estratégicos de la defensa en el siglo XXI*, Thik-Com UCM, 2008.
- CARRIZO, L., y GALLICCHIO, E., *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios. Investigación y políticas para el desarrollo en América Latina*, CLAEH, 2006.
- CHANG, H., *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, La Catarata, Madrid, 2004.

- CHEEMA G. S., y POPOVSKY, V., *Engaging civil society: Emerging trends in democratic governance*, United Nations University Press, 2010.
- DAUBON, R. E., *El Fortalecimiento Institucional de la Sociedad Civil: Principal Desafío de la Cooperación Internacional*, CEU Ediciones, Serie CECOD, nº 3, 2008.
- DE DIOS IZQUIERDO, J., *Cooperación para el Desarrollo y Trabajo Social*, Ediciones Académicas, Madrid, 2007.
- DENG, F. M., y REINICKE, W. H., *Critical Choices: The United Nations, Networks and the future of Global Governance*, IDRC, 2000.
- DE PRADO., C. *Global Multi-level Governance: European and East Asian leadership*, United Nations University Press, 2007.
- DERVIS, K., *A Better Globalization: Legitimacy, Governance, and Reform*, Center, for Global Development (CGD), 2005.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2013.
- ECHART MUNOZ, E., y SOTILLO LORENZO, J.A., *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, La Catarata, Madrid, 2005.
- ECHART MUNOZ, E., CABEZAS VALENCIA, R., y SOTILLO LORENZO, J.A., *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo*, La Catarata, Madrid, 2010.
- FLORES FREIRE, A., *La Paradiplomacia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador y la Aplicación de un Modelo de Inserción*, Ecuador, 2013.
- GIL DE VARGAS, B., *Descentralización Política y Participación Ciudadana: Compilado de normas nacionales y departamentales*, PNUD, 2013.
- GODÍNEZ, V. M., *Cohesión social y Cooperación Descentralizada: La experiencia europeo-latinoamericana.*, Observatorio de Cooperación Descentralizada, Diputación de Barcelona, 2007.
- GREEN, J.F., y CHAMBERS, W. B., *The Politics of Participation in Sustainable Development Governance*, United Nations University Press, 2006.
- GRIFFITH-JONES, S., DE LA ROCHA VÁZQUEZ, M., RUIZ DEVESA, D., *The G20 Summit at Seoul. Time to deliver: Agreements and Agenda for Global Economic Governance*, Fundación Alternativas, OPEX Memorando nº 148/2010, 2010.

- HAMPSON, F. O., y HEINBECKER., P., *The “New” Multilateralism of the Twenty-First Century*. *Global Governance*, vol. 17, núm. 3, 2011, pp. 299-310.
- KEOHANE R.O., *Multilateralism: An Agenda for Research*, *International Journal*, vol. 45, núm. 4, 1990, pp. 731-764.
- MONJE, J.A., *La cooperación internacional, descentralización y participación ciudadana: La gestión de la asistencia oficial para el desarrollo desde los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador*, ILPES y CEPAL, 2014.
- NEWMAN, E., THAKUR R., y TIRMAN, J., *Multilateralism under challenge? Power, International order and structural change*, United Nations University Press, 2006.
- PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, 2013.
- RAY, O., y SEVERINO, J.M., *The End of ODA: Death and rebirth of a Global Public Policy*, Center for Global Development, núm. 167, 2009.
- RECHKEMMER, A., *Global Governance and UN Reform: Challenges and Opportunities for Environment and Human Security*, Publications Series of UNU-EHS, nº 3, 2005.
- RIST, G., *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, La Catarata, Madrid, 2002.
- RITTBERGER, V., *Global governance and the United Nations system*, United Nations University Press, 2001.
- RODRIGUEZ MANZANO, I., y TEIJO GARCÍA, C., *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, La Catarata, Madrid, 2009.
- RUGGIE, J.G., *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, 2001.
- SOTILLO LORENZO, J.A., *El sistema de cooperación para el desarrollo: Actores, formas y procesos*, 2ª ed. La Catarata, Madrid, 2012.
- STIGLITZ, J.E., *La Crisis económica Global: Temas para la Agenda del G-20*, Fundación Ideas para el Progreso, Documentos de Debate, 7/2009, pp. 14-15.
- TIBBET, S., *Towards a Peoples’ Multilateralism: The United Nations, Development Networks and Civil Society*, UNDP, 2009.
- UGALDE ZUBIRI, A., *La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada*, Universidad del País Vasco, 2005.

Artículos en revistas especializadas y contribuciones a obras colectivas

- ALONSO RODRIGUEZ, J. A., “Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad. Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 72, 2006, pp. 17-39.
- ASLUND, A., “¿Por qué está fracasando el G-20?”, Política exterior, nº 141, 2011, pp. 42-52.
- BARBÉ IZUEL, E., “Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes”, REDI, vol. LXII, 2010, 2.
- BERNSTEIN S., “Rio+20: Sustainable Development in a Time of a Multilateral Decline”, Global Environmental Politics, vol. 13, num. 4, November 2013, pp. 12-21.
- CALDUCH, R., “Procesos de cooperación y conflicto en el sistema internacional de siglo XXI”, en Juan Carlos Pereira (coord.): Historia de las relaciones internacionales contemporáneas (2º ed. Actualizada), Ariel, 2009, pp. 701-721.
- CAMILLERI, G., “El PNUD y su iniciativa ART de Cooperación Descentralizada”, en Casado Cañeque, F. (coord.): Hacia la concertación público-privada para el desarrollo en América Latina, Documento de Trabajo, Fundación Carolina, núm. 30, 2008, pp.71-79.
- COOPER, A.F., “Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo”, Revista Mexicana de Política Exterior, pp. 139-162.
- CORNAGO PRIETO, N., “Diplomacia, Paradiplomacia y Redefinición de la Seguridad Mundial: Dimensiones de Conflicto y Cooperación”, en Aldecoa y Keating (Coord): Paradiplomacia: Las relaciones Internacionales de las Regiones, Marcial Pons, 1999.
- COSTA FERNÁNDEZ, O., “Introducción: El Multilateralismo en Crisis”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.101, 2013, pp. 7-25.
- DE MATTOS, C. A., “La Descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el Desarrollo Local?”, Cuadernos de Economía, núm. 14, 1990, pp. 173-194.
- ENRÍQUEZ, A., y GALLICCHIO, E., “Gobernanza y desarrollo local”, CLAEH, 2006.
- ENRÍQUEZ, A., “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”, Alternativas para el Desarrollo, núm. 80, FUNDE, 2003.

- GRASA, R., y SÁNCHEZ CANO, J., “Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 104, 2013, pp. 83-105.
- HOCKING B., “Vigilando la “Frontera”: Globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales” en Aldecoa y Keating (Coord) Paradiplomacia: Las relaciones Internacionales de las Regiones, Marcial Pons, 1999.
- KEATING, M., “Regiones y Asuntos Internacionales: Motivos, Oportunidades y Estrategias”, en Aldecoa y Keating (Coord): Paradiplomacia: Las relaciones Internacionales de las Regiones, Marcial Pons, 1999.
- KENNY, C., “¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS”. Estudios de Política Exterior, núm. 163, 2015.
- MADOERY, O., “El Proyecto Político Local como alternativa de Desarrollo”, Revista Política y Gestión, vol. 2, Ed. Homo Sapiens, 2001.
- MORENO GARCÍA, P., “Dos años de Cumbres del G-20: adagio salpicato”. ARI Real Instituto Elcano, nº 81, dic 2010.
- OSZLAK, O., y SERAFINOFF, V., “Acerca del Diseño Institucional: Apuntes para el Caso Uruguayo”. En José Raúl Rodríguez (Ed. y Coord.): Aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización, Uruguay Integra, 2011.
- ROSALES M., “El desarrollo visto desde el Sur: Comunidades y Municipios de América Latina”, en Murga Menoyo, M. A. (Coord): Desarrollo Local y Agenda 21: Una visión social y educativa. Pearson Educación, 2006.
- SANAHUJA J.A., “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la Cooperación para el Desarrollo.” En Manuela Mesa Peinado (Coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales, Anuario 2007-2008, Icaria, 2007, pp. 71-102.
- SANAHUJA J.A., “Narrativas del multilateralismo: “Efecto Rashomon” y cambio de poder”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.101, pp. 27-54, 2013.

Otras referencias bibliográficas

- Cuestionario dirigido a la ONG GRUPAMA, 2015. Diseñado por Aitana Romero Corpa.

Documentación

Naciones Unidas

- Carta de las Naciones Unidas, 1947.
- Resolución 2625 (XXV) sobre la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 1970.
- Resolución A/55/2 sobre la Declaración del Milenio, 13 septiembre del 2000.
- Resolución A/60/1 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre aprobación del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.
- Resolución A/63/277 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre la crisis económica y su impacto en el desarrollo, 2009.
- Resolución A/63/303. Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, 2009.
- Resolución A/66/288: El futuro que queremos. 27 de julio del 2012.
- Documento DP/2013/40 sobre el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017, 2013.
- Implementación de la agenda para el desarrollo después del 2015: Oportunidades nacionales y locales, Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014.
- A/CONF.227/L.1 Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba, 2015.
- The Millenium Development Goals Report, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, Julio 2015.
- Resolución A/CONF.227/L.3 sobre la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, Julio 2015.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD)

- Informe IDH, PNUD, 1990.
- Evaluation of UNDP Contribution to Strengthening Local Governance Participation, UNDP, 2010.
- Plan estratégico del PNUD 2014-2017, 2013.

- Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, PNUD, 2015.
- Proyecto: “Fortalecimiento del área de protección ambiental Rincón de Franquía”. Programa Desarrollo ART Uruguay-PNUD, 2011.
- Plan de Desarrollo Departamental Artigas 2012-2025, PNUD ART, 2011.
- Medición de la eficacia de la Cooperación para el Desarrollo a nivel local-Ecuador, PNUD ART, 2013.
- Informe Anual 2012: Conectando Territorios para la Eficacia del Desarrollo, PNUD-ART, 2013.
- La iniciativa ART y el Desarrollo Económico Local. Experiencias exitosas en América Latina. Segundo Foro Mundial de Desarrollo Económico Local. PNUD ART, 2014.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

- Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, DAC, OCDE, 1996.
- Agenda de Paris de la Eficacia de la Ayuda, OCDE, 2005.
- Accra Agenda for Action, OCDE, 2008.
- Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, OCDE, 2011.
- Hacia una Cooperación para el Desarrollo más eficaz, OCDE, 2014.

Otros:

- Declaración de Marsella de las regiones sobre su Participación en la Gobernanza de la Globalización, ORU-FOGAR, 2007.
- El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas, FAO, 2010.
- Informe Anual 2012, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, UCLG, 2012.
- Enfrentando la Crisis de la Gobernanza Global, Informe de la Comisión de Seguridad, Justicia y Gobernanza, The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center, 2015.

Otras fuentes de conocimiento

<http://www.un.org>

<http://www.un-ngls.org>

<http://www.undp.org>

<http://www.uy.undp.org>

<http://hdr.undp.org/idh>

<http://arturuguay.org.uy>

<http://sustainabledevelopment.un.org>

<http://esango.un.org/civilsociety>

<http://gcm.unu.edu>

<http://www.auci.gub.uy>

<http://oecd.org/dac>

<http://www.uclg.org>

<http://www.globalpolicy.org>

<http://www.politicaexterior.com>

<http://grupama.webs.com>

<http://www.iecah.org>

<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/>

<http://dialnet.unirioja.es>

<http://crai.ub.edu/es/>

Anexos

Anexo 1. Cuestionario dirigido a ONG GRUPAMA.

Este cuestionario fue diseñado por Aitana Romero Corpa y completado entre Marzo y Mayo del 2015 por el Ingeniero Agrónomo Daniel Macías, responsable del proyecto “Rincón de Franquía” de la ONG GRUPAMA.

1. ¿Cuál fue el papel de la ONG ambientalista en el proyecto de Franquía?

En septiembre de 2004, un grupo de vecinos de Bella Unión empieza a preocuparse por los procesos de degradación que estaban afectando los montes ribereños de la desembocadura del Río Cuareim en el Río Uruguay, en la zona de la Triple Frontera. A partir de ese momento los vecinos se comienzan a reunir periódicamente y se elabora un proyecto de “Creación de un Área Natural Protegida y un Parque Lineal en la Zona de Franquía, Bella Unión”. Este proyecto, como lo expresa su nombre, tiene dos componentes:

- La creación de un área natural protegida, que comprende la zona de mayor valor ecológico sobre la desembocadura del Cuareim.
- La implementación de un Parque Lineal, en la ribera del Río Uruguay, un área bastante degradada que acompaña el trazado de la nueva costanera que une a la ciudad con el balneario Los Pinos.

El objetivo de este plan es conservar la biodiversidad, fomentar la educación ambiental e impulsar el desarrollo de un turismo sostenible en la zona. En el caso del Parque lineal se suma además el propósito de restaurar el área y ponerla en valor. En el año 2005, el conjunto de vecinos se da el nombre de Grupo para Protección Ambiental Activa (GRUPAMA) y da a conocer el proyecto al resto de la comunidad de Bella Unión y a las autoridades locales, departamentales y nacionales. Se obtiene el apoyo del pueblo y la declaración de interés local por parte de la Junta Local Autónoma y Electiva de Bella Unión y la de interés departamental por la Junta Departamental de Artigas, en ambos casos por unanimidad. GRUPAMA posteriormente presenta el proyecto a las autoridades nacionales competentes (SNAP), y realiza la cogestión del área en forma provisoria con las autoridades locales, poniéndola en valor y protegiéndola a través del guardaparque. Ahora

comienza a cogestionarla de manera formar como área protegida a nivel nacional.El 17 de abril de 2013 el área ingresa formalmente SNAP.

2. ¿Qué actividades se realizaron desde el comienzo del diseño hasta su implementación?

A fines del año 2006 el grupo se presenta al Programa de Pequeñas Donaciones(PPD) del PNUD, donde obtiene la financiación para comenzar el proyecto, la cual se hace efectiva en los primeros meses del 2007.Las acciones realizadas incluyen la contratación de un guardaparque, la construcción del “Mangrullo de la Triple Frontera” y de un mirador de aves, la señalización con carteles siguiendo las recomendaciones del SNAP, la creación de senderos y la base para un Centro de Interpretación. Se comenzó también la reforestación con nativas en la costa del río Uruguay para la restauración del bosque ribereño del Parque Lineal.

Además mediante un convenio con la Facultad de Ciencias de la UDELAR a través del Centro de Universitario de Rivera se realizó un diagnóstico en profundidad del área (delimitación y caracterización, relevamiento de flora y fauna y estudio socioeconómico). “Aves Uruguay”, en la misma línea, realizó un relevamiento en el que se registraron más de 220 especies de aves, por lo cual dicha organización propuso a Bella Unión como IBA (Área de Importancia para la Conservación de Aves). El Grupo de Investigación de Murciélagos del Museo Nacional de Historia Natural también destacó la diversidad de especies de este mamífero presentes en la zona. Estos trabajos determinaron objetivamente los méritos de conservación que posee el área y la aceptabilidad social con que cuenta la propuesta.

En cuanto a la educación ambiental, se han realizado más de 130 actividades que incluyen charlas en centros de enseñanza de nuestra localidad, de Tomas Gomensoro y Artigas; complementándolas frecuentemente con visitas guiadas al área.En el año 2010, buscando formar recursos humanos para el desarrollo de un turismo sostenible, GRUPAMA implementa un “Curso de Guías de Ecoturismo”, gratuito, para jóvenes de la zona. Hasta el momento se han impartido módulos de biodiversidad, flora nativa, observación de aves, mamíferos, ofidios e insectos ponzoñosos, peces autóctonos de valor acuarístico, floraciones algales, patrimonio histórico, Sistema Nacional de Áreas Protegidas, turismo y

atención al visitante, etc. Para realizar este curso GRUPAMA ha recibido el respaldo y el apoyo de ART- PNUD, CARU, MINTURD (Ministerio de Turismo y Deportes) y MVOTMA.

GRUPAMA participa en ámbitos de coordinación interinstitucional y es un miembro activo del Movimiento Transfronterizo de ONGs Ambientalistas, en cuyo ámbito impulsa la creación de un Corredor Biológico Trinacional, que integre el Parque do Espinilho en Brasil, la desembocadura del río Miriñay en Argentina, las islas en el río Uruguay y Rincón de Franquía.

3. ¿Cuál fue el papel de la ciudadanía de la zona, si alguna?

La ciudadanía vio con buenos ojos el proyecto (según relevamiento de la UDELAR) y los vecinos colaboran con el guardaparque en la vigilancia del área.

4. ¿Cuál fue el papel del gobierno local?

El apoyo del gobierno local varió en las distintas administraciones. En general apoyó las diferentes acciones pero nunca se apropió totalmente de la idea. Algo así como “los dejo trabajar pero no me meto mucho”.

5. ¿Cuál fue el papel de ART PNUD?

Apoyó mediante fondos en la capacitación de jóvenes guías de la naturaleza, elaboración de un plan de manejo, que sirve como insumo para el Plan que debe elaborarse ahora oficialmente, cartelería y dio visibilidad al área y al grupo.

6. ¿Qué logros se han alcanzado tras la implementación del proyecto?

6.1. Respecto a la ONG. GRUPAMA se ha fortalecido, tiene personería jurídica, el grupo se ha ampliado y tiene un núcleo muy estable y se encuentra en condiciones de cogestionar el área con las autoridades locales y nacionales.

6.2. Respecto a la zona de protección. Rincón de Franquía ha evolucionado muy favorablemente de acuerdo a los equipos científicos que la visitan frecuentemente,

recuperándose a buen ritmo aquellas áreas donde se registraba un impacto antrópico negativo. También se han determinado objetivamente sus méritos de conservación.

6.3. Respeto a las administraciones. Se ha comenzado a entender y compartir por parte de algunos actores políticos el concepto de gestión compartida con la sociedad civil, aunque esto cuesta mucho porque en definitiva es una pérdida o una cesión de poder por parte de la Administración, sobre todo la local.

6.4. Respeto a la protección de la zona. Ha aumentado la protección. Se ha reconocido que el hecho de estar integrada a un sistema nacional implica que la comunidad tenga una mayor responsabilidad en la conservación.

6.5. Respeto a la relación con ART-PNUD. La relación con PNUD-ART es buena, han apoyado a nivel nacional y la referencia de un organismo como el PNUD sirve para avalar las acciones realizadas y para ser tomados más en serio por la Administración.

7. ¿Qué errores encontró, que debieran ser mejoradas en el futuro?

Los tiempos de los proyectos, plazos, demoras en el traspaso de fondos, etc. muchas veces exponen a los grupos beneficiarios a una ejecución dificultosa de los mismos.

8. ¿Se vienen realizando otras iniciativas similares en colaboración con organizaciones internacionales como PNUD?

Si, se viene realizando un proyecto de puesta en valor y gestión ecológica del Camping con fondos PPD/GEF/MVOTMA y MINTURD.

9. ¿Qué opinión tiene su ONG sobre el papel de los entes locales en la cooperación y el desarrollo local?

En el caso de los gobiernos locales, estos tienen muy pocas capacidades creadas y les cuesta tener una visión integral de la cooperación internacional. En algunos casos incluso les cuesta asimilar lo que es el marco lógico de un proyecto. En el caso del ART, si bien su aporte fue muy importante, se destaca la necesidad de que cuente con una mayor presencia en el territorio, de forma de conocer la realidad y las condicionantes locales.

Anexo 2. Mapa zona geográfica Rincón de Franquía.

