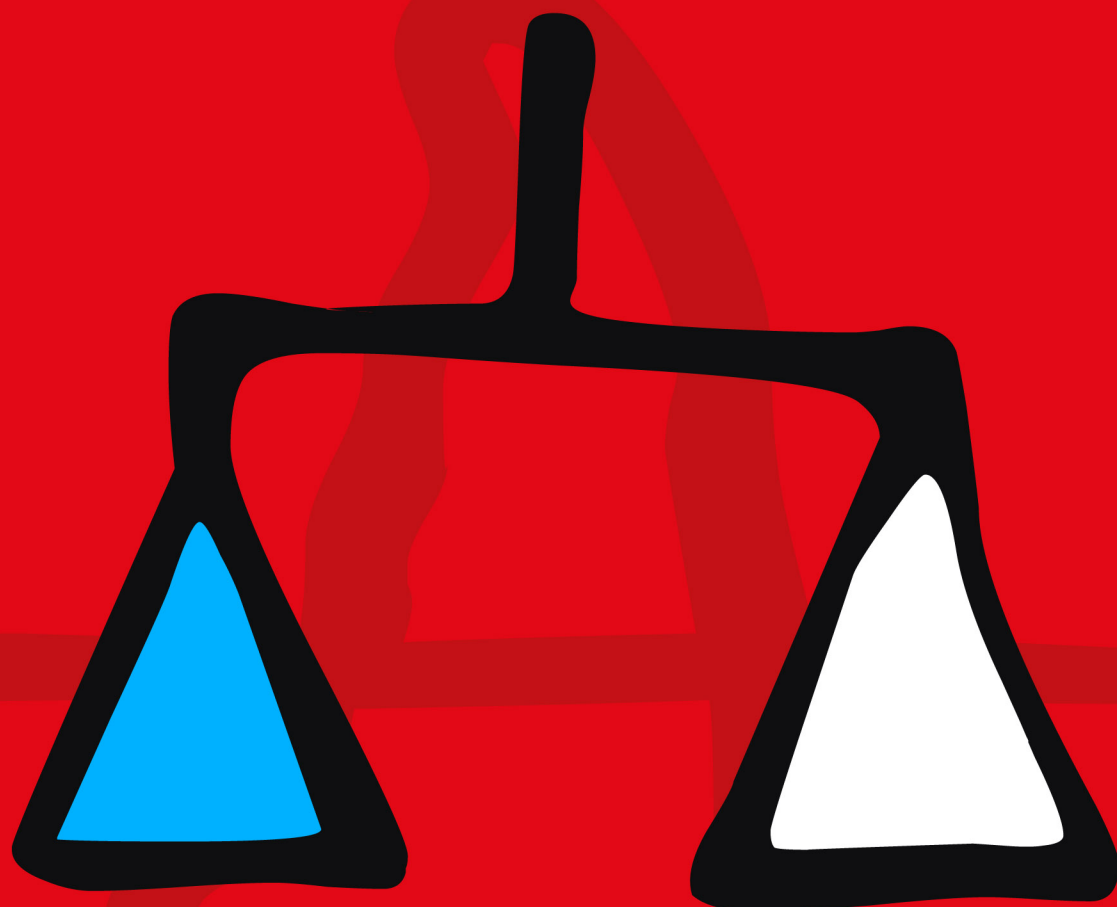




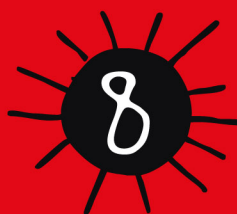
Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales

Estudio sobre Cooperación Sur-Sur
Descentralizada (CSSD) en América Latina

observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

estudios de investigación



Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales

Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) en América Latina

Colección de Estudios de Investigación / Número 8



Dirección:

Observatorio de Cooperación
Descentralizada Unión Europea-América Latina

Autora:

Javiera Díaz



**Diputació
Barcelona**



**Montevideo
deTodos**

Diputació de Barcelona

Salvador Esteve i Figueras, Presidente de la Diputació de Barcelona
Jordi Castells Masanés, Director de Relaciones Internacionales
Octavi de la Varga Mas, Jefe de la Oficina de Europa y Estrategia Internacional

Intendencia de Montevideo

Ana Olivera, Intendenta de Montevideo
Ricardo Prato, Secretario General
Luis Polakof, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional
Ruben García, Director de la División Relaciones Internacionales y Cooperación

OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL

www.observ-ocd.org

Oficina Europa

Octavi de la Varga Mas, Jefe de la Oficina de Europa y Estrategia Internacional
C/Londres 55, 1ª planta
Tel: +34 93 402 25 80
Fax: +34 93 402 24 73
e-mail: ocd.bcn@diba.cat

Oficina América Latina

Lucia Hornes, Directora
Luis Piera 1994, Edificio MERCOSUR
11200 Montevideo, Uruguay
Tel: +598 2413 66 24/25
Fax: +598 2413 66 24/25 (ext 210)
e-mail: antena.al@gmail.com

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores

Índice de contenido

Introducción

CAPÍTULO I / 7

Antecedentes histórico-conceptuales de la CSS / 8

1. Desde el paradigma del subdesarrollo hacia el desarrollo humano / 8
2. Desde la CTPD hacia la CSS / 13
3. La CSS en América Latina y sus actores / 19

CAPÍTULO II / 24

Eficacia de la ayuda y nuevos modelos de cooperación / 25

1. La agenda de la eficacia de la ayuda / 25
2. América Latina y la agenda de la eficacia de la ayuda / 28

CAPÍTULO III / 30

La cooperación descentralizada como campo de estudio / 31

1. Contexto y antecedentes de la cooperación descentralizada / 31
2. Cooperación Descentralizada Pública (CDP) / 34

CAPÍTULO IV / 36

América Latina y la cooperación descentralizada / 37

CAPÍTULO V / 46

Cooperación descentralizada Triangular / 47

1. Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina / 48
2. El programa URB- AL / 50
3. El Programa ART del PNUD / 56

CAPÍTULO VI / 58

Marco de análisis de las experiencias / 59

1. Modalidades de cooperación / 61
2. Enfoques y contenido / 62
3. Actores y roles / 64

CAPÍTULO VII / 65

Análisis de experiencias / 66

1. Cooperación descentralizada en el marco del Plan Trifinio (El Salvador, Guatemala y Honduras) / 66
2. Cooperación triangular directa, proyecto de subvención CE (Santa Fe, Argentina y Valparaíso, Chile) / 75
3. Cooperación multilateral de ciudades del Mercosur: La experiencia de Mercociudades y de dos importantes iniciativas / 82
4. Ciudades gemelas y cooperación triangular en el marco de URB-AL III: La experiencia del proyecto “Línea Internacional. Unión de dos pueblos” / 93
5. Cooperación Bilateral Brasil-Colombia: Experiencia del Programa Distrital de Reciclaje: Brasil (Belo Horizonte, Brasília, Curitiba y Río de Janeiro), Colombia (Bogotá) / 97

REFLEXIONES FINALES / 100

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS / 104

INTRODUCCIÓN

“La socialización sólo se presenta cuando la coexistencia aislada de los individuos adopta formas determinantes de cooperación y colaboración que caen bajo el concepto general de la acción recíproca.”

G. Simmel

La cooperación al desarrollo ha tenido históricamente diversas interpretaciones conceptuales y prácticas. Generalmente se ha basado en una noción de desarrollo vinculada al poder económico y en una noción de cooperación ligada a la ayuda de los más ricos hacia los más pobres. Pues bien, el presente estudio pretende alejarse de dichas nociones para aportar a un debate que reivindica la cooperación como una acción recíproca, horizontal y democrática.

Para llevar a cabo una tarea de esta naturaleza se propone conducir el análisis desde y hacia un lugar distinto respecto aquel en que clásicamente ha sido pensada y actuada la cooperación al desarrollo. De este modo, se propone abandonar el lugar de los Estados nacionales del Norte para situar la reflexión a partir de los actores locales del comúnmente denominado Sur, específicamente desde América Latina (AL).

En términos concretos, el estudio se plantea como objetivo general realizar una investigación respecto a la situación actual de la Cooperación Sur-Sur (CSS) en AL, desde el punto de vista de las prácticas que se desarrollan a nivel descentralizado. La dificultad está en que esta idea de Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD) no forma parte de las políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y tampoco cuenta con conceptualizaciones ni estudios integrales que sistematicen experiencias. Constituye de hecho un campo de estudio bastante nuevo que, como tal, debe hacer referencia a la cooperación tradicional y a sus nuevas conceptualizaciones para diferenciarse y construir un cuerpo conceptual propio.

De este modo, el campo general de estudio se encuentra delimitado por la noción de *cooperación al desarrollo* - por su historia, tropiezos y desafíos actuales - para llegar a delinear el concepto de CSSD.

En el primer capítulo se revisará brevemente el contexto en el cual surge la cooperación al desarrollo, así como los distintos aspectos críticos que la atraviesan. Se propondrá una reflexión respecto a los límites de una cooperación internacional que como política pública, si bien nace con el objetivo de contribuir a la disminución de los desequilibrios de desarrollo de las naciones, instala de entrada una asimetría que marcará gran parte de las acciones y sus resultados. Así, la oposición entre *Norte y Sur*, la cual a su vez se traduce en roles políticos y técnicos asimétricos en las experiencias de cooperación entre *donante y receptor*.

Durante décadas la cooperación al desarrollo fue entendida como una relación vertical que contemplaba un conjunto de actuaciones de carácter internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países, es decir estados nacionales del Norte y del Sur, donde el Norte fue definido como desarrollado y con un rol activo de donante y el Sur como en desarrollo o incluso subdesarrollado, con un rol pasivo de receptor de la cooperación.

Actualmente conserva aún alguna vigencia la visión tradicional que asimila el concepto de “cooperación” con el de “ayuda”, entendido como un proceso unidireccional en el que un país u organización brinda ciertos recursos a otros para contribuir a su desarrollo, muchas veces sobre la base de las propias prioridades del donante.

Sin embargo, en las últimas décadas se han verificado cambios significativos en las políticas y estrategias de los organismos y fuentes cooperantes tradicionales. Los cambios en las ideas predominantes sobre cooperación al desarrollo y la constatación de la fragilidad del modelo, lo que ha sido llamado “desgaste de los donantes”, la mejora en los niveles de crecimiento de algunos países antes considerados receptores, el impulso y surgimiento de la sociedad civil como actor del desarrollo, el rol creciente de los gobiernos locales en la arena internacional, entre otras cuestiones, han contribuido a la revisión crítica del enfoque de la cooperación vertical tradicional.

Surge así el concepto de Cooperación Técnica de Países en Desarrollo (CTPD) que comenzó a ser delineado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1977. En esta instancia se produjo una resolución que incluyó un primer esfuerzo por definir esta modalidad de cooperación como mecanismo para promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales y colectivas de los países involucrados, con el fin de que puedan resolver por sus propios medios sus problemas de desarrollo. Esto explicitó un cambio, al menos conceptual, en la división estática entre Norte-Sur, llevando a los países en desarrollo a variar sus estrategias en relación a la cooperación internacional y a desempeñar roles más activos. Así, por ejemplo en América Latina, ha crecido el número de países que ha ido incorporando a su estrategia de política exterior una forma no tradicional de cooperación internacional: la cooperación horizontal a países de igual o menor desarrollo.

Este tipo de cooperación horizontal ha dado impulso a una noción relativamente nueva dentro la cooperación al desarrollo: la cooperación *Sur-Sur* (CSS). Los esfuerzos por expandir esta modalidad de trabajo han ido adquiriendo cada vez mayor relevancia, no sólo dentro de los países directamente involucrados, sino también entre los antiguos donantes del Norte y las agencias internacionales. De esta manera, algunos países latinoamericanos han comenzado a formalizar relaciones triangulares dirigidas a colaborar con terceros países de menor o igual desarrollo relativo, generando alianzas con asociaciones que además han tenido un peso importante en el desarrollo de estrategias de CSS. A pesar de que estas experiencias han contribuido a la consolidación de una visión más democrática de la cooperación, se encuentran en constante tensión con el viejo modelo, lo que dificulta la consolidación de un espacio de cooperación propio que no reproduzca un Norte dentro del Sur.

En el segundo capítulo se profundiza el marco internacional en el cual se van incorporando nuevos modelos de cooperación, CSS y Cooperación Descentralizada (CD) a través del análisis de la agenda de la Eficacia de la Ayuda, en particular aquella expresada a través de la Declaración de París, la Agenda de Acción Accra y el reciente Foro de Alto Nivel de Busán.

A pesar de relevar el valor de estas instancias internacionales, se pone atención a la imposición de criterios y procedimientos por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y a las posiciones críticas surgidas en distintos países, también latinoamericanos. Un ejemplo en este sentido lo constituye Brasil, que no se adhiere a los principios emanados desde la Declaración de París.

En efecto, la región latinoamericana no participó activamente en la definición de la agenda de la Eficacia de la Ayuda, lo cual hace necesario reflexionar respecto a su pertinencia y relevancia en dicho contexto.

En el tercer capítulo y luego de una primera aproximación general a la CSS en AL, se define propiamente el campo de estudio de la Cooperación Descentralizada Pública (CDP), para lo cual se revisará brevemente el contexto en el cual nace esta forma relación dentro de la esfera de las relaciones internacionales para el desarrollo, así como las diferentes acepciones que tiene esta modalidad de cooperación, puesto que no es un terreno cerrado, por el contrario, se presenta como un espacio abierto y en constante movimiento.

Las teorías y las políticas de cooperación han comenzado a incorporar la participación y la dimensión local y, en la actualidad, se puede constatar un consenso bastante generalizado -aunque heterogéneo- sobre la importancia de la CD y sobre la existencia de un espacio creciente de actuación para la misma. Ahora bien, dicho consenso no ha dado lugar todavía a una caracterización de lo que podría ser ese nuevo espacio a ocupar por la CD en el marco de una crisis conceptual, política y financiera de la cooperación clásica. Como se verá, en el ámbito de las relaciones internacionales, el desarrollo de procesos y políticas de descentralización es inseparable de las transformaciones y las re-configuraciones operadas en la economía y la sociedad globales.

En efecto, hay diversas cuestiones que afectan directamente a la progresiva participación de los entes descentralizados en la cooperación al desarrollo, tales como la emergencia de los “problemas globales” -percibidos como asuntos comunes, aunque tengan expresiones distintas en diversos lugares-; la creciente interdependencia real y simbólica entre los procesos económicos, sociales y ecológicos que afectan a espacios específicos; el mayor protagonismo de la sociedad civil en una nueva y compleja articulación entre lo local y lo global; y la mayor responsabilidad adquirida por los gobiernos locales en el ámbito de las políticas públicas.

En el cuarto capítulo se aborda más en detalle el caso de AL en relación a la CD. Aquí se analizan los cambios en el paradigma del desarrollo latinoamericano, que pasa desde una visión basada en el crecimiento macroeconómico, a valorar y considerar la variable territorial y los procesos locales como determinantes fundamentales del desarrollo. Este proceso general constituye uno de los factores clave para explicar el crecimiento y las potencialidades de la CD en la región.

Posteriormente, en el quinto capítulo se revisan las relaciones de CD triangular de mayor influencia en la región, profundizando así en las políticas de la CE hacia AL y revisando algunos de los programas más importantes en este ámbito: el programa europeo URB-AL y la Iniciativa ART de las Naciones Unidas (NNUU).

En el sexto capítulo se construye el marco de análisis de las experiencias en el que, si bien considera como antecedente el contexto en el cual surge la cooperación al desarrollo, se propone ir más allá de él para explorar las oportunidades y desafíos de nuevas modalidades de relación que se están gestando en AL. Se consideran específicamente las experiencias desde la esfera local y de aquello que en este estudio se entiende por Cooperación Sur Sur Descentralizada (CSSD) que, lejos de constituir un modelo cerrado y definido, se presenta como un desafío y una posibilidad ante la verticalidad y centralidad de la cooperación internacional que, aunque cuestionada, se encuentra aún presente, en mayor o menor medida, dentro de las políticas de AOD.

La idea es avanzar en análisis específicos de experiencias en dos frentes de transformación simultáneamente: horizontalidad y descentralización, a través de la reflexión sobre tres aspectos principales: las modalidades de CSSD, sus enfoques y contenidos, y los actores y roles de los cooperantes.

América Latina constituye sin duda un caso interesante de análisis puesto que allí se han comenzado a desarrollar políticas que complementan, más o menos conscientemente, estas nociones y prácticas novedosas que hemos citado en el campo de la cooperación internacional al desarrollo. Presentándose, a su vez, como un escenario idóneo para trazar un camino de reflexión hacia nociones y sistemas más horizontales y democráticos de cooperación.

Así, en el séptimo capítulo se analizarán cinco experiencias latinoamericanas que presentan elementos de CSSD directa, dentro de las cuales se presentan casos de cooperación transtronteriza, cooperación regional intermunicipal, cooperación bilateral y cooperación triangular.

Finalmente, se exponen las conclusiones del estudio, las cuales retoman el recorrido para proponer caminos de reflexión que permitan avanzar hacia la valorización de nuevos espacios y modalidades de cooperación, donde AL pueda constituirse como un sur descentralizado e innovador que no se identifique con un rol de receptor pasivo de ayuda, sino que se piense como actor protagónico de las relaciones horizontales con sus pares regionales y con otros agentes de la cooperación internacional.

En cuanto a la metodología, y para abordar el objetivo global del estudio citado al comienzo de la presente introducción, la investigación propone la realización de un estudio exploratorio que combina instrumentos tanto cualitativos como cuantitativos para la recolección de información, análisis y generación de propuestas. A su vez, para generar recomendaciones de políticas públicas, se distinguen dos aspectos que serán trabajados en forma paralela durante la investigación: el análisis conceptual- normativo de la cooperación descentralizada sur-sur y el análisis de las experiencias prácticas de cooperación descentralizada en la región (actores, acciones e instrumentos).

A partir de lo anterior, se abordarán los siguientes objetivos específicos:

- Análisis la situación actual de la CSS y la CD a través de la identificación de actores, agencias, programas y experiencias que trabajan en dicha línea;
- Propuesta una definición conceptual y operativa de CSSD, a través de la identificación de conceptos claves y roles de los actores participantes;
- Desarrollo de propuestas y recomendaciones para incentivar y potenciar la CSSD en la región, como modalidad más horizontal y democrática de cooperación internacional.

Por su parte, los principales instrumentos metodológicos utilizados serán:

- a. Revisión bibliográfica y documental de los marcos conceptuales y normativos de la cooperación internacional sur-sur y de los aspectos de descentralización que involucran. La finalidad es la construcción de un mapa teórico-conceptual que permita analizar posteriormente las experiencias de cooperación descentralizada en la región, destacando las necesidades y los desafíos que enfrentan las agencias nacionales, regionales y locales de cooperación.
- b. Propuesta y construcción de criterios para la identificación de experiencias y análisis de las agendas de cooperación descentralizada Sur-Sur en AL. En términos generales se propone identificar algunos criterios de análisis que permitan comparar los modelos, políticas y experiencias de CD, tomando en cuenta elementos presentes en las prácticas de cooperación directa y triangular.
- c. Revisión de experiencias, análisis de casos y buenas prácticas. Utilizar los criterios de identificación propuestos para analizar las políticas y acciones de cooperación implementadas a nivel regional y local. Se llevará a cabo un análisis de experiencias y se propondrán casos de estudio para ejemplificar y enriquecer los alcances de la investigación, así como proponer un balance preliminar de las lecciones aprendidas y desafíos en este ámbito.

CAPÍTULO I

Antecedentes histórico-conceptuales de la CSS

→ CAPÍTULO I

Antecedentes histórico-conceptuales de la CSS

Para entender las nuevas modalidades de cooperación internacional al desarrollo, así como sus oportunidades y desafíos, es relevante tener presente la historia de dichas relaciones y los cambios que han experimentado a través del tiempo. En el siguiente apartado se analizan los principales antecedentes e hitos históricos de las políticas de cooperación al desarrollo que permiten entender tanto el surgimiento de modalidades más horizontales así como de experiencias de cooperación descentralizada. Si bien el foco de atención es la experiencia latinoamericana, es necesario revisar algunos elementos relevantes en cuanto a las divisiones geopolíticas del mundo y las relaciones internacionales, donde se diferencia entre un Primer Mundo desarrollado y un Tercer Mundo subdesarrollado o en vías de desarrollo, lo cual condicionará la fuerza de los cambios y las concepciones de la cooperación.

1. Desde el paradigma del subdesarrollo hacia el desarrollo humano

Las primeras aproximaciones y actividades de cooperación al desarrollo entre países del Norte y del Sur coincidieron con el fin de la Segunda Guerra Mundial, período en el cual los vencedores, liderados por EEUU, comenzaron a idear formas para desarticular el poder del sistema socialista soviético y sus aspiraciones globales. Una de estas estrategias fue inducir el desarrollo de los países pobres -del Tercer Mundo- para que sus intereses fueran congruentes con el desarrollo del capitalismo y no se acercaran al socialismo. Este contexto de postguerra y Guerra Fría permite comprender mejor por qué la historia de la cooperación internacional para el desarrollo está íntimamente ligada a los intereses y objetivos de los países del Occidente desarrollado.

En este escenario se comenzaron a implementar planes de cooperación Norte-Norte (como el Plan Marshall) y a formarse instituciones con facultades y competencias internacionales que serán determinantes en materia de cooperación, tanto con el Norte como con el Sur (como la ONU, la OECD, el BID y el FMI).

El inicio de la cooperación Norte-Sur está marcado a su vez por definiciones e interpretaciones del *concepto de desarrollo*, las cuales condicionaron las políticas y acciones de ayuda internacional que se centraron en el análisis de la variable económica. Así, entre los años '50 y '60 se interpretó que el “subdesarrollo” se debía a la baja capacidad de ahorro y de inversión de los países pobres. **El paradigma dominante en estos años estaba basado en la idea de que el crecimiento económico era el único camino a través del cual dichos países podían lograr el desarrollo y, en consecuencia, la cooperación internacional al desarrollo se definía como una “ayuda a los países pobres” para que pudieran aumentar su capacidad productiva y crecer económicamente.**

Este enfoque estratégico estaba orientado a la constitución del capital físico, por ende, el motor principal de la cooperación fue proporcionar capitales, a través de préstamos bilaterales o internacionales, así como dirigir el ahorro y las inversiones de los países industrializados hacia los países en vías de desarrollo, para que éstos pudieran dotarse de su propias infraestructuras e industrias. En este contexto, los estados nacionales y sus organizaciones internacionales son prácticamente los únicos actores de la cooperación, los que además, en su papel de donantes, establecen las directivas de la ayuda, propiciando una relación jerárquica y de dependencia con los beneficiarios a los cuales generalmente se condicionaba a comprar los insumos y servicios en los países industrializados.

Una importante y fuerte crítica a este modelo fue expuesta por la “teoría de la dependencia” (ver cuadro 1) elaborada por científicos sociales latinoamericanos, quienes cuestionaron la dualidad centro-periferia que sostenía la economía mundial, subrayando su diseño desigual y perjudicial para los países no-desarrollados, destinados a desempeñar un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en contraposición al rol central de los países desarrollados, quienes tenían el monopolio de la producción industrial de alto valor agregado.

CUADRO 1 “TEORÍA DE LA DEPENDENCIA”

La Teoría de la Dependencia emergió en los años ’60 gracias a la contribución de varios analistas vinculados a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), órgano dependiente de las Naciones Unidas.

Esta concepción se contrapone a la teoría económica predominante en esos momentos, conocida como la Teoría de la Modernización. No es casual que los proponentes de la Teoría de Modernización tienden a ser de países industrializados, mientras que la Teoría de Dependencia es el producto de propuestas hechas por pensadores latinoamericanos. Con el tiempo, sin embargo, la Teoría de Dependencia encontró adeptos de todo tipo, entre ellos, pensadores marxistas de todo el mundo.

Uno de los argumentos centrales de los economistas clásicos era que las ganancias de un actor dentro del sistema económico eventualmente se traducen en ganancias para todos. La lógica de este argumento es que cuando algún actor se beneficia económicamente, este capital es invertido en el mercado local a través de compras, inversiones, generación de empleos, etc. En síntesis, el argumento ofrecido por la Teoría de la Modernización es que una vez que los países en vías de desarrollo adopten las prácticas comerciales necesarias, su nivel de crecimiento debería incrementarse significativamente.

Insatisfechos de esta explicación, varios analistas plantearon un modelo distinto para tratar de entender las causas de la pobreza en los países del Sur. Aunque existen diversas interpretaciones, la Teoría de la Dependencia argumenta, esencialmente, que la pobreza de los países del Sur se debe a condiciones históricas que han estructurado el mercado global de tal manera que favorece a los países del Norte y mantiene a los países del Sur en un estado constante de pobreza. Desde sus inicios, los países del Sur han servido como proveedores de materia prima para los del Norte, y a cambio, han sido receptores de aquellos productos terminados que ya han saturado los mercados occidentales, sirviendo así como una válvula de escape para las economías desarrolladas. De esta manera, las ganancias de los países del Norte se convierten en pérdidas relativas para los países del Sur, creando un vínculo de dependencia en el que las economías del Sur están subordinadas a la voluntad de compra de los países del Norte. Esta relación es generalmente conocida como centro-periferia, en la que los países del norte representan el centro y los países del sur la periferia.

Frente a esta situación, la Teoría de la Dependencia exhorta a los países en vías de desarrollo a implementar políticas encaminadas a generar internamente los bienes que necesitan y aplicar criterios más selectivos al embarcarse en transacciones comerciales con países desarrollados, aplicando medidas de protección como aranceles y otros impuestos. De una manera u otra, este modelo influyó a los varios gobiernos latinoamericanos durante las décadas de los sesenta, setenta y mediados de los ochenta.

Fuentes: <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/dependencia.htm>;
<http://www.herramienta.com.ar/varios/8/8-7.html>

Si bien entre los años '50 y '70 no cambió en forma sustancial la estructura y práctica de la cooperación internacional, cabe destacar que, a pesar del indiscutible protagonismo de los estados nacionales desarrollados y de las Naciones Unidas, comenzaron a aparecer nuevos grupos de actores, tanto en el Norte como en el Sur. Dentro de los más relevantes destaca el grupo de países en vías de desarrollo conocido como G-77 (1964), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de desarrollo y más ampliamente la sociedad civil. Además, en América Latina, la Teoría de la Dependencia impactó notablemente sobre las políticas de industrialización de algunos países como Argentina, Brasil, Chile y México, que comenzaron a proteger sus mercados a través del fomento del mercado interno, la aplicación de impuestos a las importaciones y el estímulo de políticas de sustitución de importaciones.

En estos momentos la clave de lectura de las políticas de cooperación internacional era el desarrollo económico, lo cual generó dudas respecto a la efectividad del modelo, ya que el análisis de los datos de crecimiento de estos años muestra que si bien existió un crecimiento macroeconómico sostenido, éste fue desigual¹ y aumentó la brecha de producción entre los países del Norte y del Sur. Además, durante los años '70 se produjo una importante crisis económica que impactó fuertemente la economía mundial.

Durante los '80 y dado el acrecentamiento de la crisis económica iniciada en los '70, las políticas de cooperación al desarrollo y la llamada “eficiencia de la ayuda” fueron foco de numerosas críticas. Destacamos aquí las visiones neoliberales y las críticas expuestas desde algunos organismos internacionales y las ONG.

Desde el punto de neoliberal impulsado en esos momentos, la cooperación internacional era poco efectiva en cuanto interfería con el libre mercado porque se orientaba a cubrir carencias en políticas sociales en vez de dedicarse a fomentar la adopción de las políticas neoliberales y a apoyar una reforma del Estado coherente con las mismas. Esta visión llevó a condicionar la ayuda a la efectiva implementación de los planes de ajuste estructural en los países en desarrollo.

En la región latinoamericana se sintieron fuertemente los efectos de las políticas neoliberales, la mayor parte de ellas impuestas a través del apoyo a las dictaduras militares por parte de EEUU. En lo concerniente a la cooperación internacional, esto se plasmó en el documento conocido como “Consenso de Washington” (1989), que sintetizaba las medidas económicas que debían implementarse en la región y las condiciones impuestas a la cooperación:

- rigurosa disciplina fiscal;
- ordenamiento de las prioridades del gasto público;
- reforma fiscal;
- liberalización de los tipos de interés;
- tipo de cambio competitivo;
- liberalización del comercio internacional y de las inversiones extranjeras;
- privatización;
- desregulación;
- fortalecimiento de la defensa de los derechos de propiedad.

Sin embargo, a lo largo de esta década también salieron a la luz los límites del paradigma neoliberal, cuya aplicación había hecho descuidar factores importantes para el desarrollo, como la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento institucional. Se constató, a su vez, que los planes de ajuste estructural tuvieron un coste social altísimo: el crecimiento económico (en donde se dio) no generó redistribución del ingreso ni la mejora de la calidad de vida de los grupos sociales menos favorecidos.

1. Entre 1950 y 1970 el crecimiento anual del PIB de los países industrializados llegó a rozar el 4%, mientras que el mismo indicador aplicado a los países en desarrollo sólo alcanzó un 2,7%.

En este contexto, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros organismos lanzaron una importante crítica que apelaba a la necesidad de una democratización de las políticas de cooperación, destacando diversas problemáticas tales como:

- excesiva orientación a los estados nacionales y carácter vertical de la cooperación;
- falta de diálogo y la escasa participación de los actores de la sociedad civil y, por ende, la falta de apropiación de las actividades de cooperación por parte de los actores locales;
- aplicación mecánica en los países del Sur de los modelos de desarrollo que fueron exitosos en los países del Norte;
- altos costos de transacción de la cooperación;
- falta de coherencia entre políticas económicas y políticas de desarrollo.

En este período se establecieron las primeras mesas de donantes y los grupos de consulta, apoyados entre otros por la Comisión Europea, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y se empezaron a tomar otras medidas para aumentar la efectividad de la ayuda al desarrollo. La nueva propuesta de conceptualización de la noción de desarrollo elaborada por el PNUD en los años '90 produjo una verdadera revolución en el paradigma de la cooperación internacional, al indicar que el desarrollo no se reduce a la variable del crecimiento económico - ni a los indicadores de crecimiento per cápita o al PIB- puesto que involucra otros aspectos relativos a la calidad de vida y al propio desarrollo de las personas, acuñando así la noción de desarrollo humano (ver cuadro 2).

CUADRO 2 “DESARROLLO HUMANO”

Para el PNUD el desarrollo humano es mucho más que el crecimiento o la caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo se considera mucho más que el crecimiento económico, ya que este último se califica sólo un medio – aunque uno de los más importantes – para expandir las opciones de la gente. Para ampliar estas opciones es fundamental construir capacidades humanas. Las capacidades más básicas para el desarrollo humano son: llevar una vida larga y saludable, tener acceso a los recursos que permitan vivir dignamente y tener la posibilidad de participar en las decisiones que afectan a su comunidad. Sin estas capacidades muchas de las opciones simplemente no existen y muchas oportunidades son inaccesibles.

Por esta razón, la gente es el centro del desarrollo, pues, son las mismas personas las que pueden construir las condiciones para que el desarrollo humano de todos y todas sea posible: *“El desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”*.

El desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos. La meta es la libertad humana. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ayudando afianzar el bienestar y la dignidad de todas las personas, construyendo el respeto por sí mismos y el respeto por los demás.

Fuente: www.pnud.org

Estos planteamientos tuvieron la capacidad de impactar las concepciones político-filosóficas de la cooperación internacional abriendo camino a nuevos enfoques y nuevos protagonistas. A este respecto, es valioso señalar que **a lo largo de los '90 la Comisión Europea (CE) como donante, comenzó a interpretar estos cambios y modificó sus políticas, ampliando el abanico de los instrumentos operativos y aumentando la cantidad de actores que podían tener acceso a los fondos de la cooperación al desarrollo europeos.** Esto también repercutió en las relaciones de cooperación con América Latina, que se diversificaron en sus niveles (nivel bilateral, subregional, regional), instrumentos (asistencia técnica, realización de programas y proyectos temáticos) y sectores (integración regional, seguridad alimentaria, medio ambiente y recursos naturales, migración, formación, etc.), destacando como finalidad la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social.

Todos estos cuestionamientos y cambios políticos que se dieron a lo largo de los años '90 influyeron también en la formulación y promoción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que constituyen los actuales principios ordenadores de la política de desarrollo y establecen las estrategias y prioridades operativas de todos los donantes internacionales.

CUADRO 3 “OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM)”

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también conocidos como Objetivos del Milenio, son ocho propósitos de desarrollo humano fijados en el año 2000, que los 193 países miembros de las Naciones Unidas acordaron conseguir para 2015. Actualmente está en debate la Agenda post-2015.

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Fuente: www.un.org

2. Desde la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) hacia la Cooperación Sur-Sur (CSS)

Los principales antecedentes históricos de la CSS se encuentran en la Conferencia de Bandung entre estados asiáticos y africanos (1955), en el Surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), en la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y en la constitución del G-77 (1964).

"El Grupo de los 77 se constituyó porque era evidente que el Tercer Mundo necesitaba expresarse a sí mismo a través de una sola y unánime voz... Ahora nosotros, los del Tercer Mundo, exigimos cambiar un sistema a través del cual los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres..." Julius Nyerere en la Conferencia Ministerial del Grupo de los 77, en Arusha, 12 de febrero de 1979²

Durante la Guerra Fría se comienza a articular un movimiento de oposición y resistencia al colonialismo, la dominación y la explotación de África, Asia y algunos pueblos latinoamericanos, quienes critican las políticas impuestas por los bloques dominantes: occidental-capitalista liderado por EEUU y oriental-comunista liderado por la URSS. En abril de 1955 tuvo lugar la Conferencia de Bandung (Indonesia) cuyo principal objetivo fue la conformación de una alianza de no alineamiento con la política internacional de las dos grandes potencias para luchar contra el colonialismo y neocolonialismo, para favorecer la cooperación económica y cultural afroasiática y desarrollar la autodeterminación de los pueblos. Desde aquí, y ampliando la representación territorial, nace el Movimiento de Países No Alineados que adopta los principios emanados de la conferencia, conocidos como los "Diez principios de Bandung" (ver cuadro 4) y que irá mutando su posición neutral dentro de la Guerra Fría hacia un mayor compromiso político y activismo de no alineación, teniendo un fuerte impacto internacional y contribuyendo a cambiar la visión respecto a la cooperación, el desarrollo y las relaciones internacionales. Al respecto es relevante señalar las dos declaraciones redactadas por el movimiento en la Conferencia de Lusaka de 1970, la "*Declaración sobre la paz, la independencia, el desarrollo, la cooperación y la democratización de las relaciones internacionales*"³ y la "*Declaración sobre la no alineación y el progreso económico*"⁴, que centraron las temáticas que serían objeto de desarrollo y profundización por parte del grupo a lo largo de dicho período, marcando por primera vez una diferencia sustancial respecto de anteriores reuniones. En Lusaka asume relevancia la consideración de los temas económicos y se establece la convivencia de lo político y lo económico para las sucesivas agendas y programas de trabajo.

2. En IFDA Dossier 5, 1979 y Nota del Secretario General de la UNCTAD, Arusha Programme for collective self-reliance and negotiation framework document TD 236, 28 de febrero de 1979, Anexo ii, pp. 1-2.

3. Declaración que se compromete con la lucha por la paz, la acción contra el colonialismo y el racismo, la diplomacia como solución a los problemas, los esfuerzos por terminar la carrera armamentística, la oposición al establecimiento de bases militares en territorios extranjeros, la realización de campañas en favor del aumento de autoridad de la Asamblea de la ONU, la aspiración a la independencia económica y la cooperación en base de igualdad entre los países.

4. Declaración que fijaba las normas de cooperación económica entre los países miembros y las bases del Desarrollo de la Cooperación Regional, a través de un programa de acción económica común y de negociaciones preliminares sobre los temas trascendentes entre los países no alineados.

CUADRO 4 “DIEZ PRINCIPIOS DE BANDUNG - 1955”

1. Respeto por los derechos fundamentales del hombre y para los fines y principios de la Carta de las Naciones Unidas.
2. Respeto para la soberanía y la integridad territorial de todas las naciones.
3. Reconocimiento de la igualdad de todas las razas y de todas las naciones, grandes y pequeñas.
4. Abstención de intervenciones o interferencia en los asuntos internos de otros países.
5. Respeto al derecho de toda nación a defenderse por sí sola o en colaboración con otros Estados, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
6. a) Abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias. b) Abstención por parte de todo país a ejercitar presión sobre otros países.
7. Abstención de actos o de amenaza de agresión y del uso de la fuerza en los cotejos de la integridad territorial o de independencia política de cualquier país.
8. Composición de todas las vertientes internacionales con medios pacíficos, como tratados, conciliaciones, arbitraje o composición judicial, así como también con otros medios pacíficos, según la libre selección de las partes en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
9. Promoción del interés y de la cooperación recíproca.
10. Respeto por la justicia y las obligaciones internacionales.

La IV Conferencia Cumbre de Países No Alineados celebrada en Argel en 1973 puede ser considerada como una de las de mayor significación hasta este momento, no sólo por el gran número de participantes (75 países miembros de pleno derecho) y por la importante participación de países latinoamericanos (entre estos Argentina y Perú que participaban por primera vez), sino principalmente por su propuesta de un nuevo *orden económico internacional* y por lograr que ésta fuese trabajada en la convocatoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1974) donde, no obstante las reservas de algunos países capitalistas, se aprobó la declaración sobre el establecimiento de un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI). **Estas medidas sirvieron para hacer más intensas las demandas para re-ordenar el sistema económico y político mundial y también impusieron un eje Norte-Sur al conflicto económico por encima del eje Este-Oeste de la confrontación militar y política, que ya estaba en declive. Como vemos, este movimiento repercutió intensamente en la agenda de la ONU que en 1972 crea el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y en 1974 la Unidad Especial para la Cooperación Sur-Sur.**

El primer debate conceptual importante con respecto a la reorganización de las estructuras económicas globales tuvo lugar en la UNCTAD I (Ginebra, 1964), donde el Grupo de los 77⁵, guiado por algunos Estados latinoamericanos, sometió a discusión los principios generales que rigen las relaciones y las políticas comerciales de desarrollo. Las posteriores UNCTAD II y III, que se llevaron a cabo en India y en Santiago de Chile respectivamente, permitieron que América Latina, Asia y África trabajaran concertadamente para ejercer presión sobre los países desarrollados, para que éstos iniciaran medidas tendientes a cambiar la infraestructura económica global.

5. El Grupo de los 77 es un mecanismo de concertación de los países en desarrollo para articular sus posiciones en las negociaciones económicas, sociales y presupuestarias, en el marco de las Naciones Unidas. Surge en Nueva York en 1963 cuando 75 países en desarrollo se unieron para conciliar sus posiciones para las negociaciones en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). No obstante, se crea formalmente el 15 de junio de 1964, cuando, en Ginebra, 77 países subdesarrollados suscriben la Declaración Conjunta.

Otro año de ineludible referencia para la CSS es el 1978, cuando se aprueba el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Este Plan fue objeto de varias discusiones y reuniones preparatorias entre los países en desarrollo y el PNUD, en las cuales se tomaron en cuenta una serie de criterios importantes para la cooperación que se plasmaron en un documento (ver cuadro 5) que puede ser considerado como la carta constitutiva de la CSS. Firmado por 138 Estados, el Plan de Acción de Buenos Aires se dirige a la promoción de la CTPD, poniendo el énfasis en la importancia creciente de la CSS en el contexto de las relaciones políticas y económicas internacionales del momento, e incidiendo en aspectos como el respeto a la soberanía nacional, la no injerencia en los asuntos domésticos o la igualdad de derechos.

CUADRO 5 “OBJETIVOS DEL PABA – 1978”

1. Fomentar la capacidad de los países en desarrollo para valerse de medios propios mediante el aumento de su capacidad creadora para encontrar soluciones a los problemas de desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales;
2. Promover y reforzar entre los países en desarrollo la capacidad colectiva para valerse de medios propios intercambiando experiencias, compartiendo y utilizando sus recursos técnicos en forma combinada y desarrollando capacidades complementarias;
3. Fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para identificar y analizar colectivamente los principales problemas con que tropiezan en su desarrollo y para formular las estrategias necesarias para dirigir sus relaciones económicas internacionales, mediante la mancomunidad de los conocimientos de que se dispone en esos países y mediante estudios conjuntos realizados por las instituciones existentes, con miras a establecer el nuevo orden económico internacional;
4. Aumentar el volumen y mejorar la calidad de la cooperación internacional y aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades;
5. Fortalecer la capacidad técnica existente en los países en desarrollo incluido el sector tradicional, aumentar la eficacia con que se utiliza esa capacidad y crear nuevas capacidades y posibilidades, y en este contexto promover la transferencia de tecnología y pericia apropiadas para los recursos de que disponen esos países y para su potencial de desarrollo, de modo que se afiance su confianza individual y colectiva en sus propias capacidades;
6. Aumentar y perfeccionar las comunicaciones entre los países en desarrollo que lleven a una conciencia más elevada de los problemas comunes y a un acceso mayor a los conocimientos y experiencias disponibles así como a la creación de nuevos conocimientos para enfrentarse con los problemas del desarrollo;
7. Perfeccionar la capacidad de los países en desarrollo para absorber y adaptar la tecnología y la pericia requeridas para satisfacer sus necesidades específicas de desarrollo;
8. Reconocer y solucionar los problemas y necesidades de los países en desarrollo menos adelantados, sin litoral, insulares y más seriamente afectados;
9. Hacer que los países en desarrollo estén en condiciones de lograr un mayor grado de participación en las actividades económicas internacionales y ampliar la cooperación internacional.

Otro evento de importancia en la evolución de la CSS fue la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo realizada en Caracas (Venezuela) en 1981, que dio nacimiento al *Plan de Acción de Caracas para la CEPD* (Cooperación Económica de Países en Desarrollo). El Plan, que marcaba una serie de acciones concretas para el desarrollo de la cooperación económica, vino a fortalecer el trabajo que recientemente había iniciado la CTPD.

Pero pese a que los años ochenta inician bien para la CSS, el estallido de la crisis de la deuda en 1982 supone una clara obstaculización de las relaciones cooperativas entre los países en desarrollo a lo largo de esta década. Así, debido a las dificultades internas que deben afrontar la mayoría de los países en desarrollo, se asiste a un considerable estancamiento de la cooperación Sur-Sur.

“En síntesis, la década de los ochenta constituyó, en términos históricos, un punto de inflexión entre el patrón de desarrollo precedente en América Latina y el Caribe y una fase, aún no completamente perfilada pero sin duda diferente, que marcará el desarrollo futuro de la región. Esta década de desarrollo perdido y de aprendizaje doloroso posiblemente equivalió a coyunturas históricas que ha tocado vivir en todas las experiencias exitosas de industrialización tardía. Acaso se trata de la base a partir de la cual la región podrá recuperar una senda de crecimiento, con modalidades distintas en cuanto a instituciones y políticas; acompañada, esta vez, con un esfuerzo sostenido para superar los rezagos en los ámbitos de equidad y competitividad internacional y en un contexto ambientalmente sustentable..”⁶

La década de los noventa inicia en el marco de un cambio en el escenario político y económico mundial, abriendo nuevos horizontes para la CTPD cercanos a la noción de desarrollo humano que comenzó a consolidarse en esos años. La Declaración de la Reunión Ministerial del Grupo-77 en septiembre de 1994 hizo un llamado de atención sobre la importancia de la CSS, recomendando que se convocara una nueva conferencia de Naciones Unidas sobre el tema. En esta reunión se discutió la posibilidad de incluir a la CSS como parte integrante del programa de desarrollo de los países del Sur, lo que sin duda hizo necesario replantear la concepción inicial con la que nació la CTPD.

Otro suceso significativo fue la reunión de los países pivotes para la CTPD promovida por el PNUD y realizada en Chile en 1997. En esta ocasión se dieron a conocer las experiencias de cooperación de Asia, África, Europa y América Latina, tanto en el campo de la CEPD como en la CTPD, otorgándose un reconocimiento importante y trascendental al trabajo que venía realizando América Latina en este tema. En este mismo sentido se dieron la Conferencia Sur-Sur de Comercio, Inversiones, Finanzas e Industrialización, realizada en San José (1997), el Foro sobre experiencias de cooperación y la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Económica Regional y Subregional entre Países en Desarrollo, celebradas en Bali (1999).

Al comienzo del nuevo siglo fueron organizadas la Cumbre del Sur de La Habana en abril de 2000 y la X Reunión del Comité Intergubernamental de Seguimiento y Coordinación sobre la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, que tuvo lugar en Teherán en agosto de 2001. En la conmemoración del XV aniversario del PABA, en el año 2003, fue declarado el Día Internacional de la CSS promovido por las Naciones Unidas. Se realizó también la II Cumbre del Sur en Doha en junio de 2005 con los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los 77 y China, quienes reafirmaron claramente su decisión de promover la CSS en el marco de un amplio programa de desarrollo. Asimismo, en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, los dirigentes mundiales reconocieron los logros y el gran potencial de la CSS, alentando su promoción. En particular, invitaron a los países a que consideraran la posibilidad de apoyar la Unidad Especial de CSS del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fin de responder eficazmente a las necesidades de desarrollo de los países del Sur.

En 2005 ocurrió un evento, que pese a no estar relacionado directamente con la CSS, contribuyó a reavivar el debate sobre su importancia y el papel de los actores involucrados en las dinámicas de desarrollo. Nos referimos a la Reunión en París del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, cuya declaración final emitió una serie de postulados para mejorar la calidad y la eficacia de la ayuda.

La Declaración de París⁷ fue reconocida por países desarrollados y por muchos países en desarrollo. No obstante, despertó polémica y un subsiguiente debate -iniciado por Brasil y seguido por un grupo de países- la terminología de “nuevo donante” utilizada para referirse a los actores de la CSS, dando por sentado que la CSS fuera algo reciente.

6. CEPAL, “Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los noventa”, PNUD, Santiago de Chile, 1990.

7. Para revisar en detalle la Declaración de París ver el documento elaborado por la OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

En consecuencia, en la 3ª Reunión del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo realizada en Accra, donde se pretendía acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París, se logró, después de muchas negociaciones y de una postura firme de los países del Sur encabezados por Brasil?, el reconocimiento de la CSS y de los países en desarrollo como actores involucrados en el proceso de desarrollo en la Agenda de Acción de ACCRA (AAA).

CUADRO 6 “AGENDA DE ACCIÓN ACCRA (AAA) - 2008”

La Agenda de Acción de Accra (AAA), adoptada el 4 de septiembre de 2008 en el contexto del III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, profundiza, a partir de los postulados de la Declaración de París (2 de marzo de 2005), las medidas a tomar por el sistema internacional de la ayuda para ser más eficaces en términos de desarrollo y contribuir así al logro de los Objetivos del Milenio.

En esta ocasión se confirma que la ayuda debe orientarse a dos finalidades principales: erradicación de la pobreza y promoción de la paz, coincidiendo con dos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En lo que concierne a la CSS, esta agenda puntualiza en varias ocasiones la necesidad de fortalecer las capacidades de los países en desarrollo de dirigir y gestionar su desarrollo, y al mismo tiempo la importancia de contribuir a que los Países de Renta Media (PRM) ejerzan mayor protagonismo como donantes.

“Damos la bienvenida a la función de los nuevos contribuyentes y mejoraremos la forma en que todos los actores involucrados en el desarrollo trabajan juntos, tomando las siguientes medidas:

a) *Promovemos que todos los actores involucrados en el desarrollo, incluidos los que participan en la cooperación Sur-Sur, utilicen los principios de la Declaración de París como referencia en la prestación de cooperación para el desarrollo.*

b) *Reconocemos las contribuciones realizadas por todos los actores involucrados en el desarrollo, en especial el papel que cumplen los países de ingreso mediano, como proveedores y como receptores de ayuda. Reconocemos la importancia y las particularidades de la cooperación Sur-Sur y creemos que podemos aprender de la experiencia de los países en desarrollo. Alentamos un mayor desarrollo de la cooperación triangular.*

c) *Los programas y fondos mundiales realizan una contribución importante al desarrollo. Los programas que financian son más eficaces si se los complementa con iniciativas destinadas a mejorar el entorno de las políticas y a fortalecer las instituciones en los sectores en los que funcionan. Instamos a todos los fondos mundiales a respaldar la identificación del país, a alinear y armonizar su asistencia de manera proactiva, y a hacer un buen uso de los marcos de responsabilidad mutua, sin dejar de enfatizar el logro de resultados. A medida que surgen nuevos desafíos mundiales, los donantes garantizarán que se utilicen los canales existentes para el envío de ayuda y, si es necesario, que se fortalezcan antes de crear nuevos canales separados, que amenazan con aumentar la fragmentación y complican la coordinación a nivel nacional.*

d) *Alentamos a los países en desarrollo a movilizarse, gestionar y evaluar sus iniciativas de cooperación internacional para el beneficio de otros países en desarrollo.*

e) *La cooperación para el desarrollo Sur-Sur debe observar el principio de no interferir en los asuntos internos, establecer igualdad entre los asociados en desarrollo y respetar su independencia, soberanía nacional, diversidad e identidad cultural y contenido local. Juega un papel importante en la cooperación para el desarrollo internacional y constituye un valioso complemento de la cooperación Norte-Sur.”*

Por su parte, en 2011 se celebró en Busán el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda en el cual se evaluaron los progresos realizados en la aplicación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda - DP (2005) y el Programa de Acción de Accra - AAA (2008). Es relevante considerar que la agenda de Busán propuso, por primera vez, un marco común para la cooperación al desarrollo considerando tanto a los donantes tradicionales como a los cooperantes Sur-Sur, los países del BRIC y OSC y a los donantes privados.

Aunque la renovación y el dinamismo que ha experimentado la CSS en los últimos años hayan sido reconocidos en el ámbito de la ONU, cabe señalar que su potencial no fue reconocido explícitamente ni en la Cumbre del Milenio, ni en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo. Actualmente la CSS no es reconocida formalmente como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) tal y como la concibe el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Por lo tanto, aún no se contabiliza numéricamente en los esfuerzos mundiales por contribuir al desarrollo, siendo todavía algo un poco *sui generis* en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo, y generando tanto expectativas como desconfianzas.

Desde la ONU la CSS en sus inicios fue concebida como una actividad meramente de intercambio de experiencias técnicas, como una forma de contribuir con el vecino en áreas en las que algunos países habrían logrado mayores niveles de desempeño. Al manejar la premisa de que no era un sustitutivo de la cooperación tradicional, se basó mucho en la guía y el monitoreo del organismo multilateral. Después de haber constatado un incremento de los intercambios de los flujos de capital, de conocimientos, de experiencias técnicas ?en una gran variedad de áreas?, con la incorporación de la cooperación triangular para la financiación de proyectos en la región y la profesionalización cada vez mayor del sector de la cooperación internacional, **la CSS se fue perfilando como una alternativa ?aún por consolidar? a la cooperación tradicional, siendo los propios actores del Sur los responsables de trazar sus programas de acción y valorar sus resultados y dejando a los organismos internacionales la labor de observación de los procesos y la posible evaluación del impacto en la región.**

Un paso fundamental para avanzar en la discusión sobre la cooperación Sur-Sur es superar la imagen idílica que generalmente se plantea. Al igual que la cooperación Norte-Sur, la CSS forma parte de las políticas exteriores de los países proveedores y por esa razón es necesario analizar y entender sus intereses e incentivos latentes. Los países del Sur no están libres de reproducir lógicas de dominación y relaciones de asimetría. Suponer que, sólo por el hecho de provenir de países del Sur, no se intente reproducir un Norte, constituye una ingenuidad histórica. Algunos países buscan la proyección internacional, otros están abriendo mercados y recursos naturales, otros buscan apoyo en foros internacionales como las Naciones Unidas. Muchas veces se trata incluso de una combinación de varias de estas intenciones. Lo que sí se ha vuelto más claro es que existe una mayor integración de la CSS en los objetivos de la política exterior de cada país.

En este sentido, es necesario un debate más sincero sobre si la cooperación Sur-Sur peligra el seguir las mismas dinámicas verticales de la cooperación Norte-Sur, en particular cuando tiene lugar entre países de diferentes grados de desarrollo, cuestión que es muy significativa en el caso de AL y que profundizaremos más adelante.

Este debate debería preguntarse también si el carácter que diferencia la CSS de la ayuda convencional quizás no esté en sus fundamentos sino en sus mecanismos y modalidades operativas. Lo que este estudio intentará abordar es justamente si algunas modalidades y mecanismos de la CSSD han contribuido o podrían contribuir a generar nuevos escenarios que den mayor libertad de actuación y protagonismo a los actores del Sur y que, a su vez, se muevan el lógicas diferentes respecto a la cooperación vertical Norte-Sur.

3. La CSS en América Latina y sus actores

El análisis histórico de las políticas de cooperación y de ayuda al desarrollo permite comprender que éstas, a pesar de impulsar cambios en los fundamentos y bases de la cooperación, en la práctica, se desarrollaron en el marco de un modelo clásico de relaciones Norte-Sur y Este-Oeste que situaba a América Latina en una posición subordinada tanto en el plano estratégico como en la economía política internacional.

En los años '50 y en plena Guerra Fría, AL quedaba al margen del “Plan Marshall” impulsado por la “política de contención” del gobierno de los EEUU. Sin embargo, la revolución cubana constituyó un decisivo factor de cambio que propició, entre otras cosas, que se autorizara la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1959.

Durante este período cabe mencionar también el activismo internacional de AL en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), o el G-77, que, sin acabar con el proteccionismo de los países ricos, otorgó algunas ventajas comerciales a los países en desarrollo. También en este período, la región, en aras de una mayor autonomía, se implicó en la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD).

Las políticas de ayuda y cooperación adquirieron un renovado protagonismo en el decenio de los ochenta. Los conflictos centroamericanos motivaron un abultado programa de ayuda económica y militar por parte de la administración Reagan, subordinada a una estrategia frente al sandinismo en Nicaragua y la guerrilla salvadoreña. Al mismo tiempo, la ayuda económica fue también uno de los principales instrumentos desplegados por los gobiernos europeos y las instituciones comunitarias para hacer frente a necesidades humanitarias y al desplazamiento forzoso. No menos importante fue la actuación de las ONG de desarrollo y las organizaciones de solidaridad, a menudo vinculadas a movimientos sociales, que a través de actividades de cooperación trataron de respaldar a las organizaciones populares y promover los procesos de democratización, tanto en América Central como en otros países de Sudamérica, en ocasiones prestando un apoyo decisivo a los actores locales⁸.

Es relevante tener en cuenta también que, en el caso de AL, gran parte de los montos así como la distribución de la ayuda han sido determinados por factores políticos más que por índices de renta. En los años '90 es el caso, por ejemplo, de la inversión en el combate al narcotráfico en los países andinos y del conflicto colombiano.

Más en detalle, y respecto a la CSS, es importante subrayar que en América Latina y el Caribe no se trata de un fenómeno nuevo. Además de las acciones bilaterales, se han establecido acuerdos de integración regional que, desde los años '60, comenzaron a delinear un marco institucional para la creación de bancos de integración, entre los que se encuentran la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). *“También se ha estimulado una cooperación más estrecha entre actores gubernamentales y no gubernamentales, y entre regiones fronterizas. En los setenta, la región promovió la CTPD y en los ochenta, a pesar de la crisis de la deuda, países petroleros como México y Venezuela también apoyaron los procesos de paz en Centroamérica facilitando concesiones de petróleo”*⁹.

Sin embargo, es claro que el mayor desarrollo de la CSS se ha producido en los últimos años, lo cual suele atribuirse a la creciente fortaleza y autonomía política de los países llamados emergentes, el alcance más amplio de sus intereses, sus pretensiones de liderazgo regional o global, y su voluntad de adquirir mayor autonomía en la economía política internacional respecto a la hegemonía de EEUU y la OCDE¹⁰.

8. Sanahuja (2011) p.200

9. Sanahuja (2011) p.200

10. Zakaria (2009)

“Todos estos factores están presentes en América Latina y el Caribe –en particular en Brasil, México y Venezuela–, que con ello se configura como una región más heterogénea y diferenciada. Sin embargo, estos factores también están presentes en otros países que se han mostrado activos en la CSS como Argentina, Chile, o Colombia. El crecimiento económico y la mayor solidez fiscal de la región también han tenido importancia, y, como no, ha habido cierta dosis de competencia, imitación y/o emulación. No debe sorprender que a menudo la CSS aparezca en el marco de políticas exteriores más asertivas, estén impulsadas por motivos de poder, prestigio, legitimidad interna o internacional, en apoyo de la estabilidad regional, o por compromisos internacionales, como ilustraría el caso de Brasil o Chile en la Misión de Naciones Unidas para la estabilización de Haití (MINUSTAH). Otro factor relevante es el deseo de algunos países de mayor desarrollo por diferenciarse del resto de la región, como ocurre con Chile, ya miembro de la OCDE”¹¹. Adicionalmente, se señala que la mayor cantidad de experiencias de CSS podría atribuirse a la creciente capacidad de los PRM de contribuir al cumplimiento de los ODM como donantes, y no sólo como receptores.¹²

Otro conjunto de factores está originado por procesos políticos complejos que han dado nuevos aires a los procesos de integración regional. Es el caso por ejemplo de la Alianza Bolivariana para las Américas-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), que intenta reformular la integración suramericana en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) optando por enfoques más comprehensivos del regionalismo y la integración que se alejan de la idea de integración ligada exclusivamente al libre comercio¹³. *“Además de reflejar los liderazgos rivales de Venezuela y de Brasil, ambos proyectos regionales se basan en visiones más “desarrollistas” que incluyen una mayor cooperación en economía y finanzas, infraestructura de transporte y comunicaciones, medio ambiente, energía, seguridad y gestión de crisis, y desarrollo social, incluyendo la reducción de asimetrías (Ayuso, 2010). Al margen de las discusiones sobre la taxonomía y categorización de la CSS, actuaciones emblemáticas como la financiación de la infraestructura regional a través de los créditos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), la creación del Banco del Sur por parte de los países de UNASUR, o la financiación preferencial de Petrocaribe, respaldada por el Gobierno de Venezuela, podrían ser definidas igualmente como CSS o como políticas regionales comunes. En ambos casos, sus propósitos serían tanto la promoción del desarrollo, como el fortalecimiento de grupos latinoamericanos, o suramericanos, en un mundo cada vez más multipolar”¹⁴.*

De este modo, es posible apreciar que en AL, la CSS se plantea como un mecanismo de gran relevancia para alcanzar no sólo los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino también para una agenda regional de desarrollo, preocupada, además de por la lucha contra la pobreza, por la desigualdad social, la débil institucionalidad, la autonomía y el liderazgo político. Entre los actores existe un amplio consenso sobre la necesidad de que la cooperación Sur-Sur sea eficiente y eficaz a la hora de lograr resultados a nivel de desarrollo, más allá de los procedimientos de “ayuda” en los que la Declaración de París centra su atención.

Al mismo tiempo se constata que a pesar de no ser un mecanismo nuevo y contar con un extenso historial, existen muy pocos datos y análisis sobre la CSS y resta sistematizar sus prácticas y aprendizajes. Es imprescindible invertir en mejores sistemas de información, estadísticas, cómputo y sistemas de seguimiento y evaluación.

En América Latina y el Caribe no hay claridad sobre la oferta y la demanda en CSS y es precaria la información estadística y financiera sobre los flujos que se están dando. **Sistematizar las buenas prácticas representaría un apoyo fundamental para el fortalecimiento de las capacidades técnicas de los países, además de mejorar la visibilidad, predictibilidad y transparencia.** Mientras que se requiere más claridad con respecto a los volúmenes financieros, también se debería prestar especial atención a la calidad y el impacto de la CSS. El reto es encontrar el escenario que permita unificar la información y establecer mecanismos para su homologación que sean aceptados por todos los cooperantes.

11. Sanahuja (2011) p.213

12. Ayllón y Surasky (2010)

13. Cienfuegos y Sanahuja (2010)

14. Sanahuja (2011) pp.213-214

Por lo general, las buenas prácticas en la ayuda internacional convencional son identificadas y sistematizadas por el CAD. Pero en el caso de las prácticas Sur-Sur, parece evidente que estas deberían salir de una puesta en común por parte de los países del Sur. En América Latina no hay consenso sobre si el CAD representa la plataforma adecuada para sistematizar estas experiencias del Sur en consonancia con un refuerzo del rol del posicionamiento de los proveedores de la cooperación Sur-Sur a nivel doméstico, regional y global. La región cuenta con una gran variedad de instituciones que producen datos sobre cooperación al desarrollo, entre ellas la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que desde 2009 publica informes anuales sobre cooperación Sur-Sur. Sin duda es importante considerar estos datos (ver cuadro 7) puesto que dan cuenta de las dinámicas generales que se observan a nivel regional, las cuales muchas veces reproducen dinámicas de cooperación en clave de asistencia o ayuda tradicional.

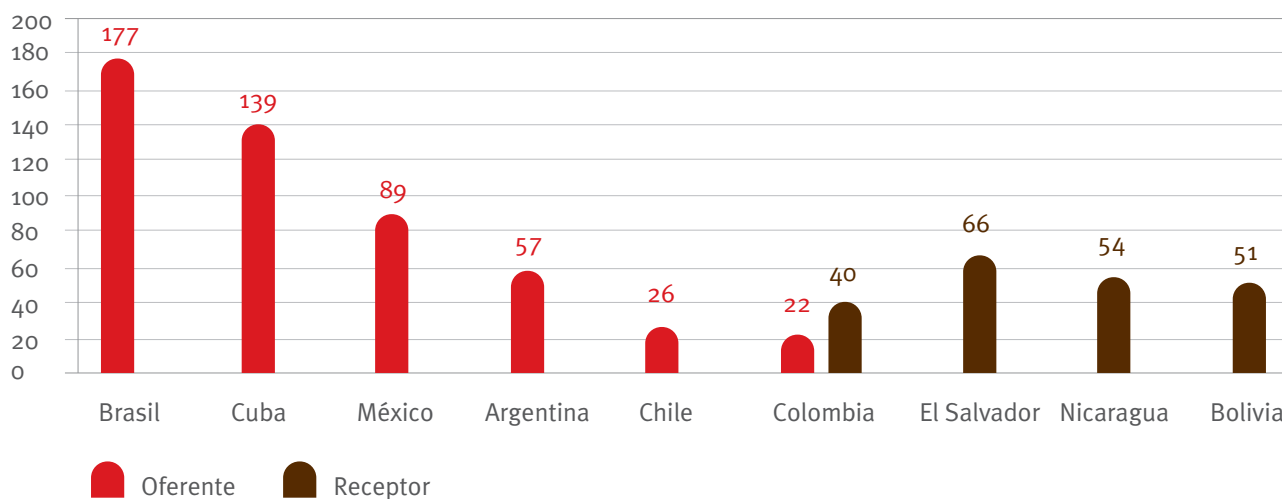
CUADRO 7 “DATOS SOBRE COOPERACIÓN SUR-SUR, SEGIB - 2011”

Este informe analizó un total de 529 proyectos de “Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral” que fueron registrados en 2010 y un total de 331 acciones.

Es relevante destacar que el informe fue construido en base a la información aportada por los responsables nacionales de cooperación, que en su mayoría corresponden a Ministerios de Relaciones Exteriores o Secretarías y Subsecretarías Técnicas de Cooperación. Sin embargo cabe señalar que en Brasil, Chile, Uruguay y Perú los referentes son las Agencias de Cooperación Nacional.

El informe también distingue entre oferentes y receptores, dentro de los cuales la distribución de roles es bastante decisiva.

ROLES COOPERACIÓN BILATERAL 2010



Tal como se muestra en el gráfico anterior, del total de 529 proyectos analizados, por el lado de los oferentes, más del 60% se basaron en la transferencia de capacidades desde Brasil (177) y Cuba (139), seguidos de México (89), Argentina (57), Chile (26) y Colombia (22).

CUADRO 7 Cont.

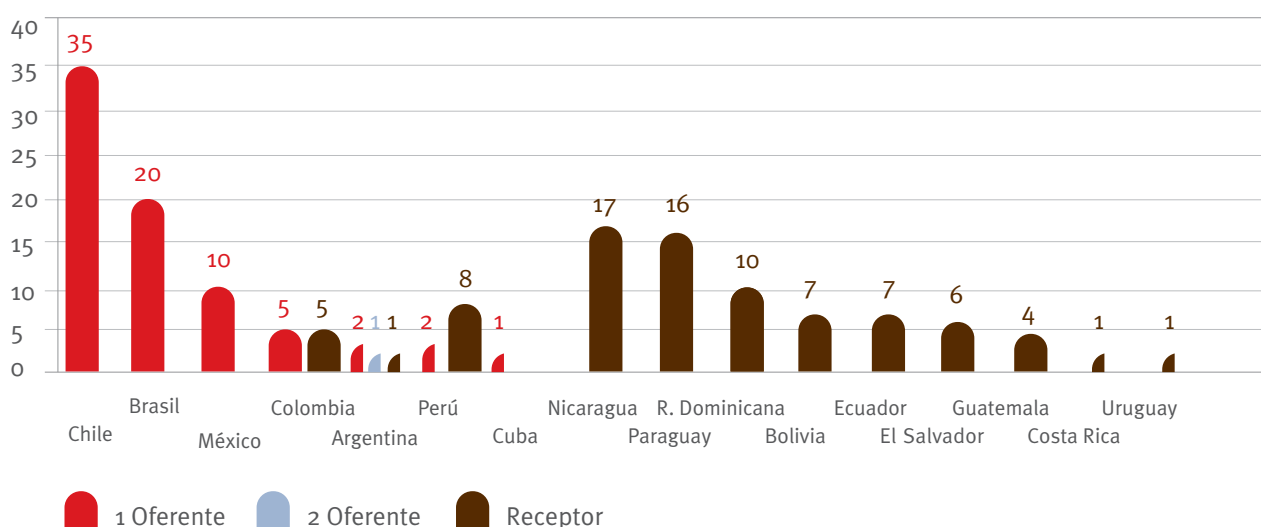
Por el lado de los receptores, un 40% de los proyectos registrados en 2010 se ejecutaron en El Salvador (66), Nicaragua (54), Bolivia (51) y Colombia (40). Prácticamente todo el resto se distribuyó, en porcentajes equivalentes, entre dos grandes grupos de países en orden descendente: Paraguay, Costa Rica, Guatemala, México y Perú (27,8%); Ecuador, Venezuela, Cuba, República Dominicana, Brasil, Panamá y Uruguay (26,8%). El 5,5% de los proyectos restantes fueron ejecutados en Honduras (2,5%), Argentina (2,1%) y Chile (0,9%) quienes presentan el menor número de proyectos.

Respecto a los contenidos de la cooperación, el informe señala que un 33% de los proyectos tuvieron una como finalidad el desarrollo económico y un 28% el desarrollo social que se orientó principalmente al fortalecimiento de sectores productivos y a la creación de infraestructuras y servicios. El resto de los proyectos (39%) fueron catalogados como actividades al margen del ámbito lo socio-económico. En cuanto a las orientaciones por país, Brasil impulsó en forma preponderante acciones en el ámbito socioeconómico, con fuerte apoyo a proyectos en agricultura, educación, salud, junto a otros destinados al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y a la protección del medio ambiente. Cuba y Chile fueron los que mostraron una orientación más social, con acento en educación, salud y políticas sociales en general. México y Argentina basaron sus proyectos en combinar la transferencia de capacidades socio-económicas (agricultura, ciencia y tecnología, educación y salud) con otras muy centradas en el fortalecimiento de las instituciones públicas receptoras, orientación, esta última, que también caracterizó al caso de Colombia.

Por otro lado, el informe destaca que en 2010 se impulsaron en la región un total de 42 proyectos y 41 acciones de Cooperación Sur-Sur Triangular. Cifra que superó con creces lo registrado por el mismo informe en 2009.

Aquí el informe distingue entre primeros oferentes, segundos oferentes y receptores.

ROLES COOPERACIÓN TRIANGULAR 2010



CUADRO 7 Cont.

El gráfico anterior permite visualizar la diferenciación de roles en la cooperación triangular regional donde, como primeros oferentes, destacaron Chile, México y Brasil, quienes participaron en un 93% de los 42 proyectos. En el 7% restante, quienes ejercieron de primeros oferentes fueron Colombia y Cuba. Los segundos oferentes que realizaron más proyectos fueron Alemania (26%) y Japón (24%), el Programa Mundial de Alimentos (17%); Estados Unidos (14%); España (5%); la Organización Panamericana de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Canadá y Argentina (un 2,4% en cada uno de los casos). Los receptores y destinatarios de la transferencia de capacidades fueron Paraguay (32%); El Salvador (14%); Ecuador, Bolivia y Colombia (sumaron juntos un poco más de otro 30%); Guatemala (7,1%); junto a Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Uruguay (2,4% cada uno).

Esta distinción de roles que propone el informe imposibilitó la inclusión en los datos de aquellos proyectos que proponen roles “bidireccionales” donde ambos cooperantes son a la vez oferentes y receptores, sin embargo se explicita el registro de 13 proyectos y 6 acciones con dichas características. Se destacó también que el tema fronterizo está fuertemente asociado a este tipo de cooperación no sólo porque las acciones y los proyectos bidireccionales tienden a producirse entre países limítrofes (Argentina y Bolivia, por un lado; Bolivia y Ecuador con Perú, por el otro) sino porque abordan específicamente problemas de frontera, lo que facilita cumplir tanto con los requisitos de formulación y ejecución conjunta como con los de búsqueda de resultados compartidos. Lo anterior es relevante, además, porque sentaría las bases para la identificación de proyectos y acciones que cumplan con los criterios de reciprocidad.

Los datos sobre los costos de los proyectos y las acciones son un desafío del informe puesto que recién se ha incorporado dicho indicador a los análisis y se cuenta con muy poca información al respecto, de hecho del total de proyectos, sólo se pudo obtener información de los costes de 32 de ellos, lo que equivale sólo al 7%, cuyo costo fue calculado en 4.578.309 dólares.

Fuente: Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011, SEGIB

A partir de otros informes, como por ejemplo aquel elaborado por el BID “Principales Tendencias de la Filantropía en América Latina” (agosto 2010), se señala que la mayoría de las organizaciones vinculadas a la actividad filantrópica en la región proviene de América Latina, seguida por instituciones norteamericanas y europeas, respectivamente. Entre los actores cooperantes, el informe señala que la mayor parte de los fondos son aportados por agencias de desarrollo (45%), seguidas por las ONG (30%) y por los agentes privados (15%) y corporativos (9%). *“Fuera del crecimiento de la filantropía local, las regiones del mundo que más invierten en América Latina son América del Norte y Europa. Sin embargo, entre 2004 y 2007, cayó la participación de América del Norte en favor de un incremento en los fondos propios de América Latina”*¹⁵. La CE es otro donante importante que en 2008 aportó algo más de 1.200 millones de dólares. Cabe destacar que dentro de los aportes intraregionales la gran mayoría proviene de Brasil, país que a partir de lo anterior se considera uno de los más influyentes en lo que a CSS se refiere.

15. BID (2010) p.5

CAPÍTULO II

Eficacia de la ayuda y nuevos modelos de cooperación

→ CAPÍTULO II

Eficacia de la ayuda y nuevos modelos de cooperación

1. La agenda de la eficacia de la ayuda

La Declaración de París (DP) pone el énfasis en la calidad de la ayuda para conseguir una mayor eficacia y persigue la adopción de un modelo de relación más horizontal entre donantes y países socios. Para ello, establece cinco directrices en materia de ayuda al desarrollo: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

A partir de aquí y del Programa de Acción Accra, se han desarrollado instrumentos cuyo fin es aumentar el impacto agregado de la ayuda, cuestión que ha dado lugar a la cooperación delegada, el apoyo presupuestario y a los enfoques sectoriales, que intentan a su vez reducir la excesiva fragmentación de la ayuda, así como fortalece la apropiación y el alineamiento con los países socios.

Este proceso pone de manifiesto la relevancia que, dentro de la nueva arquitectura de la ayuda oficial, han adquirido criterios de calidad y eficacia, dejando de lado enfoques centrados exclusivamente en el aspecto cuantitativo de la misma.

Sin embargo, cabe señalar como aspectos altamente críticos la falta de reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales en los procesos de desarrollo. Por otra parte, el peso de los gobiernos centrales en la construcción de dicha agenda refleja una mirada estatocéntrica hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda, que no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales, ni la interdependencia entre los fenómenos locales y globales.

El espíritu de París y Accra puede constituir una inspiración valiosa, ya que orienta la cooperación hacia el liderazgo de los países receptores y la horizontalidad entre los socios, fundamentándose sobre “principios de solidaridad” y reflejando el proceso de aprendizaje de donantes y países receptores. **Sin embargo, todavía existen recelos respecto de la imposición de criterios y procedimientos por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), a los que habrá que prestar especial atención puesto que no todos los países del Sur aceptan los mecanismos establecidos por París como válidos para todo tipo de cooperación.** Un ejemplo en este sentido lo constituye Brasil que, al igual que otros países, aplican los principios de la eficacia en la recepción de la ayuda de los donantes del CAD, pero no necesariamente enmarcan su actuación dentro de los mismos principios.

Además, *“la visión eminentemente técnica del desarrollo reflejada por la Declaración de París, al minimizar la naturaleza política del desarrollo, introduce el riesgo de reducir las relaciones e instrumentos del sistema de ayuda a decisiones técnicas desprovistas de contenido político. Así, el desarrollo queda limitado a un proceso técnico y la agenda de la ayuda se desvincula de otras agendas de los donantes —la agenda económica, la política comercial, migratoria, de seguridad o el tratamiento de la deuda— que afectan directamente a los procesos de desarrollo”*¹⁶.

En 2008, en el marco del Foro Internacional del Grupo Asesor, cuyo objetivo era preparar la posición política de la sociedad civil de cara a su participación en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, se produjo la primera aproximación formal de los gobiernos locales a la Agenda de París de eficacia de la

16. Martines y Santander (2008)

perspectiva local y la voz de los gobiernos locales en materia de ayuda. En gran medida, Accra significó la re-politización del proceso de París, de manera que éste dejó de ser una mera valoración tecnocrática basada en indicadores, redefiniéndose como proceso político que apela a una “gobernanza global” de la ayuda. En este espacio también los países en desarrollo cuestionaron el marco tradicional, dominado por los países donantes a través del binomio Banco Mundial-Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reclamando un papel más destacado para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC)¹⁷.

Este cambio apunta a una apertura en la concepción del *principio de apropiación* de dicha agenda, que transita desde una visión limitada y centralista hacia una apropiación más democrática y fundamentada también en lo local, reconociendo la importancia de los actores locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

Este es un primer paso hacia el reconocimiento de que la participación de las autoridades locales no sólo contribuye a la democratización -y, por tanto, a la apropiación real de las políticas de ayuda- sino que además, por la mayor cercanía con su ciudadanía, puede fortalecer la implicación activa de la sociedad civil y la incorporación de ésta a los procesos de toma de decisiones.

Un segundo aspecto en el cual es posible reconocer un valor respecto a la participación del ámbito local en la cooperación es su contribución en los procesos de descentralización activados en los países socios. Estos pueden aportar en eficacia a nivel de gestión de políticas relativas a la equidad, a la cohesión o a la provisión de servicios sociales básicos, respondiendo así a los ODM.

Finalmente, es posible mencionar que, dada la naturaleza de los actores, la cooperación descentralizada puede presentar ventajas comparativas en cuanto al fortalecimiento del tejido asociativo del Sur, al promover la incorporación de la sociedad civil a los procesos de desarrollo y velar por su participación e implicación activa en los mismos¹⁸.

Ahora bien, junto a las potencialidades que la cooperación descentralizada encierra en relación con la agenda de la eficacia de la ayuda, existen importantes desafíos que los actores descentralizados deberán afrontar en la articulación de sus políticas de cooperación al desarrollo. Aquí, el rol de los donantes convencionales embarcados en la cooperación triangular es muy relevante para iniciar el diálogo, por ejemplo, sobre la adaptabilidad de los principios de París y Accra a la CSS.

En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busán (2011), en el que se evaluaron los progresos realizados en la aplicación de la Declaración de París (2005) y el Programa de Acción de Accra - AAA (2008), se abordó también el entorno cambiante de la ayuda, especialmente marcado por el creciente número de actores de desarrollo, nuevos desafíos globales como el cambio climático y las presiones sobre los niveles de AOD derivados de la crisis económica internacional.

El Documento de Resultados de Busán (*Busan Outcome Document – BOD*) y la suscripción del *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, por primera vez establecen un marco común para la cooperación al desarrollo que involucra a donantes tradicionales, cooperantes Sur-Sur, los países emergentes del BRIC, OSC y donantes privados.

En Busán se reivindica “una arquitectura para la cooperación para el desarrollo más compleja caracterizada por un gran número de actores estatales y no estatales, así como actores de cooperación entre los países en diferentes etapas de su desarrollo, muchos de ellos países de ingresos medios. La cooperación Sur-Sur y triangular, nuevas formas de asociaciones público- privadas y otras modalidades y vehículos para lograr el desarrollo se han hecho más prominentes, complementando las formas de cooperación Norte – Sur”¹⁹.

17. Schulz (2008)

18. Hernández, C. e Illán, C., (2006) p.165

19. Declaración de Busán (2011)

CUADRO 8 “LA CSS Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL FORO DE BUSÁN - 2011”

La cooperación Sur-Sur ocupó un lugar relevante en Busán. Esto se materializó en la realización de un panel temático sobre “Cooperación Sur-Sur y Triangular”, luego del cual se realizó la presentación del Informe Anual de Cooperación Sur-Sur de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Por otra parte, se organizó un Building Block (BB) sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular que debatió sobre el potencial y los desafíos de la CSS, promoviendo la transferencia de las mejores prácticas. Este BB se comprometió a diseñar directrices de la CSS y triangular para el desarrollo efectivo, diseñar planes para involucrar a los socios del Sur en actividades de CSS y triangular. Asimismo, el BB se comprometió a compartir conocimiento y lecciones aprendidas entre los países en desarrollo y a elaborar un marco para evaluar la contribución de la CSS y triangular a los objetivos de desarrollo.

Además, se realizó un evento paralelo para debatir sobre la trayectoria y los resultados del Task Team de Cooperación Sur-Sur de la OCDE y otro sobre el futuro de la arquitectura de la Cooperación Sur-Sur post-Busan.

Fuente: Documento de síntesis, Agencia Uruguaya de cooperación internacional, AUC, 2012

La cooperación descentralizada, por su parte, también fue tratada en Busán donde se organizó un Side Event sobre eficacia de la ayuda a nivel sub-estatal en el cual participaron la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Organización de Regiones Unidas (ORU-FOGAR), el grupo de trabajo sobre Desarrollo y Gobernanza Local (DeLoG), el programa ART del PNUD y el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, entre otros organismos. De esta reunión emergió una declaración conjunta que refleja un intento de articulación multinivel entre actores locales, regionales, nacionales y multilaterales.

En un encuentro post-Busan representantes del gobierno de Cataluña, CGLU, ORU-FOGAR, Diputación de Barcelona y PNUD reflexionaron sobre los avances y desafíos que emergen a partir de dicha experiencia.

En dicha reflexión se destacó como un logro importante el reconocimiento formal de los actores sub-estatales y la incipiente integración que están teniendo en los procesos de desarrollo, donde se subrayan también los esfuerzos del programa ART y de otras agencias de la ONU en los cuales las colectividades locales han asumido un rol de interlocutores. Sin embargo, se señala también como desafío el hecho de que las colectividades locales y regionales sean efectivamente incluidas en el nuevo esquema de trabajo y en las estrategias de sostenibilidad del mismo.

Así, uno de los principales retos post-Busán que se identificó en este debate respecto de la cooperación descentralizada fue la consolidación de una representación institucionalizada en la arquitectura de la ayuda. Se señala a su vez que no se trata sólo de una cuestión de legitimidad puesto que la ausencia de los niveles sub-estatales compromete la eficacia misma del desarrollo. Vinculado al anterior, otro gran reto que se identificó fue la necesidad de construir estrategias políticas para que *“la cooperación bilateral se apropie de la cooperación descentralizada y la convierta en el eje de su política nacional”* propiciando un cambio más profundo en la dinámica de las relaciones entre las autoridades estatales, regionales y locales, lo cual exige una mirada y acción en múltiples niveles.

Fuente: Relatoría de encuentro: “Cooperación descentralizada y eficacia de la ayuda. Avances y retos de los actores sub-estatales en la agenda de cooperación post-Busán”, realizada en 23 de marzo de 2012, CIDOB.

Si bien todo lo anterior puede parecer alentador, el informe de evaluación de la eficacia de la ayuda presentado en la conferencia muestra resultados que nos son demasiado positivos. Por ejemplo, de los 13 objetivos establecidos, sólo se ha alcanzado el relacionado con una mayor coordinación entre donantes para reforzar las capacidades del país receptor. En el resto se reconocen sólo avances relativos. Por su parte, el informe destaca la falta de cumplimiento por parte de los países donantes, lo que viene a reforzar la idea de que resulta necesario vincular estos objetivos a nivel internacional con mecanismos que induzcan su cumplimiento, más allá de la expresión de voluntad política.

Uno de los mensajes más importantes de Busán es la promesa de modificar el pensamiento desde el enfoque de la eficacia de la Ayuda hacia la eficacia del Desarrollo, lo cual hace referencia a que la ayuda sólo es eficaz si tiene impactos en el desarrollo, y que el desarrollo se orienta a mejorar la vida y solucionar los problemas de las personas, sea por medio de la AOD o por otros medios. A pesar de la importancia de este nuevo enfoque, en la Declaración no se presentan indicadores concretos ni plazos acotados, ni mecanismos de monitoreo y evaluación, así como tampoco sistemas de rendición de cuentas para el seguimiento y la valoración de los cambios que propone.

Por su parte, diversas organizaciones de la sociedad civil que participaron de este Foro lamentaron que el acuerdo alcanzado no sea de carácter obligatorio para todos los donantes (donde se encuentran los casos de China, India y Brasil) así como la falta de un enfoque de derechos, en especial los de género, y de compromisos sobre condiciones favorables para las ONG. A su vez, se criticó la escasa participación de la UE que, si bien aporta el 50% de la ayuda mundial, no mostró un liderazgo en Busán.

Los cambios reales en las políticas de ayuda oficial al desarrollo, la incorporación de modelos horizontales y descentralizados de cooperación son, sin lugar a dudas, tareas aún pendientes que reclaman prácticas, no sólo declaraciones, de los organismos que promueven la cooperación al desarrollo y que participan en ella. Sin duda los pronósticos de éxito en esta dirección deben avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas, una real horizontalidad que precise en forma efectiva nuevos roles y actores y que redefina las relaciones y equilibre las asimetrías presentes, tanto en lo que ha sido denominado Sur como en aquello que ha sido denominado *local*.

2. América Latina y la agenda de la eficacia de la ayuda

Respecto al caso específico de AL, es importante destacar que esta región no participó activamente en la definición de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. Esto se debió en parte por considerar que dicha agenda afectaba en mayor medida a los países más pobres y más dependientes de la ayuda, y que para la AL los desafíos de la cooperación internacional se situarían en otros ámbitos, como el comercio, la estabilidad financiera internacional o los flujos financieros privados, sean inversión o remesas (OEA, 2010). Lo anterior no quiere decir que París y Accra sean irrelevantes para AL, más bien connota la existencia de desafíos y dificultades diferenciadas, debido a las particularidades de la región.

“Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM –o, más bien, su interpretación reduccionista– es manifiestamente insuficiente, en particular para los PRMA²⁰ de la región, dado que en ellos la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una ‘economía política del mal gobierno’ de la que se benefician las elites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia que permita hacer frente a lo que Alonso (2006) ha denominado las ‘trampas del progreso’ que afectan a la región, que radicarían en: a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular en materia financiera y comercial; y c) de dificultades para la transformación tecnológica y productiva.”²¹

20. Países de Renta Media Alta

21. Sanahuja (2011) p.210

Además, a nivel de cifras en la AOD se observa una fuerte disminución de los aportes dirigidos a AL. Entre 1997-1998 la AOD bilateral destinada a la región correspondía a un 12,3% del total, descendiendo a un 7,9% entre 2007-2008. Si se considera la AOD total (bilateral y multilateral), el descenso es aún más significativo pasando de un 10% en 1998 a un 5% en 2008.

En relación a los donantes multilaterales se observa una reducción de la ayuda procedente de NNUU, del BID y del BM. *“En contraste, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación en términos absolutos y relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se ha multiplicado por cuatro... Supone alrededor de un 15% de la AOD total para la región, y casi la mitad de la que el CAD computa como ayuda multilateral”*²².

La reducción de la ayuda a los PRMA se ha justificado a menudo argumentando problemas de mal gobierno y mala distribución, sin embargo no hay que olvidar que la mayor parte de las personas en situación de pobreza viven en los PRM (Sumner, 2010), y que estos países pueden tener un rol clave en la movilización de recursos adicionales a través de la CSS. Algunos autores señalan que más que reducir la ayuda, ésta se debería reorientar para promover una agenda de cambio centrada en algunas debilidades propias de la región como la debilidad institucional y la falta de cohesión social, la ausencia de liderazgos y reciprocidad en las acciones de cooperación, y la falta de transparencia e información respecto a los montos y uso de los fondos de cooperación.

Otro punto importante a considerar es que Brasil, el principal país donante de CSS en la región, no ha adherido a la AAA, es decir a la agenda de la eficacia de la ayuda, lo cual pone en duda la validez de la misma en la región, abriendo el debate hacia la posibilidad de generar una agenda propia que aunque con valores compartidos, nazca de una puesta en común regional y no desde una imposición internacional de la OCDE.

Todo lo que hemos revisado hasta aquí da cuenta del escenario político y contexto de la CSS en AL, sin embargo, el objetivo del estudio es la cooperación descentralizada, enfoque que se revisará a continuación y que nutrirá las reflexiones realizadas hasta aquí.

22. Sanahuja (2011) p.205

CAPÍTULO III

La cooperación descentralizada como campo de estudio

→ CAPÍTULO III

La cooperación descentralizada como campo de estudio

Situar el análisis dentro del campo de la Cooperación Descentralizada (CD) es uno de los objetivos del presente estudio, lo cual hace necesario revisar brevemente el contexto de su nacimiento dentro de la esfera de las relaciones internacionales de cooperación para el desarrollo, así como dar cuenta de las diferentes acepciones que ha tenido y que presenta actualmente esta modalidad de cooperación, puesto que no es un terreno cerrado, por el contrario se nos presenta como un espacio abierto y en constante movimiento. Sin embargo, es importante considerar que dicha apertura no sólo se presenta como una oportunidad de innovación y democratización de los vínculos internacionales, sino que también puede correr el riesgo de repetir modalidades de cooperación verticales y de dependencia no del todo superada por el modelo de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

1. Contexto y antecedentes de la cooperación descentralizada

“A diferencia de lo que se piensa, la cooperación descentralizada es tan antigua como la misma cooperación internacional al desarrollo. Su origen inmediato se da en el continente europeo, después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de alcanzar la reconstrucción, la paz y la reconciliación de los países. Inspirados en este fin, algunos países europeos iniciaron actividades para favorecer relaciones de cooperación estable y permanente entre distintas autoridades locales. Una de las actividades más utilizadas fueron los jumelages, más conocidos hoy en día como hermanamientos, que fomentaban el intercambio cultural, de experiencias y conocimiento entre distintos actores de la esfera local.”²³

Como hemos revisado en capítulo anterior, a mediados de los ‘80 se comenzaron a evidenciar los límites y fracasos de la cooperación tradicional en relación a la mejora de las condiciones de vida de los pueblos. Por su parte, los procesos de globalización y debilitamiento del Estado-nación que acompañan este período favorecen la aparición de las ciudades y regiones como actores de las relaciones internacionales. A su vez, el modelo neoliberal, al optar por una apertura descontrolada de los mercados y por la reducción del rol del Estado en la regulación y protección de la economía, abonó un terreno propicio para que se comenzaran a delegar funciones a las entidades descentralizadas de gobierno.

“Aunque algunos llaman descentralización a este proceso, en la mayoría de los casos se trata de una delegación de competencias poco planificada, que genera una permanente y descontrolada controversia entre las entidades subestatales por recursos provenientes del Estado central o de la cooperación internacional.”²⁴

De todos modos, es posible concordar que es a partir del reconocimiento de una visión global de la economía y las relaciones -que se consolida conjuntamente con el neoliberalismo- y de las críticas al modelo excesivamente centralista y vertical con el que se había conducido hasta entonces la AOD, que comenzó a tomar fuerza en los años ‘80 y ‘90 una nueva modalidad de relación: la cooperación descentralizada.

23. Buchelli (2009)

24. Coronel (2005)

Las prácticas de hermanamiento (ver cuadro 9) o jumelages pueden considerarse el primer antecedente institucional de las relaciones de cooperación descentralizada. Las primeras experiencias se dan en Europa a partir del Segundo Posguerra, y entre los años '70 y '80 se multiplicaron las iniciativas de colaboración entre administraciones locales del Norte y del Sur.

En este período fueron precisamente los Estados nacionales los que comenzaron a promover la cooperación entre entidades subnacionales. Este hecho limitó su desarrollo inicial en cuanto contribuyó a que fueran progresivamente invisibilizadas por las nuevas perspectivas de Ayuda al Desarrollo impulsada por los Estados y a que se desarrollaran en el marco de lógicas asistencialistas de cooperación.

CUADRO 9 “PRÁCTICAS DE HERMANAMIENTO”

Los hermanamientos nacen bajo la idea de la reconstrucción europea a menudo estimulados por los propios gobiernos nacionales. Conocidos como *jumelages* ('hermanamientos' en francés), desarrollaron pronto relaciones estables y permanentes entre administraciones locales.

En términos generales los hermanamientos promovían el intercambio cultural, de conocimientos y experiencias, involucrando a distintos sectores de las sociedades locales. En Estados Unidos este movimiento surge como la llamada “people-to-people diplomacy”, que enfatizaba, igualmente, el vínculo cultural y social.

Los hermanamientos implican el establecimiento de relaciones diplomáticas de amistad que habitualmente se plasma en apoyos políticos o intercambios culturales y que con frecuencia pueden derivar en proyectos concretos. Los hermanamientos además presentan características de permanencia pues en general se trata de relaciones de larga duración.

La Federación Mundial de Ciudades define el hermanamiento como *“un acuerdo libremente adoptado por dos o más colectividades – generalmente a nivel de ciudades – de establecer entre ellas lazos de relación y amistad permanentes, en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutua”*.

En los años 60, el proceso de descolonización africana marca otro momento importante del movimiento de los hermanamientos, al agregar un fuerte sentido humanista y de estímulo a las relaciones entre ciudades europeas y comunidades recién independizadas de África. Surge así un nuevo enfoque de orientación al desarrollo y el apoyo a proyectos bajo la concepción de ayuda al desarrollo.

En América Latina el caso de los municipios de Nicaragua ha sido particularmente relevante por su rol activo en el establecimiento de relaciones de hermanamiento con sus homólogos europeos.

Fuentes: Gutierrez (2006) y Enríquez (2007)

A pesar del avance y la generalización en el Norte y en el Sur del movimiento de los hermanamientos, no es sino hasta finales de los años 80 del siglo pasado cuando emerge y se abre paso el enfoque descentralizado de la cooperación.

La CE fue el primer donante en definir y aplicar este enfoque de manera sistemática y lo incorporó en 1989 a la IV Convención de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). Como resultado de ese acuerdo jurídico se buscó un compromiso más activo de la sociedad civil europea y se elaboraron acuerdos de colaboración Norte-Sur entre autoridades locales, asociaciones del sector privado y sindicatos, entre otros.

Comúnmente se señalan dos acepciones del concepto de CD. Por una parte, este tipo de cooperación fue relacionada con la participación de actores no públicos como las ONG y la sociedad civil. Por otro lado, se usa el concepto para dar cuenta de actividades de cooperación entre autoridades locales o gobiernos descentralizados de los Estados. Esto sugiere, a su vez, una distinción entre la cooperación descentralizada privada y pública.

En 1992, la CE definió la cooperación descentralizada como un *“nuevo enfoque (...) que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus capacidades de programar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de la población interesada, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”*.²⁵ En esta definición se hace referencia a un tipo de cooperación descentralizada pública que se inserta dentro del espectro más amplio de cooperación al desarrollo. De mismo modo, tal definición propone que la cooperación descentralizada, en un sentido estricto, consiste en aquella realizada por las administraciones locales (municipios, provincias, regiones y otras denominaciones según los países). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de las iniciativas y el desarrollo de nuevas modalidades de relación entre los actores, principalmente en lo que refiere a las relaciones con el Sur, así como por 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 desarrollo (Pérez de Armiño 2000).

Como hemos visto, la historia de la cooperación descentralizada corre en forma paralela a la historia de la cooperación al desarrollo, contexto que posibilita la convivencia de las viejas y nuevas tipologías e iniciativas de desarrollo y de cooperación internacional. Esto posibilitó que organismos internacionales, y particularmente la Unión Europea, consideraran dentro de sus políticas potenciar el rol de las colectividades locales y propusieran un enfoque donde estos nuevos actores no fueran únicamente beneficiarios sino que protagonistas de las iniciativas.

“La cooperación descentralizada emerge pues, fecundada por nuevos actores (locales), nuevos enfoques (desarrollo humano) y nuevos principios. El principal salto cualitativo que se produce con ello es que las administraciones regionales y locales dejan de ser simples beneficiarias y se convierten en genuinos sujetos y protagonistas de la vida internacional y de las iniciativas concretas. Las colectividades territoriales o sociedades locales generan así sus propias políticas de cooperación descentralizada, a veces apoyadas en programas de organismos internacionales.”

Este enfoque político no sólo tuvo un impacto simbólico sino que se tradujo en la creación de políticas y programas específicos para promover la cooperación descentralizada.

A principio de la década de los 90 comienzan a calar hondo en las relaciones de cooperación al desarrollo los movimientos de solidaridad orientados a promover el compromiso de los países ricos con el desarrollo. En este sentido la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992 constituyó un hito importante puesto que se introduce el concepto de desarrollo sostenible y se establece que los países más ricos destinen el 0,7% de su PIB para actividades de desarrollo. Dichos movimientos tienen un impacto significativo en los gobiernos locales y algunas administraciones locales europeas comienzan a destinar parte de su presupuesto a estas actividades, intentando así sumarse al compromiso adquirido.

A su vez, desde Europa, se distinguen dos modelos de cooperación descentralizada. La desarrollada por países como Alemania, Francia y Holanda, que corresponde principalmente con relaciones de solidaridad bilaterales y secundariamente multilaterales. *“Se trata de relaciones que, a pesar de movilizar pocos recursos financieros, tienen un interesante contenido político y una creciente dimensión estratégica. Dichas relaciones se orientan hacia el refuerzo de las capacidades técnicas de los gobiernos locales del ‘Sur’, generalmente a través de asistencia técnica”*²⁶. Este modelo, si bien se comienza a desarrollar a partir de vínculos post-coloniales donde las ciudades del Norte enseñan a las del Sur, va evolucionando hacia un modelo que intenta proponer un intercambio recíproco abriendo paso también a una modalidad de relación más horizontal.

25. Comisión Europea (1992) “Descentralized Cooperation, Cooperation and Methods”

26. Fernández (2009) p. 20

Otro modelo es aquel que han implementado países como España e Italia, que desarrollan formas de colaboración con una importante participación de intermediarios y ONG de desarrollo. *“Los gobiernos locales no definen una acción estratégica vinculada a la cooperación al desarrollo como instrumento de su acción internacional, sino que plantean mecanismos que más bien tienden a reforzar a la sociedad civil solidaria de su territorio. Mecanismos que responden a lógicas más cercanas a las políticas de fomento de la participación ciudadana que a las de cooperación al desarrollo”*²⁷. Este modelo se lleva a cabo en un inicio principalmente a través de convocatorias a subvenciones donde los intermediarios son las ONG locales y el rol de las administraciones locales se limita a aportar recursos y gestión administrativa, reproduciendo el modelo vertical de cooperación. No obstante, también se ha observado una evolución hacia planteamientos más rigurosos y estratégicos de colaboración, presentando además el desarrollo de relaciones de cooperación directa a nivel bilateral y multilateral.

Ahora bien, dadas las características del presente estudio es de interés profundizar en las particularidades y los principios que impulsaron acciones de cooperación descentralizada pública (CDP) específicamente en lo que respecta a vínculos en y con América Latina (AL). Sin embargo, para ello es necesario aclarar y optar por una definición operativa de CDP que considere además las particularidades de la región.

2. Cooperación Descentralizada Pública (CDP)

Para proponer una definición operativa de cooperación descentralizada es necesario considerar a los actores que participan en la relación. Desde una primera definición correspondería a *“toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales”*²⁸. En esta acepción sólo se explicita el carácter de uno de los actores de la relación, que corresponde al demandante o beneficiario de la cooperación y no al oferente. Es decir, aquí no sería relevante determinar la naturaleza del oferente o donante para que ésta sea considerada cooperación descentralizada. En este caso concreto, se encuentran por ejemplo las cooperaciones ofrecidas por agencia de cooperación internacional bilateral hacia los gobiernos locales y algunos programas de la Comisión Europea.

Una segunda acepción limita más el campo de acción al definirla como *“aquella cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran como sujeto, directa o indirectamente, a entes locales o subnacionales descentralizados”*²⁹. Aquí se determina la naturaleza del oferente de cooperación como actor público y al mismo tiempo se precisa que las intervenciones pueden ser directas (entre gobiernos locales) o indirectas (a través de intermediarios, como es el caso de ONG). Esta segunda forma de entender la cooperación descentralizada ofrece un corte interesante para planificar, analizar y evaluar las políticas de cooperación descentralizada en el ámbito público de gestión y cooperación al desarrollo.

Sin embargo, es importante aclarar que más allá de la definición que se utilice, la cooperación descentralizada se inspira en las corrientes más progresistas de la ayuda internacional, diferenciándose de los flujos de ayuda tradicionales, al utilizar autoridades locales en cada una de las fases de la relación. Igualmente, tampoco excluye a otros sujetos de desarrollo que no sean de carácter público, pues supone también la participación activa de todo tipo de actores locales.

Cabe reconocer también que **frente a la complejidad de los problemas mundiales, el creciente aumento de las necesidades regionales y las nuevas atribuciones de las regiones y ciudades, la diplomacia alternativa emerge como una respuesta a la aparente incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales.**

Para precisar aún más el concepto de cooperación descentralizada al cual se adhiere el presente estudio es necesario hacer referencia al enfoque desarrollado en el marco del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, organismo que desde el año 2005 trabaja en el análisis

27. Fernández (2009) p. 21

28. Buchelli (2009) p. 16

29. Ibid., p. 16

El Observatorio trabaja esencialmente en el ámbito de la CD entre administraciones públicas y, de manera muy especial, con aquellas que contribuyen a la *relación directa* entre las instituciones públicas municipales y regionales de ambos continentes, lo que denomina “cooperación descentralizada pública” (CDP). Conocer, describir y difundir esta cooperación es uno de los mayores retos del Observatorio. Dicha propuesta política y operativa es interesante en tanto presta una atención especial a aquella cooperación en la que los agentes públicos descentralizados tienen un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado central o de organismos multilaterales. Esto no significa que se descarte la participación de agentes estatales u otros organismos de la sociedad civil o el mundo privado, más bien implica poner el acento en la necesidad de que las políticas de cooperación se integren de manera estratégica en las agendas locales como política de desarrollo “natural” y no como un mero apéndice administrativo.

“La cooperación descentralizada local es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan elementos del enfoque de la “ayuda”, la cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de la multilateralidad, intereses mutuos y alianzas, y tiende cada vez más a las iniciativas que agregan valores reunidos en las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales.”³⁰

La especificidad y valor añadido de esta cooperación provienen principalmente del hecho que la CDP pone en relación a actores autónomos y políticamente independientes en temas de gestión local y políticas urbanas, donde a su vez se potencia su responsabilidad como garantes de la cohesión social y del desarrollo local. Esta visión respalda la necesidad de incentivar el compromiso de los gobiernos locales o regionales en las acciones, tanto desde el punto de vista de su financiación como de su ejecución. Así se apuesta porque estas administraciones locales, haciendo uso de su autonomía, creen y/o adopten maneras de cooperar innovadoras basadas en estrategias y decisiones propias que a su vez tengan resultados de beneficio y aprendizaje mutuo, es decir, que superen la lógica vertical y abran espacios de relación horizontal y directa entre los actores.

Sin duda dicho enfoque reconoce la complejidad y multiformidad del universo de las relaciones de cooperación, ya que la relación que se establece entre dos actores depende principalmente de la voluntad e interés de cada uno de ellos, lo que genera, lógicamente, un amplio abanico de casos y modalidades específicas que responden a situaciones y motivaciones particulares.

30. Romero (2005)

CAPÍTULO IV

América Latina y la cooperación descentralizada

→ CAPÍTULO IV

América Latina y la cooperación descentralizada

La realidad social, económica y territorial de los últimos años en América Latina muestra claramente los efectos nocivos de la aplicación intensiva de políticas neoliberales que marcaron el abandono progresivo por parte de los gobiernos de las políticas de sustitución de importaciones. Esto trajo consigo la destrucción y el deterioro de gran parte de las industrias nacionales dada la apertura descontrolada hacia los mercados externos, lo que se tradujo en un aumento de la pobreza y desigualdad dentro de un proceso de desregulación de los mercados y de reducción de las políticas sociales y del rol del Estado como garante de la calidad de vida y cohesión social de los territorios.

“Comenzado el siglo XXI, el aumento de la pobreza y la desigualdad en AL, junto a la inestabilidad social y la crisis política, marcan el fracaso del modelo neoliberal como impulsor del desarrollo en la región. La orientación al mercado y la reducción de los márgenes de maniobra del estado a nivel interno, así como la apuesta por las relaciones comerciales en desmedro de la cooperación al desarrollo a nivel internacional, han generado una debilidad institucional y un aumento de la desigualdad en los países latinoamericanos.”³¹

CUADRO 10 “PANORAMA URBANO REGIONAL EN AMÉRICA LATINA EN CIFRAS”

Desde los inicios del siglo pasado, la población de América Latina y el Caribe se ha multiplicado por ocho, pasando de 60 millones de habitantes a cerca de 588 millones en el 2010³². En la región, el crecimiento demográfico ha tenido una dinámica similar al proceso de urbanización, la proporción de la población residente en ciudades ha pasado de un 40% a representar el 70% en sólo 40 años, entre el 1950 y el 1990. Hoy en día el 80% de la población latinoamericana vive en ciudades, una proporción incluso superior a la del grupo de países más desarrollados, por lo que la región está considerada como la más urbanizada del mundo. La tendencia no parece atenuarse y según las previsiones de ONU- Habitat³³, esta proporción se acercará al 90% hacia el 2050.

Las ciudades latinoamericanas y del Caribe son, vistas en su conjunto, unas ciudades “duales”, “divididas” y “segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. En las áreas urbanas de América Latina, una de cada cuatro personas vive en condiciones de pobreza, se trata aproximadamente de 124 millones de personas. Según datos de la CEPAL³⁴, en el 2010 la tasa de pobreza regional alcanzó el 31,4% y la de indigencia el 12,3%, representando, en términos absolutos, 177 millones de personas pobres, de las cuales 70 millones son indigentes.

31. Coronel (2005) p. 26

32. ONU-HABITAT “ESTADO DE LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2012 Rumbo a una nueva transición urbana”

33. CEPAL “Panorama social de América Latina” (2011)

CUADRO 10 Cont.

Aunque en un contexto global menos favorable a causa de la actual crisis financiera internacional, a nivel macroeconómico la región latinoamericana está creciendo. A partir de 2002 se observa, además, una tendencia a una mejora distributiva, mantenida tras la crisis económica del 2009, aunque a nivel estructural sigue existiendo una distribución muy desigual en las remuneraciones ente los trabajadores de mayor y menor productividad.

Aunque la región cuenta con grandes economías que están asumiendo un papel cada vez más importante en el contexto global, es evidente que esta expansión económica no siempre tuvo un énfasis social y que América Latina sigue sufriendo un déficit estructural y, especialmente, un problema de inequidad grave y persistente. Más en detalle, la desigualdad de ingresos es extremadamente elevada, así como el déficit de empleo y la informalidad laboral, concentrados especialmente en los jóvenes y las mujeres.

La realidad social, económica y territorial de los últimos años en América Latina muestra claramente los efectos nocivos de la aplicación intensiva de políticas neoliberales que marcaron el abandono progresivo por parte de los gobiernos de las políticas de sustitución de importaciones. Esto trajo consigo la destrucción y el deterioro de gran parte de las industrias nacionales dada la apertura descontrolada hacia los mercados externos, lo que se tradujo en un aumento de la pobreza y desigualdad dentro de un proceso de desregulación de los mercados y de reducción de las políticas sociales y del rol del Estado como garante de la calidad de vida y cohesión social de los territorios.

Los indicadores de aumento del gasto social son relevantes, creando nuevas posibilidades para encaminarse hacia sociedades menos desiguales, aunque los sistemas de protección social distan de ser inclusivos y siguen reproduciendo graves desigualdades en la posibilidad de acceso.

Este panorama permite contextualizar la realidad de las ciudades latinoamericanas y de su crecimiento: si bien América Latina ha tendido a crecer en términos urbanos, este “desarrollo” no ha tenido como resultado una mejora de la calidad de vida de sus habitantes, o por lo menos, de una parte importante de la población latinoamericana.

Aunque los problemas visualizados no son emergentes, sino que en su mayoría son estructurales y pertenecen a la historia de América Latina (Moraña, 2002; Maliandi, 2006), parece olvidarse que dichos problemas se relacionan con conflictos sociales que han afectado durante décadas a sus habitantes, producto, in primis, de un crecimiento social extremadamente desigual y fragmentario.

Es en este marco que surge la preocupación de los gobiernos latinoamericanos, organismos internacionales y distintos grupos sociales y asociaciones por generar programas que busquen la reducción de la pobreza, el combate a la exclusión y la distribución de los ingresos con mayor equidad. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en las metrópolis latinoamericanas se comienzan a desarrollar actividades de cooperación internacional con anterioridad a la profundización de los procesos de re-democratización regional en un contexto que puede ser considerado de inducción externa en el cual se desarrollaron actividades de hermanamiento y, en algunos casos, generaron instancias para la gestión de los recursos provenientes de dichas actividades.

*“Hasta hace poco tiempo, predominaba en la mayoría de las ciudades/regiones de América Latina una representación de la cooperación descentralizada como ‘fuente de recursos’, a la cual se asociaba una concepción de la actividad local en este campo como elemento coyuntural y periférico de la acción de gobierno.”*³⁵ Esto implicó que las primeras motivaciones de cooperación de la región estuvieran centradas en el aspecto económico y reprodujeran las lógicas de la cooperación clásica donde se establecen relaciones unidireccionales Norte-Sur de asistencia desde los donantes hacia los receptores.

Sin embargo, a finales de los años ‘80 e inicios de los ‘90, las crisis y cuestionamientos de la visión tradicional de la cooperación al desarrollo comienzan a calar en las dinámicas de cooperación descentralizada. En AL existen cuatro procesos paralelos que influirán en el desarrollo de políticas de cooperación descentralizada, especialmente con entidades europeas y de la propia región: globalización, descentralización, internacionalización y regionalización.

Como ya se ha señalado anteriormente, el proceso de *globalización* afectó profundamente a los fundamentos, objetivos y acciones de cooperación internacional al desarrollo. Esto, a su vez, da lugar a una tensión que otorga visibilidad y protagonismo a las esferas locales. En el caso concreto de los gobiernos locales se comenzó a destacar la relevancia de los territorios en los procesos de desarrollo social y económico. Así, los territorios se convierten en sujetos de desarrollo con una clara incidencia en los problemas globales.

Manuel Castells propone un concepto interesante para analizar este proceso. Utiliza la noción de *glocalización* para dar cuenta de la *“articulación entre lo global y lo local desde una visión urbana, como una noción que hoy se aplica tanto a la economía (la ciudad como medio económico adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática)”*³⁶. Esta noción enfatiza en la capacidad que tienen los gobiernos locales para identificar, coordinar y promover la implementación de políticas cuyos referentes son globales, proponiendo una articulación entre globalización y proximidad.

La interdependencia y actual paradiplomacia del sistema internacional permitió que se dieran relaciones de cooperación adicionales a las que protagonizaban los Estados. Por su parte, desde lo local surge la necesidad de generar, exportar o mostrar las propias realizaciones productivas y culturales. De esta forma, los procesos internacionales y los más domésticos se interrelacionan e influyen mutuamente, dando a los territorios un lugar funcional y de interlocución con el fenómeno global, lo que a su vez ha contribuido a aumentar su poder de negociación frente a los Estados centrales. Finalmente, esta tensión global-local se manifiesta en la forma en que se vinculan los diferentes gobiernos territoriales con la economía mundial, lo que condiciona su desarrollo local y desata una serie de políticas y arreglos institucionales para aprovechar las oportunidades y disminuir los impactos negativos del proceso globalizador.

Paralelamente a este proceso de globalización, durante los ‘80 se comenzó a desarrollar el llamado proceso de *descentralización*, primero en Europa y luego en AL con diferentes modalidades e intensidades.

Frente a la complejidad de los problemas mundiales, el creciente aumento de las necesidades regionales y las nuevas atribuciones de los gobiernos subnacionales, la diplomacia alternativa emerge como una respuesta a la aparente incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales pero, a su vez, se dan procesos de inducción endógena de la cooperación internacional descentralizada. En AL se puede citar el caso de algunas metrópolis que desarrollaron iniciativas de inserción internacional, algunos ejemplos se dan en ciudades como Sao Paulo, Río de Janeiro, Buenos Aires, Ciudad de México, Bogotá, Montevideo o Medellín³⁷.

35. Romero (2009) p. 37

36. Castells (1999)

37. Batista (2008) p. 44

A pesar de que este proceso es impulsado por la globalización y por la emergencia de nuevos actores no estatales en la escena internacional, también ha sido llevado adelante por los Estados nacionales, sobre todo en AL, donde algunos de sus gobiernos optaron por visiones neoconservadoras de debilitamiento de los Estados centrales. Sin embargo, esta tendencia también posee una arista más progresista que puede ser leída como una profundización de la democracia que comienza a ser recuperada en los años ochenta en AL, donde se buscará, a través de reformas institucionales y electorales, un mayor acercamiento de la política al ciudadano y, a la vez, un mayor involucramiento de éste en los asuntos políticos, propiciando el desarrollo de políticas locales con una amplia participación de actores.

“Esa dinámica de irrupción de los municipios como actores del desarrollo es liderada en general por las grandes ciudades y metrópolis urbanas, que perciben más claramente que las pequeñas y medianas que su desarrollo económico y social depende de factores externos y que necesitan proyectarse e inscribirse en un contexto global, para buscar nuevas oportunidades de desarrollo, generar una masa crítica suficiente, obtener visibilidad política, exportar su know-how en materia de gestión urbana o de gestión del territorio y desarrollar acciones de lobby”³⁸.

La internacionalización, por su parte, rescata el papel estratégico de las ciudades, en la nueva economía mundial³⁹. Así, el involucramiento de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales ha desembocado en la generación de entidades y estrategias de cooperación local que se insertan en el panorama internacional como actores de desarrollo.

En un contexto de emergencia de los territorios —municipios y regiones— como sujetos de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia se comienzan a desarrollar asociaciones entre municipios creando estructuras de cooperación que les permiten tener mayor incidencia política.

Así, finalmente y ligado a los tres procesos anteriores, se generan mecanismos de regionalización o integración regional que afectan tanto a los países integrantes de la UE como a los pertenecientes a los distintos procesos latinoamericanos (SICA, CAN, MERCOSUR, entre otros posibles). Un ejemplo en AL lo constituye la red Mercociudades⁴⁰ (ver cuadro 11) que ha acompañado el proceso de integración regional propuesto por el MERCOSUR. Así, algunos gobiernos subnacionales no entraron a la escena internacional motivados o impulsados por la globalización ni por la descentralización, sino alentados por un proceso de integración, donde destacan las experiencias transfronterizas y la formación de redes.

CUADRO 11 “RED MERCOCIUDADES”

Mercociudades es la principal red de municipios del MERCOSUR y se constituye como un referente destacado en los procesos de integración.

Fue fundada en 1995 por iniciativa de los principales Alcaldes, Intendentes y Prefeitos de la región con el objetivo de favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región, según lo estipulado en sus Estatutos.

Desde entonces, la red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros. Actualmente cuenta con 261 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, donde viven más de 80 millones de personas.

Fuente: www.mercociudades.org

38. Buchelli (2009) p. 16

39. Sassen (1999)

40. Coronel (2005)

En los últimos veinte años se ha modificado profundamente el paradigma del desarrollo latinoamericano. De una visión que hacía depender casi exclusivamente los objetivos y resultados del desarrollo en el crecimiento macroeconómico, se ha pasado a considerar la variable territorial y los procesos locales como determinantes fundamentales del desarrollo. Este proceso general constituye uno de los factores clave para explicar el crecimiento y las potencialidades de la cooperación descentralizada en la región. *“Hemos así asistido, en estos años, a una búsqueda de nuevos ‘modelos’ de desarrollo latinoamericano. En este camino se observa una mayor atención a las políticas públicas, sobre todo a nivel sub-nacional; una concepción multi-dimensional del desarrollo; una mayor participación de los actores económicos y sociales en la formulación y aplicación de tales políticas; una ampliación de los objetivos perseguidos, entre los cuales destaca la sostenibilidad ambiental y la lucha contra la exclusión social”*⁴¹.

Sin embargo, es importante considerar también que *“la descentralización municipal fue una estrategia que, junto con la privatización y la focalización de las políticas sociales, acompañó la reforma económica de tipo neoliberal [...] La receptividad a la propuesta de descentralización no se puede descontextualizar del momento histórico que la precedió, con las dictaduras militares y el autoritarismo que determinaron la relación Estado-sociedad, una proposición que prometía transparencia y participación social resultó inobjetable para la mayoría de los ciudadanos y los gobiernos”*⁴². En este sentido, resulta claro que la descentralización ha sido fuente de un importante debate en América Latina, donde afortunadamente no han faltado las voces críticas. Específicamente se han apuntado los elementos de criticidad en las externalidades que la descentralización produce en términos de desigualdad y de “municipalización” de la pobreza.

Los procesos reales de elaboración de los nuevos paradigmas del desarrollo latinoamericano, basados en el enfoque territorial, ofrecen un cuadro extremadamente heterogéneo en los diversos países del área. A partir de las diferencias en los contextos institucionales, pasando por la diversidad de las políticas públicas, la dotación de los diferentes recursos, la colocación estratégica de los territorios, la no homogénea calidad de las administraciones locales, y muchos otros factores, el mapa del desarrollo territorial en América Latina comienza apenas a delinearse con perfiles definidos.

Existe, sin embargo, un terreno de amplio consenso sobre las potencialidades de la descentralización: el papel que se asigna a las administraciones locales en la promoción del desarrollo económico local, así como la movilización de los actores económicos, la coordinación institucional multi-nivel, las alianzas público-privadas, la promoción de redes territoriales, son algunas de las nuevas funciones que están comenzando a desempeñar las instituciones locales latinoamericanas.

En este sentido, vale la pena destacar la experiencia de cooperación descentralizada entre la UE y AL, ya que esta relación sin duda ha tenido impacto en el proceso interno de descentralización latinoamericano así como en la consolidación de actores de la región en la esfera de las relaciones de cooperación internacional al desarrollo.

41. Rhi Sausi y Conato (2008) p. 12

42. Clemente (2004)

CAPÍTULO V

Cooperación descentralizada Triangular

→ CAPÍTULO V

Cooperación descentralizada Triangular

En lo que respecta a la cooperación descentralizada triangular en AL destacan las acciones de la Comisión Europea a través de su programa URB-AL que propuso un vínculo de cooperación directa entre entidades subnacionales de una y otra región sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.

A este respecto, es fundamental que el estudio de experiencias de cooperación descentralizada en AL considere la influencia de las políticas actuadas por la CE, así como aquellas impulsadas por las Naciones Unidas y otras agencias internacionales.

La CE es uno de los agentes de cooperación más importantes para AL. Sin embargo, en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020 se adopta el principio de diferenciación, que determinará los destinos y prioridades de la ayuda, realizando una distinción entre los países receptores y algunos países de renta media o medio alta que dejarán de recibir subvenciones bilaterales. Entre los 17 países identificados, es relevante evidenciar que 11 son de América Latina, en particular: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Al mismo tiempo, la Comisión asume el compromiso de sustituir estas ayudas por nuevas modalidades de cooperación donde la cooperación triangular es una de las alternativas más prometedoras.

En la óptica de los donantes tradicionales se ha señalado que la cooperación triangular podría representar una “forma elegante” de retirada del Norte de aquellos *socios emergentes* donde la cooperación no se justificaría ya como mecanismo de lucha contra la pobreza, en la medida en que esos países de renta media poseen recursos, capacidades y medios para enfrentarla. Desde aquí, la cooperación triangular representaría un mecanismo para continuar apoyando los esfuerzos de estos países, pero en una perspectiva más vinculada al fortalecimiento de sus capacidades de cooperación para compartir con otros países de su entorno sus experiencias, aprendizajes, técnicas y programas exitosos.

Sin embargo algunos organismos, dentro de los que destaca la SEIGB, consideran a cooperación triangular como una opción válida para el impulso a la CSS, valorizando la potencialidad que presenta su formato mixto para la convergencia de nuevos actores, recursos e instrumentos (asistencias técnicas y financiación).

Existe concordancia respecto a que la cooperación triangular establece una relación de partenariado entre actores, idealmente de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un país de renta media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación o segundo donante; y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo. Pero en la práctica, la cooperación triangular comprende diversas posibilidades de asociación: Norte-Sur-Sur, Sur-Sur-Sur y Norte-Norte-Sur, y también más de tres socios. Con todo, es una modalidad que se distingue de la cooperación bilateral al estilo tradicional Norte-Sur.

A continuación se revisará brevemente la experiencia de cooperación triangular descentralizada UE-AL y se revisarán dos programas con gran influencia en la región: el programa URB-AL de la CE y el programa ART de NNUU.

1. Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina

Como ya hemos señalado en el presente capítulo, la cooperación al desarrollo constituye uno de los pilares de las relaciones exteriores de la Unión Europea y surge en el marco de la cooperación hacia los países de menor desarrollo implementada a partir del final de la Guerra Fría. Esta comenzó a ser promovida y difundida en AL, junto con la reanudación de las relaciones birregionales entre la UE y AL, desde fines de la década de los '80.

En el caso particular de la cooperación descentralizada, la relevancia e innovación que proponen estas relaciones entre Europa y AL están fundamentadas, tal como lo precisa María del Huerto Romero⁴³, en cuatro pilares fundamentales: vínculos históricos, nuevos enfoques de cooperación, procesos de descentralización y existencia de la UE.

En primer lugar, los vínculos históricos han determinado una serie de flujos migratorios hacia ambos lados que, a su vez, han sido relevantes a la hora de establecer lazos sociales, económicos y políticos entre ambas regiones; influyendo también en el desarrollo de formas de cooperación como los hermanamientos.

Al mismo tiempo, estos procesos se han dado en un marco institucional de cambio de modelo de cooperación que integra la noción de desarrollo humano e impone fuertes críticas a los enfoques de cooperación estatales y de AOD tradicionales.

En tercer lugar, se dan las reformas que tienden a disminuir el poder de los Estados y a demandar mayores competencias desde los territorios.

En este sentido, la UE representa un ejemplo fundamental. Como resultado de su propio proceso de integración y descentralización, la UE ha apostado por invertir en la “externalización” de los aprendizajes y enfoques, generado su conceptualización y una oferta de herramientas que promueven, financian y difunden la cooperación descentralizada, tanto a nivel interno como para la generación de políticas hacia fuera de la UE.

“Las ciudades y municipios europeos han hecho un lobby permanente a nivel nacional y a nivel continental para competir por diferentes fondos e influir políticamente en la asignación de los mismos. Desarrollaron, al igual que las regiones, vínculos internacionales y han logrado conseguir financiaciones para cooperación, además de que también han empleado fondos propios”⁴⁴.

Y si bien las relaciones y vínculos histórico-culturales entre entidades subnacionales de Europa y AL existen con anterioridad a los impulsos comunitarios, ya sea en su formato de hermanamientos, relaciones bilaterales, multilaterales y asociaciones; el impulso de la Comisión Europea y algunos de sus programas, entre los que destaca URB-AL, tienen un impacto relevante en cuanto a ordenar, potenciar y coordinar esos flujos de cooperación pre-existentes, conceptualizando el fenómeno, circunscribiéndolo en un nuevo enfoque de cooperación al desarrollo, coordinándolo con las demás políticas de la UE hacia AL y ampliando su financiación. En este sentido, vale la pena revisar brevemente las estrategias de la CE en materia de cooperación al desarrollo con AL, las cuales si bien son generales y no exclusivas de la CD, dan un marco general para la actuación de estas últimas (ver cuadro 12).

43. Romero (2005)

44. Coronel (2005) p.30

CUADRO 12 “LA ESTRATEGIA DE LA CE EN EL CAMPO DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN AL”

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, afirma explícitamente que la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza son el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo (Art. 208).

Asimismo, el desarrollo sostenible y los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU son elementos clave para orientar todos los esfuerzos de esta política.

El Tratado identifica también cuatro principios clave: la coherencia, consistencia, complementariedad y coordinación entre políticas que la Unión debe tener en cuenta, tanto en su política de cooperación al desarrollo como a la hora de aplicar políticas que puedan afectar a los países en desarrollo.

La Unión Europea es, en la actualidad, el principal donante en los países de América Latina, con una contribución promedia estimada de 450 millones de euros al año.

En la Cumbre UE-AL celebrada en Santiago de Chile en 2012, los jefes de Estado y de Gobierno de ambos continentes acordaron una hoja de ruta común (por ahora para el período 2013-2015) en materia de cooperación centrada en los siguientes ejes: Ciencia, investigación, tecnología e innovación; Desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía; Integración regional e interconectividad para promover la cohesión y la inclusión social; Migración; Educación y ocupación para promover la inclusión y la cohesión social; El problema mundial de las drogas; Género; Inversiones y emprendeduría para un desarrollo sostenible.

En el actual contexto la diversidad de modelos de desarrollo en los países latinoamericanos y la consolidación de países de renta media y/o emergentes presenta una heterogeneidad de relaciones con la UE en materia de cooperación al desarrollo.

A nivel de cooperación descentralizada todavía no se ha aprobado ningún programa regional con el que seguir trabajando desde metodologías clave como redes, proyectos basados en agendas comunes, la aplicación de la cooperación transfronteriza, y la acción internacional de los gobiernos locales como estrategia de refuerzo de las políticas locales, como ha sido el Programa URB-AL en sus diversas fases. Se está a la espera de ello. Actualmente se cuenta con el programa Actores no Estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil para la puesta en marcha de acciones desde los territorios y los gobiernos subnacionales, que partirán para este nuevo período de agendas planteadas en gran parte desde las Representaciones de la UE en cada uno de los países.

Fuente: Cumbre UE-AL, Plan de Acción 2013-2015; Comisión Europea. INSTRUMENTO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO 2014-2020

La estrategia política y objetivos de cooperación de la UE hacia AL están asociados a los acuerdos políticos y a los principios de asociación, de reconocimiento, de respeto e interés mutuo, como bases para una mejor vinculación e integración entre ambas regiones.

Por su parte, la asignación de la ayuda se basó en principios de selectividad que estaban en función del *compromiso del país receptor con el “buen gobierno”; con estrategias diferenciadas para los países de renta baja, y para los países de renta media con fuerte incidencia de la variable pobreza*⁴⁶.

*“En 2004, en la III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, (Guadalajara, México), se reiteró el compromiso de consolidar la asociación estratégica entre ambas regiones y se establecieron como objetivos básicos de cooperación de la UE con América Latina y el Caribe: fortalecer el proceso de integración regional e impulsar la cooperación en todos los ámbitos de la ciencia y la tecnología, además de luchar contra la exclusión social. Por último, en mayo de 2006 se celebró la IV Cumbre (Viena, Austria), en la que se refrendaron los objetivos de las cumbres anteriores incluyendo una referencia explícita de apoyo a los programas relacionados con el partenariado local entre la UE y AL”*⁴⁷.

Sin duda existen grandes diferencias entre los procesos de integración regional de la UE y aquellos que se están desarrollando de manera más o menos reciente en AL, lo cual si bien introduce de entrada una cierta asimetría a la hora de cooperar, también ha contribuido a instalar la cooperación descentralizada como un elemento fundamental de las políticas de cooperación con la región. En algunos casos, como analizaremos más adelante, también ha contribuido a fomentar los lazos de CSS. A este respecto, se vuelve relevante analizar en mayor detalle el principal programa de la Comisión Europea de cooperación descentralizada con AL, a saber el programa URB-AL. La relevancia de revisar dicho programa en el presente estudio radica principalmente en el enfoque de cooperación descentralizada horizontal que propone y en su contribución al desarrollo de relaciones entre gobiernos locales y ciudades de América Latina.

2. El programa URB- AL

*“URB-AL nació en 1995 como respuesta a una demanda manifestada por parte de numerosas entidades latinoamericanas para considerar un programa de colaboración que permitiera abordar la problemática urbana en su conjunto. Fue una respuesta a la importancia creciente de las ciudades tanto en América Latina como en Europa. Desde esa perspectiva pareció conveniente elegir un enfoque descentralizado, para que los propios actores interesados participaran directamente en la definición y el desarrollo de las actividades”*⁴⁸.

URB-AL es un programa regional de cooperación descentralizada de la Comisión Europea que se inició con el propósito de propiciar el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre gobiernos locales y comunidades de la UE y AL en temáticas relacionadas con políticas urbanas y mediante un enfoque de cooperación horizontal descentralizada.

Si bien es un programa de apoyo a las entidades gubernamentales locales (ciudades, aglomeraciones urbanas, provincias, regiones, etc.) de los países de la Unión Europea y de América Latina, también prevé un espacio de participación para otros actores territoriales (socios externos): asociaciones, fundaciones, universidades, sindicatos, ONG, etc.

Al ser un programa concebido por la CE, este organismo asumió la responsabilidad de desarrollar y dar

46. Referencia Informe Urb-AL

47. Caballeros (2006). p 68

48. Caballeros (2006) p. 65

Al ser un programa concebido por la CE, este organismo asumió la responsabilidad de desarrollar y dar seguimiento al programa, lo cual se ve reflejado en el desempeño de *ciertos roles de oferente* como determinar la atribución de las subvenciones (las cuales ascendían a un máximo de 70% del costo total de las acciones) y garantizar que todas las actividades se desarrollaren conforme a las reglas establecidas en los instrumentos jurídicos que respaldan su ejecución. Sin embargo, y aquí radica quizás su mayor valor para la promoción de la cooperación descentralizada, prevé que las actividades sean elaboradas, propuestas y puestas en práctica por los participantes.

Es importante señalar que el programa se ha desarrollado hasta ahora en tres fases (la última concluyó en 2013), lo cual da cuenta de una continuidad que se ha ido nutriendo a partir de su propia experiencia.

La primera fase se realizó entre 1995 y 2000, dentro del período de programación regional 1996-2000, con una asignación de 14 millones de euros. *“El objetivo del Programa en esta Fase es la creación de vínculos directos y durables entre las ciudades y colectividades locales de la Unión Europea y América Latina a partir del intercambio recíproco (beneficios mutuos) de experiencias, la difusión de las mejores prácticas de políticas urbanas y el fortalecimiento de la capacidad institucional de las autoridades locales a nivel interno e internacional. Pretende crear un marco de asociación en la búsqueda de soluciones concertadas frente a los desafíos de la ciudad”*⁴⁹.

En esta fase inicial el programa se estructuró en torno a tres componentes: encuentros bienales, redes temáticas y proyectos comunes.

Los *encuentros bienales* corresponden a encuentros político-técnicos de autoridades municipales, en los cuales se realiza una evaluación de la marcha y dinámica del programa y se abren reflexiones sobre los nuevos temas que deberían abordarse en las redes temáticas.

Las redes temáticas agrupan a un conjunto de gobiernos locales de ambas regiones (que van entre 125 y los 200 miembros) interesados en cooperar en un ámbito determinado en el campo de la política urbana. Cada una de estas redes cuenta con una entidad de coordinación seleccionada por la CE a través de una convocatoria de propuestas. Los gobiernos locales coordinadores de cada red asumen una relación contractual con la CE y a su vez asumen la responsabilidad de desarrollar conceptualmente el tema central de la red, realizar las reuniones anuales con todos los miembros y estimular la generación de proyectos comunes entre los participantes.

Los *proyectos comunes* corresponden a acciones elaboradas en común entre un grupo de socios de una red para resolver un problema compartido sobre la base del intercambio de información y experiencias y la difusión de buenas prácticas (principios de: beneficios mutuos, horizontalidad y cofinanciamiento). Son ejecutados por un grupo de municipios de ambas regiones, que responden a un número limitado (mínimo 5 miembros y máximo 15) y a criterios de diversidad geográfica en una relación de tres de AL y dos de la UE. Cada proyecto establece también una entidad coordinadora que establece una relación contractual con la CE y que se encarga de administrar los recursos asignados y de impulsar las actividades previstas en la acción.

49. Romero (2005) p. 8

CUADRO 13 “BALANCE DE LA PRIMERA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE URB-AL”

Principales resultados:

- . Creación de 8 redes temáticas con un total de más de 1100 ciudades y colectividades locales participantes;
- . Aprobación de un total de 73 proyectos comunes;
- . Desarrollo de numerosos productos tangibles: manuales, videos, estudios, guías de buenas prácticas, etc;
- . Impulso y desarrollo de relaciones intrarregionales al interior de América Latina;
- . Contribución al proceso de iniciación y/o consolidación de algunas ciudades en el ámbito de la cooperación internacional y en el ejercicio de la paradiplomacia.

Aspectos críticos y desafíos

- . Asimetrías en los niveles de participación de los actores. Se observa por ejemplo una concentración del interés y dinamismo en ciudades de España, Italia, Francia, y Portugal, en Europa; y de Argentina, Brasil y Colombia, en AL;
- . Bajos niveles de descentralización de algunos países donde predomina un enfoque centralista y tradicional del Estado y la cooperación al desarrollo;
- . Dificultades técnicas de acceso a la información, capacitación y capacidad de ejecución, que suelen ser más pronunciadas en los niveles locales;
- . Problemas y riesgos de eficiencia del programa dados por la gran cantidad de miembros y participantes.

Fuente: Romero (2005)

“Sobre la base de la experiencia obtenida en la primera fase del Programa, en la segunda se introdujeron cambios que mejoraron el funcionamiento del sistema, entre los que sobresalen las modificaciones a la naturaleza de los proyectos”⁵⁰. En la segunda fase de URB-AL (período 2001-2007) se ampliaron y diversificaron sus actividades y se aumentó el presupuesto a 50 millones de euros.

Se estableció como propósito del programa fomentar el desarrollar relaciones directas y duraderas entre las colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, la adquisición y la aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas.

Para esto, se introducen cinco nuevos temas que constituyen nuevas redes para las cuales la Comisión Europea seleccionó, a través de convocatoria, a las entidades coordinadoras. Por lo tanto, URB-AL creó 13 redes temáticas sobre problemáticas urbanas durante sus dos primeras fases de ejecución. Además, se agregaron los proyectos de tipo “B”⁵¹ que contemplaban propuestas de acciones concretas diferenciadas de los proyectos de tipo “A”⁵². Por otra parte, se mantuvo el porcentaje de co-financiamiento en 70% por parte de la CE pero se incrementó el máximo a financiar a 250.000 euros para los proyectos “A”; se estableció un máximo de 800.000 euros para los proyectos tipo “B” y se redujo a dos años máximo la duración de las acciones.

Los proyectos comunes de tipo A y B establecen un coordinador y un número limitado de socios, los cuales son definidos como socios/beneficiarios en los de tipo A y socios/usuarios en los de tipo B.

50. Caballeros (2006) p. 65

51. Los proyectos de tipo “B” contemplan acciones de instalación de servicios, realización de proyectos piloto, restauración de bienes culturales, transferencia de sistemas de gestión, entre otras.

52. Los proyectos de tipo “A” corresponden a los proyectos comunes realizados en la primera fase y consisten en acciones de intercambio de experiencias y difusión de buenas prácticas.

CUADRO 14 “BALANCE SEGUNDA FASE DEL PROGRAMA URB-AL”

Los objetivos específicos del Programa URB-AL II fueron:

- . Reforzar las capacidades de acción de las colectividades locales en el desarrollo social, económico y cultural de las zonas urbanas, incluyendo la puesta en marcha de equipamientos colectivos;
- . Desarrollar las capacidades estructurales de las autoridades locales, en particular a través de la formación de los recursos humanos;
- . Promover el partenariado entre colectividades locales y representantes de la sociedad civil;
- . Desarrollar la capacidad de acción de las pequeñas y medianas ciudades en el marco de la internacionalización de sus relaciones;
- . Promover las buenas prácticas de desarrollo local europeas y latinoamericanas respetando sus especificidades locales.

En la evaluación realizada a URB-AL II y publicada en 2008 se destacan cuatro logros principales:

- . Contribuir a entablar relaciones a nivel internacional, configurándose como la principal instancia de conexión entre los gobiernos locales de Europa y América Latina;
- . Estimular el protagonismo del gobierno local como sujeto de políticas públicas;
- . Difundir y promover enfoques innovadores de política pública;
- . Proponer un nuevo modelo de cooperación a partir del concepto de partenariado Norte-Sur.

Además, desde el punto de vista metodológico se valora la relación horizontal que propone entre socios de los dos continentes y la responsabilidad confiada a los partenariados de gestionar el ciclo entero de los proyectos, desde la elaboración de la propuesta hasta la implementación de las actividades.

Como indicadores de participación vale la pena precisar que el 54% de las 13 redes de URB-AL fue coordinado por entidades europeas y el 46% por gobiernos locales latinoamericanos. En la segunda fase, de los 31 proyectos de tipo B aprobados, la coordinación recayó en el 68% de los casos en entidades locales europeas, y en el 32% de América Latina. A su vez hasta 2008 se contaban alrededor de 1572 miembros entre socios de “pleno derecho” y “socios externos”, de los cuales un tercio (534) de la UE y dos tercios (1038) de AL. Además es posible apreciar como eje más representado el vínculo Cono Sur (Brasil, Argentina, Uruguay y Chile) - Europa Mediterránea (España y, en menor medida, Italia). Bastante escasa fue la presencia centroamericana, como también muy reducida la participación de gobiernos locales de México, Colombia y Venezuela. Llama la atención, además, la ausencia de países como Guatemala, Panamá y Paraguay.

Fuente: Informe evaluación URB-AL II

En las declaraciones de las Cumbres de la UE-ALC (Guadalajara 2004, Viena 2006, Lima 2008) los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la cohesión social como asunto prioritario para ser abordado por los gobiernos de ambas regiones. Esta voluntad se vio posteriormente recogida en el Documento de Programación Regional 2007-2013 para América Latina por parte de la CE. A partir de su tercera fase (2009-2013), el Programa URB-AL asume ese objetivo recogiendo específicamente una de las tres prioridades de la agenda político-estratégica bi-regional.

Así el objetivo general de esta fase es *contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades sub-nacionales y regionales en AL*. Además dentro de sus objetivos específicos se encuentran el *consolidar o promover, apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina, procesos y políticas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos sub-nacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social*.

*“La fase actual acarrea una serie de innovaciones entre las que destaca un planteamiento de Programa que apunta a superar la visión “proyecto de cooperación” y a afianzar la visión “políticas públicas””*⁵³. La tercera fase del programa, si bien propone una continuidad con las dos anteriores, comporta también importantes novedades en materia de cooperación descentralizada, principalmente al asumir un tema prioritario de la agenda política bi-regional UE-AL: la cohesión social.

Con un presupuesto total de 64,4 millones de euros se abandona la instancia de redes y se opta por financiar 20 proyectos con impacto directo en 75 territorios (más de 500 municipios) de América Latina, abarcando una población aproximada de 23 millones de personas. Cada proyecto es un consorcio entre administraciones públicas y otros actores locales de Europa y AL. Asimismo se crea una nueva instancia llamada Oficina de Coordinación y Orientación del Programa (OCO), también un consorcio de administraciones públicas liderado por la Diputación de Barcelona. La OCO se encarga de dar forma y orientar el Programa, así como de realizar una serie de actividades de carácter transversal (reflexión, debates, formación, publicaciones, capitalización de experiencias, etc.) y de proveer de servicios y apoyo técnico a los 20 proyectos.

En la tercera fase de URB-AL se establece que las actividades específicas, que deben constituir al menos en el 80% del presupuesto total de un proyecto, sólo pueden ser llevadas a cabo en las ciudades de AL. Se opta también por reducir el número de actores involucrados (160) y de proyectos y se apunta a apoyar la creación y/o consolidación de algunos referentes y algunos marcos de referencia latinoamericanos en materia de políticas públicas locales que contribuyan a la cohesión social.

CUADRO 15 “BALANCE TERCERA FASE DEL PROGRAMA URB-AL”

Objetivo específico del Programa URB-AL III:

. Consolidar o promover procesos y políticas públicas de cohesión social que puedan convertirse en modelos de referencia capaces de generar debates e indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales de América Latina que deseen impulsar dinámicas de cohesión social.

En el Informe Final de Programa publicado en 2013 se destacan los siguientes grandes logros:

. Impacto en unos 500 municipios latinoamericanos con una población aproximada de 26 millones de personas.

CUADRO 15 Cont.

- Uno total de 131 políticas públicas locales que contribuyen a mejorar la cohesión social generadas o fortalecidas.
- Sistematización de buenas prácticas y construcción de modelos de referencia capaces de indicar posibles soluciones a los gobiernos subnacionales latinoamericanos que deseen impulsar dinámicas de cohesión social. Este aspecto pone de relieve el carácter pionero e innovador de la implementación de URB-AL III, que ha logrado pasar del "proyecto puntual" a la "política pública".
- Laboratorio y reflejo de las nuevas dinámicas de cooperación y desarrollo, en el que el gobierno local se sitúa en el centro como motor del desarrollo económico y social de su territorio. Los temas trabajados por los proyectos han sido diversos y articulados alrededor de las cinco dimensiones de la cohesión social: cívica, productiva, institucional, social y territorial.
- Creación de un lenguaje y una agenda común euro-latinoamericana sobre cohesión social
- Fortalecimiento de la capacidad de articulación multinivel y multisectorial, avances político-institucionales y construcción de redes.
- Fortalecimiento de las capacidades, generación de liderazgos e impulso de nuevos instrumentos para la mejora de la gestión pública local (al menos 23.446 personas capacitadas por los 20 proyectos).
- A través de la misión de la OCO se ha logrado movilizar a cerca de 3.000 actores en las distintas actividades organizadas, se ha diseñado un relevante programa formativo para la gestión de políticas públicas locales orientadas a la cohesión social y se han generado 64 documentos, entre ellos ocho estudios y siete guías metodológicas.
- Generación de instrumentos metodológicos innovadores y replicables para impulsar proyectos de cooperación susceptibles de convertirse en políticas públicas que contribuyan a incrementar la cohesión social de los territorios.

Fuente: Informe final, alcances y aprendizajes del Programa URB-AL III
http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/URBAL_informe_13_OK_inter.pdf

A modo de síntesis, es posible señalar que además del desarrollo de acciones de cooperación concretas de gobiernos de la UE y AL, y de fomentar los vínculos intraregionales, el principal aporte de URB-AL ha sido su capacidad de instalar y difundir entre sus participantes el valor añadido y complementario de las políticas públicas territoriales al desarrollo. Promoviendo una mayor autonomía local y capacidad de interlocución entre las administraciones locales y regionales latinoamericanas.

De esta manera, si bien este es un programa de cooperación entre la UE y AL y no un programa que explícitamente promueve la CSSD, es importante destacar que muchas de las acciones realizadas han contribuido a fortalecer las redes y vínculos entre los mismos actores locales latinoamericanos. Por lo tanto, el análisis de sus aportes, limitaciones y desafíos puede contribuir a reflexionar también sobre los desafíos de la CSSD y sobre la necesidad de que se redefinan los roles de los cooperantes no sólo a nivel externo, es decir en relación a otras regiones como la UE, sino que también dentro de los distintos nivel internos.

Finalmente, y considerando que el gran reto de URB-AL y de otros programas de cooperación es la sostenibilidad y continuidad de sus resultados más allá de los tiempos previstos para su financiación, es relevante prestar atención a las potencialidades que las relaciones de CSSD presentan a la hora de hacer frente a este desafíos.

3. El Programa ART del PNUD

Es interesante revisar brevemente la experiencia del programa ART del PNUD como marco en el que se ha puesto en valor de manera concreta el papel activo de las comunidades locales en los procesos de desarrollo. Sin embargo, a diferencia de otros programas que trabajan sólo desde lo local, aquí se articulan las experiencias con una gestión central a nivel nacional.

El programa nace en 2004 y tiene su origen en los programas-marco multilaterales de desarrollo humano, que han operado en varios países de América Latina y el Caribe como Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, y en los cuales han cooperado los gobiernos de Bélgica, Canadá, Italia, España, el Reino Unido, Suecia, Suiza y la Unión Europea, involucrando además a organizaciones de las Naciones Unidas como el PNUD, UNESCO, UNIFEM, OMS, OPS/OMS, HABITAT, IFAD, OIT, UNEP, ACNUR, UNICEF, UNICRI, PMA y UNOPS.

“La iniciativa promueve un nuevo tipo de multilateralismo en el cual el sistema de las Naciones Unidas trabaja con los gobiernos favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales de todos los países”⁵⁴.

Este programa apoya a las políticas de los gobiernos nacionales orientadas a la descentralización democrática y al desarrollo de las comunidades locales, operando también a nivel internacional para favorecer alianzas y partenariados concretos de cooperación descentralizada entre comunidades locales y actores sociales del sector público, privado y asociativo del Sur y del Norte.

Se podría decir que el programa ART actúa como articulador de un sistema global de cooperación que relaciona a los actores locales, regionales, nacionales e internacionales entre ellos, para que puedan operar de manera conjunta en la obtención de los ODM.

En concreto, se promueven y sostienen los programas-marco nacionales de cooperación para la Gobernabilidad y el Desarrollo Local. *“Son definidos como Programas-marco porque crean un contexto institucional organizado de modo que los diversos actores nacionales e internacionales puedan contribuir al desarrollo humano del país en forma coordinada y complementaria”*, y en ellos participan países donantes, agencias de las Naciones Unidas, gobiernos regionales, ciudades y gobiernos locales, actores de la cooperación descentralizada, asociaciones, universidades, organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales. De aquí se desprende que ART opera con un enfoque intersectorial, y prioriza campos de acción local complementarios tales como gobernabilidad, medioambiente y territorio, desarrollo económico local, sistemas locales de salud y bienestar y sistemas de educación local.

De este modo, existe una gestión a nivel central de dichos programas a través de un Comité Nacional de Coordinación (CNC), constituido por representantes del gobierno y de la Oficina Nacional de Coordinación de las NNUU, que se encuentra abierto también a la participación de los demás donantes involucrados. La función de los CNC es orientar los diferentes proyectos y contribuciones, así como también identificar las regiones del país que participarán en el programa-marco, en función de las prioridades nacionales y de los intereses expresados por los donantes. En las regiones y municipios se constituyen los Grupos de Trabajo Locales (GTL), en los cuales participan los actores públicos y privados, las asociaciones del territorio y los representantes locales de los ministerios y de las estructuras centrales del Estado. Su función es formular los planes de acción que confluyen en el Plan Operativo Nacional periódico del programa-marco.

54. PNUD (2007)

El CNC y los GTL programan la utilización de los recursos puestos a disposición por la cooperación internacional, de modo que sean complementarios con los recursos previstos en los presupuestos públicos. De esta manera, los proyectos realizados adquieren una mayor sostenibilidad y las metodologías de concertación adoptadas pueden influenciar progresivamente la programación del gasto público y orientar también las inversiones privadas.

Es interesante esta propuesta metodológica en tanto el CNC permite garantizar que las iniciativas locales estén articuladas con las políticas nacionales de desarrollo. Por su parte, los GTL coordinan la realización de las diferentes iniciativas, evitando superposiciones y vacíos, manteniendo las relaciones con los donantes presentes en el territorio. Adicionalmente, la Oficina Nacional de Coordinación de las NNUU, a través del Coordinador del Programa ART y de su equipo operativo, apoya todas las actividades desarrolladas por el CNC y los GTL.

Se destaca entonces el enfoque de cooperación descentralizada como contribución al debate en torno a la internacionalización del desarrollo local a través de acciones concretas en los diferentes países y el fortalecimiento de su posicionamiento en el escenario de la cooperación internacional. *“Los proyectos de cooperación descentralizada concebidos de esta manera representan laboratorios para la innovación en los diferentes campos del desarrollo humano, bajo un enfoque de reconocimiento recíproco y aprendizaje mutuo”*⁵⁵. A su vez, el programa ART fomenta y apoya el establecimiento de alianzas y la CSS *“en apoyo a la sostenibilidad de los procesos de gobernabilidad y desarrollo locales y para alcanzar metas comunes de los territorios basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad”*. Estos dos enfoques sin duda abren un camino hacia la CSSD, sin embargo en las experiencias del programa en AL⁵⁶ esta modalidad combinada es aún muy incipiente y no se encuentran experiencias donde se haya profundizado aún en esta vía, lo que no implica que puedan comenzar a desarrollarse en un futuro.

55. PNUD “La iniciativa global ART del PNUD”, folleto disponible en <http://www.undp.org.ec/art/frontEnd/images/objetos/Folleto%20ART%20Internacional.pdf>

56. En América Latina y el Caribe el programa se está ejecutando en Bolivia, Centroamérica (ART MyDEL - Mujeres y Desarrollo Económico Local implementado en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), Colombia (ART REDES), Cuba (ART PDHL - Programa de Desarrollo Humano Local), Ecuador, El Salvador, República Dominicana y Uruguay (ART PDL - Programa de Desarrollo Local).

CAPÍTULO VI

Marco de análisis de experiencias de CSSD en AL

→ CAPÍTULO VI

Marco de análisis de experiencias de CSSD en AL

Hoy no existe consenso sobre una única definición de CSS, si bien en un inicio, y desde la noción de cooperación técnica de países en desarrollo (CTPD), su principal requisito consistía en que los cooperantes fueran países en vías de desarrollo. Está claro, no obstante, claro que esta definición resulta reduccionista e inadecuada.

Por su parte, la cooperación sur-sur descentralizada (CSSD), en tanto modalidad relativamente nueva y poco estudiada dentro del ámbito de las relaciones internacionales, no cuenta con marcos y enfoques de análisis claros que permitan valorizar su desarrollo y contribución a la generación de nuevas estrategias de cooperación.

Dado lo anterior, se propone aquí considerar los distintos antecedentes históricos, conceptuales y prácticos que han sido relevados precedentemente para proponer un mapa de lectura que, aunque provisorio, facilite mirar experiencias a nivel local en América Latina y proponer la exploración de nuevas rutas.

Una de las principales dificultades del análisis que se observa, a partir del recorrido propuesto, es que si bien las experiencias de cooperación al desarrollo definen una relación, y en este sentido responden a interacciones que movilizan actores y recursos, pueden también estructurar y reproducir relaciones centralizadas, rígidas e inmóviles. Una de ellas es la relación asimétrica entre países donantes y receptores que, a su vez, ha sido frecuentemente representada por las categorías de *Norte y Sur*.

Las categorías Norte y Sur dentro de las relaciones internacionales de cooperación al desarrollo están ligadas a una visión política estratégica que surge desde los que se autodefinen países desarrollados. Esta visión surge a partir de los cuestionamientos a la visión hegemónica de las relaciones internacionales que concebían al mundo dividido en dos bloques, Este-Oeste, socialismo versus capitalismo. A partir de aquí, una nueva asimetría tomó fuerza en el discurso de la cooperación, aquella que dividió al mundo entre desarrollo y subdesarrollo.

Este origen constituye sin duda un punto de inflexión que no permite asumir en forma acrítica o neutral la noción misma de Sur, en cuanto ésta tiende a perpetuar la dependencia, en el pasado explícitamente colonial, y a instalar una asimetría de desarrollo como punto de partida para la cooperación, asimetría económica que se ha traducido en una asimetría de poder a la hora de definir y participar de las políticas de desarrollo.

Ahora bien, en este estudio se propone explorar una noción de sur, en minúscula, que contemple la transformación de las relaciones jerárquicas y asimétricas, y la apertura hacia nuevos enfoques y compromisos políticos, donde posicionarse desde el sur no implique una identificación con un lugar pasivo de receptor de la ayuda sino más bien un camino posible hacia relaciones más horizontales y democráticas.

A este respecto, América Latina constituye un espacio de estudio idóneo en el cual se pone en juego dicha criticidad ya que la horizontalidad de las relaciones intra-regionales es desafiada constantemente por los desequilibrios y la heterogeneidad de la región misma. Además se constata con frecuencia que a pesar del impulso de cuestionamientos hacia las relaciones internacionales verticales, la mejor condición económica de ciertos países y su posicionamiento en el escenario económico mundial no ha consolidado aún un cambio en las lógicas de la cooperación tradicional que, al posicionar a algunos países como “receptores” pasivos de la cooperación, corren el riesgo de reproducir las lógicas de la ayuda vertical tradicional dentro de la cooperación interna que se da entre los países y territorios de la región.

Se constata además que, desde el punto de vista económico, ha habido una disminución de los flujos de cooperación oficial hacia AL que ha sido justificada, entre otras cosas, haciendo referencia a una cierta “fatiga” de la ayuda. Al mismo tiempo, es posible observar que la mayor parte del financiamiento para la cooperación proviene desde el interior de la región, lo cual es atribuible en su gran mayoría a la acción de los llamados “países emergentes” que han comenzado a invertir recursos en cooperación regional e internacional, donde destacan los casos de Brasil, México y Venezuela.

Desde la esfera de las relaciones de CSS es posible constatar que en AL, junto con la cooperación económica, se están desarrollando acciones orientadas a la transferencia de capacidades y experiencias de cooperación triangular. Esto determina que, por una parte, las acciones no sean siempre cuantificables en términos monetarios y por lo tanto, la CSS no puede ser medida ni evaluada de igual forma que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) Norte-Sur. Por otra parte, esto implica la presencia de una heterogeneidad de actores, asumiendo roles diferentes tanto dentro del sur, en los cuales se tienden a diferenciar donantes y receptores, como con respecto del norte, donde comúnmente se diferencian roles de primer donante, segundo donante y receptor, lo cual conlleva siempre el riesgo de reproducir una dinámica vertical de cooperación, aunque matizada por nuevos intereses y actores.

Además, los vínculos de la región con Europa y EEUU dan lugar a un contexto particular e interesante para pensar y redefinir las modalidades de cooperación, en las cuales AL ha comenzado a ejercer mayor protagonismo, no sólo a nivel central sino sobre todo a nivel descentralizado.

Lo anterior implica avanzar modelos de evaluación que incorporen variables cualitativas capaces de dar cuenta de los tipos de relaciones y sus beneficios para el desarrollo local y regional.

En síntesis, el marco de análisis que se propone si bien considera como antecedente el contexto en el cual surge la cooperación al desarrollo, se propone ir más allá de él para explorar las oportunidades y desafíos de nuevas modalidades de relación que se están gestando dentro de AL, particularmente desde la esfera local, aquello que hemos llamado Cooperación sur-sur Descentralizada (CSSD), pero que lejos de constituir un modelo cerrado y definido, se presenta como un desafío y una posibilidad ante la verticalidad y centralidad de la cooperación internacional que, aunque cuestionada, se encuentra aún presente, en mayor o menor medida, dentro de las políticas de ayuda oficial al desarrollo. Lo anterior implica reconocer las asimetrías que porta el concepto mismo de desarrollo, pero al mismo tiempo abre espacio para proponer y actuar nuevas formas de entenderlo, no sólo ligadas a la economía sino sobre todo a las personas, a la calidad de vida y a la cohesión social en los territorios.

En este cuadro, el estudio de experiencias de CSSD en AL constituye ciertamente un espacio de investigación poco explorado, lo cual dificulta la elección de un marco de análisis preestablecido. Por lo general, las buenas prácticas en la ayuda internacional convencional son identificadas y sistematizadas por el CAD. Pero en el caso de las prácticas sur-sur, parece evidente que estas deberían salir de una puesta en común por parte de los países y localidades del sur.

Este estudio entonces, pretende ser un aporte a dicha puesta en común, la cual a su vez no parte desde cero puesto que existen instituciones, como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que han avanzado en el estudio y sistematización de experiencias de CSS en la región. Sin embargo, existe un importante vacío respecto a las experiencias que se dan a nivel local, lo cual ha implicado también una dificultad a la hora de incorporar dicha esfera como espacio relevante y estratégico de la cooperación dentro de AL, cuestión en la que la presente investigación pretende avanzar.

En esta dirección, proponemos un análisis de experiencias y prácticas de cooperación sur-sur descentralizada en AL. Para lo anterior es fundamental reformular operativamente algunos criterios de análisis relevantes para el caso específico que nos convoca.

Los criterios de análisis de las experiencias están basados en tres aspectos principales: las modalidades, los enfoques y contenidos, y los actores y roles de los cooperantes.

1. Modalidades de cooperación

De acuerdo con la propuesta de análisis del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, el presente estudio se propone analizar experiencias de cooperación descentralizada pública, es decir aquellas prácticas en las cuales participan las autoridades públicas locales democráticamente electas: los gobiernos locales y regionales. Además, en este estudio se ha definido como criterio fundamental de selección de experiencia la presencia de un vínculo de cooperación entre entidades locales de América Latina. Es decir, se hace referencia a la CSSD pública entre gobiernos locales de AL.

El enfoque de la CSSD que se propone aquí implica abandonar la concepción original de la cooperación como una práctica puramente asistencialista -que vinculaba al “donante” y al “receptor” en una relación de carácter vertical-, relevando la idea de cooperación internacional como una asociación entre actores. No obstante cabe considerar que, como ocurre con la cooperación Norte-Sur, la CSS bilateral tiende a reflejar las prioridades de política exterior y/o las capacidades e intereses de cada donante. Por lo tanto, interesa analizar hasta qué punto en las experiencias de CSSD en AL los vínculos bilaterales dan cuenta de relaciones entre socios que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad.

Por otra parte, es clave considerar que la asistencia técnica ha sido una de las modalidades más usuales de la CSS bilateral tanto centralizada como descentralizada, debido principalmente a su menor coste, lo cual podría ser un indicador de una mayor horizontalidad entre los actores. Sin embargo, como hemos visto, la CSS bilateral también incluye acciones directas de cooperación económica en su sentido más clásico, cuestión que puede alimentar las asimetrías entre donantes y receptores.

Dentro de las modalidades de gestión de la cooperación al desarrollo, y en este caso de la CSSD, se distinguen al menos dos tipologías, la gestión directa y la gestión indirecta o delegada. Este estudio se focalizará en experiencias de gestión directa, en tanto implica un compromiso activo de los gobiernos locales en la planificación y ejecución de las acciones. Aquí se pueden mencionar por ejemplo los hermanamientos entre ciudades en tanto suponen el establecimiento de un compromiso de cooperación directo entre gobiernos locales. No obstante la importancia y difusión de dichas prácticas, es relevante también tener presente que los acuerdos políticos de cooperación y amistad no necesariamente se traducen en proyectos concretos de cooperación. Otra práctica de gestión directa se da en el marco de la cooperación bilateral, que con frecuencia implica acciones de cooperación económica y transferencia de capacidades.

Paralelamente, el interés está puesto en relevar elementos de horizontalidad en las experiencias de cooperación multilateral a través del análisis de sus objetivos y prácticas, los que suelen ser flexibles y abarcar un amplio espectro que incluye fomentar economías de escala entre territorios con desafíos comunes, obtener autonomía y reconocimiento en ámbito internacional, consolidar sistemas de lobby, generar ideas y valores comunes, entre otras. Se consideran relevantes también las relaciones de cooperación multilaterales que se dan en el contexto de las redes de municipios y gobiernos locales, de mancomunidades y de proyectos de integración regional, dentro de los cuales se pueden promover vínculos concretos y acotados en el tiempo, como en el caso de los proyectos o subvenciones, así como vínculos más permanentes basados en temas e intereses comunes, cuya temporalidad y contenidos dependerán en gran medida de los objetivos de la red o mancomunidad de la cual forman parte.

Dentro del amplio espectro de las relaciones internacionales multilaterales, el presente estudio analizará la experiencia de una red de municipios de América Latina (Mercociudades) y de programas de cooperación multilateral como el Plan Trifinio, mostrando las oportunidades y desafíos de las estructuras regionales e internacionales que promueven la cooperación descentralizada.

Se hace necesario considerar también las experiencias que surgen de algunos programas de convocatoria a subvenciones de proyectos que han impulsado la cooperación de las administraciones locales del norte con localidades del sur, los cuales en general proponen una gestión indirecta por parte de la administración

pública, pero donde existen casos interesantes de experiencias, como las que se han dado en el marco del programa URB-AL, que propone una gestión directa sin intermediarios. Este tipo de experiencias de cooperación triangular, si bien involucran actores del Norte, puede ser un aporte en el impulso y desarrollo de la CSSD, lo cual implica evaluar y valorar la potencialidad que presenta su formato mixto para la convergencia de nuevos actores, recursos e instrumentos (asistencias técnicas y financiación).

De este modo, determinar las distintas modalidades de vínculo es un desafío del análisis que se propone aquí, que si bien se orienta a valorizar el establecimiento de relaciones de cooperación más horizontales, no puede desconocer que dicha horizontalidad no está garantizada por exclusión de donantes del Norte, los cuales además en muchos casos han reformulado su rol a través de la promoción de la cooperación triangular, estrategia que se ha considerado un camino desde la cooperación Norte-Sur hacia la CSS en tanto potencia un mayor protagonismo de los países de renta media, lo que a su vez podría dar luces de una mayor horizontalidad relativa en materia de cooperación internacional y de nuevos roles.

En síntesis, será relevante recoger en el análisis referencias a experiencias que involucren estrategias de hermanamiento, cooperación técnica y cooperación económica, para poder aportar al delineamiento de los principales retos y oportunidades de esta modalidad de cooperación descentralizada.

2. Enfoques y contenido

El enfoque que se propone para el análisis de las experiencias parte de las críticas a las definiciones puramente económicas del desarrollo, las cuales por una parte comienzan a ser actuadas en el marco de prácticas de solidaridad internacional y por otra irán tomando forma a la luz de visiones más holísticas como aquella que se propone bajo el concepto de desarrollo humano. Esto implica necesariamente considerar la influencia histórica y contemporánea de organismos externos a la región sobre los enfoques de cooperación impulsados por los gobiernos locales de AL, donde no sólo encontramos nuevos contenidos del desarrollo sino también propuestas de cambio político, como por ejemplo el cambio desde una idea de eficacia de la ayuda hacia una eficacia del desarrollo, donde a su vez se explicitan nuevos objetivos centrados en las personas y donde destaca la apropiación democrática por parte de los actores que participan de las relaciones de cooperación.

Además de lo anterior, y en términos más específicos, es relevante considerar también la influencia de la CE en los enfoques y contenidos de la cooperación al desarrollo que se ha llevado a cabo a través de la noción de cohesión social, que introduce la inclusión e integración social como objetivos de desarrollo y cuya pertinencia está dada por el hecho de que todas las dimensiones de la cohesión social están vinculadas en forma estrecha a las políticas locales, que tienen un alto impacto en su desarrollo y promoción. Esto cobra especial sentido en el caso de AL, donde la inequidad y desigualdad socio-económica son factores históricamente muy presentes y determinantes, que, a su vez, han tendido a agudizarse y/o volverse más visibles al entrar en interacción con los procesos de modernización y globalización.

En el caso específico de AL, el concepto de cohesión social viene siendo trabajado desde los años 90 por la CEPAL, organismo de las Naciones Unidas que ha subrayado la disociación en la región entre crecimiento y equidad proponiendo así el establecimiento de “contratos de cohesión”, cuyo objetivo no se reduce a la lucha contra la exclusión social y la extrema pobreza sino que persigue *“el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos”*⁵⁷, es decir, una estrategia más universal de cohesión social que abarque el conjunto de la sociedad y no sólo sus sectores marginados y desfavorecidos.

57. CEPAL (2007) p. 16

De todos modos, y pese a las críticas que pueden surgir respecto del origen y ambigüedad del concepto de cohesión social, no deja de ser evidente que en AL las potencialidades de desarrollo se ven limitadas por la presencia de estructuras excluyentes, que condicionan tanto el desarrollo individual como el de las comunidades, entre otras cosas, porque generan intensos conflictos distributivos.

Sin bien los aportes de la CE, como los de NNUU y de otros organismos de cooperación, han sido determinantes en la definición y actuación de nuevas relaciones y modelos de cooperación, la gran virtud de la idea de cohesión social es que supone una construcción desde abajo hacia arriba y, por lo tanto, exige una revisión de los marcos institucionales de la cooperación donde los gobiernos subnacionales, aunque no de forma exclusiva ni aislada, adquieren nuevos protagonismos.

Así, el concepto de cohesión social ha introducido nuevos contenidos y un enfoque distinto de cooperación al desarrollo y de política pública local. Por ejemplo, dicha noción ha puesto el acento también en los procesos de democratización, tema especialmente pertinente y crítico dadas las experiencias de transición y retorno a la democracia que han experimentado la mayor parte de los países de la región.

Por lo tanto, un análisis que tome en cuenta el enfoque de la cohesión social es pertinente por permitir abordar las políticas de desarrollo desde una visión más amplia respecto al enfoque económico. Pero además, al llevar este enfoque al ámbito local, se agregan no sólo nuevos actores sino que también un nuevo contenido: el desarrollo territorial. En este punto destaca nuevamente la importancia de la CD y el rol de los gobiernos locales en las políticas de desarrollo, las cuales para ser eficaces deben encarnarse en prácticas y resultados específicos para los territorios y para la calidad de vida de sus habitantes. Aquí aparece nuevamente la idea de la eficacia, ya no de la ayuda sino del desarrollo mismo, que debe implicar espacios y sujetos específicos.

Respecto a los enfoques, el reto es indagar en qué medida la cooperación se va integrando de manera transversal en las políticas locales, puesto que existe el riesgo de que los nuevos contenidos que propone, a saber inclusión, participación, democracia y mayores grados de horizontalidad en las relaciones sean incorporados sólo en forma nominal, sin llegar a impactar en las asimetrías y verticalidad que han adoptado muchas de las políticas de ayuda al desarrollo tradicionales que se han llevado a cabo en la región. En este sentido, es interesante revisar experiencias que se han desarrollado en AL que han propuesto nuevos contenidos como en el caso del Plan Trifinio y del proyecto “Línea Internacional. Unión de dos pueblos” financiado por el programa URB-AL.

A modo de síntesis, los enfoques y contenidos de la cooperación descentralizada en AL que incorporan la nociones antes descritas aportan un importante complemento a los objetivos de erradicación de la pobreza que se proponen dentro de los ODM, a través de acciones e inversiones que van más allá de la cooperación económica tradicional e incorporan una modalidad de cooperación técnica orientada a la creación y transferencia de capacidades, en áreas tales como desarrollo territorial, fortalecimiento institucional y promoción de la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, el presente estudio a pesar de destacar las potencialidades del enfoque de cohesión social y evidenciar la presencia de políticas que incorporan aproximaciones de solidaridad internacional, reconoce también que cualquier modelo que sea pensado desde una relativa exterioridad o que establezca relaciones asimétricas entre los interlocutores no logrará superar del todo el paradigma tradicional de asistencia.

Por lo tanto, **interesa analizar experiencias de cooperación que interpelen a los gobiernos subnacionales latinoamericanos como actores en la escena internacional, ya sea en relaciones bilaterales, en proyectos y/o a través de asociaciones y redes, y que a su vez permitan analizar aquellas relaciones horizontales emergentes a nivel internacional que dan impulso y sustento a nuevas perspectivas de cooperación al desarrollo.**

3. Actores y roles

Uno de los criterios fundamentales de selección de experiencia a analizar en este estudio será, como ya se ha señalado, la presencia de un vínculo de cooperación entre y/o con entidades locales de América Latina como actores públicos. Bajo la premisa de participación de gobiernos y autoridades locales se analizarán las experiencias atendiendo al tipo de participación y asociación que se establece entre los socios.

Sin embargo, la historia de la cooperación al desarrollo y de la CSS no nos permite excluir del análisis a otros actores como lo son los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y los actores externos a la región, los cuales en muchas ocasiones co-participan en las acciones que involucran a los gobiernos locales y desempeñan funciones determinantes respecto de las modalidades, enfoques, contenidos y definición de roles en las prácticas de cooperación descentralizada.

Además, la cooperación descentralizada da un lugar importantísimo a la sociedad civil, la cual cuando hablamos por ejemplo de enfoques de desarrollo humano y cohesión social es sin duda uno de los actores fundamentales a los cuales se dirige la cooperación. El punto aquí será intentar analizar la participación de la sociedad civil de las experiencias de cooperación descentralizada en AL.

Sin embargo, los diferentes marcos legales y jurídicos en los cuales se mueven los gobiernos locales determinan los tipos de cooperación y los roles de los actores. En este sentido, cuando existen marcos legales débiles o difusos disminuye la capacidad de incidencia política y autonomía de los actores.

En cuanto a los roles, y como ya ha sido señalado antes, el enfoque de CSS busca superar la concepción clásica que reduce la cooperación a una práctica de ayuda económica asistencialista que impone un vínculo asimétrico entre donante y receptor, para acercarse a una noción de cooperación en términos de co-participación, reciprocidad y horizontalidad, lo cual si bien no implica la ausencia de asimetrías, puesto que éstas son uno los motores de la cooperación, implica una lectura de ella como oportunidad de aprendizaje e intercambio mutuo, y no sólo en una sola dirección, a saber de “arriba hacia abajo”.

En este sentido, se vuelve relevante analizar hasta qué punto en las experiencias elegidas conviven roles clásicos más rígidos con nuevos roles y protagonismos, y cómo estos últimos pueden ser un motor de cambio hacia relaciones de cooperación más democráticas donde se abran espacios en los cuales se pongan en juego los intereses de todos los actores.

CAPÍTULO VII

Análisis de experiencias

→ CAPÍTULO VII

Análisis de experiencias

A continuación se analizan algunas experiencias de CSSD en América Latina. La selección de acciones estuvo en gran medida determinada por la disponibilidad de información y documentación, ya que fue muy difícil obtener la colaboración de actores que pudieran proporcionar información relevante. Sólo en algunos casos existió una colaboración y apoyo real a la investigación por parte de los gobiernos locales y entidades involucradas, lo cual seguramente constituye una debilidad importante que, a su vez, dificulta la sistematización de estas experiencias.

Cabe señalar también que el presente análisis no se centra en la descripción de las experiencias sino más bien en la reflexión respecto a las modalidades de cooperación propuestas, a los enfoques y las interacciones entre los distintos actores. Cuestión que a su vez está encaminada a destacar las fortalezas y debilidades presentes en las diferentes acciones, para finalmente proponer una reflexión final con algunas propuestas para las experiencias e iniciativas futuras.

1. Cooperación descentralizada en el marco del Plan Trifinio (El Salvador, Guatemala y Honduras)

A continuación interesa revisar la experiencia del Plan Trifinio a la luz de la institucionalización de un proceso de CSS entre tres países centroamericanos que ha involucrado activamente a los gobiernos locales. Esta experiencia si bien nace de una puesta en común de los gobiernos nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras, ha sido apoyada desde sus inicios por otros organismos tanto a nivel regional como internacional, lo cual da cuenta de un entramado de relaciones de cooperación y de diversos actores internacionales, nacionales y locales.

En particular, se revisarán brevemente los antecedentes histórico-políticos de dicha experiencia y las diversas modalidades de cooperación que involucra, para posteriormente centrar el análisis en una experiencia de cooperación descentralizada específica: la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa (MTRL), que permite reflexionar respecto a los enfoques de CSSD que se proponen en algunos de sus proyectos, así como respecto a los roles de los diversos actores y los niveles de participación en la acción. Finalmente se propone una reflexión sobre las oportunidades y desafíos en relación al desarrollo de acciones horizontales y descentralizadas que promueven la integración regional.

A. Plan Trifinio

Antecedentes

Después de una serie de propuestas nacionales que se comienzan a desarrollar en los años 60 respecto a la región fronteriza centroamericana denominada Trifinio⁵⁸, los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras firmaron, el 12 de noviembre de 1986, un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), cuya finalidad fue elaborar un plan de desarrollo integral para la región fronteriza de los tres países.

58. Trifinio es la denominación que se dio, a partir de los años ochenta, al punto de confluencia de las fronteras de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador y Honduras. La zona incluye un área ecológica de reconocido valor por sus especies de flora y fauna, que se desarrolla en torno al Macizo de Montecristo, con alturas desde menos de 400 a 2,419 metros sobre el nivel del mar.

La región del Trifinio comprende un área aproximada de 7,541 km² que incluye el Macizo de Montecristi, actualmente Reserva de la Biósfera. Esta zona ha sido considerada estratégica por sus recursos biológicos y por alimentar a los tres principales sistemas hídricos de Centroamérica: Lempa, Motagua y Ulúa. Integra a su vez 45 municipios, 22 de Honduras, 15 de Guatemala y 8 de El Salvador.

Además del interés por la conservación de la zona, la cooperación en esta región se desarrolló a partir de un proceso natural de integración social de la población fronteriza, la cual tiene raíces comunes en los pueblos indígenas Maya-Chortí y se caracteriza por ser mayoritariamente agrícola-rural. El reconocimiento de este entramado cultural por parte de las autoridades nacionales alimentó a su vez el objetivo estratégico más profundo del Plan: *“contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países”*⁵⁹.

El Plan Trifinio propone un salto cualitativo importante respecto a los esfuerzos de integración plurinacional de los años 80, donde coexistían luchas revolucionarias, el terrorismo de Estado y esfuerzos extra regionales para dar finalización a los conflictos y alcanzar acuerdos de paz. Dicho salto implica ir más allá de las iniciativas que habían delimitado dicho proceso al ámbito económico⁶⁰ y que se centraban en el desarrollo de un mercado común centroamericano. *“En cierta forma el Plan Trifinio es, desde lo local transfronterizo, la punta de lanza de la nueva etapa de integración regional que va a culminar en los años noventa con el Tratado del Plan Trifinio, sumándose a la puesta en marcha de dos importantes instituciones como son el Parlamento Centroamericano y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)”*⁶¹.

Modalidades de cooperación

A nivel político, el Plan abre un camino de cooperación multilateral y de institucionalización de un proceso de integración regional a través de la redefinición de las zonas de frontera como lugares de desarrollo e integración. El Plan Trifinio⁶² define la región fronteriza como *“una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales”* y crea, en 1997, un marco jurídico trinacional conocido como el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio.

La identificación de la Región Trifinio como un escenario de cooperación trinacional implicó la institucionalización de un proceso de CSS. A partir de las experiencias y aprendizajes en la gestión conjunta y de los diagnósticos socioeconómicos de la región, los tres países avanzaron en la consolidación de una entidad trinacional que ha contribuido a reformular el concepto de frontera como zona de conflicto y tensión, al de frontera como zona compartida y común de integración y desarrollo.

Así, la creación de la Región como estrategia de CSS, constituyó un marco para la toma de decisiones participativo, democrático y coordinado entre los tres países, en relación a los procesos de cooperación e inversión que se producen en la región, contribuyendo a fortalecer el proceso de integración centroamericana que a su vez ha integrado procesos de cooperación descentralizada.

Dentro de las modalidades de cooperación descentralizada se encuentran las asociaciones de municipios que se dan bajo las experiencias de mancomunidades así como también los proyectos y subvenciones que se realizan en el marco de dichas asociaciones y que se revisarán más adelante a través de la experiencia de la Mancomunidad Fronteriza de Río Lempa y de algunos proyectos que se han realizado allí.

59. “Convenio para la formulación del Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza de Guatemala, El Salvador y Honduras (Trifinio)” suscrito el 12 de noviembre de 1986 por los Gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador y la OEA e IICA
60. El antecedente del proceso de integración económica se encuentra en el “Tratado Tripartito de Asociación Económica” promulgado en 1960

61. Cardona (2009)

62. Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, suscrito el 31 de octubre de 1997.

Enfoques y contenidos

Los principales temas abordados por el Plan y relevados a través de diagnósticos se relacionan con la gestión ambiental (hídrica y de biodiversidad) de la región y con el cumplimiento de los ODM, ya que estas zonas fronterizas han estado al margen de los procesos de desarrollo nacional, presentando indicadores altos de pobreza, analfabetismo y deficiente acceso a servicios básicos.

Las acciones derivadas se llevan a cabo en áreas como la salud, agua y recursos hídricos, gobernabilidad democrática, desarrollo del sector agropecuario, pesca y puericultura, seguridad alimentaria, mitigación de desastres, turismo, desarrollo local, entre otras. En este contexto, se realizaron diversas actividades tendientes a promover la integración de la región bajo el tema del desarrollo sostenible del área y la administración de la Cooperación Técnica del Plan Trifinio (CTPT). Una de las principales actividades realizadas en este ámbito fue el Proyecto Piloto Trifinio ejecutado con el apoyo de la Unión Europea (UE) en 17 municipios de la región entre 1992 y 1999.⁶³

De esta manera, el Plan Trifinio provee una plataforma de diálogo de alto nivel que ha fortalecido la cooperación entre las comunidades fronterizas dando un marco jurídico a iniciativas de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada; promoviendo la coparticipación, corresponsabilidad y el cofinanciamiento de las estrategias de desarrollo integral trinacionales en la Región del Trifinio.

Actores y roles

Esta estrategia ha incentivado a los gobiernos a asociarse en procesos de cooperación horizontal, que permitan potenciar su capacidad de intervenir en el territorio, gestionando la región de manera conjunta y promoviendo la coordinación interinstitucional entre diferentes áreas de los diferentes gobiernos; entre los distintos niveles del Estado y con la sociedad civil.

La región posee autonomía financiera, administrativa y técnica, y está facultada para la aprobación y suscripción de convenios y toda clase de acuerdos jurídicos, para lo cual es representada por una Comisión Trinacional, formada por los vicepresidentes de los tres países. El Tratado que institucionaliza a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT) como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos.

De acuerdo a la Planificación Estratégica Territorial Trinacional, como iniciativa de los gobiernos municipales de los tres países y, en algunos casos, con el apoyo técnico y económico de la CTPT, las municipalidades se han organizado en mancomunidades con el objetivo de generar economías de escala para resolver los problemas comunes que limitan el desarrollo de sus municipios. La unión de esfuerzos está encaminada a aprovechar las potencialidades naturales de la región, fortaleciendo sus capacidades para generar oportunidades de desarrollo económico, vida digna para los habitantes de la región y sostenibilidad ambiental.

En las actividades de CSSD en la Región Trifinio destaca la participación mancomunada de 36 municipios: 20 Guatemala, 4 de Honduras, 12 El Salvador. Este esfuerzo de cooperación ha promovido la institucionalización de un proceso de planificación estratégica participativa, integral y territorial que articula las dimensiones sociales, ambientales, económicas y culturales del territorio compartido por los tres países.

63. El Proyecto Piloto de Desarrollo de la Región del Trifinio PPT (1992-1999) es una de las experiencias de cooperación conjunta más importantes de Centroamérica. Se ejecutó con una inversión de US \$10 millones y su objetivo se orientó a contribuir a la integración física y económica del área fronteriza del Trifinio, con énfasis en la protección y conservación de los recursos forestales. En Mejías, C. (2004)

Entre las fuentes de financiamiento para el impulso del Plan Trifinio están *“los aportes de los gobiernos de los tres países interesados y comprometidos en esta experiencia: Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta se concreta a través de la gestión de diferentes programas y proyectos, y su ejecución descansa en la labor de la Secretaría Ejecutiva Trinacional (SET). Esta a su vez, cuenta en su agenda con un Plan Estratégico”*⁶⁴.

Así, se cuenta con el aporte de los gobiernos de los tres países, además del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) quien es un socio estratégico de la CTPT, sobre todo a través del Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa.

Por su parte, se cuenta con otras donaciones de Japón, España, la Agencia Noruega para Cooperación al Desarrollo (NORAD), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, ahora GIZ) y recursos concesionales del Fondo Nórdico.

Además de estas organizaciones de cooperación financiera y técnica a nivel internacional, el Plan también cuenta entre sus socios estratégicos con entidades nacionales (Ministerios de Agricultura y Ganadería de los respectivos países participantes en la experiencia Trifinio, los Ministerios de Salud y Ministerios de Educación; el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales de El Salvador) y locales (alcaldes(as) municipales, gobernadores(as) políticos departamentales) así como organizaciones no gubernamentales de nivel nacional y organizaciones locales entre otros organismos de la sociedad civil.

64. Notas de entrevistas en Mejía, C. (2004) “El Trifinio: una experiencia en busca de medios de vida sostenibles”. <http://www.ruta.org/downloads/MVS/EstudiosdecasoTallerMVSNicaragua/TRIFINIO.pdf>

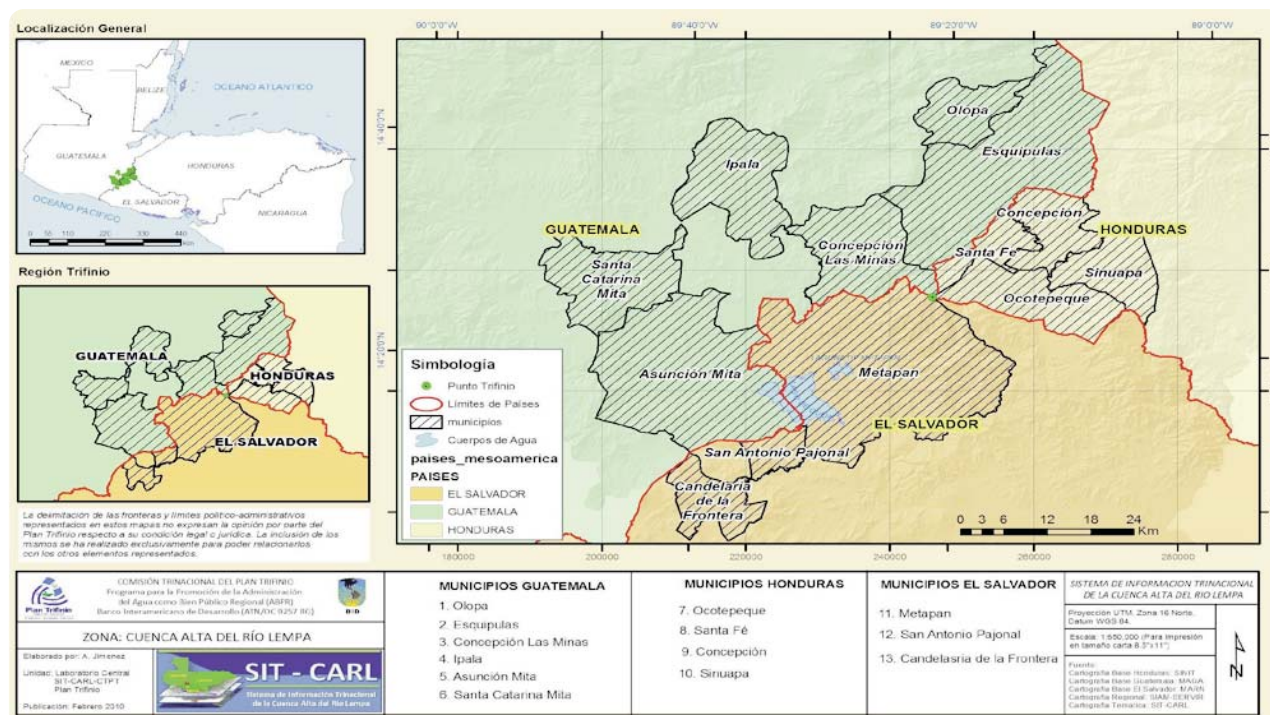
B. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (MTFRL)

Antecedentes

La iniciativa de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa⁶⁵ nació en Guatemala y llevó a cabo un proceso de planificación estratégica territorial trinacional (1998-2003), estableciendo los primeros pasos para articular a los actores locales en relación a una agenda multipaís, multinivel y pluriactoral. Constituye una Asociación Pública, descentralizada y autónoma para el desarrollo local que obtiene personalidad jurídica en 2007 por parte del Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala, siendo éste el primer paso hacia la institucionalización de una entidad Trinacional de integración impulsada desde lo local.

Esta Mancomunidad está conformada por 12 municipios, representados por sus respectivos gobiernos locales, 6 de Guatemala (Esquipulas, Concepción las Minas, Olopa, Ipala, Asunción Mita y Santa Catarina Mita), 4 de Honduras (Ocotepeque, Sinuapa, Concepción y Santa Fe) y 3 de El Salvador (Metapán, San Antonio y Pajonal).

MUNICIPIOS DE LA MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA



Modalidades de Cooperación

La novedad de la cooperación que plantea la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa está dada por su carácter de entidad local territorial autónoma y pública, con facultades legislativas y ejecutivas propias de los municipios que se despliegan en un ámbito transfronterizo (transnacional) para lo cual se organiza en una estructura de toma de decisiones y de gestión de políticas públicas mancomunadas y supranacionales, con representación de los gobiernos y de la sociedad civil de los municipios participantes de los tres países.

65. Más información en <http://www.trinacionalrioempa.org/>

Dentro de esta mancomunidad se han presentado algunos proyectos a subvenciones de la CE, específicamente en el marco del programa URB-AL III, que ha co-financiado la iniciativa *“Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de los municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano”*⁶⁶ (2009-2013). Este proyecto consiste en promover la institucionalización multinivel y multisectorial de un proceso de planificación estratégica participativa, integral y territorial para articular las dimensiones sociales, ambientales, económicas y culturales del territorio compartido por tres países con el fin de aportar a la cohesión social y gestión integral del territorio.

A su vez, se destaca la iniciativa “Ciudad Limpia”, que corresponde a un caso de cooperación transfronteriza trinacional y triangular que reúne a los representantes de las mancomunidades de los tres países con la participación de Oxfam Italia como donante tradicional, así como recursos adicionales de AECID y URB-AL desde proyectos hermanos en Guatemala. La iniciativa trinacional para el establecimiento de una planta para el manejo de desechos sólidos cuenta con una metodología basada en el marco lógico y una estrategia de intervención participativa donde los técnicos y representantes locales participantes colaborarán por tres años, buscando desarrollar productos con sostenibilidad técnica, financiera y jurídica en la región.

La importancia de estos proyectos es que se han orientado a la generación de políticas públicas locales mancomunadas y trinacionales, y han incluido acciones de cooperación técnica, que si bien incluyen donantes del Norte, involucran procesos de CSS y CD, es decir, se enmarcan en el marco de estrategias de CSSD pública.

Enfoques y contenidos

El objeto de la Mancomunidad es buscar el desarrollo integral sostenible de los municipios que la integran, a través de la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos municipales e intermunicipales y subregionales. Las intervenciones se llevan a cabo mediante el esfuerzo propio mancomunado, el apoyo técnico y económico de los gobiernos centrales, organismos internacionales e instituciones no gubernamentales; incluyendo en los programas la participación de entidades que convergen en la región y la participación de la población, con el objetivo de unificar esfuerzos y promover el desarrollo de la región.

Además del desarrollo humano sustentable, una de las metas a lograr gracias al trabajo trinacional es la creación de políticas públicas a través de la estrategia de cooperación sur-sur intermunicipal, buscando transformar los proyectos en políticas públicas trinacionales donde participan gerentes, técnicos, alcaldes, organizaciones no gubernamentales, cámaras de comercio y servicios, buscando socios internacionales que se adhieran a la alianza.

*“La MTFRL es un aporte a la integración política centroamericana y latinoamericana, desde la autonomía local, hecha posible dentro de un marco de paz, descentralización e integración institucional y territorial de los Estados involucrados. Esta mancomunidad se constituye en un modelo concreto de integración política, jurídica e institucional, desde los municipios, e inaugura una etapa de integración distinta al modelo que ha predominado desde 1951, caracterizado por una débil integración económica orientada especialmente al comercio, la cual había dejado de lado la dimensión municipal y los espacios territoriales transfronterizos”*⁶⁷.

66. En esta experiencia han participado además de los municipios de la MTFRL, la Mancomunidad Copanch’orti’ (Guatemala), la Mancomunidad Lago de Güija (Guatemala), la Mancomunidad Nororiente (Guatemala), la Asociación de Municipios Trifinio (El Salvador), la Asociación de Municipios Cayaguanca (El Salvador), la Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (Honduras), la Región Lombardía (Italia), la Diputación Provincial de Huelva (España), el Centro de Estudios de Política Internacional CeSPI (Italia) y el Observatorio Inter-Regional sobre la Cooperación al Desarrollo OICS (Italia).

67. Cardona (2009)

Esta mancomunidad se plantea ejercer la autonomía municipal en el espacio transfronterizo mediante⁶⁸:

- . Crear, desarrollar, coordinar y regular planes, programas y proyectos para la protección, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, del territorio de la cuenca alta del río Lempa, en donde se localiza el área Protegida Trinacional Montecristo declarada como Reserva de la Biósfera.
- . Unificar esfuerzos, iniciativas y recursos para que de manera Trinacional mancomunada y solidaria se promuevan y ejecuten, con la activa participación de la población, políticas públicas para lograr la sustentabilidad del desarrollo transfronterizo.

Además se han incluido como enfoques transversales la dimensión territorial y la cohesión social sugeridos por la convocatoria del Programa URB-AL III, específicamente en temas relacionados con las políticas de ordenamiento territorial, modelos de gestión integral del territorio y enfoques participativo de cooperación transfronteriza.

Actores y roles

Los actores municipales que conforma la MTFRL se han dado una estructura institucional para la toma de decisiones e inclusión de la comunidad que comprende cinco niveles:

- . Asamblea General, integrada por autoridades electas de los municipios;
- . Junta Directiva como órgano ejecutivo de la Asamblea General;
- . Gerencia General que da apoyo técnico y administrativo;
- . Concejo Consultivo Trinacional de la Sociedad Civil, con participación del sector privado, las comunidades y asociaciones de los ciudadanos e instancias gubernamentales ubicadas en la región, con derecho a voz pero no voto;
- . Concejo Asesor Trinacional integrado por personal técnico designado por instituciones nacionales e internacionales de la región.

Las mancomunidades como estructuras institucionales abren un nuevo marco de relaciones entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales, donde estos últimos fortalecen su papel rector en las políticas públicas de la región Trifinio y consolidan una voluntad política para transferir, de manera gradual y concertada a los gobiernos locales, por medio de la mancomunidad Trinacional, competencias, capacidad y recursos. Al mismo tiempo, este proceso ha implicado que se definan áreas de responsabilidades compartidas para que desde lo local, y con el acompañamiento permanente de los gobiernos centrales, los municipios organizados en Mancomunidad hagan frente a una serie de problemas socioeconómicos y ambientales.

Es relevante mencionar el apoyo y reconocimiento que han hecho los gobiernos nacionales involucrados respecto de la MTFRL, así como el respaldo de instituciones regionales como el Parlamento Centroamericano. Asimismo, se han generado alianzas estratégicas entre las que destaca aquella que se ha formalizado con el BID y Oxfam, las cuales junto con otras organizaciones han aportado al fortalecimiento de la cooperación descentralizada. Aquí es valioso mencionar también el liderazgo de la Diputación de Barcelona, que entre otras cosas apoyó el proceso de conformación de la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) y el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA). Finalmente, cabe mencionar el apoyo de la CE a través de la subvención del programa URB-AL, que ha ayudado a consolidar desde sus inicios la Mancomunidad y a apoyar nuevos liderazgos municipalistas en Centroamérica. También el programa Fronteras Abiertas de la cooperación italiana ha invertido en el fomento de la CSSD en dicha región fronteriza.

68. Cardona (2009)

La autonomía de la MTFRL ha permitido el desarrollo de procesos y proyectos de cooperación transfronteriza descentralizada a través de modalidades de cooperación regional y triangular que han dado curso a diversos proyectos de políticas públicas que han incorporado a su vez a diversos actores e instituciones a nivel local, regional e internacional. Esta situación da cuenta del entramado de relaciones y modalidades de cooperación implicados en dicha experiencia. Por ejemplo, en la iniciativa “Ciudad Limpia” se ha dado un proceso de diálogo político local dirigido a identificar y trabajar sobre los desafíos logísticos, financieros y legales ocasionados por las diferencias políticas y normativas entre los tres países, a través del intercambio de información y cooperación técnica que pueda implementar una normativa compartida en el ámbito de la gestión de los residuos. Es interesante en tanto se pretenden realizar los cambios necesarios a nivel nacional, incidiendo “desde abajo” en la integración regional centroamericana con aportaciones específicas de política, normatividad y estrategias de desarrollo local.

Lecciones para la CSSD

La creación de la Región del Trifinio re-define un espacio de frontera más allá de los límites nacionales tradicionales y da comienzo a una estrategia de CSS y CSSD que constituyó un marco para la toma de decisiones participativo, democrático y coordinado entre los tres países y los gobiernos locales directamente involucrados.

Además, la experiencia del Trifinio es destacable por el modelo de gobernanza que propone. El tratado institucionaliza la máxima autoridad trinacional: la Comisión Trinacional del Plan Trifinio que da cuenta de una dinámica que va desde los gobiernos centrales “hacia arriba” en tanto éstos delegan parte de sus competencias a un organismo tripartito que tiene su propio fundamento territorial. Paralelamente, y desde el principio del Plan, este fenómeno de descentralización se expresa también “hacia abajo”, a través de la participación activa de los actores locales y de las municipalidades en estructuras jerárquicamente importantes como el Comité Consultivo. En efecto, el Plan Trifinio surgió de forma consensuada y a partir de un proceso participativo entre los líderes locales y los gobiernos de los tres países con el objetivo específico de *“lograr el desarrollo integral equilibrado de la región, mediante la acción conjunta y coordinada”* en múltiples escalas, la nacional y la local, en el marco de la cooperación transfronteriza y de la integración centroamericana.

Aquí vale la pena subrayar que no es posible analizar seriamente la experiencia del Plan Trifinio si no se analizan las iniciativas a nivel nacional, pues son éstas las que dan un marco a la cooperación descentralizada e implican una novedad que no puede ser pasada por alto: que desde los gobiernos nacionales se renuncie a una soberanía territorial para abrir paso a una soberanía compartida. Si no se presta suficiente atención a este punto se corre el riesgo de olvidar que el éxito de los procesos de descentralización no depende sólo de la voluntad de los gobiernos locales, de hecho en este caso queda claro que sólo es posible en la medida en que el Estado es capaz de descentralizarse tanto hacia arriba como hacia abajo. Un análisis que sólo toma en cuenta la descentralización hacia abajo sería reductivo y no permitiría visualizar a los gobiernos nacionales y regionales como aliados en la descentralización.

Los gobiernos locales han mantenido un papel central en el marco del Plan Trifinio durante todo su curso y desarrollo, y han participado en estructuras consultivas y de toma de decisiones. Sin embargo, el papel de los actores locales no se ha limitado a una forma de participación en los procesos en curso a nivel central, sino que estos han desarrollado actividades directas de cooperación intermunicipal como las mancomunidades, surgidas con el objetivo de generar economías de escala y resolver problemas comunes. No obstante lo anterior, existen interpretaciones que señalan que la Mancomunidad Trinacional nació específicamente para ofrecer una concreta alternativa a la débil participación de los gobiernos locales en las actividades del Plan Trifinio y a la falta de coordinación entre mancomunidades fronterizas de los tres países, sin embargo, es claro también que los gobiernos locales han tenido la capacidad de abordar problemáticas específicas que los gobiernos nacionales o las instancias supranacionales son incapaces de gestionar. Un ejemplo de ello es el Plan Estratégico Trinacional de la MTFRL en el cual se establecieron los primeros pasos para articular a los actores locales en relación a una agenda multi-país, multinivel y pluri-actoral.

Es decir, las mancomunidades surgen también como organismos de articulación de los distintos niveles y actores implicados en el Plan. Es por esto que, desde el punto de vista de la CSSD, es el trabajo mancomunado de los municipios la estrategia más interesante y exitosa de todo el Plan. En síntesis, los principales aprendizajes de la experiencia del Plan Trifinio en clave de cooperación descentralizada son:

- . Formalización de una alianza estratégica entre distintas mancomunidades de la región, que toma como punto de partida una agenda común más amplia e integral que la establecida por la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, con objetivos planteados de acuerdo al diagnóstico local y a los objetivos estratégicos.
- . Establecimiento de la Mancomunidad Trinacional como ente autónomo que sustituye la participación individual de los alcaldes en el Comité Consultivo, cumpliendo un rol como interlocutor “vertical” en los procesos de cooperación entre los Estados y como actor generador de alianzas horizontales en el territorio y en los procesos de integración transfronteriza.
- . Constitución de una plataforma de diálogo de alto nivel que ha fortalecido la cooperación entre las comunidades fronterizas dando un marco jurídico a iniciativas de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil organizada, promoviendo la coparticipación, corresponsabilidad y cofinanciamiento de estrategias de desarrollo integral trinacionales en la Región del Trifinio.
- . Capacidad de articular y convocar a distintos actores de cooperación y financiamientos externos. Las mancomunidades han sido líderes en la generación de proyectos y en la búsqueda de financiamientos en el espacio de cooperación triangular, pero a su vez han sabido mantener su autonomía y protagonismo a la hora de formular, ejecutar y gestionar los proyectos.
- . Articulación de los ODM (superación de la marginalidad y la pobreza de las zonas y municipios fronterizos) con objetivos socio-culturales que privilegian la generación de una identidad común a través de la co-participación, co-responsabilidad y co-financiamiento.
- . Desarrollo de iniciativas de cooperación técnica para la creación de políticas públicas descentralizadas y trinacionales a través de estrategias de CSS intermunicipal que van más allá del comercio y la economía de escala.
- . Integración de contenidos como el desarrollo sustentable, el desarrollo territorial y la cohesión social gracias al intercambio con actores externos y la participación en proyectos como, por ejemplo, en el marco del programa URB-AL III.

La experiencia del Plan es sin duda un ejemplo de cooperación descentralizada e integración intermunicipal trinacional dentro de AL, cuyos principales factores de éxito están dados por la complejidad de articulaciones que propone en múltiples niveles y la incorporación de una pluralidad de actores para la coordinación de políticas, fondos de financiación y para el manejo de recursos compartidos en el territorio. El principal aprendizaje y desafío de esta experiencia es justamente coordinar una cooperación que se efectúa en dos vertientes o ámbitos de acción: intergubernamental e intermunicipal, puesto que ambos campos de acción generan actividades de desarrollo local a través de dinámicas diferentes.

Otra importante lección es la utilidad estratégica de generar una región común que permite una gestión integrada de los fondos de financiación para el desarrollo de la zona, provenientes de diversos donantes internacionales; de esta manera, no sólo se trata de evitar la duplicación y la dispersión excesiva de fondos, sino también de alcanzar una masa crítica de recursos para la gestión unitaria de los problemas de la zona. Aunque, en este aspecto, aparece también como punto crítico la débil capacidad institucional de los municipios y la falta de correspondencia entre sus competencias teóricas y los recursos disponibles (provenientes del nivel central); una cuestión necesaria de fortalecer mancomunadamente.

Finalmente, cabe destacar que el papel de los municipios y las mancomunidades no es sólo relevante para ofrecer una respuesta conjunta a los desafíos sociales y económicos de la región, sino también a nivel simbólico: la compleja geografía de las mancomunidades contribuye a representar la imagen de una región multi-escalar, fluida y sin fronteras. Las oportunidades concretas de cooperación entre municipios que las mancomunidades ofrecen, junto con el significado simbólico que esta cooperación tiene, contribuyen al mantenimiento de la paz, al proceso de integración regional y al inicio de un proceso de desarrollo dinámico compartido.

2. Cooperación triangular directa, proyecto de subvención CE (Santa Fe, Argentina, y Valparaíso, Chile)

Para analizar las experiencias de cooperación que se dan en el marco de convocatorias de proyectos es fundamental revisar las bases de licitación, puesto que éstas determinan en gran medida los contenidos y enfoques de los proyectos, además de los actores participantes, los cuales deben adecuarse a las exigencias de los programas de subvenciones para ser seleccionados y financiados.

En este marco, interesa revisar las oportunidades y desafíos que este tipo de convocatorias presentan para el desarrollo de experiencias de CSSD; más allá de reflexionar sobre los objetivos y actividades del proyecto mismo, se vuelve relevante analizar hasta qué punto se promueven relaciones horizontales de cooperación a corto y mediano plazo.

De este modo se revisará el caso específico del proyecto "El comercio minorista de proximidad como factor de desarrollo" presentado por la ciudad Argentina de Santa Fe y que tiene como socio de la acción a la ciudad chilena de Valparaíso. Se analizarán las modalidades de cooperación propuestas, los enfoques y contenidos, así como la participación y roles de los actores locales y de la sociedad civil en la acción, para finalmente reflexionar sobre las posibilidades que dicho proyecto abre hacia la cooperación descentralizada entre estas dos ciudades.

Cabe mencionar también que para la realización de dicho análisis se solicitó la colaboración de la Agencia de Cooperación, Inversión y Comercio Exterior Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe, que facilitó información y elaboró un documento explicativo de la experiencia que ha sido utilizado como una de las principales fuentes para este estudio.

Modalidades de cooperación y prioridades de la convocatoria

En este caso específico, el proyecto fue presentado al fondo de la CE de 2009 del programa "*Non-State Actors and Local Authorities in Development Actions in partner countries (Multi-country)*" dirigido a gobiernos locales. Esta convocatoria tiene la característica de ser multipaís, por lo cual la acción tiene que desarrollarse con socios (autoridades locales y/o actores no estatales) establecidos en diversos países, quienes deben participar en el diseño y ejecución de la acción.

Este programa está dirigido en forma explícita a acciones que se realicen en países en desarrollo, de los cuales, en el presupuesto de 2009, se preveía un financiamiento máximo de 22% del total a países de AL correspondiente a 2.830.000 de euros, donde cada acción debía contemplar un costo mínimo de 500.000 y un máximo de 2.000.000 de euros.

Es importante revisar los objetivos de la convocatoria en clave de cooperación al desarrollo descentralizada para determinar hasta qué punto estas responden a una visión innovadora y más horizontal de dichas relaciones.

En términos generales, la convocatoria de proyectos multi-país tiene por objetivo apoyar las acciones propuestas por autoridades locales destinadas a promover una sociedad más incluyente y empoderada en los países socios. Estas acciones deben tener un enfoque global, carácter multi-país y comprenden actividades destinadas a mejorar la capacidad de las autoridades locales de los países participantes en la toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional. Es relevante destacar que todas las acciones deben incluir la creación de capacidades.

En la guía de la convocatoria⁶⁹ se da prioridad a acciones tales como:

- planificación territorial, uso del suelo, agua y saneamiento, gestión de residuos, planificación estratégica urbana, transporte público, prevención de riesgos, finanzas locales y otros servicios sociales públicos como la atención primaria de salud, educación, cultura y medio ambiente (o cambio climático). Se presta especial atención a acciones que prevén la prestación de servicios innovadores y en lugares de difícil acceso, así como a acciones destinadas a luchar contra la pobreza urbana, en particular mediante el apoyo a los intercambios de experiencias de las Autoridades Locales en la gestión de las áreas metropolitanas;
- desarrollo y fortalecimiento de redes entre las autoridades locales y otros actores locales, tales como organizaciones locales no gubernamentales, empresas locales, fundaciones, sindicatos, universidades, hospitales y asociaciones de agricultores, migrantes, juveniles y deportivas, entre otras. Se presta especial atención a acciones que promuevan la cooperación entre autoridades locales y asociaciones no gubernamentales a través del diálogo, la formulación de políticas, implementación y monitoreo iniciativas;
- fortalecimiento de capacidad de las autoridades locales y asociaciones de gobiernos locales a nivel nacional, regional e internacional para aumentar su participación en los procesos de descentralización, aumentar la participación del gobierno local en las estrategias para alcanzar los ODM, desarrollar programas de ayuda más eficaz, así como medidas encaminadas a incrementar el reconocimiento de las autoridades locales como socios en el desarrollo regional y en las políticas de integración;
- fortalecimiento de los vínculos, sociedades, asociaciones y redes (Norte-Sur y Sur-Sur) entre las autoridades locales, especialmente en lo que respecta a las asociaciones o redes transnacionales en los países socios.

En coherencia con lo anterior, las acciones deben tener un carácter global y multi-país o regional y deben tener lugar en al menos dos países socios, dando prioridad a las acciones que incorporan a "países menos desarrollados", según lo definido por la OCDE en la lista del CAD de receptores de AOD.

Además la convocatoria impone un formato específico de presentación de las propuestas y explícita que en el caso de que los solicitantes sean autoridades locales de países externos a la Unión Europea, las acciones serán financiadas como máximo en un 90% donde el 10% restante debe ser co-financiado por los participantes u otros organismos externos a la CE.

Proyecto "El comercio minorista de proximidad como factor de desarrollo"

Dicho proyecto fue presentado a la convocatoria 2009 por la ciudad de Santa Fe en calidad de solicitante y responsable de la acción ante la CE, siendo seleccionado para su ejecución, la cual tiene una duración de 36 meses (2009-2012) y un costo de 1.070.626 euros. El único socio de la acción es la ciudad de Valparaíso, principal ciudad-puerto de Chile.

Su objetivo general es el fortalecimiento y revitalización del comercio minorista de proximidad como factor de desarrollo económico, social y cultural. Los objetivos específicos se refieren a revitalizar un mercado municipal, incorporar una tecnología de gestión para el formato comercial "Mercado Minorista", y transferir y generalizar el formato en otras ciudades.

69. Número de referencia EuropeAid/127764/C/ACT/Multi disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?do=publi.welcome&nbPubliList=15&orderby=upd&orderbyad=Desc&searchtype=RS&aofr=127764>

En el documento elaborado por la Agencia de Cooperación, Inversión y Comercio Exterior Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe se señalan como antecedentes de dicho proyecto algunas problemáticas presentes en la ciudad como la *“falta de cohesión que se refleja en un índice de pobreza que se ubica por encima de la media nacional”*, y también en el alto porcentaje de trabajadores informales, que representan el 40% de los asalariados, y que por esta razón no tienen cobertura social ni jubilatoria. Además se hace referencia a una serie de causas intrínsecas que han llevado al *“abandono de importantes espacios urbanos ubicados en los centros históricos, entre ellos los Mercados Municipales, cuyo origen en la ciudad de Santa Fe se remite a los últimos años del siglo XIX”*.

Se afirma también que *“la pérdida de cohesión social, interpretada como una pérdida de fortaleza de los vínculos sociales, de los lazos de pertenencia y la carencia de una comunidad de principios de cooperación que permitan definir futuros posibles para todos, tiene como causas y consecuencias la pobreza e indigencia, una profunda inequidad en el ingreso y en las oportunidades de acceso al trabajo, la educación y la salud, un a desconfianza en las instituciones y una conducta individualista”*.

Modalidades de cooperación

Dado el formato de convocatoria de proyectos de la CE, esta experiencia se enmarca dentro de la modalidad de cooperación triangular que contempla, en este caso, la participación directa en la gestión de la acción de dos gobiernos locales en calidad de socios, que son apoyados financieramente por la CE quien no participa directamente en la acción y se constituye como un donante observador de la iniciativa con un rol administrativo de apoyo y fiscalización del proceso y sus resultados.

Esta subvención supone la firma de un contrato vinculante por parte del socio solicitante, en este caso la ciudad de Santa Fe y la entidad financiera donante de la CE. Sin embargo, cabe mencionar que *“se firmó un documento de colaboración entre la Municipalidad de Santa Fe y la de Valparaíso en enero de 2010, donde se establecieron los compromisos que se debían cumplir, que básicamente implicaba la contratación de dos consultores en Valparaíso que cumplirían tareas administrativas y de coordinación entre los distintos actores del proyecto Mercado de Valparaíso, ya que el mismo era financiado por medios diferentes a nuestra acción”*. Aquí vale la pena destacar dos cuestiones, por una parte que a partir del proyecto se consolida una relación de cooperación que, aunque limitada en el tiempo y acotada a la finalidad del proyecto, abre un espacio de intercambio recíproco entre las dos ciudades. Por otra parte, refleja un proyecto que incorpora sinergias entre acciones independientes en dos ciudades, financiadas por distintos organismos pero que prevén la puesta en común del proceso y sus resultados. En específico, en este último punto se hace referencia al proyecto URB-AL de recuperación del mercado y su entorno, presentado y ejecutado por Valparaíso junto a otros socios, cuyos resultados son considerados relevantes en esta nueva acción.

Finalmente cabe mencionar que el proyecto incorpora acciones encaminadas a generar relaciones de cooperación descentralizadas a nivel regional a través de la transferencia de capacidades e intercambio de experiencias que abren la posibilidad de dar sostenibilidad a la acción a largo plazo a través de la promoción de modalidades de CSSD en AL. *“Con la actividad de transferencia se pretende sentar las bases para iniciar la formación de una red de municipios vinculados a la temática de los mercados municipales, en primer lugar con Valparaíso – Santa Fe - Montevideo. El objetivo de esta red será intercambiar experiencias e información que permitan demostrar las ventajas de contar con mercados municipales, en lo que se refiere a provisión de productos frescos, precios adecuados para el consumidor, lugares de socialización y encuentro de vecinos, atractivo turístico, embellecimiento de la trama urbana, conservación del patrimonio histórico de la ciudad, etc.*

Una vez iniciada esta red se podrá plantear una estrategia para incluir a los demás países del MERCOSUR y a otros municipios latinoamericanos interesados en esta temática.”

Enfoques y contenidos

Indudablemente el proyecto adopta una visión más amplia de desarrollo que no se reduce sólo al crecimiento económico a pesar de trabajar directamente con el comercio minorista, si bien esto puede deberse a los requerimientos de la convocatoria, a lo largo de todo el proyecto se manifiesta un interés social y cultural más amplio que da cuenta de la visión del municipio, que desde una política progresista considera *“...un equilibrio con otros fines sociales, culturales, medioambientales, en un marco de sostenibilidad del comercio en los mercados municipales. Así por ejemplo, es un objetivo de mercado municipal moderno el convertirse en un instrumento difusor de la responsabilidad y sensibilización social a través de actividades de carácter social y solidario como actividades cívicas, culturales, inmigración, comercio justo, etc.”*

Además, la experiencia adopta explícitamente el enfoque de la cohesión social que incluye tanto acciones para la reducción de la pobreza como para el mejoramiento de la calidad de vida y participación al desarrollo de distintos actores locales públicos y privados. En este sentido, una de las razones que justifican la acción, además de la revitalización del comercio y la economía, son la promoción de espacios culturales y cohesión social *“la existencia de los mercados municipales va más allá de su importancia como un centro de actividad empresarial y provisión de víveres y productos no alimenticios para el consumo diario. Estos mercados también son un espacio de intercambio cultural y cohesión social, que hacen que su supervivencia, fortalecimiento y modernización sea aún más importante”*.

A su vez se incluye el enfoque de desarrollo territorial atendiendo a las necesidades de ambos municipios los cuales coinciden en la necesidad de revitalizar espacios públicos deprimidos, barrios y cascos históricos, con el fin de generar nuevas dinámicas que fortalezcan la vida ciudadana y el desarrollo comercial. Por ejemplo, desde Santa Fe se destaca que la recuperación del mercado, actualmente abandonado, *“contribuirá a mejorar la seguridad de los vecinos y transeúntes que circulen en la zona. Su reapertura permitirá potenciar la zona no sólo como centro comercial, sino también como centro de servicios, culturales, de ocio y turismo, mejorando sus atractivos y accesibilidad. Esto es así porque el funcionamiento del Mercado facilitará la instalación en su zona de influencia de nuevos emprendimientos vinculados a servicios para el comercio, tales como bancos, financieras, entregas a domicilio, bares, restaurantes, sitios de esparcimiento y recreación, nuevas oficinas públicas y privadas, entre otros”*. A su vez, desde Valparaíso, se ha trabajado en torno al Mercado Puerto para fortalecer el tejido social y urbano de los barrios pertenecientes a los centros históricos de las ciudades-puerto *“con una metodología de gerencia de barrios que reinstala la reflexión respecto al barrio como núcleo productivo de expresión ciudadana, cohesión social y desarrollo sustentable”*.

Otro enfoque que se incluye en la acción es el fortalecimiento institucional y de las capacidades municipales en la gestión y apoyo a los mercados, en este sentido *“...se espera generar un equipo de profesionales con conocimientos en la temática referida a la distribución minorista y al formato comercial mercado municipal”*, invirtiendo en la formación de equipos con nuevas funciones que no se limiten a tareas de control o administración sino que se orienten a colaborar activamente en la gestión de los espacios vinculados al comercio tradicional existentes en las ciudades. En este sentido se incluyen actividades de formación específica para el personal municipal con el objetivo de profesionalizar su acción.

Al mismo tiempo, se incorporan enfoques orientados a la transferencia de capacidades y conocimientos a otros gobiernos locales de lo que se denomina “formato comercial Mercado Municipal”, la idea en este sentido es que los resultados del proyecto sean compartidos con otros: *“será posible replicar la experiencia de Santa Fe y de Valparaíso en la utilización del formato comercial mercado municipal como política para el fortalecimiento y revitalización del comercio minorista de proximidad en otras ciudades latinoamericanas que posean dicho objetivo”*, así se plantea una estrategia que permita consolidar un programa que permita a nuevos actores adoptar, atendiendo a las particularidades de cada territorio, un modelo de gestión ya probado y utilizado.

Por último, se integran contenidos relacionados con el enfoque de género y con la gestión ambiental haciendo eco a dos de las prioridades temáticas de la convocatoria.

Actores y roles

Respecto a los actores, en el documento elaborado por la Agencia de Cooperación de Santa Fe, se propone una reflexión interesante que encuadra los roles en el marco de los nuevos enfoques y modelos de cooperación al desarrollo desde lo local: *“La incorporación de la actividad internacional en la gestión urbana implica no solo dotarla de contenido, metas y espacios institucionales propios. También requiere la definición y el desarrollo de estrategias de internacionalización de la ciudad. La participación directa de los gobiernos subnacionales en el sistema de cooperación internacional- facilitada por la cooperación descentralizada- y la constitución de redes de ciudades se presentan como dos de los mecanismos de internacionalización más utilizados por las ciudades”*.

Esta visión es relevante en tanto enmarca un proyecto específico en una estrategia más integral y transversal de los gobiernos locales, los cuales a pesar de tener escasos recursos y de verse limitados por los marcos de ciertas convocatorias y financiamientos externos, se orientan a generar políticas más a largo plazo que permitan a los gobiernos locales convertirse en actores y motores de nuevas dinámicas de cooperación al desarrollo y no meros receptores de las mismas.

Así, se explicita también que a través del proyecto Mercado Norte y de la Agencia de Cooperación creada en 2011, *“el municipio de Santa Fe busca dinamizar su relación con otras ciudades incrementando su participación en espacios como Mercociudades”*.

Si bien es claro el protagonismo de Santa Fe como líder de la acción en tanto beneficiario directo, gestor del proyecto y ejecutor del financiamiento dado por el donante europeo, vale la pena reflexionar sobre el rol del gobierno local socio, en este caso la ciudad de Valparaíso, puesto que en este tipo de proyectos muchas veces la formación de patneriados responde a las prioridades de las licitaciones y no necesariamente a las prioridades de los propios gobiernos locales. Al mismo tiempo, cabe analizar el riesgo de que algunos socios tengan una participación meramente nominal o secundaria en las acciones, sea porque no comparten plenamente los objetivos del proyecto o porque reciben, en muchos casos, un menor porcentaje de financiamiento respecto del socio solicitante.

La municipalidad de Santa Fe explicita que la principal motivación para buscar un socio fue que el programa de convocatoria lo exigía como requisito. Esto motivó a comenzar un proceso de búsqueda de un partner idóneo, para lo cual se hizo referencia a las colaboraciones previas realizadas la ciudad en el marco del URB-AL III, donde se había presentado el proyecto previamente pero a la cual no pudieron participar por razones de tiempo. En este sentido, se contactó primeramente a las ciudades de Montevideo (Uruguay) y Santa Tecla (El Salvador) pero ambas rechazaron la propuesta porque ya participaban como socios en otras acciones y porque también estaban presentando proyectos desde sus municipios. *“Posteriormente se realizó el contacto con la ciudad de Valparaíso, Chile, que ya había desarrollado acciones comunes con la ciudad de Rosario, que se encuentra a 160 km de Santa Fe y pertenece al mismo Estado Provincial”*.

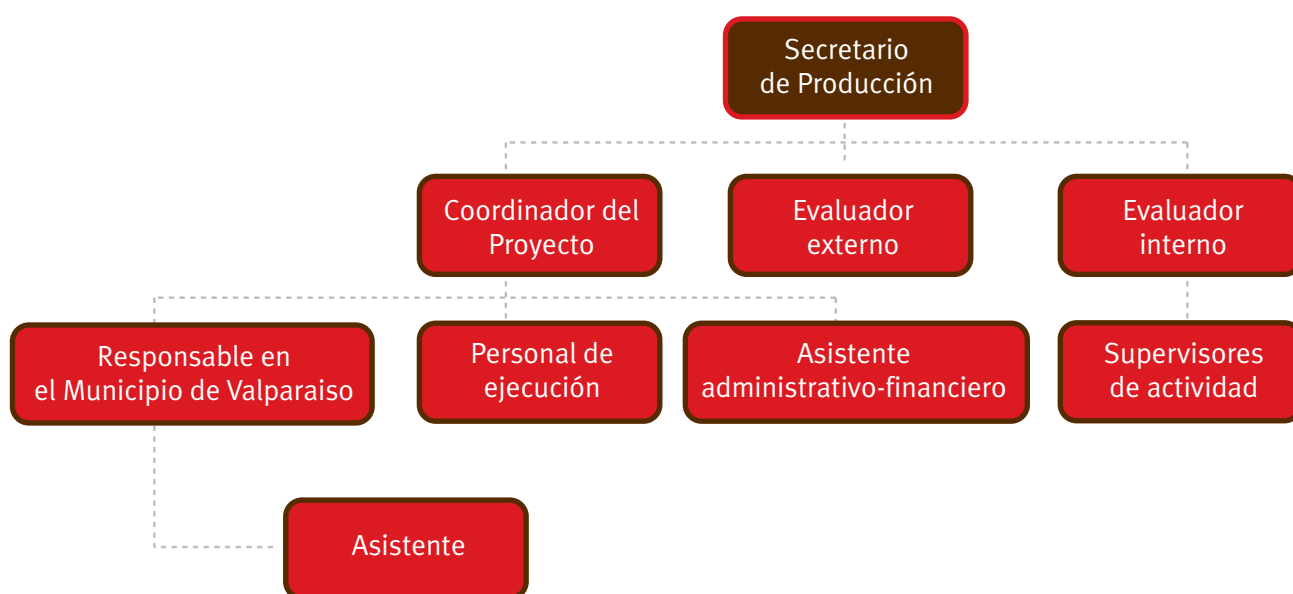
De esta manera, la búsqueda de un socio para la acción permitió iniciar una colaboración nueva de dos entidades locales que si bien no habían cooperado directamente compartían características e intereses comunes respecto a los mercados minoristas. En este sentido, vale la pena destacar que Valparaíso ya contaba con un proyecto que involucraba a las autoridades locales, regionales y nacionales para revitalizar el Mercado-Puerto. Es decir, a pesar de que Valparaíso no fuera la primera prioridad como socio, la necesidad de contar con uno motivó un encuentro y una valorización de las experiencias de ambas localidades en un tema de interés común.

Lo anterior determinó que el socio fuera un aliado pertinente con el cual es posible proyectar acciones que van más allá de los objetivos y acciones específicas del proyecto. Además, la experiencia de Valparaíso en la temática le permite a dicha ciudad asumir un mayor protagonismo y dar apoyo a las acciones de Santa Fe a través del intercambio de aprendizajes, visiones y experiencias anteriores, lo que dio lugar a la firma de un convenio de colaboración entre los dos municipios.

De este modo, si bien la mayor parte del financiamiento de la acción se ejecuta en la ciudad de Santa Fe (aproximadamente un 70%), Valparaíso tiene un rol activo en el intercambio de capacidades contando además con el respaldo de una acción que está en sintonía con un proyecto propio, lo cual evita sobrecargar a las instituciones con actividades que van más allá de sus prioridades como suele ocurrir con otros proyectos de esta naturaleza.

Además, la acción contempla la colaboración de otras ciudades latinoamericanas, específicamente de Montevideo (Uruguay) quien tiene un rol de asesor general de la puesta en marcha del Mercado en Santa Fe, esta colaboración si bien no esta formalmente incluida como asociación dentro del proyecto, da cuenta de que la experiencia considera relevante la participación de otros actores locales que poseen experiencias en la materia y con los cuales ya existen prácticas de cooperación y que además fortalecen el objetivo de transferencia de la acción y formación de una red en torno a la temática en AL.

Cabe mencionar también los roles de los distintos actores municipales. En primer lugar, la coordinación del proyecto recae en el municipio solicitante, específicamente en el gabinete de la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Santa Fe. De acuerdo a lo señalado en el Anexo A de la aplicación del proyecto⁷⁰, el organigrama es el siguiente:



Es importante que la responsabilidad del proyecto recaiga en entidades internas al municipio puesto que de este modo se asegura que efectivamente exista un involucramiento activo del personal y se fortalezca la institucionalidad, y si bien en este caso se contrató un coordinador externo, éste depende del municipio y está en permanente relación con el ente responsable interno. Esta cuestión es clave porque en muchos proyectos se suelen externalizar la mayor parte de las actividades, lo cual si bien se sustenta muchas veces en la sobrecarga laboral del personal municipal corre el riesgo que el impacto de las acciones no se vea reflejado en aprendizajes internos y no tenga impactos significativos en la institucionalidad local. El responsable del proyecto del municipio socio, a su vez, participa desde el inicio hasta la finalización de la acción y mantiene un contacto directo con el coordinador, actuando como agente crítico de todo el proceso y contraparte técnico-administrativa.

70. El proyecto presentado a la convocatoria se encuentra disponible en:
http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/mercado_norte/Proyecto_CE_-_Mercados_Municipales.pdf

Al mismo tiempo, el proyecto contempla tanto un evaluador interno como uno externo, lo cual constituye un aspecto positivo en tanto permite llevar a cabo una evaluación de proceso que permita ir modificando la acción de acuerdo a las necesidades específicas de los beneficiarios, así como contar con evaluaciones externas de resultado e impacto que permitan medir de manera más objetiva las acciones desarrolladas, otorgando mayor credibilidad a la hora de compartir y transferir conocimientos a otros territorios. Finalmente, es importante relevar el rol y la participación de los beneficiarios de la acción y de la sociedad civil en general, cuestión que en este tipo de proyectos es fundamental para consolidar las acciones a nivel territorial. Si bien los beneficiarios directos de la acción son los comerciantes y emprendedores de la zona del mercado, el proyecto pretende también para los productores, consumidores, prestadores de servicios vinculados al comercio y ciudadanía en general de ambos municipios. En este sentido, se contemplan dos instancias fundamentales de participación directa de la ciudadanía en el proyecto del Mercado Norte de Santa Fe:

- Comisión de Amigos del Mercado, la cual tiene un carácter consultivo no vinculante, es decir que canalizará las inquietudes provenientes de la comunidad en relación al funcionamiento del Mercado y las elevará al Ejecutivo Municipal para su consideración. En ella están representados los comercios minoristas de la zona aledaña al Mercado, los comerciantes del mercado titulares de los puestos, los productores de las mercaderías que se ofrecen, la Asociación Vecinal más cercana al mercado.
- Consejo Regulador, encargado de definir las acciones a realizar en el Mercado y de hacer la auditoría de su presupuesto. Constituido por representantes del Ejecutivo Municipal, Honorable Concejo Municipal, inquilinos de los locales exteriores e interiores del Mercado, Gobierno de la Provincia de Santa Fe y Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

A su vez, en el municipio de Valparaíso se contempla la interacción de entidades similares y la identificación de instituciones idóneas para el cumplimiento de dichos roles.

Lecciones para la CSSD

Un aprendizaje importante de esta experiencia es que las convocatorias de proyectos pueden ser un aporte para el impulso de estrategias de CSSD. En este caso, justamente se solicita la cooperación de al menos dos gobiernos locales de diferentes países en desarrollo, lo cual, a nivel formal, propone una base para el inicio de una colaboración que, aunque acotada y con fondos limitados, pone en relación a dos municipios latinoamericanos.

Además, se abre un camino desde la cooperación triangular hacia la cooperación bilateral directa, cuestión que refuerza la idea de que la modalidad de cooperación triangular puede ser un paso intermedio que va desde la cooperación Norte-Sur hacia la CSS.

Otra ventaja de estas convocatorias, como movilizadoras de prácticas de CSSD, es que el rol del donante es secundario, lo cual otorga protagonismo y responsabilidad a los socios beneficiarios y estimula el establecimiento de una relación de intercambio recíproco y horizontal entre ambos. Sin embargo, esto muchas veces puede darse sólo a nivel formal y en la práctica pueden constarse importantes asimetrías en los niveles de participación de los socios. Afortunadamente, en este caso específico de cooperación entre Santa Fe y Valparaíso, se ha constatado una participación activa de ambos actores, lo cual está dado principalmente por el interés común en la temática del proyecto y por la pertinencia de la misma respecto de la realidad y experiencia de ambas ciudades.

Se destaca como aspecto positivo que esta experiencia haya sido capaz de articular su acción con otros proyectos ya realizados, como es el caso del proyecto URB-AL de recuperación del puerto de Valparaíso, lo cual da cuenta de que si bien un proyecto es acotado en el tiempo, puede generar sinergías tanto con experiencias pasadas como con proyectos futuros. En este último sentido, se destaca la planificación de actividades con otras ciudades del Mercosur involucradas en la acción, como el caso de Montevideo, lo cual otorga un carácter multilateral y regional a la CSSD propuesta por el proyecto.

Finalmente, y dadas las especificidades de la convocatoria, la acción va más allá del enfoque de desarrollo económico a pesar de focalizarse en el comercio minorista, incorporando nociones de cohesión social, desarrollo territorial, fortalecimiento institucional y transferencia de capacidades. Aquí vale la pena preguntarse hasta qué punto dichos contenidos son realmente pertinentes para los gobiernos locales latinoamericanos o son más bien “imposiciones” de las convocatorias que tienen poco anclaje en la realidad territorial de los municipios. Pues bien, a partir de esta experiencia concreta, es posible advertir que dichos contenidos ya forman parte del vocabulario común de los gobiernos locales y que existe una real apropiación de ellos, que permite diagnosticar los problemas no sólo a nivel productivo y económico sino también a nivel social y relacional; lo cual da mayor calidad a los proyectos y permite, como en este caso, incorporar en forma activa a la sociedad civil en las iniciativas, permitiendo multiplicar sus resultados.

Si bien esta es una experiencia aún en curso, existen buenas razones para pensar que la colaboración que se inició a partir de esta convocatoria específica tenga impactos en el mediano y largo plazo, pues ha facilitado el encuentro de dos ciudades que comparten problemáticas y prioridades, y que además cuentan con experiencia acumulada en materia de colaboración y cooperación descentralizada con otras ciudades europeas y latinoamericanas. El punto crítico, sin embargo, es que se genere dependencia de los fondos y convocatorias externas y no se generen mecanismos de cooperación más autónomos e independientes, en particular, a mediano y largo plazo.

3. Cooperación multilateral de ciudades del Mercosur: La experiencia de Mercociudades y dos importantes iniciativas

A continuación se revisará la experiencia de Mercociudades, principal red de municipios del MERCOSUR y referente destacado en los procesos de integración de América del Sur. Esta organización fue creada en 1995 por iniciativa de autoridades locales de la región, actualmente cuenta con 261 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú y Colombia, en las cuales se estima que viven más de 80 millones de personas.

Mercociudades constituye una experiencia innovadora que puso al centro de los procesos de integración regional a las ciudades y gobiernos locales, y que se planteó como objetivo general fortalecer la cooperación horizontal de dichos organismos descentralizados en el marco del MERCOSUR.

Como hemos visto, las redes plantean acciones a largo plazo pero también se alimentan de proyectos e iniciativas concretas acotadas en el tiempo que dan vida y dinamismo a la asociación. En este sentido, se analizarán brevemente los antecedentes de esta red de ciudades, los modelos de cooperación que propone, los enfoques y actores, para posteriormente analizar una experiencia de cooperación concreta en materia de derechos humanos, el proyecto “*Estado + Derechos*”. Finalmente, interesa subrayar brevemente algunos liderazgos que se están encaminando hacia la implementación de modalidades de CSSD, como el caso del “Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur” puesto en marcha por Brasilia en febrero de 2012.

Antecedentes de la red

En marzo de 1995, durante la realización del Seminario “*Mercosur: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades*”, organizado en Asunción por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas-Subregión Cono Sur, los alcaldes participantes comenzaron a idear la conformación de una asociación de ciudades. La Declaración de Asunción, emitida en esa oportunidad, manifestó la voluntad de los alcaldes de crear una asociación de Ciudades del MERCOSUR y el deseo de participar activamente en la construcción de un proceso de integración regional.

En julio del mismo año, los jefes de gobiernos locales firmaron el "Compromiso de Porto Alegre" donde expresaron su aspiración de profundizar el protagonismo de las ciudades en el proceso de integración. En ese documento se definieron también las características principales que tendría la nueva organización de ciudades y se estableció un plazo para la fundación de la misma.

Finalmente, en noviembre de 1995, se realizó en la ciudad de asunción la I Cumbre de Alcaldes, Intendentes y Prefeitos donde se firmó el Acta Fundacional de Mercociudades. Las ciudades fundadoras fueron: Asunción (Paraguay), Rosario, La Plata, Córdoba, Buenos Aires (Argentina), Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Río de Janeiro, Brasília, Salvador (Brasil), y Montevideo (Uruguay).

Posteriormente, en la VIIIª Cumbre de Asunción (septiembre de 2002), Mercociudades acordó impulsar cinco líneas estratégicas:

- a) Complementación productiva de las economías locales;
- b) Desarrollo de infraestructura para la integración;
- c) Estrategia de integración fronteriza;
- d) Desarrollo de compensaciones ante los desequilibrios regionales;
- e) Creación de instrumentos de financiamiento y fomento al desarrollo.

Estas orientaciones fueron ratificadas por la IXª Cumbre de Montevideo en septiembre de 2003, en forma concomitante al relanzamiento del Mercosur. En esa instancia, los jefes de gobierno de las ciudades centraron sus debates en torno al papel de las metrópolis en el proceso de reactivación económica de la región.

Finalmente, cabe mencionar como antecedente y entidad de referencia de Mercociudades en el MERCOSUR al Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR que fue creado en diciembre de 2004 durante la reunión del Consejo del Mercosur de Belo Horizonte. Esta instancia sustituye a la antigua Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) y tiene como finalidad: *"estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del Mercosur"* (Art. 1 Resolución 41/04).

La creación de este Foro Consultivo ha constituido una reivindicación de la institucionalización de la participación fundamental de las ciudades en el proceso de integración regional, el cual queda instalado definitivamente en 2007, en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR de Río de Janeiro.

Modalidades de cooperación

En primer lugar, es importante señalar que Mercociudades propone una modalidad de cooperación descentralizada multilateral permanente, basada en estatutos y reglamentos contruidos colectivamente y aprobados por los miembros. Es decir, como red, propone una institucionalidad y marco para la cooperación, la cual tiene como objetivo, entre otras cosas, *"...promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región"*.

Esta modalidad de cooperación se sustenta en la autonomía y autogestión de los miembros, los cuales, al asociarse, se comprometen a realizar un aporte financiero anual vinculante que permite sostener la red, la cual si bien incorpora donaciones y apoyos financieros de otras entidades y organismos internacionales no depende exclusivamente de ellos para su funcionamiento, lo cual además legitima su rol como actor autónomo y relevante en el ámbito de la CSSD en AL.

Además, Mercociudades incorpora modalidades de cooperación basadas en la convocatoria de propuestas, las cuales se traducen en proyectos que si bien incorporan entidades financieras ajenas a la red, son gestionadas en forma directa a través de distintas instancias como la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Técnica y las Unidades Temáticas.

Esta red es un ejemplo de cooperación y coordinación entre los gobiernos locales, dentro de la cual se promueven intercambios de conocimiento a través de reuniones en las que los municipios miembros intercambian experiencias, plantean problemas comunes a nivel local y buscan soluciones sustentables para ellos. *“La promoción y el acompañamiento de procesos de innovación y capacitación es un aspecto a destacar del funcionamiento de la red. La materialización de estos beneficios se da a través de la formulación de políticas públicas a partir del conocimiento adquirido, y en algunos casos la articulación de políticas públicas entre algunos de los municipios miembros. Además de los beneficios que reporta a los municipios, desempeña un importante papel en el fortalecimiento y democratización del Mercosur. En este sentido, podemos destacar dos aspectos de la democratización de este proceso de integración sudamericano: en primer lugar, la ya mencionada jerarquización en la agenda regional de temas de relevancia local; en segundo lugar, la promoción de la participación ciudadana”*⁷¹.

Es posible apreciar que dicha modalidad de cooperación genera espacios para una participación ciudadana más horizontal, basada en el protagonismo del espacio local, lo cual redundaría hacia una mayor democratización a nivel regional. Además, es relevante destacar que esta iniciativa ha contribuido a que *“El Mercosur, paulatinamente, deja de ser un ámbito de integración únicamente estatal para albergar a los gobiernos locales como actores relevantes. Esta revalorización de lo local es parte de un proceso de generación de una nueva institucionalidad con contenido social, en la que lo económico no es el principal valor”*⁷².

En síntesis, la modalidad de cooperación descentralizada propuesta en el marco de esta red constituye una estrategia basada en la multilateralidad a nivel de los gobiernos locales, los cuales buscan alcanzar beneficios mutuos. *“Los beneficios de este tipo de iniciativas de cooperación (...) se traducen en la posibilidad de adquirir conocimiento al compartir experiencias exitosas, pero también resulta una estrategia de inserción internacional de los municipios”*⁷³. De este modo, la actuación concertada de los municipios de la región en el marco del Mercosur da cuenta de una transformación de los modelos clásicos de cooperación inspirados en un modelo de gobernanza con eje en lo social.

Enfoques y contenidos

El principal enfoque que ha adoptado la red Mercociudades es la integración regional a través de la cooperación descentralizada que aporta nuevos contenidos a la alianza del Mercosur. Así, el primer objetivo que se plantea es “favorecer la participación de las ciudades en la estructura del MERCOSUR persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia”. Este ha sido un aporte innovador importante a los procesos de integración que en general han sido liderados por los estados nacionales en AL. Esta es una estrategia que, a la vez, ha amplificado la resonancia internacional de los problemas que enfrentan los gobiernos locales y de la necesidad de incorporarlos en los procesos de toma de decisiones en torno a la cooperación y el desarrollo.

Al mismo tiempo, fomentar la formación de redes de municipios al interno de Mercociudades persigue el objetivo de una mayor incidencia política de los gobiernos locales, lo cual se ve reflejado en dos de sus objetivos, por una parte “impulsar la adopción de políticas que adecuen los proyectos locales al nuevo espacio regional”, y por otra, *“impulsar la creación de unidades técnicas intermunicipales, con representación integrada, para la planificación y el desarrollo de proyectos comunes y regionales”*.

71. “Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011”.

72. “Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011”.

73. “Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011”.

Este enfoque de integración está orientado también a combatir la desigualdad social de la región a través de la democratización de las políticas y la participación activa de la ciudadanía desde el ámbito local.

En el Plan de Trabajo 2012 se explicitan la visión y misión de la red que, a su vez, determinan los objetivos y prioridades temáticas. La misión de Mercociudades es *“potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar de los ciudadanos de Sudamérica”* y la visión la constituyen *“ciudades integradas, inclusivas y participativas”*.

Siguiendo lo anterior se plantean objetivos a mediano y largo plazo que incluyen:

- Mejorar la calidad de vida en las ciudades;
- Legitimar la representación institucional;
- Incidir en la agenda política del Mercosur;
- Crear políticas conjuntas entre las ciudades;
- Estimular el intercambio de experiencias.

Dentro de la priorización temática para el presente año se encuentran la integración productiva, la integración fronteriza y la construcción de ciudadanía regional.

A su vez, los principales contenidos trabajados a través de las Unidades Temáticas (14 en total) son: autonomía y gestión municipal; ciencia y tecnología; cooperación internacional; cultura; desarrollo económico local; desarrollo social; desarrollo urbano; educación; género; medio ambiente; derechos humanos y turismo.

Para efectos del presente estudio, una de las unidades temáticas más relevantes es aquella relacionada con cooperación internacional que se focaliza en cooperación descentralizada, al respecto es importante reconocer que esta unidad se constituyó en 2010 y, por lo tanto, se encuentra aún en un proceso de reflexión y formación lo que dificulta el análisis de experiencias concretas y proyectos emanados de ella. No obstante lo anterior, vale la pena subrayar las reflexiones surgidas a partir del Foro de Alto Nivel de Busán que motivaron una serie de discusiones preparatorias en las cuales se avanzó en una visión regional innovadora de la CSSD que cuestiona el paradigma clásico de desarrollo que se remite a variables meramente económicas. *“Los países que integramos la red de Mercociudades, nos encontramos en la categoría de Renta Media, por lo que debemos trabajar para fomentar nuevas modalidades de cooperación. Este fenómeno de clasificación de los países según su renta per cápita, se fundamenta en un paradigma del desarrollo como crecimiento económico y en un criterio relacionado a su capacidad de repago de los préstamos internacionales, que no da cuenta de la multi-dimensionalidad del desarrollo humano sustentable y de las necesidades y desafíos de la gran mayoría de los países latinoamericanos”. Esta idea refuerza la necesidad de cooperar para reforzar las capacidades de los diferentes actores locales y regionales para que sean capaces de “organizar la demanda de los territorios frente a las oportunidades de las políticas de desconcentración y descentralización, así como promover una participación activa e inclusiva en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de procesos territoriales de desarrollo”⁷⁴.*

Actores y roles

Los principales actores de esta red son los gobiernos locales de países de Sudamérica. De acuerdo a las últimas actualizaciones, es posible apreciar que el país que cuenta con mayor participación de ciudades que integran las diferentes unidades temáticas de la red es Argentina con 89 municipios, le sigue Brasil con 80 municipios, Paraguay con 24 municipios, Uruguay con 19, Chile con 15, Perú con 13, Venezuela con 11, Bolivia con 7 y Colombia con 1 municipio.

74. “Declaración Colonia” Eficacia de la ayuda a nivel local, 2011, disponible en http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/archivos/documentos/ut/GTCD_agosto_2011_colonia_uy.pdf

La red funciona a través de una estructura orgánica compuesta jerárquicamente por las siguientes instancias: Asamblea General, Consejo, Comisión Directiva, Secretaría Ejecutiva, Secretaría Técnica y Coordinadores de Unidades Temáticas.

La Asamblea General de Socios constituye el órgano superior de dirección y está conformada por los jefes de gobierno de las ciudades asociadas, los cuales se reúnen una vez por año en las llamadas Cumbres, presididas por la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva.

Siguiendo la línea jerárquica, se encuentra el Consejo que es el órgano superior de dirección en los períodos entre asambleas o cumbres, y está formado por dos ciudades de cada país miembro pleno del Mercosur y una ciudad de cada país asociado, las que componen la Comisión Directiva.

Consejo 2012

Argentina	Rosario, Pergamino, Morón, Buenos Aires
Brasil	Guarulhos, Várzea Paulista, Canoas, São Carlos
Paraguay	Asunción
Uruguay	Canelones, Maldonado, Paysandú, Tacuarembó
Bolivia	La Paz
Chile	Chillán Viejo, Valparaíso
Perú	Jesús María, La Victoria de Lima
Venezuela	Barquisimeto

La Comisión Directiva es un organismo de apoyo a la Secretaría Ejecutiva en los trabajos de coordinación de la Red. Está integrada por tres ciudades: la ciudad que ejerce la Secretaría Ejecutiva, la ciudad que ejerció la misma en el período inmediato anterior y la que está próxima a ejercerla. Actualmente está conformada por Belo Horizonte (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Quilmes (Argentina).

Siguiendo la estructura, prosigue la Secretaría Ejecutiva, que tiene la tarea de coordinar los trabajos del Consejo de la Red, difundir los documentos así como representar oficialmente a Mercociudades. La Secretaría recae cada año en una ciudad socia diferente, durante el 2012 la responsabilidad la detenta Montevideo. A su vez, posee un órgano asesor denominado Secretaría Técnica Permanente que brinda apoyo y asesora en referencia a trabajos técnicos y administrativos, desarrolla la memoria institucional de la Red, realiza el seguimiento de temas y debates del proceso de integración y oficia de enlace con la Secretaría del MERCOSUR. Actualmente desde esta secretaría, con sede en Montevideo, se coordinan los proyectos de Mercociudades "IN: Innovación y cohesión social" y "Laboratorio de Políticas Locales".

Los diferentes temas que trabaja e investiga la red, se analizan dentro de las 14 Unidades Temáticas. Es competencia de cada una de ellas formular y gestionar, dentro de su área, políticas públicas comunes para sugerirse en el ámbito del MERCOSUR, así como proponer investigaciones y la divulgación de experiencias de alto impacto.

Unidades Temáticas

Ambiente y Desarrollo Sostenible (Coordinación: Canelones; Subcoordinación: Maldonado, Río Cuarto)

Autonomía, Financiamiento y Gestión Municipal (Coordinación: Neuquén; Subcoordinación: Guarulhos, Santa Fe y Várzea Paulista)

Ciencia, Tecnología y Capacitación (Coordinación: Tandil; Subcoordinación: São Leopoldo y São Carlos)

Cultura (Coordinación: Buenos Aires; Subcoordinación: Quilmes, San José y São Bernardo)

Grupo de Trabajo en Cultura del Deporte, la Actividad Física y la Recreación (Coordinación: Morón; Subcoordinación: Maldonado)

Desarrollo Económico Local (Coordinación: Guarulhos; Subcoordinación: Montevideo, Morón y La Victoria de Lima)

Comisión de Economía Solidaria (Coordinación: Diadema)

Comisión de Fomento de Negocios (Coordinación: Campinas)

Desarrollo Social (Coordinación: Quilmes; Subcoordinación: Montevideo y Zárate)

Comisión de Derechos Humanos (Coordinación: Morón; Subcoordinación: Recife, Maldonado y Neuquén)

Desarrollo Urbano (Coordinación: La Victoria de Lima; Subcoordinación: Bahía Blanca, Rosario, Zárate y Quilmes)

Educación (Coordinación: Rosario; Subcoordinación: Canelones y São Bernardo)

Género y Municipio (Coordinación: Asunción; Subcoordinación: Quilmes, Recife y Canelones)

Grupo de Trabajo de Cooperación Descentralizada (Coordinación: Comisión Directiva y Rosario; Subcoordinación: Bahía Blanca)

Juventud (Coordinación: Buenos Aires; Subcoordinación: Montevideo, São Bernardo y Pergamino)

Planificación Estratégica (Coordinación: Morón; Subcoordinación: Contagem)

En cuanto a los roles, Mercociudades apuesta por una relación entre actores horizontal que supere la clásica asimetría entre donantes-beneficiarios financieros, encaminada a desarrollar intercambios más igualitarios entre homólogos, fomentando la corresponsabilidad y la participación y promoviendo la transferencia de conocimientos y buenas prácticas para construir agendas a nivel regional y local para el desarrollo. Esto ha sido posible en parte gracias al establecimiento de un compromiso financiero por parte de todos los gobiernos socios, los cuales de acuerdo al número de habitantes que poseen deben pagar una cuota anual que va desde los 100 a los 2000 dólares al año. Además, el municipio que ejerce la Secretaría Ejecutiva es responsable de aportar los recursos para financiar durante el año de mandato dicha instancia.

Lo anterior no excluye la incorporación de otros actores regionales, además de los gobiernos locales sudamericanos, como por ejemplo el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el cual otorga posibilidades reales para ejecutar proyectos regionales en el marco del Plan Estratégico de Acción Social. A su vez, la participación activa de Mercociudades en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) del MERCOSUR se considera una estrategia fundamental para impulsar el protagonismo de las ciudades en la construcción regional.

Asimismo, se plantea avanzar en el fortalecimiento de vínculos externos, por ejemplo a través de la participación directa en la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y en otras instancias que permitan *“fortalecer nuestras capacidades para participar en el sistema internacional de cooperación, por ejemplo a través de la cooperación Sur-Sur”*⁷⁵.

Finalmente, también se contemplan fuentes externas de financiamiento sobre todo en lo referente a proyectos y acciones concretas donde destacan las contribuciones de la CE.

Proyecto Estado + Derechos⁷⁶

“Derechos Humanos: Estado y sociedad civil, construcción de ciudadanía (E+D)” es un proyecto presentado por el Municipio de Morón en nombre de la Red de Mercociudades y seleccionado por la Unión Europea para ser subvencionado, a través del Instrumento Europeo para la promoción de la Democracia y de los Derechos Humanos (IEDDH).

E+D comenzó a ejecutarse en enero de 2010 y a lo largo de treinta meses se plantea el desarrollo de acciones para las más de 200 ciudades que integran Mercociudades, focalizando su intervención en 19 ciudades testigo.

Modalidades de cooperación

Dado que este es un proyecto que fue presentado a un programa de convocatoria de la CE presenta algunas características de cooperación triangular, en tanto la mayor parte del financiamiento proviene de esta institución externa a la región que no participa directamente de las acciones sino que se limita a cumplir funciones de apoyo y supervisión principalmente administrativa.

Al mismo tiempo, el proyecto Estado+Derechos tiene un carácter regional involucrando directamente a 19 ciudades sudamericanas y se enmarca dentro de las líneas estratégicas de la Comisión de Derechos Humanos de Mercociudades, planteando una modalidad de cooperación regional descentralizada.

Enfoques y contenidos

E+D se basa en los valores de la educación para la paz, el respeto, la libertad, la equidad y la defensa de la identidad. Propone fortalecer las capacidades de los actores locales (gobiernos y sociedad civil) para la construcción de ciudadanía con cultura de Derechos Humanos, y promover la generación de espacios de participación e incidencia de las ciudades en la agenda de DDHH del Mercosur.

El enfoque propone trabajar localmente en la institucionalización de los espacios de participación, lo que implica que los ciudadanos sean incluidos e integrados como sujetos activos, con pleno derecho a formar parte en la definición de su destino individual y colectivo, promoviendo la equidad, la diversidad y el respeto a la diferencia.

Se apunta al fortalecimiento de las capacidades metodológicas, institucionales, técnicas y temáticas de los actores locales, como una oportunidad para implementar propuestas con desarrollo sostenible.

La sistematización y producción de conocimiento se considera una herramienta esencial del proyecto, orientado a mejorar la gestión en el ámbito de las políticas públicas e implementación de acciones locales. Proceso que, a su vez, se encamina a posicionar a la región como protagonista en la promoción de los derechos humanos.

75. Declaración Final Asamblea General 16ª Cumbre de Mercociudades. Montevideo, Uruguay 2011. Disponible en <http://www.mercociudades.org/cumbre>

76. La información detallada del proyecto se encuentra disponible en www.estadomasderechos.org

Los tres propósitos fundamentales del proyecto son:

- Generar capacidades en los actores locales (gobiernos y sociedad civil) para la construcción de ciudadanía regional con cultura de Derechos Humanos. Uno de los factores fundamentales para el éxito de la propuesta es lograr la incorporación de los DDHH en el proceso de elaboración de políticas públicas.
- Involucrar y articular a las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los DDHH, para su participación activa en ámbitos de decisión, seguimiento y construcción de ciudadanía, así como en la identificación de distintas formas de vulneración de los Derechos Humanos.
- Promover la participación de las y los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil para generar consensos en la comunidad para la transformación del espacio público de la democracia y el rescate y revalorización de la memoria colectiva.

Los ejes de trabajo son comunicación y promoción, capacitación e investigación, integrados por acciones y actividades que apuntan al fortalecimiento de las capacidades metodológicas, institucionales, técnicas y temáticas de los actores locales, favoreciendo la generación de políticas de desarrollo sustentable.

Actores y roles

El proyecto se propone responder al desafío de vincular a una diversidad de actores para optimizar resultados en el empezar y constituir un marco de referencia en materia de buenas prácticas en defensa de los DDHH.

La coordinación regional del proyecto es ejercida por el municipio de Morón que actúa como responsable legal del proyecto ante la CE, encargándose de la coordinación, implementación y seguimiento de las acciones y actividades, así como de la gestión administrativa y financiera.

E+D es una iniciativa que surge en el marco de la red Mercocudades y, por lo tanto, el Comité Consultivo orienta política y estratégicamente las acciones del proyecto. Este Comité está integrado por la Secretaría Técnica Permanente, la Secretaría Ejecutiva, la Coordinación de la Comisión de DDHH de la Red y por el Observatorio de Políticas Públicas de DDHH del MERCOSUR quien es un socio del proyecto.

Además de las 19 ciudades testigo que participan del proyecto⁷⁷, se han incluido 12 organizaciones de la sociedad civil, las cuales forman parte del Observatorio de DDHH en el Mercosur que es socio del proyecto. En este sentido, se propone una articulación de espacios y experiencias de interacción entre las ONG's, los gobiernos locales e instancias del MERCOSUR vinculadas a la temática.

La participación en el proyecto E+D permite a los gobiernos locales intercambiar experiencias y articular políticas con otras ciudades de la Red, abriendo la posibilidad a cada ciudad de visibilizar a nivel regional las políticas aplicadas. El proyecto propone también el empoderamiento de la comunidad sobre los derechos humanos, a través de herramientas como los diagnósticos participativos y los talleres locales realizados en las ciudades socias.

Cabe destacar el rol que se da a las ciudades como espacio idóneo, en virtud de la cercanía existente entre las comunidades y sus representantes, para desplegar propuestas, planes y acciones vinculadas a la promoción y defensa de los DDHH, mostrando una novedad respecto a las visiones que, tradicionalmente, han delegado esta función a actores nacionales e internacionales.

77. Asunción, Bagé, Barquisimeto, Belo Horizonte, Canelones, El Alto, Fortaleza, Guarulhos, Lima, Maldonado, Montevideo, Morón, Neuquén, Quilmes, Recife, Rocha, Rosario, Valparaíso, Zárate.

Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur

Finalmente, dentro de las experiencias promovidas por Mercociudades aunque no directamente ejecutadas por la red, es interesante destacar el programa creado recientemente por la Agencia Brasileña de Cooperación, adscrita al Ministerio de las Relaciones Exteriores (ABC/MRE) y la Subjefatura de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República (SAF/SRI/PR), cuyo objetivo general es ampliar el rol internacional de los estados y municipios brasileños.

Por ser un programa nuevo que aún no ha finalizado su primera fase de convocatoria, se revisarán brevemente las modalidades de cooperación, enfoques, roles y actores que propone, considerando su aporte al futuro desarrollo de la CSSD en AL.

Modalidades de cooperación

El programa prevé el financiamiento de proyectos de cooperación descentralizada entre gobiernos subnacionales de Brasil con socios de gobiernos locales de países en desarrollo, los cuales deberán elaborar en conjunto propuestas de acciones que deben atenerse a las bases de licitación y al formato de propuestas previamente elaborado. El programa prevé el financiamiento de proyectos por un máximo de 200.000 dólares otorgados por la agencia ABC y entiende que *“La cooperación técnica internacional descentralizada se refiere a las acciones internacionales llevadas a cabo por los gobiernos subnacionales (los municipios y los estados) brasileños, cuya finalidad es contribuir a la solución de los retos del desarrollo y al fortalecimiento de las políticas públicas del socio extranjero, a través del desarrollo de las capacidades de los agentes locales.”*⁷⁸

Al mismo tiempo, para una mejor orientación técnica en la formulación de los proyectos, se han realizado seminarios regionales entre marzo y abril del 2012, dirigidos principalmente a gobiernos subnacionales, pero abiertos también a organizaciones de la sociedad civil, entidades privadas y universidades, que podrán participar como actores secundarios en los proyectos.

Enfoques y contenidos

*“La estrategia de la cooperación técnica de Brasil se basa en el fortalecimiento institucional de nuestros socios, una premisa que reviste condición fundamental para que la transferencia y la adquisición de conocimientos se efectúen. Sin fines de lucro y sin vinculación a intereses comerciales, la cooperación técnica sirve a compartir éxitos y mejores prácticas en temas solicitados por los países socios.”*⁷⁹

Los temas que pueden ser objeto de los proyectos presentados son: salud, educación, seguridad pública, gobierno local, desarrollo territorial sostenible, agricultura sostenible, seguridad alimentaria, restauración y conservación del patrimonio, deportes, innovación tecnológica y desarrollo científico, medio ambiente y cambio climático, formación profesional, cultura, y el fortalecimiento de habilidades para alcanzar los Objetivos del Milenio.

Existen también una serie de criterios que deben contemplar las iniciativas, entre ellos se encuentra:

- fortalecimiento institucional y mejora de la capacidad técnica, a través de la promoción de acciones coordinadas entre los gobiernos subnacionales brasileños y los gobiernos locales extranjeros;
- asociación entre los gobiernos municipales y estatales brasileños y los gobiernos locales extranjeros, basada en intereses mutuos, ampliando la cooperación técnica en temas que se destacan en las políticas públicas y bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales;

78. Líneas directrices del Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur, disponibles en <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacion-sur-sur/lineas-directrices-del-programa/lineas-directrices>

79. Líneas directrices del Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur, disponibles en <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacion-sur-sur/lineas-directrices-del-programa/lineas-directrices>

- intercambio de experiencias y conocimientos entre los gobiernos subnacionales brasileños y los gobiernos locales extranjeros, con miras a crear un efecto multiplicador y agregar valor a los conocimientos técnicos locales;
- gestión conjunta y coordinada del proyecto por parte de los socios;
- replicabilidad de los resultados. Se prevé al menos un encuentro temático nacional para debatir los resultados con los países y gobiernos locales socios, organizado por SAF/SRI/PR y ABC/MRE con el apoyo del Frente Nacional de Alcaldes, la Confederación Nacional de Municipios, la Asociación Brasileña de Municipios y del Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Planificación;
- propuesta de evaluación que incluya también el monitoreo llevado a cabo por el Comité Técnico de Evaluación;
- estrategia de comunicación multinivel que permita divulgar los resultados alcanzados a través del proyecto y asegurar amplia visibilidad a todos los socios involucrados.

Actores y roles

El programa se centra en la colaboración de los gobiernos estatales y municipales brasileños con las autoridades locales de los países socios, basada en las solicitudes de estas últimas. A su vez, instituciones del sector privado, organizaciones no-gubernamentales, universidades, agencias y organizaciones internacionales, tanto brasileñas como extranjeras, podrán participar en los proyectos, siempre que se cumplan los términos de la cooperación y de la ejecución de la ABC, que ejecutará la contribución técnica y financiera.

La evaluación y selección de los proyectos será realizada por el Comité Técnico de Evaluación conformado por representantes de: la Subjefatura de Asuntos Federativos de la Secretaría Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República (SAG/SRI); la Agencia Brasileña de Cooperación, adscrita al Ministerio de las Relaciones Exteriores (ABC/MRE); el Frente Nacional de Alcaldes (FNP); la Confederación Nacional de Municipios (CNM); la Asociación Brasileña de Municipios (ABM); y el Consejo Nacional de Secretarios Estatales de Planificación (CONSEPLAN).

“Paralelamente, el órgano/la institución que solicita la cooperación, en el país beneficiario, deberá enviar la solicitud formal de la cooperación al Ministerio de las Relaciones Exteriores de su país, debiendo someter dicha solicitud a la Embajada brasileña local, con objeto de que todos los proyectos implementados en el marco de este Programa estén en conformidad con la Política Exterior brasileña.”⁸⁰

Lección para la CSSD

Mercociudades es una iniciativa que nace desde los propios gobiernos locales, dando cuenta de un liderazgo y compromiso de éstos con los procesos de integración regional. Estos actores destacan la necesidad de incorporar activamente a los gobiernos subnacionales en las actividades del Mercosur, cuestión absolutamente innovadora si se piensa que esta instancia sólo había considerado actuaciones y actores nacionales.

Es decir, Mercociudades nace con un objetivo claro de incidencia política, desde lo local hacia marcos supranacionales, avanzando en la cooperación descentralizada, la construcción de ciudadanía regional y la cultura de la democracia participativa e inclusión social. Esta perspectiva política trasciende el mero intercambio de experiencias y se encamina hacia la producción de conocimiento y pensamiento crítico desde lo local.

80. Líneas directrices del Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur, disponibles en <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacion-sur-sur/lineas-directrices-del-programa/lineas-directrices>

Con Mercociudades, por primera vez en América Latina, las ciudades conformaron una red vinculada al proceso de integración y un espacio de cooperación multilateral independiente de la decisión de los Estados nacionales. A la vez, la red intenta superar la visión netamente comercialista asociada a la liberalización sin restricciones de la economía para articular un discurso más amplio, y con un carácter multidimensional y multisectorial.

Así se complementa el enfoque del Mercosur al incorporar a las políticas de integración económicas aspectos culturales, sociales, políticos y estratégicos desde el espacio local. En este sentido, la diferencia respecto el modelo de los noventa es clara, ya que de un esquema de integración estrictamente comercial que se agota en el sector privado, se pasa a un esquema multidimensional y multisectorial que incorpora a dos actores claves que habían estado marginados: los gobiernos subnacionales y la sociedad civil organizada.

El Mercosur y Mercociudades sin duda nacen en un momento en que AL enfrenta dos grandes desafíos políticos: afianzar la democracia y garantizar la participación de la sociedad civil. El instrumento propuesto por estas redes es sin duda innovador y desafiante: la cooperación regional.

Ahora bien, las implicaciones de todo este proceso en el desarrollo de una modalidad de cooperación regional particular, a saber la cooperación descentralizada pública, son variadas:

- Desde el punto de vista político, se propuso una agenda alternativa a la impulsada desde los Estados nacionales para la construcción de la integración. La dimensión social, estuvo entre las principales preocupaciones de la red, promoviendo una agenda social y una conceptualización local de la integración regional impulsada desde el MERCOSUR; el aporte es la integración democrática de las comunidades y no sólo de los Estados.
- Desde el punto de vista institucional Mercociudades realizó un lobby y ejerció presión en los espacios de decisión del MERCOSUR, para conquistar un espacio institucional propio de los gobiernos locales. Paralelamente, desarrolló una institucionalidad propia para el intercambio técnico y el diálogo político entre las ciudades.
- Desde el punto de vista de los contenidos, la red ha propuesto a las Unidades Temáticas como el principal motor de la integración regional desde lo local, las cuales tiene la finalidad desarrollar acciones y proyectos específicos como forma de dar respuesta a necesidades y demandas culturales, sociales y económicas de y desde las comunidades locales.

Pero estos tres aspectos no son independientes entre sí, su gran fortaleza es que se plantean en una óptica de transversalidad, articulación y coordinación de políticas y acciones.

Además, Mercociudades no ha sido una red que se ha quedado en el papel ni que ha perdido fuerza en sus más de 20 años de existencia, muy por el contrario, gracias a su estructura dinámica-dialéctica (con cumbres y asambleas anuales) y participativa (a través de la Secretaría Ejecutiva anual y las distintas instancias consultivas como el Consejo) ha ido adquiriendo mayor protagonismo e independencia tanto a nivel regional como internacional, transformándose en un actor protagónico de la cooperación regional y del movimiento municipalista latinoamericano.

Mercociudades ha sido fuerte impulsora de espacios de participación para los gobiernos locales en la región y en el mundo. Participó activamente en el proceso de unificación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), dando origen a la red mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). También participó en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), en la fundación del Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales, que en la actualidad está bajo la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Es fundadora además de la Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia. Participa activamente en diversos foros regionales y mundiales, y desde su creación, ha invertido esfuerzos para comunicar, difundir y mostrar los beneficios de la integración regional. En este sentido, ha asumido un rol político activo y con una agenda progresista.

Otra preocupación de los gobernantes locales participantes en Mercociudades ha sido la generación de proyectos concretos, palpables, visibles y sobre todo, que evidencien beneficios para los ciudadanos del MERCOSUR. Hoy en día varias ciudades llevan adelante proyectos locales de alcance regional con financiamiento internacional, como es el caso del proyecto E+D. La Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Fons Catalá de Cooperación, la Diputación de Barcelona, el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI), son los socios principales en el desarrollo de proyectos que están en funcionamiento actualmente.

De esta manera, y a pesar de que la red ha desarrollado mecanismos para contar con financiamiento propio y autogestionado, también ha incorporado fondos externos a través de la cooperación triangular y del apoyo de instituciones externas, principalmente europeas, lo cual da cuenta de la relevancia de incluir de manera adecuada dentro de las modalidades de CSSD regional a otros actores que puedan dar sustentabilidad y viabilidad a proyectos concretos.

Uno de los grandes desafíos de Mercociudades actualmente es acordar, formular y desarrollar políticas locales de alcance regional y edificadoras del proyecto comunitario. Una de esas políticas debería contribuir a construir ciudadanía regional lo cual implica, a la vez, garantizar derechos y disminuir desigualdades. En este sentido, redoblar el esfuerzo de Mercociudades en la construcción de ciudadanía, es redoblar el esfuerzo en políticas de inclusión social y de erradicación de la pobreza, lo cual incorpora los ODM pero no se agota en ellos. Actualmente se está trabajando este aspecto a través de diferentes proyectos, sin embargo la articulación de ellos y de las distintas Unidades Temáticas es otro desafío pendiente.

Quizás sería posible en el futuro cercano posicionar a Mercociudades como la gran plataforma regional de promoción, ejecución, implementación y evaluación de experiencias de CSSD, sin embargo para ello se deberá potenciar el área de cooperación internacional como espacio transversal, capaz de apoyar a las diferentes áreas y proyectos de la red con una impronta de horizontalidad y democratización de los intercambios internacionales a nivel local, cuestión que, si bien es un desafío declarado, es aún un objetivo pendiente en la práctica.

4. Ciudades gemelas y cooperación triangular en el marco de URB-AL III: La experiencia del proyecto “Línea Internacional. Unión de dos pueblos”

A continuación se analiza la experiencia de un proyecto que se desarrolla en el marco del programa URB-AL III orientado a la promoción de la cohesión social y territorial en AL.

El nombre completo del proyecto es *“Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia, para la gestión conjunta de ambas ciudades”*. Presentado a la convocatoria del programa URB-AL III en 2008, se encuentra en ejecución desde el 2009 y finaliza en 2012. El 79,26% del presupuesto total de la acción ha sido aportado por la CE, lo cual corresponde a 1.609.037 euros, el resto corresponde a aporte local por parte de los socios.

Hemos seleccionado dicho proyecto por ser una experiencia coordinada por un gobierno local latinoamericano, por incorporar dinámicas de cooperación entre ciudades hermanas o gemelas y por presentar elementos de gestión intermunicipal y transfronteriza que dan cuenta de aspecto relevantes en materia de desarrollo de iniciativas de CSSD en AL.

Es relevante mencionar que se denominan ciudades gemelas a aquellas ciudades que geográficamente se encuentran muy cerca y que constituyen una sola unidad urbana, en este caso las ciudades de Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porá (Brasil) son limítrofes y se encuentra “separadas” sólo por una calle.

Antecedentes

Tal como sucede en otros espacios fronterizos, en este lugar de límite entre Paraguay y Brasil se han dado procesos de intercambio espontáneo que, sin embargo, no habían sido abordados de forma conjunta y coordinada por ambas regiones. Dentro de los antecedentes recientes cabe mencionar el inicio de un proceso informal y desordenado de ocupación de la línea internacional fronteriza entre Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porá (Brasil), hace aproximadamente 20 años, lo cual ha estado acompañado también por la emergencia de una serie de actividades ilegales que han generado inseguridad en la ciudadanía y ausencia de reglas de convivencia claras y compartidas por ambos lados de la frontera.

Se destaca, a su vez, que dicho proceso de ocupación creciente ha conllevado intentos de regularización y ordenamiento del área que no han tenido éxito, principalmente por la ausencia de un proyecto coordinado entre ambas municipalidades y por la falta de diálogo interinstitucional; lo cual está dado también por el abandono de las instituciones comunes como los Comités de Fronteras y el Parlamento Internacional Municipal, que, a pesar de existir, parecían no estar efectivamente activos en el territorio.

De este modo, el proyecto “Línea Internacional. Unión de dos Pueblos” representa la primera operación conjunta para ordenar este espacio y avanzar en la gestión coordinada del mismo por parte de los dos países vecinos, lo cual ha involucrado directamente los liderazgos de los dos gobiernos locales implicados y llevado a la activación de una institucionalidad común.

Modalidades de cooperación

En esta experiencia se cruzan varias modalidades de cooperación, en primer lugar la cooperación triangular con la CE que financia el 80% de la acción. Adicionalmente, además de los municipios latinoamericanos, participan también como socios del proyecto la Diputación de Málaga (España) y la ONGD española Paz y Desarrollo.

Otra modalidad de cooperación presente es la cooperación transfronteriza directa que es el principal objeto del proyecto e implica la cooperación descentralizada intermunicipal de dos ciudades gemelas (Pedro Juan Caballero y Ponta Porá), lo que ha implicado formar y fortalecer un espacio de decisión intermunicipal que pretende reactivar el Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) como órganos legislativos con facultades para tomar decisiones legales conjuntas. Este instrumento ha permitido la elaboración de normativas comunes que hagan permanentes y sostenibles las decisiones tomadas durante la ejecución del proyecto. Así, representantes políticos y técnicos municipales se reúnen periódicamente para tomar decisiones conjuntas respecto del proyecto conformando el Grupo de Gestión del Proyecto (GGP).

El fortalecimiento de GGP y PARLIM crea las bases para una política de cooperación internacional entre los dos territorios que, a su vez, ha motivado el desarrollo de otros proyectos y experiencias en la región.

Al mismo tiempo el proyecto ha desencadenado un proceso de cooperación multi-nivel, al motivar el interés y la contribución financiera de los gobiernos intermedios y nacionales, como en el caso del Gobierno Federal brasileño que co-financia parte de la obra prevista por el proyecto.

Enfoques y contenidos

El enfoque del proyecto es coherente con los objetivos del programa URB-AL y con las políticas de cooperación UE-AL que centran su atención en la cohesión social. En este sentido, uno de los objetivos es *“lograr la cohesión social entre las comunidades brasileñas y paraguayas que conviven en esta zona de frontera seca”*. Esto conlleva fortalecer los lazos entre las instituciones y entre éstas y la comunidad, lo cual plantea el objetivo de *“reducir las diferencias entre la población y la administración local”*.

El proyecto pone gran énfasis en los procesos de consulta y de acercamiento de la ciudadanía al contenido del proyecto. El mismo se abrió con una fase de escucha de las demandas de los comerciantes informales

(casilleros) y de la ciudadanía en general, en este sentido se busca por una parte “ordenar y formalizar la situación de los vendedores informales de la franja fronteriza” y por otra “revertir la escasa conciencia ciudadana y la actitud pasiva ante la gestión del ambiente de las ciudades gemelas por parte de sus habitantes”. En cada paso del proceso se han realizado reuniones con los beneficiarios, mediante diferentes metodologías participativas y conformando comités barriales.

La reurbanización de la zona fronteriza presenta un alto contenido social, donde la edificación es el pretexto para afianzar el rol de los dos gobiernos locales y su legitimidad de frente al “dominio de los casilleros” (comerciantes informales), lo cual da lugar a un proceso de interlocución con ellos y con la ciudadanía para hacerlos partícipes de un mismo proyecto. *“No se trataba sólo de cambiar las casillas sino que se trata también de un proyecto de higiene, de mejoramiento de las condiciones de trabajo, etc”.*

Lo anterior ha implicado también la inclusión de un enfoque claro y contundente de fortalecimiento institucional y mejoramiento de las capacidades de gestión territorial de los municipios, históricamente percibidos lejanos a la población. En este ámbito, el proyecto ha apostado por la reconquista de un espacio informal heredado de la debilidad de la acción pública debida a la presencia de grupos de presión ilegales, acción que ha permitido legitimar a los gobiernos locales y construir o reforzar políticas públicas en dicho territorio. En contraste al distanciamiento entre los gobiernos locales, actualmente las autoridades tienen un lugar de discusión en el cual debatir y conocer los problemas comunes, lo que ha sido evaluado positivamente, no sólo por generar una aproximación entre las autoridades, sino también entre éstas y las comunidades.

Actores y roles

El proyecto es coordinado por el municipio de Ponta Porá en Brasil quien tiene la responsabilidad administrativa y técnica de frente a la CE. Al mismo tiempo, administra la distribución de los fondos de acuerdo a las especificaciones del proyecto, a través de convenios internos firmados entre los socios.

El municipio de Pedro Juan es el socio directo cuyo compromiso en las actividades es equivalente al compromiso del coordinador, tomando parte en la ejecución de todas las actividades.

La coordinación y trabajo conjunto entre estas dos ciudades fronterizas constituye el eje central del proyecto que involucra activamente a los funcionarios municipales y a los organismos legales que participan en el PARLIM (Junta Municipal y Câmara de Vereadores), para reactivar y actualizar los marcos legales e institucionales de gestión, intercambio y cooperación transfronteriza que les permitan tomar decisiones legítimas y legales en la región común.

Otro actor importante en el ámbito de las relaciones bilaterales son los técnicos municipales, en el caso específico de la franja de frontera corresponden a arquitectos que, después de realizar los estudios pertinentes, tienen el rol de diseñar y construir el espacio y las casillas de forma consensuada con las municipalidades y los comerciantes informales. La base de este trabajo coordinado es revitalizar el lugar haciendo de la frontera un espacio de unión, más que de división. *“La transparencia con la que camina el proyecto hace que toda decisión se haga mediante concurso público, y todo paso se transmita a las diferentes asociaciones implicadas, desde el censo de casilleros, hasta reuniones con los arquitectos implicados”*⁸¹.

La asociación Paz y Desarrollo es una ONGD cuyo rol en el proyecto es fundamentalmente técnico, sus funciones son el seguimiento, la evaluación y el apoyo logístico durante todo el proceso, sobre todo en el ámbito de las relaciones humanas, la organización de las capacitaciones y el mantenimiento de canales de comunicación entre las instituciones involucradas en el proyecto.

81. Información disponible en el sitio web del proyecto: <http://www.proyectolineainternacional.org>

La Diputación Provincial de Málaga es un socio con un rol de experto en el ámbito de la municipalización y urbanización, prestando técnicos para apoyar ambos procesos en los territorios latinoamericanos. Además, tiene la función de realizar jornadas de sensibilización en España que difundan y den cuenta de la importancia de las sinergias entre gobiernos locales de países hermanos. Aquí se desarrollaran actividades cuyo objetivo es el intercambio de experiencias sur-sur y norte-sur.

El proyecto contemplaba, además, la participación activa del Comité de Frontera, precedido por los Cónsules de ambos países, y del Parlamento Internacional Municipal (PARLIM) cuyo rol habría sido aportar en el marco legal-institucional un espacio de debate, resolución de problemas y agilización de los procesos de desarrollo de ambos pueblos fronterizos. Sin embargo la participación que se esperaba de dicha instancia no pudo concretarse.

También se espera que las empresas del Estado que suministran los servicios básicos cooperen en la reurbanización. Por otra parte, se invitará a los municipios de ciudades gemelas vecinas a participar de todas las actividades de su interés a través del envío de representantes.

Los comerciantes informales (casilleros) y la sociedad civil son dos actores fundamentales del proyecto y están implicados en todo el proceso a través de consultas, reuniones, comités barriales, realización de diagnósticos participativos, capacitaciones y acciones de cuidado de las zonas verdes; que fortalezcan los lazos sociales de ambos lados de la frontera, el sentido de pertenencia y la construcción de una identidad común basada en el respeto y la legalidad.

Lecciones para la CSSD

Esta experiencia presenta características interesantes en materia de CSSD dado que, a partir de este proyecto específico, se reactivaron mecanismos de cooperación binacionales que ya estaban instalados en el territorio fronterizo y que pero no estaban activos. Aquí el protagonismo de los gobiernos locales es un factor clave que permitió reactivar instituciones creadas desde los niveles centrales pero que no habían sido apropiadas ni empoderadas localmente.

La experiencia da cuenta de una estrategia innovadora donde un proyecto concreto se transforma en pretexto para reanudar el diálogo entre dos zonas fronterizas que enfrentan problemas comunes. Por lo general, en el ámbito fronterizo este tipo de proceso suele ser a la inversa, es decir, que los proyectos formales llegan después de procesos espontáneos de cooperación de las localidades fronterizas. Sin embargo en este caso no fue así, lo cual permite dar un valor agregado a este tipo de convocatorias que priorizan acciones locales, puesto que en general los gobiernos locales, y muchas veces aún más los de frontera, carecen de recursos para dar vida a iniciativas de integración y para colaborar con los vecinos en el abordaje de conflictos y problemas comunes. La existencia de financiamientos externos es sin duda una alternativa, al menos inicial, para comenzar a trabajar y producir cambios, que luego pueden motivar la colaboración financiera de entidades nacionales, tal como se dio en este caso.

Además aquí se dio un proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que ha sido clave para el éxito del proyecto, ya que el diagnóstico de la situación previa daba cuenta de grandes dificultades a la hora de gestionar las fronteras, controlar las prácticas ilegales y ordenar las actividades de comercio informal.

Esto demuestra también la importancia que pueden tener entidades externas y la promoción de la cooperación triangular para visibilizar problemáticas y activar procesos de diálogo que permitan reanudar relaciones que tiene una importancia política, económica y social fundamental; principalmente cuando se trata de territorios fronterizos que al no contar con liderazgos locales y acciones mancomunadas, corren el riesgo de transformarse en “tierra de nadie”, tal como sucedía en este caso, y ser terreno fértil para el desarrollo de actividades ilícitas y perjudiciales para la vida en comunidad.

Otro aprendizaje importante de esta experiencia es el nivel de involucramiento de la sociedad civil y de los comerciantes informales, lo cual ha permitido legitimar las acciones en el territorio y obtener alianzas positivas. De este modo, no son las autoridades contra la delincuencia, sino las comunidades las que también aportan a generar territorios más seguros y cohesionados, lo cual apunta al empoderamiento de la ciudadanía y la participación democrática de la misma.

Esta experiencia ha permitido, además, generar otras iniciativas y sumar nuevos territorios fronterizos a la cooperación, lo cual sin duda da cuenta de un proceso exitoso que si bien tiene aún mucho camino por recorrer, ha comenzado a incorporar de manera contundente la cooperación dentro de las políticas públicas locales.

5. Cooperación Bilateral Brasil-Colombia: Experiencia del Programa Distrital de Reciclaje: Brasil (Belo Horizonte, Brasilia, Curitiba y Río de Janeiro) Colombia (Bogotá)

Antecedentes

A partir de la experiencia exitosa en materia de reciclaje de las alcaldías brasileñas, los técnicos de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) de Bogotá buscaron apoyo en ellas para complementar y mejorar el modelo a ser desarrollado por el Programa Distrital de Reciclaje de la capital colombiana. Así, en el contexto de CSSD, los dos gobiernos locales decidieron realizar el proyecto y colaborar en forma directa.

El proyecto se realizó desde agosto de 2006 a octubre de 2008 y contó con un presupuesto de 40.188 dólares.

Modalidades de cooperación

La cooperación llevada a cabo corresponde a una relación bilateral, liderada por los gobiernos nacionales, pero ejecutada a nivel descentralizado. A su vez, corresponde a un modelo de gestión directa de la cooperación que consistió principalmente en intercambios técnicos y transferencia de capacidades.

En la evaluación de la experiencia se ha destacado el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre los Gobiernos de Brasil y Colombia, y el desarrollo de nuevas iniciativas conjuntas dentro de las cuales se encuentra un proyecto que pretende dar destinación adecuada a la basura recogida junto a la población en situación de vulnerabilidad en Bogotá.

De este modo, el proyecto ha generado nuevas demandas de CSSD, así, por ejemplo, la alcaldía de Bogotá ha manifestado interés en conocer en forma más detallada el programa “*Cambio Verde*” desarrollado por la alcaldía de Curitiba en Brasil, que consiste en el intercambio de basura por alimentos, y así, estimular la colecta y entrega formal de basura realizada en barrios en situación de vulnerabilidad social en los cuales no hay servicio de colecta de residuos. La idea es adaptar la experiencia de Curitiba, en la cual las personas que colectan los materiales para el reciclaje pueden cambiar la basura por alimentos, conocida por técnicos colombianos durante la experiencia del Programa Distrital de Reciclaje.

Enfoques y contenidos

El principal enfoque de cooperación de esta experiencia es la transferencia de capacidades, con el objetivo de implementar el Programa Distrital de Reciclaje en la ciudad de Bogotá. En este sentido, el desafío ha

sido adaptar la experiencia de las alcaldías brasileñas a la realidad de Bogotá a fin de eliminar la ineficiencia de las cadenas de reciclaje e intentar organizar el trabajo de colecta.

Las principales actividades consistieron en misiones de expertos de Colombia a las ciudades de Belo Horizonte, Brasilia, Rio de Janeiro y Curitiba (2006), cuyo objetivo fue conocer los distintos proyectos de reciclaje desarrollados por esas ciudades y verificar cuál sería el más apropiado para ser implementado en Bogotá. La visita incluyó reuniones con directivos y técnicos de los ayuntamientos locales, visitas a los depósitos de residuos sólidos y proyectos de inclusión social que trabajan con actividades de reciclaje. Después de las visitas, los técnicos llegaron a la conclusión de que los sistemas aplicados en Belo Horizonte y en Curitiba eran los más coherentes con la realidad de Bogotá, de acuerdo con el tamaño de la ciudad, el tipo de trabajo a ser desarrollado y las máquinas disponibles.

También llevaron a cabo una misión de dos expertos brasileños (2008) uno de la alcaldía de Curitiba y otro de Belo Horizonte, con el objetivo de asesorar la formulación del Programa Distrital de Reciclaje en la ciudad de Bogotá.

Los resultados esperados del proyecto fueron evaluados a partir de la realización de las misiones y la transferencia de conocimientos brasileños sobre la estructura y la gestión de reciclaje de residuos sólidos municipales, así como a través de la evaluación y de la aplicación del programa en Bogotá.

En las evaluaciones se señala que los mayores impactos se dieron en la modernización de la estructura de recogida y valorización de residuos. A partir del dimensionamiento de la maquinaria y la organización de los colectores, fue posible planificar actividades para lograr resultados sostenibles que beneficien a la población en general; ya que mejoran la limpieza de la ciudad, reducen los elevados costes de transporte y disminuyen el volumen de los vertederos que comprometen el medio ambiente.

Con el proyecto fue posible aprovechar también el material reutilizable, cuyo correcto tratamiento y comercialización generan empleos y fuentes adicionales de divisas para la política social del Distrito, y permite la inclusión de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, mejorando así, la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

Actores y roles

Esta experiencia contó con distintos actores de carácter nacional y local que cumplieron diferentes roles en el proyecto. El Gobierno brasileño, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores (ABC/MRE), asumió la responsabilidad de coordinar la ejecución del proyecto, proporcionar contribuciones financieras al plan de trabajo, establecer vínculos con las partes involucradas en el proceso de ejecución de las tareas, recibir los informes de progreso de la Agencia asociada en la ejecución y especificar el progreso de las tareas en curso. En este sentido fue un rol activo de donante de cooperación.

Por otra parte, la Alcaldía de Bogotá fue responsable de apoyar la ejecución del proyecto, proporcionar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades, identificar y sufragar los costes de los técnicos involucrados en el proyecto, seguir el desarrollo del trabajo y enviar informes periódicos sobre el desarrollo del proyecto. Dicho rol fue de beneficiario activo de la cooperación.

Finalmente, los municipios brasileños fueron responsables de poner en práctica el proyecto y el desarrollo técnico de los trabajos, mediante el nombramiento de profesionales para realizar las actividades acordadas. Fueron los responsables técnicos del desarrollo, seguimiento y evaluación de los trabajos y, durante los trabajos, mantuvieron una estrecha coordinación con la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC / MRE).

Se debe aclarar que Brasil no ha ratificado su adhesión a la Declaración de París, lo cual permite suponer que dicho proyecto, y el rol de donante de cooperación técnica asumido por Brasil a través de algunos de sus municipios, responde a sus propios intereses en relación a la cooperación Sur-Sur.

Además la actuación estuvo estrictamente vinculada a una demanda definida originalmente por el Gobierno de Colombia, cuya aplicación fue conducida con la participación directa de un gobierno local de ese país.

Lecciones para la CSSD

Esta experiencia es la única, de todas las analizadas, que no cuenta con ninguna colaboración financiera ni técnica de donantes del norte, lo cual sin duda es un elemento importante a considerar; pues, podría marcar una diferencia significativa en el ámbito de la CSSD en AL.

Sin embargo, cabe destacar que esta experiencia nace desde los gobiernos centrales y es gestionada a nivel macro por los mismos, principalmente por el donante que, en este caso, es Brasil. Si bien este factor no es negativo en sí mismo, da cuenta de una voluntad de cooperación sur-sur que se corresponde más con aquella que ha sido impulsada a nivel nacional bilateral que a nivel propiamente descentralizado.

No obstante, cabe destacar que los gobiernos locales fueron involucrado y llamados a actuar en primera línea en los intercambios, lo cual es una señal positiva respecto a que los gobiernos centrales y la cooperación sur-sur está comenzando a llevarse a cabo también en el ámbito local. Este no es un dato menor si se considera que Brasil es el país líder en cuanto donante de cooperación en AL, por lo tanto, las prácticas implementadas por él impactan fuertemente los actuales y futuros desarrollos de la cooperación en la región; siendo este proyecto una señal positiva que refleja que la mirada está comenzando a ponerse en los gobiernos locales desde las agencias nacionales.

La transferencia de capacidades puede correr el riesgo de generar asimetrías entre aquel que dona el conocimiento o la experiencia y aquel que la recibe, lo cual muchas veces está supeditado al estatus de los distintos cooperantes. En este caso, es posible apreciar un nivel mayor de horizontalidad en tanto Bogotá es una ciudad capital cuya importancia y experiencia en cooperación es bastante vasta, por lo tanto las asimetrías respecto a las ciudades brasileñas involucradas no se evidencian claramente. A pesar de lo anterior, vale la pena poner atención en este punto, puesto que ha sido fuertemente criticada la posición de superioridad con la cual muchos gobiernos centrales y locales del norte han encarado la cooperación con AL; cuestión que sin embargo es importante no reproducir dentro de la región, donde las diferencias entre países y localidades son muy grandes y pueden generar efectos perversos de imposición de políticas y modelos de unos sobre otros.

Una fortaleza importante de esta experiencia está dada por su capacidad de abrir espacios concretos para nuevas colaboraciones, lo cual da cuenta de que una experiencia de CSSD, en general, no se reduce a una práctica concreta sino que es motor de nuevas cooperaciones y de procesos que transversalizan la cooperación a nivel local.

→ REFLEXIONES FINALES

A lo largo del estudio se ha revisado el contexto histórico y el marco conceptual para comprender y reflexionar sobre la que hemos llamado CSSD en una región específica: América Latina. A su vez, se han revisado algunas experiencias que se han dado o se están desarrollando, lo que ha permitido complementar el análisis con una dimensión práctica.

El concepto de CSSD es una noción nueva que todavía no tiene referencias claras, por lo cual ha sido necesario remontarnos a diferentes tipos de cooperación, tanto para realizar distinciones como para integrar y valorar elementos.

A partir de lo anterior, se ha apostado por demostrar la existencia de una alianza virtuosa entre la CSS y la CD, la cual permite hacer frente a los desequilibrios y asimetrías entre los actores cooperantes y proponer modalidades innovadoras que se orientan al desarrollo de las personas y los territorios, según un enfoque que parte de lo local.

Por el lado de la CSS en AL hemos visto una diferenciación clara entre países, donde algunos son netamente receptores y otros principalmente donantes. Algunos realizan pequeños aportes o transferencia de capacidades, otros gestionan proyectos mayores. Algunos cuentan con una sola persona responsable de CSS, otros tienen equipos y agencias enteras dedicadas. Algunos poseen ya mucha experiencia, otros están recién comenzando. Es decir, no es posible proponer un sólo modelo para AL puesto que existe un campo muy heterogéneo de experiencias.

Nos encontramos frente a un escenario abierto que corre siempre el riesgo de cometer los errores de la cooperación vertical tradicional, pero que al incorporar visiones desde la descentralización puede nutrirse de nuevos aires de horizontalidad.

Las potencialidades de este enfoque de CD, que se propone vincular al de CSS, están dadas por las asociaciones de actores diversos, el beneficio mutuo, la apropiación local, la participación y el control ciudadano; en cuanto acciones orientadas a la promoción de la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la integración regional.

Sin embargo, el despliegue de dichas potencialidades está sujeto a varios factores, entre los que destacan la mayor participación de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales y en los flujos de cooperación al desarrollo, el mayor compromiso político con la descentralización y con la participación ciudadana a distintos niveles de gobierno, el fortalecimiento de las capacidades de los actores subnacionales para generar procesos de desarrollo local en los que la CD sea un factor central y transversal para su concreción.

Esto implica también hacer frente a diversas limitaciones y dificultades. En primer lugar, es pertinente destacar la debilidad existente en varios gobiernos locales, tanto a nivel jurídico-legislativo como a nivel técnico, para gestionar los nuevos desafíos de cohesión social. Además, una dificultad intrínseca del enfoque descentralizado es la dispersión de la información y la complejidad que conlleva su agrupación y sistematización.

Las presentes conclusiones aspiran a sintetizar algunos ejes cualitativos sobre los cuales reflexionar y abrir un debate desde el sur y hacia el sur, es decir, partiendo de las dificultades que generan las asimetrías geopolíticas impuestas a AL como Sur, avanzar hacia un posicionamiento de la región que subvierta el paradigma Norte-Sur; dando nuevos significados a un sur con minúscula que no necesita un Norte y es capaz de construir colectivamente sus propias prioridades apostando por relaciones más horizontales.

Si bien esto constituye hoy, a nivel de Estados, una utopía lejana a la realidad, en tanto existen diferencias enormes entre el poder económico de unos y otros y en relación al poder de influencia en las relaciones internacionales, afortunadamente no sucede lo mismo desde lo local. Tal como hemos visto a través del análisis de las experiencias, en estos espacios las diferencias son matizadas por objetivos comunes más concretos e inmediatos, que ya no son el crecimiento macroeconómico ni la generación de grandes capitales, sino las personas. ¿Y quién más cercano a los ciudadanos que el gobierno local? En ciudades grandes y pequeñas, más ricas o más pobres, las autoridades locales están llamadas a enfrentar, junto a la ciudadanía, los problemas cotidianos, a mejorar la calidad de vida y a construir comunidad diariamente. Este es, sin duda, un objetivo de desarrollo primordial, más allá de cualquier crecimiento numérico de ingresos nacionales; pues bien, muchos gobiernos locales latinoamericanos se han dado cuenta de ello y apuestan por contribuir a este desarrollo humano.

En concordancia con lo anterior, se propone aquí aportar en dicha dirección enfatizando la importancia de las relaciones de reciprocidad y de la cooperación horizontal entre pares, lo que permite sumar esfuerzos, dar un marco de mayor eficacia a las acciones y recursos e incidir con mayor fuerza en los niveles políticos de toma de decisiones.

Hacia la asociación de actores

La interpretación de la CSSD propuesta en este estudio no se identifica con las distinciones clásicas donante-receptor, que imponen una distancia entre los cooperantes y excluyen a otros actores fundamentales de la cooperación, como por ejemplo la sociedad civil. Si bien es difícil salir completamente de este esquema, existen experiencias que han avanzado en esta dirección, como es el caso de las mancomunidades nacionales y trinacionales de Centroamérica en las cuales se ha trabajado desde lo local en la construcción de planes comunes de desarrollo a escala territorial y, además, se ha logrado participar en instancias de toma de decisiones intergubernamentales.

Otro aporte en esta dirección son las relaciones de paternariado que se dan en algunas experiencias de cooperación triangular, donde los cooperantes participan en forma activa e igualitaria en las actividades y sus beneficios.

El punto clave es salir de las dinámicas asimétricas entre actores, que son un legado de la cooperación vertical tradicional, para acercarse a relaciones de reciprocidad. La cooperación entendida como ayuda no es capaz de abordar temas, problemas y soluciones, que sí aborda la cooperación con reciprocidad, en la medida en que ésta pone en juego el intercambio entre instituciones homólogas o entre pares.

Este tipo de cooperación y asociación recíproca en el ámbito descentralizado permite apostar a largo plazo por la sostenibilidad de dicha relación; algo que no pueden asegurar las relaciones basadas en la ayuda, mayoritariamente determinadas por la duración de los proyectos, que es el formato más extendido en los programas de cooperación al desarrollo. El interés mutuo entre los actores de una relación hace posible que la misma sea más duradera. Además, la reciprocidad supone encarar una relación adulta entre instituciones iguales, sin paternalismos y basada en el común acuerdo. Por lo tanto, ello se traduce en un reconocimiento institucional en pie de igualdad e interdependencia donde todos contribuyen al desarrollo de los demás, cuestión absolutamente pertinente en un mundo interconectado y global.

Hacia la integración regional intermunicipal

Relacionado con el punto anterior, el análisis de las experiencias nos ha mostrado la virtud político estratégica que portan las iniciativas de integración regional ancladas en la cooperación internacional de municipios. El mejor ejemplo en este sentido es la red Mercociudades que, partiendo desde el liderazgo local, se sitúa como un espacio político independiente de los Estados nacionales, pero en constante diálogo con los mismos.

La importancia de redes de este tipo es que generan plataformas para ganar y construir espacios de participación de los gobiernos locales y, además, crean contextos estables para la ejecución de proyectos y la búsqueda de soluciones comunes a problemáticas compartidas. La red da un paso más allá respecto a las mancomunidades, en el sentido que asocia a un número mayor de ciudades de distintas características, lo cual aporta en diversidad de actores y capacidad de apoyo y subvención de aquellos con más recursos respecto aquellos con menos financiamiento y/o capacidades de gestión.

La unión ciertamente fortalece. En este sentido las redes potencian la incidencia política de los gobiernos locales en niveles nacionales y supranacionales, no sólo a nivel cuantitativo sino sobre todo a nivel cualitativo. Por ejemplo en materia de desarrollo e integración, la diversidad de realidades locales permite enriquecer las perspectivas y abrir la mirada sobre conflictos y recursos que, a nivel macro, son invisibilizados por la hegemonía de las grandes cifras. Esto es clave en AL, en donde si bien se ha observado un crecimiento económico importante, la desigualdad ha tendido a aumentar y existen aún lugares con altísimos índices de pobreza y marginalidad que contrastan con la realidad macro-económica. Como ejemplos emblemáticos se pueden citar los casos de Brasil y México, importantes economías emergentes que continúan teniendo mucha pobreza y desigualdad.

Hacia la incidencia política multi-nivel

Las asociaciones y redes son fundamentales, sobre todo por su mayor capacidad de incidir en distintos niveles, ya hemos mencionado los niveles nacionales y supranacionales, pero no sólo es fundamental la incidencia hacia arriba sino también hacia la comunidad, el sector privado y la sociedad civil organizada.

En este aspecto los gobiernos locales son el actor fundamental para consensuar y llevar adelante agendas de cooperación al desarrollo multi-nivel, pues, además de tener legitimidad democrática ante otras instancias de gobierno por ser autoridades electas, tienen mayor legitimidad en relación a la ciudadanía. Esta cuestión es crucial en AL dados los altísimos índices de desconfianza en las autoridades por parte de la ciudadanía, lo cual de alguna forma disminuye a medida en que éstas son más cercanas a la población.

Sin embargo, la incidencia política de los gobiernos locales de la región pasa también por mejorar los marcos legales de actuación que muchas veces son débiles y ambiguos, y es aquí donde vuelven a cobrar importancia las redes y asociaciones en tanto tienen mayores posibilidades de acceder a instancias de toma de decisiones que pueden modificar dichos marcos, como es el caso de la red de Mercociudades en Mercosur.

Hacia la transversalidad de la cooperación en las políticas locales

Lo anterior implica también que las autoridades locales consideren la cooperación con sus pares regionales como una actividad que aporta transversalmente a las políticas locales y que, por lo tanto, no puede ser un departamento asilado del municipio sino que debe integrarse en los distintos niveles e instancias intra-municipales. Este es uno de los desafíos más importantes de la CSSD en AL, el cual no sólo compete a los gobiernos locales en forma individual sino también a las redes como Mercociudades, donde la cooperación internacional constituye una unidad temática y no un eje transversal de todas las acciones.

Además, en el actual contexto de crisis económica, la transversalidad de la cooperación al desarrollo dentro de las políticas públicas es una prioridad, en tanto permite la proyección exterior de los territorios y la búsqueda de oportunidades y recursos para mejorar el propio desarrollo a nivel económico, cultural, político y social.

Hacia el desarrollo integral de las personas y los territorios

Finalmente, el estudio aspira a poner sobre la mesa elementos que permitan relevar un rostro distinto de la cooperación y del desarrollo, un rostro solidario y humano, que da valor a los territorios y espacios concretos donde las relaciones humanas tienen lugar, intentando superar los paradigmas neo-colonialistas del desarrollo donde la “mano” que da está siempre más arriba de aquella que recibe. AL ha producido mucho pensamiento crítico respecto de las imposiciones del modelo Norte/Sur, desarrollo/subdesarrollo, pero no siempre ha sabido traducirlo en acciones transformadoras.

Pues bien, aquí se ha apostado por alentar a los gobiernos locales de la región para que lideren los cambios necesarios junto a la ciudadanía. Unos cambios que deben ser acompañados de procesos de reflexión y evaluación que permitan re-orientar el rubro para no pasar de receptores a donantes, de Sur a Norte, sino para subvertir dichos modelos que no han logrado disminuir las asimetrías ni la pobreza.

En este sentido, es importante invertir en la construcción de capacidades y de conocimiento propio, desde el sur, desde los territorios, que permitan diseñar y compartir un modelo de desarrollo distinto. Quizás afortunadamente, no existe la receta del éxito, sino sólo un largo camino por delante.



Fuentes bibliográficas consultadas

- AGHÓN, G et al. (2001), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo”, CEPAL/GTZ, Santiago del Chile.
- ALONSO, AGUIRRE Y SANTANDER (2011). “La Cooperación Triangular: los donantes tradicionales ante la Cooperación Sur-Sur” en ICEI Paper no19, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid.
- ALONSO, J.A. (2007) “Cooperación con Países de Renta Media”. Madrid, Editorial Complutense/ICEI.
- ALOP (2010) “Cooperación Sur-Sur: un desafío al sistema de ayuda”. Medellín, marzo de 2010.
- ALTMANN, J.y F. ROJAS (eds.) (2008) “Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe”. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1978). “Resolución 33/134 referida a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo (CTPD)” del 19 de diciembre, disponible en [http:// daccess-dds-ny.un.org/doc](http://daccess-dds-ny.un.org/doc)
- AYLLÓN, B. y J. SURASKY (2010a) “Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad”. Madrid, IUDC-UCM/La Catarata.
- AYLLÓN, Bruno (2010b) “El impulso a la Cooperación Sur-Sur en América Latina: ¿nuevas formas de cooperación regional?”. Breviario en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- AYLLÓN, B. (2009) “La importancia de llamarse... ¿donante emergente ¿cooperante ¿nuevo donante bilateral? ¿nuevo actor del desarrollo internacional?”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) disponible en [http:// eurolatin.fride.org/?page_id=196](http://eurolatin.fride.org/?page_id=196)
- AYLLÓN, B. (2006) “América Latina en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo”. En SOTILLO, J. A. y B. AYLLÓN (coords.), América Latina en construcción. Sociedad, política, economía y relaciones internacionales, IUDC y La Catarata, Madrid, 2006, pp. 242-291.
- BATISTA, S., KJED, J. Y EVANGELISTA, A.M (2008) “La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada”. Colección de Estudios de Investigación, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona.
- BID (2012) “Principales tendencias de la filantropía en América Latina. Documento completo disponible en <http://avina.net/esp/wp-content/uploads/2011/11/filantropia.pdf>
- BUCELLI, J. (2009) “La Cooperación Descentralizada: ¿un escenario común entre las relaciones internacionales y el desarrollo”
- CABALLEROS, R. (2006) “URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada”. Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2006, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Documento completo disponible en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=257>
- CAD/OCDE (2005) “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”.
- CAD/OCDE (2006) “Estándares de Calidad de Evaluación del CAD”. Red de evaluación del CAD. OCDE.
- CAD/OCDE (2008) “Programa de Acción de ACCRA”.

- CARDONA, R. (2009) “La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Transfronteriza Río Lempa”. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2009
- CASTELLS, M. (1999) “La era de la información”. Economía, sociedad y cultura. Alianza editorial, Madrid.
- CEPAL (2007) “Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CLEMENTE, A. (2004) “Descentralización y desarrollo en América Latina. Las contradicciones de una ecuación incompleta”, en J.L. Rhi-Sausi (Ed.), El desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Nueva Sociedad, Caracas.
- CORONEL, A. (2005) “Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”. Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2005, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Documento completo disponible en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=405>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2010) “Resoluciones aprobadas por los estados miembros de La CEPAL en el trigésimo tercer período de sesiones”. Brasilia.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2011) “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010”. CEPAL, Santiago de Chile
- COMISIÓN EUROPEA (2000) “The European Community’s Development Policy”. Bruselas.
- COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (CAD) (2011) “Development Cooperation Report 2011”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París, disponible en http://www.oecd.org/document/62/0,3_746,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COOPERACIÓN TÉCNICA PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO (1978). “Plan de Acción de Buenos Aires”, disponible en <http://ssc.undp.org/ss-policy/policy-instruments/buenos-aires-plan-of-action/>
- CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO (2007) “Estrategia de la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana”. 5 - 7 de noviembre, Santiago de Chile.
- ENRÍQUEZ, A. Y ORTEGA, M. (2007) “Cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios”. Documento base, II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, mayo, p. 11, Guatemala.
- FERNANDEZ, A. (2009) “Revisión de los Fundamentos de la Cooperación Descentralizada Pública Local” Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2009. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Documento completo disponible en <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=597>
- FRIDE (2009) “Cooperación Sur-Sur: Regionalizando la agenda del desarrollo en América Latina y el Caribe” Informe de actividades Bogotá, 6 de marzo de 2009.
- GÓMEZ GALÁN, AYLLÓN Y ALBARRÁN (2011) “Reflexiones prácticas sobre Cooperación Triangular.” Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación y Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), Madrid.
- GREÑO, J. (1972) “La cooperación horizontal en los países en desarrollo”. Revista de Política Internacional, No 162, 1972, disponible en http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_162_043.pdf
- GUTIÉRREZ, A. (2005) “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina”. Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2005, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Documento completo disponible en <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=405>

HERNÁNDEZ, C. E ILLÁN, C. (2006) “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

INSTITUTO DANÉS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (2011) “La Evaluación de la Declaración de París. Resumen Ejecutivo” Instituto Danés de Estudios Internacionales, Dinamarca. Documento completo disponible en www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA) (2008) “Programa Autoproducción de alimentos frescos en Haití. Pro-Huerta 2005-2008” en Revista Comunica, segunda etapa, año 4, enero- abril. IICA, p. 31-37

MARTINES, I. y SANTANDER, G. (2008) “La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada”. Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2008, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Documento completo disponible en <http://www.observ-oed.org/libreriapagina.asp?id=467>

MEJÍAS, C. (2004) “El Trifinio: Una experiencia en busca de medios de vida sostenible”. Banco Mundial y Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional. Documento completo en <http://www.ruta.org/downloads/MVS/EstudiosdecasoTallerMVSNicaragua/TRIFINIO.pdf>

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL (2009) “Anuario de la cooperación descentralizada año 2009”. Diputación de Barcelona.

OECD (2010) “Development Co-operation report 2010”. OCDE, París.

OECD (2010) “La cooperación Sur-Sur en el contexto de la eficacia de la ayuda”. Documento completo disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/14/39/46080702.pdf>

OECD-Task Team on South-South Cooperation (2010) “Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness, Telling the Story of Partners Involved in more than 110 Cases of South-South and Triangular Cooperation”. OCDE, París.

OJEDA, T. (2010) “La Cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido” Relaciones Internacionales, núm. 15, octubre de 2010 GERI – UAM

PNUD (2007) “La iniciativa ART”. Publicación disponible en http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssues/International_Solidarity/UNDP/.dam/l10n/es/ART2007Esp.pdf

PNUD (2010) “Cooperación Internacional en Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina y el Caribe. Un mapeo inicial” área de Práctica de Gobernabilidad Democrática Mayo 2010,

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2010). “Sistemas de Información y registro de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica: compartiendo experiencias”. Informe del Seminario-Taller, Unidad Técnica del Programa, Cartagena de Indias, Colombia.

PROGRAMA IBEROAMERICANO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (2011). “Cooperación Triangular: Aprendizajes y desafíos de la gestión”. Informe del Seminario-Taller, Unidad Técnica del Programa, Santo Domingo, República Dominicana.

RHI-SAUSI, J. L. y CONATO, D. (2010) “Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto Fronteras Abiertas.” Disponible en www.eumed.net/libros/2010b/701

RHI-SAUSI, J.L Y D. CONATO (2008) “Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina y desarrollo económico local” Colección de Estudios de Investigación / Número 6 Diputación de Barcelona.

- ROMERO, M. (2005) “Nuevos enfoques en la cooperación internacional: la cooperación descentralizada y el Programa URBAL de la Comisión Europea”. Comisión Europea, 2005.
- ROMERO, M. (2005) “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea- América Latina”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2005. Observatorio de la Cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina.
- ROMERO, M. (2009) “Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en América Latina”. En Anuario de la Cooperación Descentralizada Año 2009. Documento disponible en <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=598>
- SANAHUJA, J. (2011) “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”. Revista Pensamiento Iberoamericano N° 8, 2011/1.
- SANAHUJA, J. (2010): “La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), “La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur,” Barcelona, CIDOB / Bellaterra, pp. 87-134.
- SANTANDER, G (coordinador) (2011) “Nuevos donantes y Cooperación Sur-Sur: estudio de caso”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2009). “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2009”. SEGIB y Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID). Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2010). “Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010”. SEGIB y Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID). Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) (2011) “Balance de la Cooperación Iberoamericana. Resultados de los Programas de la Cooperación Iberoamericana y Balance de cinco años de análisis e Informes de la Cooperación Sur-Sur”. Dirección de Planificación de la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB. AECID y SEGIB, Madrid.
- SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA (SEGIB) y PROGRAMA IBEROAMERICANO DE FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR (PIFCSS) (2011). “Orientaciones metodológicas” en Cuestionario para el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011. Madrid.
- SOTILLO, J. (2007) “La cooperación Sur-Sur y la revitalización de la integración en América Latina”, en CAIRO, H. PRECIADO, J. y ROCHA, A., La construcción de una región. México en la geopolítica del Plan Puebla-Panamá. IUDC y La Catarata, Madrid, pp. 257-268
- TASK TEAM ON SOUTH-SOUTH COOPERATION (2011) “Cooperación en la Región del Trifinio: un caso de cooperación transfronteriza Sur-Sur”.
- UN-HABITAT (2008) “Conclusiones de la Conferencia Internacional sobre descentralización y fortalecimiento de los Entes Locales en Iberoamérica.
- URB-AL II (2008) “Informe de Evaluación”.
- ZAKARIA, F. (2009) “El mundo después de USA”. Madrid, Espasa Calpe.

COLECCIÓN DE ESTUDIOS DE INVESTIGACIÓN



Aportes de la cooperación descentralizada UE-AL a la Cooperación territorial en AL. Elementos para el debate
Año publicación: 2007



Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana
Año publicación: 2007



La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada
Año publicación: 2008



Migraciones: un nuevo ámbito de cooperación entre gobiernos locales
Año publicación: 2008



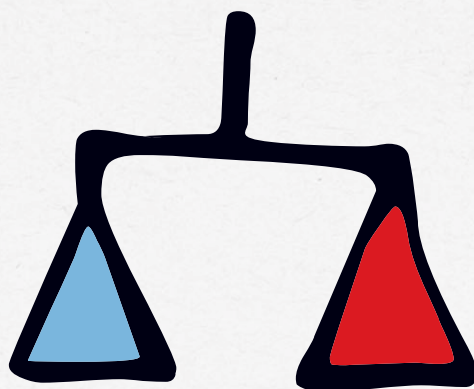
Fortalecimiento Institucional de los gobiernos locales: La aportación de la Cooperación Descentralizada pública directa UE-AL
Año publicación: 2008



Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina y Desarrollo Económico Local
Año publicación: 2008



De Valparaíso a México: La Agenda de París vista desde lo local
Año publicación: 2009



Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales

Estudio sobre Cooperación Sur-Sur
Descentralizada (CSSD) en América Latina



observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

estudios de investigación

