

## NOTAS

---

### La ECADERT, un ejemplo de gobernanza multinivel en el sistema de la integración centroamericana: una herramienta para la cooperación descentralizada

Ricardo Montero López<sup>1</sup>, Olga Pozo Teba<sup>2</sup>

**Resumen:** El presente artículo analiza la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial Centroamericana (ECADERT), como herramienta de gobernanza multinivel. Para ello, se desarrollará una revisión bibliográfica de la literatura más reciente sobre el desarrollo de políticas y estrategias regionales del Sistema de la Integración Centroamericana en el sector agropecuario y rural. La investigación compila casos de éxito de la ECADERT, a través, de entrevistas a actores territoriales implicados en su desarrollo y de la sistematización de proyectos territoriales ejecutados en el marco del Fondo de apoyo a la implementación de la ECADERT. Finalmente, se analiza el impacto y los avances de las intervenciones en los territorios rurales y su vinculación con las políticas públicas nacionales de desarrollo rural territorial, para identificar las buenas prácticas de gobernanza multinivel en el SICA y cómo éstas son una herramienta para la cooperación descentralizada, como la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

**Palabras clave:** *Gobernanza Multinivel; participación; intersectorialidad; ECADERT; cooperación descentralizada.*

---

<sup>1</sup> Unidad de apoyo al Programa de Grandes Bosques de Mesoamérica de la Unión Europea, r.montero@eurecamail.ue.

<sup>2</sup> Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, <https://orcid.org/0000-0003-2785-5642>, [olga.pozo@juntadeandalucia.es](mailto:olga.pozo@juntadeandalucia.es).

**ECADERT, an example of multilevel governance in the central american integration system: a tool for decentralised cooperation**

**Abstract:** This paper analyses the Central American Territorial Rural Development Strategy (ECADERT) as a multilevel governance tool. To this end, a literature review of the most recent literature on the development of regional policies and strategies of the Central American Integration System in the agricultural and rural sector will be carried out. The research compiles ECADERT success stories through interviews with territorial actors involved in its development and the systematisation of territorial projects executed within the framework of the ECADERT implementation support fund. Finally, it analyses the impact and progress of interventions in rural territories and their link with national public policies for territorial rural development, in order to identify good practices of multilevel governance in SICA and how these are a tool for decentralised cooperation, such as the Andalusian Agency for International Development Cooperation.

**Keywords:** *Multilevel governance; participation; intersectorality; ECADERT; decentralised cooperation.*

**ECADERT, un exemple de gouvernance multiniveaux dans le système d'intégration centraméricain: un outil de coopération décentralisée**

**Résumé :** Cet article analyse la stratégie de développement rural territorial de l'Amérique centrale (ECADERT) en tant qu'outil de gouvernance multiniveaux. Pour ce faire, une revue de la littérature la plus récente sur le développement des politiques et stratégies régionales du système d'intégration centraméricain dans le secteur agricole et rural sera réalisée. La recherche compile les succès d'ECADERT à travers des entretiens avec les acteurs territoriaux impliqués dans son développement et la systématisation des projets territoriaux exécutés dans le cadre du fonds d'appui à la mise en œuvre d'ECADERT. Enfin, elle analyse l'impact et le progrès des interventions dans les territoires ruraux et leur lien avec les politiques publiques nationales pour le développement rural territorial, afin d'identifier les bonnes pratiques de gouvernance multi-niveaux dans le SICA et la façon dont elles constituent un outil pour la coopération décentralisée, comme l'Agence Andalous de Coopération Internationale pour le Développement.

**Mots clés :** *Gouvernance multi-niveaux; participation; intersectorialité; ECADERT; coopération décentralisée.*

## I. ¿Qué se entiende por gobernanza?

Según la Real Academia Española «Gobernanza» se define como el

*arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía* (<https://dle.rae.es/gobernanza>).

Cuando hablamos del gobierno podemos usar distintas acepciones, en sentido estricto, se puede referir únicamente al poder ejecutivo; y en un sentido más amplio como el conjunto de órganos que coordinan e instrumentan la orientación política y su ejercicio bajo los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial; y en su sentido más amplio se concibe al gobierno como el poder político estabilizado, estructurado e institucionalizado en el estado.

Las definiciones anteriores también nos revelan la marcada diferencia entre gobernabilidad y el concepto de gobierno, que para nuestros fines lo vamos a entender como el conjunto de personas o instituciones que dirigen (gobiernan) una división político-administrativa (jurisdicción legal) y ejercen la acción de gobernar. Mientras que gobernabilidad se enfoca más en el estudio de la “capacidad” de un gobierno para llevar a cabo la conducción de un país, bajo el análisis de su entorno y las condiciones favorables o desfavorables de su contexto.

La gobernanza, sin embargo, crea las condiciones favorables para alcanzar una buena gobernabilidad por parte de las instituciones del Estado (o Gobierno) en consonancia con las circunstancias propias de una región, país o territorio.

En este sentido tal y como señala Luis Abad,

*la gobernanza hace referencia a un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos que supone la transformación y la recomposición de la acción pública, la incorporación de nuevos actores no gubernamentales al proceso de gestión territorial, así como el establecimiento de un nuevo sistema de relaciones entre estos nuevos actores y las administraciones públicas (Abad (2010), p. 11).*

En el marco político-institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) la gobernanza se caracteriza por su naturaleza multinivel, ya que, se desarrolla en distintos niveles de Administración: regional, nacional, territorial y local y permite la participación de actores públicos y privados en las acciones de las políticas públicas tanto regionales como nacionales.

En un marco de integración regional como el de la Unión Europea se define la gobernanza multinivel como

*la acción coordinada de la Unión Europea, los Estados miembros y las autoridades locales y regionales... para crear y aplicar políticas en la Unión Europea. Hace referencia a la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno (Libro blanco del Comité de las Regiones, 2009).*

En el SICA no se cuenta con una definición en ningún instrumento de referencia, sin embargo, de facto ha desarrollado sus políticas e instrumentos de planificación

a niveles nacionales y locales, aspecto que iremos explorando a lo largo de este artículo.

## **2. Beneficios de trabajar bajo un enfoque de gobernanza multinivel**

La gobernanza multinivel permite a las instituciones de los distintos espacios de la Administración (regionales, nacionales o territoriales) combinar sus experiencias para la definición, ejecución, seguimiento y rendición de cuentas de las políticas nacionales que cuentan con un marco regional y que deben desarrollarse a nivel del territorio.

Estas interacciones entre los distintos niveles ofrecen una serie de beneficios inherentes del enfoque de gobernanza multinivel de la integración regional, resaltando entre ellos:

- Garantizar la coherencia entre los diferentes niveles de planes por medio de un proceso de colaboración que pueda servir para integrar visiones y políticas en los ámbitos regional, nacional y local para que su mayor eficiencia.
- Desarrollar visiones claras y coherentes para la puesta en común de conocimientos e ideas entre las autoridades dando pie a la creación de visiones que sean ambiciosas y realistas. Se presta la debida atención a las realidades locales, además de a las necesidades estratégicas, lo que ayuda a que se consigan los objetivos.
- Establecer mecanismos de financiación más favorables; ya que el asociarse con otras autoridades puede generar condiciones de mayor seguridad y estabilidad que atraigan la inversión.
- Comunicar de forma conjunta los objetivos garantiza la armonización de los mensajes compartidos entre las partes interesadas, con lo que se evita la confusión y se logran las intervenciones de forma más oportuna.
- Establecer herramientas o estructuras de seguimiento y presentación de información para garantizar un coherente seguimiento de los planes tanto en el ámbito local, nacional o regional.
- Compartir experiencias, competencias y conocimientos para rellenar importantes vacíos del proceso de planificación y facilitar la difusión de buenas prácticas y acciones innovadoras.

- Agrupar recursos (financieros y/o técnicos) que puedan combinar distintas competencias de trabajo colaborativo, técnicas de planificación para aprovechar las economías de escala, por ejemplo, por medio del abastecimiento común (la negociación conjunta) o accediendo a una herramienta de planificación común.
- Acordar funciones y relaciones claras, lo que puede dar pie a mejorar el reparto de competencias.
- Gestionar mejor el conflicto de los recursos ya que el trabajo conjunto con la perspectiva multinivel está pensado para precisamente respaldar dicha participación.

Para que el proceso de gobernanza multinivel tenga éxito se requiere que todos los actores estén dispuestos a regirse por estos 5 principios:

- Apertura y Transparencia: comunicar y propiciar el que la información llegue fácilmente y sea bien comprendida por todas las partes interesadas y el público en general.
- Participación: procurar una amplia participación de todas las partes interesadas en todas la fases: desde el diseño a la aplicación de la política.
- Responsabilidad: definir concretamente los objetivos y la función de cada uno.
- Efectividad: determinar claramente los objetivos y resultados que se esperan y evaluar sus consecuencias.
- Coherencia: garantizar que haya coherencia entre las distintas acciones (en concreto, con otros procesos de gobernanza)<sup>3</sup>

### **3. La interacción en los distintos niveles/actores de gobernanza multinivel**

La complejidad de la gobernanza multinivel no es solo afecta a conseguir acuerdos entre diferentes niveles de gobierno y administración, sino que debe implicar a los múltiples actores que estén ligados al proceso de toma de decisiones, siendo clave en este proceso el Estado, ya que es el que debe impulsar y crear las condiciones de participación para involucrar a todas las instituciones y personas involucradas.

---

<sup>3</sup> Elaboración propia con base a la información de Consorcio Coopernergy, 2015, p. 8.

Los Estados son los únicos que tienen la soberanía y son ellos los que crean las instituciones (internacionales, regionales o nacionales) y determinan qué acciones pueden éstas tomar o no tomar; son los Estados los que se adhieren a los marcos normativos internacionales, definen el marco nacional de actuación y ponen los límites a las acciones.

Los organismos internacionales, y en el caso particular de un organismo de integración como es el SICA, cuentan con un rol de coordinación y de definición de asuntos comunes que le permite jugar un rol relevante en la toma de decisiones y el alcance del consenso a nivel regional.

La sociedad civil es otro actor de vital importancia en la gobernanza multinivel, y en este marco, la entendemos como organizaciones no gubernamentales, empresas privadas, expertos, individuos o grupos de individuos organizados para un fin particular (ad hoc).

La participación de los diferentes actores de la gobernanza multinivel no puede ser analizada de forma aislada, ya que cada uno juega un papel distinto en su esfuerzo por enfrentar los distintos problemas y las posibles soluciones. En muchas ocasiones su grado de influencia, competencia o participación va a depender: de la disponibilidad de recursos, de su posición a nivel internacional, regional o nacional; de su legitimidad, y, en otras ocasiones, de cómo se complementan sus actividades con otros actores.

Lograr la participación de las principales partes interesadas, mantener su compromiso y mantenerles informadas durante todo el proceso, es una de las claves del éxito del proceso de colaboración. Por consiguiente, es importante identificar los tipos de actores interesados y su interacción en el proceso de planificación.

Con el objetivo de poder identificar mejor a los actores y su posible impacto en los procesos nos debemos preguntar previamente en qué grado cumplen con los siguientes enunciados:

- ¿Podemos mejorar la calidad de las decisiones aprovechando su experiencia desde el principio?
- ¿Podemos ayudar a identificar dificultades o cuestiones controvertidas antes de tomar una decisión?
- ¿Podemos reducir el riesgo de que se opongamos en una fase posterior?
- ¿Podemos reducir retrasos y costos en la fase de puesta en marcha?

- ¿Podemos informarles mejor acerca de los objetivos y asuntos que les competen?
- ¿Podemos propiciar una mejor aceptación de las decisiones y medidas que se adopten?
- ¿Podemos incrementar la confianza del público en quienes son responsables de tomar las decisiones?
- ¿Podemos ayudar a que se comprometan a actuar de manera que se puedan acordar metas que sean más ambiciosas?

#### **4. Estructura de gobernanza según los instrumentos del sistema de la integración centroamericana**

Partimos de dos preguntas: ¿Qué tipo de gobernanza nos interesa en el SICA? y ¿qué realmente nos ofrecen los instrumentos jurídicos derivados de la integración regional para alcanzar dicha gobernanza?

La gobernanza de un sistema de integración como el SICA nos ofrece:

- Ser un mecanismo para consensuar metas o proyectos, definir rutas o estrategias de desarrollo y movilizar recursos y voluntades.
- Ser un espacio que permite establecer relaciones entre actores políticos y no políticos.
- Ser un medio para facilitar la cooperación y corresponsabilidad entre la institucionalidad pública y la sociedad civil.
- Permitir la construcción de espacios para la gestión participativa de procesos nacionales/territoriales.
- Ser una referencia para la coordinación y la negociación horizontal y vertical entre organizaciones, redes e instancias de gestión nacionales y territoriales públicas y privadas.

Respecto a los instrumentos jurídicos del Derecho de la Integración Centroamericana, que constituye un ordenamiento jurídico autónomo que genera derechos y obligaciones por igual a los Estados miembros del SICA y a los Órganos e Instituciones del SICA, hay que tener en cuenta que son normas aprobadas en el seno del SICA, y serán las instituciones SICA las encargadas de su cumplimiento, aunque afecten a los Estados Miembros y a sus sociedades.

## 4.1. Protocolos e instrumentos jurídicos del SICA

El artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa es la norma suprema por la que se rige el sistema jurídico de la integración regional, del que deriva toda una normativa derivada.

El SICA, es un sistema político–jurídico–institucional en el que está previsto el cumplimiento de los objetivos de su tratado constitutivo, el protocolo de Tegucigalpa, y no sólo afecta por sus órganos e Instituciones sino también a los Estados, personas naturales y jurídicas, bajo el control de legalidad, tanto de un órgano jurisdiccional comunitario como de sus propios órganos jurisdiccionales internos<sup>4</sup>, permitiendo así una clara gobernanza multinivel desde los instrumentos jurídicos de la integración.

El artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa establece la estructura institucional del Sistema, por medio de la creación de sus principales órganos:

- La Reunión de Presidentes.
- El Consejo de Ministros.
- El Comité Ejecutivo.
- La Secretaría General.

Así mismo crea el Comité Consultivo del SICA (CC–SICA) que estará integrado por los sectores empresarial, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica.

Este Comité tiene como función principal asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo, permitiendo así la participación de la sociedad civil organizada regionalmente dentro de la propia estructura básica del Sistema.

Cabe mencionar que este mismo Tratado establece las funciones de cada uno de los órganos mencionados; en particular le corresponde a la reunión de Presidentes:

*Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones. Armonizar las políticas exteriores de*

---

<sup>4</sup> SICA (2016), *Derecho comunitario de la Integración Regional*, 2ª Edición. Módulo 2.

*sus Estados. Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida (SICA, Protocolo de Tegucigalpa, Art 12).*

Nuevamente el Protocolo de Tegucigalpa faculta a las instancias regionales a formular políticas, estrategias, resoluciones o acuerdos que se deriven de los intereses regionales con acatamiento obligatorio en el ámbito nacional.

El Artículo 22, por su parte, establece:

*Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.*

*No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado (SICA, Protocolo de Tegucigalpa, Art 22).*

Es importante no dejar pasar la oportunidad para aclarar el significado y el grado de obligatoriedad de estos actos normativos. Para ello el SICA, por medio del reglamento para la adopción de decisiones, ha definido los siguientes tipos de actos:

- **Resoluciones:** son actos (decisiones) de carácter obligatorio mediante los cuales el Consejo de Ministros adopta decisiones referentes a asuntos internos del Sistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la Integración.
- **Reglamentos:** son actos de carácter general, obligatorios en todos sus elementos y de aplicación directa en todos los Estados Parte.
- **Acuerdos:** son actos que tienen un carácter específico o individual y son obligatorios para sus destinatarios.
- **Recomendaciones:** son actos que contienen orientaciones que únicamente son obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y sirven para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

Finalmente, el Protocolo de Tegucigalpa en su artículo 30 establece que el SICA gozará internacionalmente y en cada uno de los Estados Miembros de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos, por lo que claramente el Sistema goza de las competencias para acompañar la formulación, planificación e implementación de políticas de carácter regional, nacional y territorial.

#### 4.2. ¿Qué dicen las constituciones políticas de los estados miembros en materia de integración regional?

Las Constituciones de los Estados Miembros del SICA tienen diversas regulaciones sobre el proceso de integración y por lo tanto tratamientos distintos de los Estados miembros del SICA sobre la integración. Esto es un asunto muy importante que se debe considerar como punto de partida para entender por qué hay una participación distinta hacia lo regional.

En concreto, los Estados pueden ser agrupados en tres tipos según su tratamiento constitucional del proceso de integración: Estados con amplia regulación constitucional sobre la integración (Guatemala, El Salvador y Nicaragua); Estados con un mínimo tratamiento constitucional sobre la integración (Honduras y Costa Rica); Estados con escaso o nulo tratamiento constitucional sobre la integración (Belice, Panamá y República Dominicana).<sup>5</sup>

**TABLA I. Tratamiento constitucional de la integración regional por país miembro del SICA**

Estados	Belice	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
Amplia regulación constitucional		X	X		X			
Mínimo tratamiento constitucional				X		X		
Escaso o nulo tratamiento constitucional	X						X	X

Fuente: elaboración propia con base en: SICA, Derecho comunitario de la Integración Regional 2ª Edición. Módulo 2. 2016.

<sup>5</sup> Clasificación basada en el material del Módulo 2 "Principios y fundamentos del derecho de la integración centroamericana" del Curso "Derecho Comunitario de la Integración Centroamericana. 2ª Edición", de la Secretaría General del SICA (Tutor: Omar García Palacios).

#### 4.2.1. Estados con amplia regulación constitucional sobre la integración

- El Salvador

La Constitución de El Salvador introduce varios elementos en relación con la integración. Al respecto, el artículo 89 plantea una visión amplia de integración:

*Artículo 89: El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las Repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismo con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.*

- Guatemala

En el caso de Guatemala, su Constitución hace referencia a la integración fundamentalmente en un artículo dedicado a ésta:

*Artículo 150: De la comunidad centroamericana. Guatemala, como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad.*

La disposición constitucional en principio hace referencia a una “comunidad centroamericana”. Impone al Estado guatemalteco mantener y cultivar relaciones de cooperación y solidaridad con los otros Estados que formaron parte de la Federación Centroamericana. Esa obligación se manifiesta en la necesidad de “adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica”.

- Nicaragua

En el caso nicaragüense, la Constitución hace referencia desde el Preámbulo a la idea de integración centroamericana. Los artículos 5, 8 y 9 tratan el tema de la integración.

*Artículo 9: Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región...*

La redacción del artículo 9 permite encontrarnos frente a un “principio” que orienta la configuración del Estado nicaragüense. Por tanto, la idea de integración y de unión está presente en dicho principio.

#### 4.2.2. Estados con un mínimo tratamiento constitucional sobre la integración

- Honduras

En el caso de Honduras, la referencia en la Constitución a la integración se ubica en el Preámbulo y en el artículo 335.

*Artículo 335: El Estado ordenará sus relaciones económicas externas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se oponga al interés nacional.*

La redacción constitucional hondureña que hace referencia a la integración aparece ubicada en el apartado sobre el “Régimen Económico”.

- Costa Rica

En el caso de Costa Rica, la Constitución trata la integración en los artículos 7 y 121. El tratamiento constitucional pone énfasis de forma general en procesos de integración que se harán sobre la base de instrumentos internacionales. Señala la existencia de posibles ordenamientos jurídicos comunitarios y, por supuesto, reconoce la existencia de instancias supranacionales y de cesión de competencias del Estado a esas instancias. No hace una mención específica al caso particular de la integración centroamericana.

#### 4.2.3. Estados con escaso o nulo tratamiento constitucional sobre la integración

- República Dominicana

La constitución política de la Republica Dominicana no hace una mención particular a la integración centroamericana. Sin embargo, en agosto de 2013, el Tribunal Constitucional de República Dominicana en sentencia TC/0136/13 de fecha 22 de

agosto de 2013, declara conforme a la Constitución de la República Dominicana el Protocolo de Tegucigalpa, así como el Acuerdo Único de la Reunión de Presidentes donde se reconoce como Miembro Pleno.

- Panamá

En el caso de Panamá, la integración aparece únicamente en el Preámbulo de la Constitución.

*Preámbulo: Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional...*

- Belice

El Estado de Belice tiene un nulo tratamiento constitucional sobre la integración. Su base jurídica sobre la integración está establecida a partir de la Ley y por tanto, su adscripción es derecho derivado.

## **5. La gobernanza multinivel en práctica en el SICA**

La integración centroamericana ha estado centrada hasta ahora en un modelo de ejecución estrictamente regional, dirigido por los acuerdos presidenciales y ministeriales de sus Estados Miembros, pero ejecutado por las instituciones regionales del SICA. Estas instituciones convocan tradicionalmente a los países para definir mecanismos de coordinación, para realizar acciones de formación o sensibilización, para establecer acciones de cooperación horizontal, para promover acuerdos o para diseñar agendas o estrategias regionales.

Este modelo de articulación de acciones conjuntas y homogéneas, de ejecución nacional y regional promete resultados más tangibles en la integración, pero demandará ajustes en el proceso de gobernanza multinivel.

Sobre todo, demandará una integración respaldada por la voluntad política de los países centroamericanos comprometidos con la dirección efectiva de un proceso basado en Estados Miembros que cumplen sus acuerdos porque encuentran incentivos para hacerlo; e incorporando una amplia participación de la sociedad civil regional.

### *5.1. Buenas prácticas de gobernanza multinivel en el SICA*

La Estrategia de Seguridad Democrática y algunas otras agendas de manera incipiente apuntan hoy a una integración centrada en un modelo de ejecución que articula lo nacional y lo regional, con acciones de coordinación, asistencia técnica y seguimiento regional como hasta ahora, pero con mecanismos de ejecución nacional y a partir de objetivos comunes.

Es un modelo que resulta funcional a las políticas nacionales porque no se define tanto desde arriba-abajo (que ha sido el método habitual), sino de abajo-arriba (analizando el problema en clave nacional y buscando acciones regionales que mejoren y complementen las políticas nacionales).

Quizá el mejor ejemplo de Gobernanza Multinivel que tiene hoy día el SICA es la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), una política regional impulsada por el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC) para el período 2010–2030, que desde sus inicios ha promovido el desarrollo de los territorios rurales desde la óptica renovada del enfoque territorial. La misma reconoce la heterogeneidad de lo rural para avanzar en políticas de desarrollo intersectoriales diferenciadas territorialmente.

La concepción y definición de lo rural y lo urbano, tiene implicaciones directas sobre las políticas públicas de desarrollo de los países. Las rápidas transformaciones ocurridas en los espacios rurales en las últimas décadas han ocasionado cambios en la ruralidad y en la relación rural-urbano, difuminándose los límites entre ambos espacios en muchos países. Esto ha dado paso a repensar la concepción y conceptualización de lo rural, y sus interrelaciones con zonas urbanas, especialmente del potencial que esa interrelación ofrece para fortalecer las estrategias de desarrollo de los espacios rurales (Berdegú y Meynard, 2012).

El desarrollo territorial se basa en una visión integral de la ruralidad. Busca desplazar el foco de las estrategias de desarrollo, pasando de políticas centradas en una visión parcial y sectorial de la realidad rural, a políticas dirigidas hacia el territorio como unidad de gestión multidimensional. Esto exige construir o fortalecer una institucionalidad expresada en instancias de articulación, diálogo y concertación desde todos los niveles de gobernanza.

La implementación del enfoque territorial presenta el reto de incorporar al territorio como un nivel de gestión en el sistema de planificación nacional de los países (FAO, 2019). También requiere asegurar la disponibilidad presupuestaria para las

iniciativas surgidas desde los territorios. En el caso de la región centroamericana, el SICA, por medio de la ECADERT ha venido acompañando este proceso, que, si bien ha tenido resultados distintos en cada país, ha dejado una serie de lecciones aprendidas de carácter regional que pueden retroalimentar al Sistema mismo en la forma de diseñar, formular e implementar políticas regionales.

La ECADERT ha sido una de las políticas regionales del SICA con mejores resultados entre todas las aprobadas por el SICA en los últimos años. La singularidad de esta experiencia de política regional descansa en el carácter innovador y participativo tanto en su fase de diseño como en su implementación. Además, a pesar del efecto de algunos factores limitantes, y es un ejemplo poco frecuente de coordinación de intereses regionales, nacionales y territoriales y de tangibilidad de la integración (CAC, Plan de Acción Regional 2018–2021 de la ECADERT, 2018, p. 2).

Otro aspecto importante para la articulación multinivel para el desarrollo rural es la estructura institucional. Aunque la unidad de gestión del desarrollo territorial es “el territorio”, su implementación necesariamente implica la articulación de este con los otros niveles espaciales de planificación definidos en cada país y que pueden ser impulsados o acompañados desde lo regional.

En este sentido, la ECADERT apoyó a algunos países de la región a realizar importantes esfuerzos para avanzar en la articulación institucional en los distintos niveles de gestión (gobernanza vertical), así como también promoviendo la participación ciudadana en la gestión del desarrollo (gobernanza horizontal).

El SICA tiene muchos otros ejemplos y buenas prácticas de gobernanza multinivel, por citar dos de ellos tenemos: la declaratoria de veda de pesca de la langosta del Caribe, impulsada por OSPESCA, en el marco del Reglamento OSP 02–09 para el Ordenamiento Regional de la pesquería de la langosta del Caribe; que busca proteger y permitir la reproducción de la langosta para el desarrollo sostenible del recurso marítimo. De este modo de forma simultánea los países de la región declaran la veda, siendo un claro ejemplo de articulación regional y nacional.

La Estrategia Regional de Fomento al Emprendimiento en Centroamérica y República Dominicana, conocida como SICA EMPRENDE, promovida por el Centro Regional de Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa (Cenpromype): busca propiciar la sinergia entre las instituciones públicas y privadas en la región en servicio de la promoción de la MIPYME en el marco de la integración regional, así como servir de mecanismo orientador y de focalización de los recursos de los Estados de la región y de la cooperación internacional destinados al fomento de los negocios.

## 5.2. La importancia de la participación de la sociedad civil en la gobernanza multinivel del SICA

El proceso de integración centroamericana trasciende la coordinación entre los Estados miembros, pues incluye a una amplia gama de actores privados y a la ciudadanía, que por diversos medios unen esfuerzos en torno a asuntos de interés común, sin embargo, persiste un débil involucramiento de actores sociales en el proceso de integración; justificado quizá por la falta en conocimiento de los beneficios de la integración para la sociedad civil organizada.

Si bien el Protocolo de Tegucigalpa reconoce el espacio de participación para la sociedad civil por medio del Consejo Consultivo del SICA, la participación ciudadana sigue siendo un desafío para el Sistema.

En el ámbito extrarregional, en el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, el CC-SICA estrechó su relación estratégica con su homólogo europeo, el Comité Económico Social Europeo (CESE), con el cual ha definido una agenda de trabajo. Y a lo interno de la región se ha avanzado en el diálogo con el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE), cuerpo consultivo con el sector empresarial en el marco del subsistema de integración económica.

Así pues, las relaciones entre el sector privado y el SICA han trascendido los temas económicos y se han ampliado a áreas no tradicionales. Se han creado canales de participación más sistemáticos, con lo cual se apunta a un mayor involucramiento del empresariado en el quehacer de la institucionalidad regional.

Otra buena práctica a resaltar del trabajo multinivel en el marco del SICA con amplia participación de la sociedad civil es la Comisión Regional de la ECADERT. Dicha Comisión se establece como un espacio de articulación y coordinación para la conducción técnica-política de la ECADERT. En ella convergen los representantes de los Ministerios de Agricultura de los países miembros del SICA, entes rectores del Desarrollo Rural o Secretarías designadas desde el Poder Ejecutivo a estos efectos y la representación de la sociedad civil organizada en los territorios rurales, por medio de los Grupos de Acción Territorial (GAT), Redes Nacionales de GAT, Consejos Territoriales de Desarrollo, Núcleos de Gestión de Territorial y otras entidades propias de los territorios.

La ECADERT establece como misión de la Comisión Regional *“Orientar e impulsar, durante el período 2010–2030, las transformaciones requeridas en las dimensiones institucional, social, económica, cultural y ambiental, con participación activa de*

*los actores sociales y la institucionalidad pública y privada, a través de la gestión de políticas públicas en el territorio, de manera tal que se valore su identidad cultural y su potencial propio, y se generen nuevas oportunidades de desarrollo sostenible e incluyente". (ECADERT, 2010)*

Para alcanzar esta misión, el reglamento de funcionamiento de la Comisión Regional establece dentro de sus objetivos y competencias una serie de principios rectores enfocados a promocionar la gobernanza multinivel para el desarrollo rural territorial de los países del SICA. Destacando entre ellos

- El fomento del desarrollo rural territorial en los países de la región, como uno de los enfoques que permite la dinamización endógena, participativa y sostenible de los territorios rurales por los propios actores sociales e institucionales participantes.
- Impulsar la formulación, aprobación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural territorial en los países que son parte de la ECADERT.
- Identificar acciones estratégicas para la promoción y coordinación de la agenda intersectorial resultante de los vínculos establecidos.
- Crear condiciones para el establecimiento de un diálogo constructivo y pertinente con otros organismos del SICA en la búsqueda de fortalecer las visiones y acciones intersectoriales del desarrollo rural.

La Comisión Regional de la ECADERT es de los pocos espacios en el marco del SICA que concede voz y voto a la sociedad civil y a los territorios, ya que el enfoque territorial del desarrollo rural que impulsa la ECADERT así lo requiere.

La integración regional es un proceso muy complejo de carácter multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no sólo la temática económica, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales. El SICA es un espacio de encuentro entre los intereses nacionales y los intereses regionales, donde la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo permitirá hacer de la región centroamericana un lugar seguro, atractivo para la inversión, con altos índices de desarrollo y –lo más importante– un lugar digno para su población.

Para alcanzar los objetivos planteados por el Sistema de la Integración Centroamericana se requiere la participación de todos los actores tanto públicos como privados, con una amplia participación de la sociedad civil y con el acompañamiento de socios para el desarrollo.

## **6. La ECADERT, una herramienta de acción multinivel desde la cooperación descentralizada andaluza**

A lo largo de los últimos años, como ha venido señalando ONU-HABITAT, hemos visto evolucionar a Centroamérica y El Caribe hacia una nueva realidad territorial. La nueva Centroamérica y El Caribe es más urbana y globalizada. Vive del turismo, de las remesas, de la cooperación externa y de la maquila. La agricultura es sólo un sector importante, pero va quedando relegado a la producción primaria, sin evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades globales. Los grupos empresariales vinculados a la banca, al desarrollo inmobiliario y a las telecomunicaciones les ganan espacio a los terratenientes históricos, caracterizados por ser élites terratenientes.

En la nueva Centroamérica va pesando más la propiedad urbana que la rural. Desapareció el algodón y se exporta mucha menos carne, pero surgieron la piña, la naranja, las hortalizas y las flores. Una cantidad importante de centroamericanos viven y trabajan fuera de la región, mandan remesas y viajan. En buena medida es gracias a ellos que sectores como el transporte, las finanzas y las telecomunicaciones han tenido un crecimiento sostenido. Las diferencias entre países, que antes eran moderadas, son ahora muy marcadas.

Cada país ha tomado un rumbo y un ritmo diferente. Los cambios han tenido implicaciones en los niveles de vida y en el bienestar de la población, y han llevado aparejados nuevas formas de ocupación del espacio. Esto último constituye, en esencia, la "expresión territorial del cambio regional". La ubicación de nuevas actividades económicas, el surgimiento de nuevos asentamientos urbanos, el acelerado proceso de urbanización no planificado y el deterioro generalizado de la base de recursos naturales han generado grandes cambios y nuevas dinámicas territoriales en la región. Estos fenómenos han sido abordados desde distintas perspectivas en cada uno de los países del área y en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su reconocimiento ha servido para impulsar –especialmente en las últimas décadas– un proceso de reflexión y de diálogo político en torno a la necesidad de promover procesos sistémicos de ordenamiento y desarrollo territorial.

El proceso de urbanización ha tenido efectos positivos y negativos que no pasan desapercibidos para cualquiera de sus residentes o visitantes. Lo que en su momento fueron concentraciones más o menos densas de población, con el tiempo se han convertido en grandes urbes en las que cada individuo, en función de su poder adquisitivo, podrá encontrarse más o menos favorecido por su oferta. Siendo cierto que la accesibilidad a un puesto de trabajo, las posibilidades de ocio, la facilidad de circulación de capitales o el gasto en servicios públicos es mayor que

en los espacios rurales, los efectos no se producen en igualdad de condiciones en el territorio. Así, no se puede afirmar que la calidad de vida de sus residentes haya mejorado de forma pareja. El acceso a estos beneficios NO ha sido equitativo y aquellas clases más desfavorecidas se han visto, incluso, más excluidas que lo que podrían estarlo en el medio rural. Los efectos de la urbanización desigual se han dejado notar, especialmente en Centroamérica, donde la falta de inclusión urbana se ha unido a la baja productividad y el empleo informal, en el caso de las mujeres llega alcanzar el 80% (CEPAL, 2021), generando efectos negativos importantes, al incrementar los indicadores de pobreza y vulnerabilidad social.

A pesar de este crecimiento de las ciudades y el desplazamiento de lo rural a lo urbano, Centroamérica mantiene en las zonas rurales las grandes bolsas de desigualdad, desequilibrios territoriales y crisis alimentarias, manteniendo zonas catalogadas como crisis crónicas de seguridad alimentaria y desnutrición como es el caso de Guatemala, en su corredor seco, concretamente en el departamento de Chiquimula.

Esta realidad desigual y excluyente, viene acompañada de las singularidades de la población que habita en dichos territorios marcada por la diversidad, con población indígena en países como Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras y población garífunas en el litoral caribeño en países como Honduras, Guatemala, Nicaragua y Belice. Esta singularidad de territorios y poblaciones configura un panorama diverso a lo que se unen en países del tamaño de Centroamérica, lo territorios transfronterizos que tienen dinámicas propias.

En una región con un proceso de integración activo y dinámico, los territorios son elementos clave del desarrollo de la región y, por tanto, deben ser tratados como vectores del propio desarrollado, teniendo en cuenta que el abordaje del desarrollo rural territorial supone una nueva mirada incluyente, que reequilibra las diferencias territoriales y que atiende a las singularidades de cada espacio de intervención, viendo el territorio más allá de la unidad administrativa, como ocurre con los territorios garífunas o los territorios fronterizos.

### *6.1. La política de desarrollo rural territorial, ¿política palanca para el desarrollo sostenible?*

En los últimos años y tras la pandemia de COVID 19, hemos visto la sucesión de crisis que han afectado de manera diferenciada al mundo y que ha provocado un nuevo discurso basado en la transformación, la resiliencia, la coherencia de

políticas y la transición ambiental y digital. Con la puesta en marcha de la Agenda 2030 se han ido articulando iniciativas de aceleración del cumplimiento de los ODS, y visualizando qué políticas palanca podrían acelerar el cumplimiento de sus metas y alcanzar un impacto más rápido y sostenido sobre aspectos clave para el progreso de la Agenda 2030.

Desde Naciones Unidas, las acciones MAPS (Mainstreaming, Accelerating, Policy Support) sugieren que estas políticas “aceleradoras” abordan cuellos de botella específicos y se convierten en potenciales motores de desarrollo sostenible.

Por su parte, desde el marco español en el “Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030: hacía una estrategia española de desarrollo sostenible”, las políticas palanca se definen como aquellas con capacidad de acelerar la implementación de los ODS, impulsar un desarrollo sostenible coherente y generar sinergias que conecte a los diferentes actores, políticas y sectores con una visión común integrada.

En este contexto, los territorios vuelven a ponerse en primera línea de acción, ya que, son los espacios locales, los territorios, donde se desarrolla la vida y donde se marca el ecosistema que determina el lugar y el espacio de nuestra intervención. Si a ello se le une la búsqueda de espacios de articulación de actores, políticas y sectores de forma integral para generar un mayor impacto, la política de Desarrollo rural territorial se coloca como un acelerador privilegiado en la consecución del desarrollo sostenible e inclusivo y hacer realidad la localización de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este sentido, desde una cooperación descentralizada como la cooperación andaluza, se ponen en valor modelos de desarrollo cercanos a la realidad más inmediata de la ciudadanía, que buscan la transformación de lo rural como una vía potencial del desarrollo sostenible que en la actualidad incorpora nuevas transiciones basadas en soluciones sostenibles frente a los recursos naturales y fuentes de energía, así como, procesos de innovación y tecnología para no dejar atrás a los territorios rurales.

A la pregunta de ¿por qué el Desarrollo Rural Territorial?, muchas son las razones que podríamos exponer, pero desde el punto de vista de una política de cooperación descentralizada, como la andaluza, podríamos destacar las siguientes:

1. La Política de Desarrollo Rural Territorial (PDRT), tal y como se entiende desde el ámbito europeo y, por tanto, español y andaluz, permite mejorar la sostenibili-

lidad ambiental, social y económica, a través de programas que enfrentan los nuevos retos que el espacio rural europeo, y por tanto, las regiones europeas, encuentran ante las crisis multidimensionales globales que nos afectan a todas las regiones del mundo un ámbito de acción territorializado.

2. La PDRT pone en acción a distintos actores que se mueven desde la propia población: la academia, el sector empresarial desde los distintos ámbitos de encadenamiento (producción, suministro, logística, manufactura...), la administración local, regional, nacional y europea, y los agentes sociales. De este modo se permite encontrar intereses comunes y soluciones más consensuadas y democráticas.
3. Porque es el espacio idóneo para la innovación y la transferencia del conocimiento, para articular nuevos modos de abordar la diversidad de los territorios buscando soluciones que promuevan el talento y el mantenimiento de las poblaciones en el territorio, a través del trabajo en cadena, en la promoción de la gestión del riesgo ante el cambio climático, el impulso de una economías más eficientes en el uso de los recursos y más resilientes y la mejora de los ecosistemas y organización de los sistemas alimentarios.
4. La PDRT no sólo permite avanzar en el desarrollo sostenible, sino que pone en el centro a las personas y por tanto su empoderamiento, por lo que permite un desarrollo más inclusivo y equitativo, buscando que las agendas de desarrollo se integren como parte de las agendas de equidad de género o las agendas de cambio climático.
5. Permite un mayor impacto al poder conformar ecosistemas multinivel, en los que las estrategias locales, regionales, nacionales y de integración marquen una acción conjunta que tiene como objetivo último abordar los intereses comunes para el bienestar de la población y la cohesión y articulación social y territorial.

En base a estas razones de oportunidad, el desarrollo del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE 2020–2023) incorpora los enfoques multinivel y multifactor. Enfoques que son propios de las estrategias de desarrollo rural territorial que se han impulsado tanto en Europa como en Centroamérica, y, abren una ventana de oportunidad de poder poner en marcha un programa de desarrollo multinivel con Centroamérica.

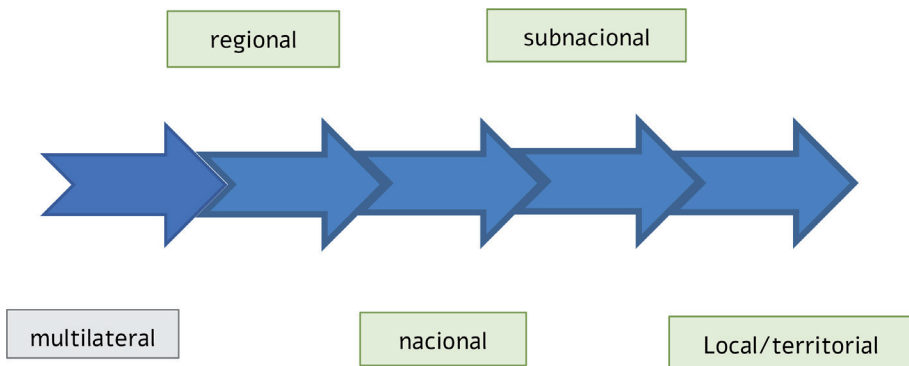
## 6.2. De la integración a la localización de ODS

Con la aprobación en el 2015 de la Agenda 2030 se iniciaba un recorrido que incorporaba una nueva mirada del desarrollo, colocando al ser humano en el centro de la acción junto al planeta que habita, para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo más sostenible, y, por tanto equitativo, inclusivo y justo.

Pero para desarrollar una agenda con espíritu global, que afecta a todos y cada uno de los territorios del planeta, era imprescindible poner al servicio de su finalidad nuevos enfoques de trabajo que permitieran un diálogo más horizontal, coordinado y plural.

Desde esta perspectiva, si se quería abordar desde la coherencia de políticas un nuevo paradigma de acción se abrían dos enfoques simultáneos como son el enfoque multinivel y multiactor. Con esta nueva mirada, se abría un paso a una nueva gobernanza que tiene como característica intrínseca impulsar la articulación de las políticas públicas desde los distintos niveles de intervención:

GRÁFICA I. Cooperación multinivel



Fuente: elaboración propia.

La cooperación andaluza en Centroamérica y República Dominicana ya tenía experiencia previa en el trabajo multinivel, estableciendo un marco de actuación que permitía trabajar desde los ámbitos multilaterales, regionales, nacionales y territoriales de manera coherente. De este modo, centrandó nuestra acción en el territorio como unidad de análisis y de acción nos podemos apoyar en, los ám-

bitos multilaterales y de integración para hacer efectiva en el territorio la política pública, permitiendo el diálogo entre lo nacional y lo local bajo un paraguas estratégico que permite impulsar procesos de descentralización o bien fortalecer la desconcentración de servicios.

Un ejemplo claro de la aplicación metodológica de este enfoque es el desarrollado a través de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

A pesar de la limitación de los resultados de la ECADERT en su implementación, debido a las deficiencias en los mecanismos de transferencia y la convergencia con la política (SANTOS 2018), sin embargo, no deja de ser un buen mecanismo para la generación de bienes públicos regionales que inciden directamente en la ciudadanía.

En este sentido, desde la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) como cooperación descentralizada, encuentra un marco competencial de actuación con el Sistema de la Integración Centroamericana, al ofrecer una estrategia que opera en los territorios, y que, por tanto, esta orienta a la generación de bienes públicos que van más allá de lo estrictamente local, al establecer el territorio como unidad de intervención, y por tanto, poder hablar de cooperación interterritorial y entre regiones de varios países. Este elemento, permite, por un lado, fortalecer el propio proceso de integración, y, por otro, desarrollar los territorios.

Desde el ámbito local, los organismos internacionales multilaterales como ONU-HABITAT y PNUD, han conformado estrategias que están más imbricadas en lo local pero que abren al ámbito global las problemáticas de lo territorial, para superar las trampas propias de indicadores que desatienden las múltiples realidades que se suceden en los países centroamericanos como son los desequilibrios territoriales, las realidades fronterizas y las inequidades en territorios marcados por la multiétnicidad o la inseguridad.

### *6.3. La cooperación andaluza y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT)*

Trabajar en los territorios y con un enfoque de desarrollo rural territorial es una seña de identidad de la cooperación andaluza, marcado por nuestra experiencia de desarrollo como comunidad autónoma implementadora de la Estrategia Europea de Desarrollo Rural Territorial, que ha ido evolucionando hacia conceptos

de cohesión territorial y desarrollo inclusivo nos coloca en un diálogo horizontal con nuestro socio.

Esta experiencia posiciona a Andalucía como un referente para la región. Esta situación permite que tanto la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, como centros de conocimiento e investigación (el IFAPA, Instituto de Investigación y Formación Agraria y Pesquera), como nuestras universidades (Universidad Loyola, Universidad de Jaén, Almería o Córdoba) y nuestras ONGD favorezcan la interacción de diversos actores en el territorio y el pilotaje de iniciativas de activación del territorio y de cambio de la matriz productiva, incorporando la investigación, la tecnología, las fuentes de energía verde, la agroecología y los cultivos resilientes ante los efectos del cambio climático.

Del mismo modo, y en coherencia con nuestro PACODE, la Agenda de la ECADERT nos ha permitido incorporar nuestro eje de vertebración, propio de la cooperación española, y concretamente de la andaluza, como es la equidad de género, por lo que la Agenda de las mujeres rurales ha sido una línea de actuación que se ha ido sucediendo a lo largo del tiempo, promoviendo iniciativas para favorecer la autonomía de las mujeres, luchar contra la violencia de género, promover el liderazgo de las mujeres rurales y fortalecer las MIPYMES agroindustriales lideradas por mujeres.

Esta línea estratégica de la cooperación andaluza en Centroamérica y El Caribe se ha desarrollado, a través del apoyo a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano del Sistema de la Integración Centroamericana, para la implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), y de la mano de la cooperación gubernamental directa de la cooperación andaluza, se ha ido conformando un programa que atendía a la propia ECADERT pero también a su empoderamiento en el ámbito nacional, favoreciendo intervenciones que pudieran contribuir desde los intereses nacionales a los intereses regionales, como la alianza estrategia para impulsar cadenas regionales de valor agroindustriales que tienen una acción directa sobre los territorios ECADERT.

De este modo, mientras se intervenían en territorios ECADERT, como en República Dominicana, o territorios garífunas o bien territorios fronterizos entre Panamá y Costa Rica, desde el ámbito nacional se apoyaban políticas públicas de los países miembros del SICA en los territorios ECADERT, con el objetivo de fortalecer la articulación territorial desde el diálogo entre actores y la implementación de la política pública de desarrollo en el territorio.

La singularidad de Centroamérica, la experiencia de trabajo con la SE-CAC y el ámbito regional permitía armonizar y alinear resultados y objetivos de las políticas nacionales con la estrategia regional y los intereses territoriales. De este modo, buscamos un enfoque pragmático que tuviera como fin último responder al objetivo de la ECADERT, es decir, a la transformación del medio rural centroamericano, impulsando la participación de actores e instituciones, valorizando su identidad y potencialidad propia para lograr el desarrollo sostenible.

Al trabajar procesos más que estructuras de proyectos nos permitía trabajar con una foto dinámica y no estática propia del marco lógico, lo que se caracterizaba por la flexibilidad de la acción reorientándonos hacia nuevos retos, y apareciendo en escena otros instrumentos que podían contribuir a ir renovando las miradas de lo rural en Centroamérica y República Dominicana.

En este contexto, la cooperación andaluza incorpora la cooperación técnica, a través de instituciones especializadas en desarrollo rural territorial (como la Fundación ETEA), o bien de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía.

En base a toda esta experiencia, y en coherencia con las políticas de desarrollo que se desarrollan desde la Junta de Andalucía y Centroamérica, se ha definido nuestro marco de actuación para Centroamérica centrándonos en:

- Fortalecimiento de los procesos de desarrollo rural territorial desde un enfoque de cohesión y activación territoriales y mejora de los medios de vida en los territorios.
- Apoyar la Agenda de las mujeres rurales en Centroamérica y El Caribe, promoviendo su liderazgo, la autonomía económica y la prevención de la violencia de género.
- Promover la innovación e investigación en los territorios rurales, impulsado iniciativas de agricultura sostenible y reducción de los efectos del cambio climático.
- Promover las cadenas de valor y el tejido económico de los territorios rurales, impulsando de manera especial la participación de jóvenes, población indígena y mujeres.

## 7. Conclusiones

El objeto de esta comunicación era poner de relieve desde la experiencia de la ECADERT un modelo de cooperación que pone en la práctica el enfoque multinivel para el desarrollo de los territorios. En este sentido podemos extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar y de manera general, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) nos abre una ventana de oportunidades para desarrollar procesos de intervención multinivel a través de políticas y estrategias regionales que se trasladan al nivel nacional y de ahí al nivel territorial o subnacional, encontrando un potencial único para articular estrategias de cooperación internacional para el desarrollo multinivel y multiactor, propias de la cooperación andaluza.

Abordar el desarrollo rural territorial trabajando desde distintos ámbitos competenciales y bajo paraguas normativos diferenciados y con estructuras de obligaciones o de incentivo débiles como las de la propia ECADERT supuso un reto y una oportunidad para integrar los planes nacionales de desarrollo, los planes de activación económica o los planes municipales de desarrollo, lo que nos permitía posicionar a la propia ECADERT en lo nacional y en lo local y hacer más visible las políticas regionales como ventana de oportunidad para los territorios.

Las dificultades presupuestarias de la Estrategia llevaban en ocasiones a generar espacios de competencia por los fondos, a los que se sumaban otros actores como los propios multilaterales como la FAO o el IICA, lo que restaba potencial a la Secretaría Ejecutiva de Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC). Sin embargo, la cooperación andaluza al ser una cooperación más centrada en el territorio articulaba de forma regional y bilateral sus intervenciones trabajando directamente con las estructuras regionales y nacionales sin tener que estar sometida a los diálogos más globales, de los que participaba bajo el marco institucional de la AECID.

Andalucía contaba con una experiencia propia en el desarrollo de la estrategia europea de desarrollo rural territorial, y, permitía un marco de experiencia contrastada y toda la red de actores que podían apoyar en la transferencia de conocimientos y experiencia a Centroamérica, lo que derivó en alianzas para el desarrollo de distintos actores.

Finalmente, señalar que, precisamente, al ser un proceso que supone un cambio de gobernanza y de cultura política, los resultados debemos verlos a mediano y

largo plazo, por lo que este tipo de intervenciones en cooperación internacional aparecen cuestionadas ante la falta de resultados inmediatos, sin embargo, partimos del convencimiento que el desarrollo rural territorial es un modelo de desarrollo basado en cohesión territorial y lucha contra las desigualdades, y una herramienta para hacer efectiva la transición justa en el marco de la triple transición porque supone la transformación del territorio, y de la vida de sus habitantes buscando su bienestar y calidad de vida.

## 8. Bibliografía

ARAGÓN, L. A. (2010). Estrategias de innovación industrial y desarrollo económico en las ciudades intermedias de España. Fundación BBVA.

AYUSO, A. (2017). Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030. Cidob. [https://www.cidob.org/articulos/monografias/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenibleparticipacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas\\_en\\_la\\_localizacion\\_de\\_la\\_agenda\\_2030](https://www.cidob.org/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenibleparticipacion_y_rendicion_de_cuentas_en_la_localizacion_de_la_agenda_2030)

BARBOZA ARIAS, L., RODRÍGUEZ MIRANDA, A., SÁENZ SEGURA, F. (2020). Las políticas de desarrollo rural en Costa Rica: Avances y desafíos desde las perspectivas del territorio. *Revista Rupturas*, 10(2), 1–20.

BERDEGUÉ, J., & MEYNARD, F. (2012). Las ciudades en el desarrollo territorial rural. RIMISP–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

CEPAL (2021). Informe económico América Latina y El Caribe, octubre. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47192-estudio-economico-america-latina-caribe-2021-dinamica-laboral-politicas-empleo>

CONSEJO AGROPECUARIO CENTROAMERICANO (2010). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (2010-2030). <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/20411/BVE22058595e.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

— (2018). Plan de Acción Regional 2018-2021 de la ECADERT.

CONSORCIO COOPENERGY (2015). Guía para la Gobernanza Multinivel. <https://www.eve.eu/EveWeb/media/EVE/pdf/proyectos-europeos/Gobernanza-multinivel-72.pdf>

FONTE, M., & RANABOLDO, C. (2007). Desarrollo rural, territorios e identidades culturales. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. *Revista Opera*, (7), 9–32.

GALLARDO, C., CALDENTEY DEL POZO, P., CARRAZÓN, J., & RAPALLO, R. (2022). Hambre y pobreza rural en Centroamérica. Lecciones aprendidas desde los programas PESA. *Revista de Fomento Social*, 303, 177–209.

NOFERINI, A. (2021). ¿Es «algo» mejor que «nada»? La gobernanza multinivel y el comité europeo de las regiones en los procesos políticos de la Unión Europea. Las ciudades en la gobernanza global: ¿del multilateralismo a las alianzas multiactor? (pp. 69–77). Fundación CIDOB.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2016). Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Capítulo 7: Integración regional (Estado de la Región). [https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/625/616.%20INtegracion%20regional\\_informe%20V\\_capitulo.pdf?sequence=1](https://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20.500.12337/625/616.%20INtegracion%20regional_informe%20V_capitulo.pdf?sequence=1)

SAMPER, M., & TORRENS, J. (2015). Políticas públicas para el desarrollo de los Territorios rurales. Un recorrido por líneas locales. Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina, 7–23.

SANTOS CARRILLO, F., FERNÁNDEZ PORTILLO, L. A. (2018). Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 24:1, 55–76.

SEPÚLVEDA, S. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. IICA.

SUMPSI VIÑAS, J. M. (2006). Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina. *Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 209, 41–71.