

Nombre y Apellido: Lara Weisstaub

Afiliación institucional: Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo (CICI+D) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Unidad de Investigación de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura de Cartagena de Indias (USBCTG)

Correo electrónico: lweisstaub@unsam.edu.ar

Propuesta temática: Estado, instituciones y actores

Título de la ponencia:

Los actores no gubernamentales en la definición de la estrategia de cooperación de la Unión Europea-Argentina 2007-2013. ¿Es relevante su participación?.

Ponencia

Los actores no gubernamentales en la definición de la estrategia de cooperación de la Unión Europea-Argentina 2007-2013. ¿Es relevante su participación?.

Introducción:

Esta presentación, es parte de una investigación comparada acerca de **los procesos de consulta y participación de los actores de la sociedad civil**, que la Unión Europea, a través de sus delegaciones, lleva adelante para implementar sus estrategias de cooperación en Latinoamérica, tomando en este caso la Argentina y Colombia. Esta actividad se realiza simultáneamente en los países mencionados en el marco de un acuerdo ínter-universitario de cooperación entre el Centro de Investigación en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Escuela de Postgrado de la Universidad de San Martín y el Centro de Investigación de la Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo de la Universidad de San Buenaventura de Cartagena de Indias.

Hechas las presentaciones, quisiera comenzar describiendo brevemente cómo se canaliza la cooperación para el desarrollo (CID) de la Unión Europea¹ (UE).

Existen dos criterios que organizan los programas de ejecución de la CID: el geográfico y el temático. Los programas geográficos tienen la finalidad establecer acciones de cooperación para promover el desarrollo de los países y regiones de América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Próximo y Sudáfrica. Los programas temáticos abarcan áreas que interesan a los países independientemente de la posición geográfica que tengan (ej: el desarrollo humano y

¹ La UE dedica anualmente más de 7000 millones de euros a la ayuda exterior, lo que la convierte en uno de los principales donantes del mundo. (fuente: folleto ¿lo dejarías al azar? Europeaid http://ec.europa.eu/europeaid/promotion/docs/leaflet_es.pdf)

social, el medio ambiente o los agentes no gubernamentales); pero deben estar subordinados y complementar a los programas geográficos.

Ambos tipos de programas se diseñan sobre una base plurianual. El primer ejercicio de programación se realizó en el 2000 y tiene una vigencia de seis años. Quiere decir que, a partir de este año -2007- comenzó a regir un nuevo período de programación.

Para el caso de los programas geográficos, las planificaciones quedan plasmadas en Documentos Estratégicos (DE) regionales, subregionales o nacionales y en sus correspondientes programas indicativos plurianuales.

Si bien los ámbitos para implementar acciones de cooperación están delimitados por un reglamento interno² de la Comisión Europea (CE) y deben orientarse a la erradicación de la pobreza y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³; existen, aún, espacios para la negociación y la definición de los temas específicos, los enfoques y las medidas concretas que incluirán los DE de la CE.

En este trabajo, se presentarán, algunos avances sobre las indagaciones realizadas en torno al **proceso de definición del DE para Argentina**. Nos interesa, sobre todo, conocer en qué medida y de qué forma, **la sociedad civil participó** en el diseño de la política de cooperación. Para ello, se explorarán algunas **fuentes teóricas y normativas** que sustentan la apertura de la participación para los actores no gubernamentales en las políticas de cooperación para el desarrollo la UE y se contrastarán con la, hasta ahora, escasa información disponible respecto a las **prácticas reales**.

La presentación se ha organizado a través de una serie de preguntas, cuyas respuestas permitirán comprender mejor el contexto y los principales hallazgos del trabajo.

- 1) ¿Qué entendemos aquí por participación?
- 2) ¿Cuáles son las fuentes normativas que refrendan la participación de la sociedad civil en los asuntos internacionales?
- 3) ¿Cuál es la distancia entre los discursos y las prácticas de la UE?

² Desde el 2006 ese reglamento es el N1905/2006 que establece el instrumento financiero para la cooperación al desarrollo. Previamente, la cooperación con América Latina estaba regulada por el Reglamento ALA n° 443/92

³ Los ODM constituyen un plan acordado por todas las naciones del mundo y las instituciones internacionales más relevantes dedicadas al desarrollo. Estos hitos han estimulado la coordinación de esfuerzos para ayudar a las personas más pobres del mundo. Los ocho ODM que deben alcanzarse para el 2015 son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA; el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

1) **¿Qué entendemos por participación?**

El concepto de **participación política** se ha utilizado para analizar procesos nacionales o locales de realización efectiva de la democracia. Históricamente ligado a los desarrollos conceptuales de la democracia clásica, la participación se entiende como una forma de intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos. La teoría moderna de la democracia, modificó esta concepción para adaptarla a la creciente complejidad de las sociedades. Se abandonó la pretensión de inmediatez y se asumió que en las repúblicas modernas *“el pueblo no delibera, ni gobierna sino por medio de sus autoridades y representantes...”*⁴. La participación política se convirtió en sinónimo de **representación política**.

Sin embargo, las teorías y las prácticas políticas contemporáneas han dado lugar a la convivencia de ambos mecanismos, abriendo esferas de participación directa dentro de los sistemas democráticos representativos.

La forma en que se combinan los distintos instrumentos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su influencia en las decisiones públicas, está inextricablemente unido al tipo de régimen político imperante en un territorio soberano, y **permite dar cuenta de la particular articulación entre un Estado y su sociedad**.

Durante los años 70, en una América latina gobernada por regímenes militares autoritarios, la participación, se comprendía como una práctica “alternativa” que refería una construcción social al margen de las iniciativas del aparato estatal. Participar era incorporarse a redes sociales y denotaba una relación entre Estado y sociedad caracterizada por la ruptura y la oposición. (Palma, 199?, p3)

Con el retorno de la democracia, se redefinieron los términos en los que la sociedad civil se vinculaba con el Estado. En un primer momento, se asoció la participación con la reconstrucción del sentido político de ciudadanía y se encauzó a través de las vías de participación partidaria. Durante los años 90, la connotación de este concepto devino **instrumental**, porque se la concibió como un mecanismo para hacer llegar las demandas de grupos específicos al Estados.

Seguramente, este análisis resulta acotado, y se pueden ampliar las discusiones sobre el concepto de participación definido en términos nacionales, asociando distintas nociones de participación como la funcional o la sustantiva a diversos grupos. Sin embargo, estos análisis

⁴ Constitución de la Nación Argentina. Art 22, 1994

centrados en la relación Estado-Sociedad, deben ser operacionalizados y contextualizados a los fines de nuestra investigación.

El análisis de la participación en un proceso de **cooperación internacional para el desarrollo**⁵, debe poder abarcar un hecho social complejo que involucra más de un Estado y un crisol de actores sociales cuyas identidades pueden definirse o no, en términos nacionales.

El pensamiento tradicional de relaciones internacionales, encarnado en el debate entre realistas y liberales, ha dejado un espacio muy marginal para conceptualizar la intervención de los actores no gubernamentales en la política internacional. Podría decirse que, al situar como actores preponderantes del sistema internacional a los Estados, conciben la participación de la sociedad civil como representación. Es decir, que todas las actuaciones de este sector en el espacio internacional deben ser necesariamente mediados por una instancia estatal.

Indudablemente, existen desarrollos conceptuales, más actuales que analizan la participación directa de los nuevos actores en la esfera internacional. Podemos citar como ejemplo, los análisis políticos desarrollados en torno al tema de los bienes públicos globales, para quienes la gestión del desarrollo está entrando en una nueva etapa, marcada por el trabajo en redes horizontales y no por estructuras organizacionales verticales (Chen, Evans & Cash 1999).

Estos autores, se basan en la teoría de las redes transnacionales, que sostiene que el proceso de negociación en la *“comunidad cosmopolita emergente”* no se define fuera del Estado, a partir de intereses y preferencias previamente constituidas. Por el contrario, las interacciones entre los Estados y los actores no estatales configuran una reflexión activa sobre los intereses del Estado, en los que tienen lugar el aprendizaje y la transformación (Keck y Sikkink 1999).

Contrariamente, al primer modelo de análisis, estos enfoques, tienden a estudiar la capacidad de incidencia directa de la sociedad civil en la política global, es decir que adoptan como unidad de análisis el contexto intersubjetivo en el que operan los individuos y las organizaciones dentro del espacio global. La mediación nacional desaparece abriendo múltiples canales de contacto entre las sociedades y desdibujando los límites entre lo interno y lo externo, entre lo propio (nacional) y lo ajeno (global).

⁵ La cooperación internacional implica que un actor del sistema internacional, adapta su comportamiento a las preferencias de otro actor a través de un proceso de coordinación política.(Keohane 1988) La cooperación internacional para el desarrollo, sin embargo, es un proceso más complejo que históricamente ha sido asociado a la ayuda para desarrollo, más que a la coordinación de políticas. En este sentido debe entenderse que la cooperación internacional para el desarrollo es “un proceso multidimensional que abarca un crecimiento equitativo de amplia base, la creación de capacidades y el desarrollo institucional, el desarrollo del sector privado, los servicios sociales, el medio ambiente, la buena gobernanza y los derechos humanos” (CE 2007)

Sin embargo, ninguno de estos enfoques permite enmarcar teóricamente nuestro caso de estudio. Los DE de la CE para América Latina se inscriben en la política de relaciones exteriores de la UE. Son, por lo tanto, políticas públicas europeas destinadas a incidir en los Estados latinoamericanos.

Tienen la forma de acuerdos de cooperación bilateral, es decir, que el financiamiento derivado de estos convenios se implementa a través de los el presupuestos nacionales y se manifiesta como una política pública del Estado receptor.

Esto plantea una de las dificultades más significativas para aplicar los enfoques propuestos sobre participación, ya que muestra una dislocación de la unidad de formulación de la política. Son estrategias diseñadas por una entidad supranacional dirigidas a una comunidad que no pertenece a esa organización; pero que buscan incorporar las voces de una ciudadanía ajena en la medida en que estas políticas impactan sobre dicha comunidad.

En estas circunstancias, la participación se torna ubicua y difusa; se multiplican los canales y los interlocutores posibles; y se desvanecen los esquemas tradicionales que ordenan y dan sentido a las prácticas participativas.

Se requeriría, entonces, de un aparato conceptual que permita dar cuenta de la participación directa de una sociedad civil con raíces nacionales, en la definición de una política pública de otra entidad soberana, que sin embargo, impacta dentro del primer Estado.

En vista de estas falencias teóricas, se utilizará para el análisis una adaptación del modelo de participación ciudadana nacional, ya que pondera la relación entre una sociedad y un Estado en la elaboración de una política pública, y porque es el marco de referencia de las propias organizaciones sociales.

Cuando los representantes de la sociedad civil argentina participan de la definición de la estrategia de cooperación de la UE lo hacen en tanto están incidiendo en la definición de una política nacional. La referencia a lo internacional se torna casi anecdótica.

Sobre esta base, entenderemos aquí que, la **participación** de la sociedad civil en el diseño de la **cooperación internacional para el desarrollo** es *“un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos o grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”* (Velásquez & Gonzáles 2003)⁶

⁶ El Estado argentino, sigue siendo una de las guías fundamentales que sostienen y dan sentido a este entramado. Por lo tanto, resulta central determinar el rol que ocupa el Estado argentino en esa relación y, en general, en el juego de definición del DE. Sin embargo, esta presentación se focalizará en la relación entre la sociedad civil argentina y su articulación con una entidad supranacional para definir una política nacional.

2) ¿Cuáles son las fuentes normativas que refrendan la participación de la sociedad civil en los asuntos internacionales?

2.1 En las Naciones Unidas.

Si bien, en los últimos 15 años ha habido un redescubrimiento de la necesidad de ampliar la participación de la sociedad civil en la política internacional, esta práctica no es novedosa. Tal como lo señalara Peter Spiro (1995) “*los representantes no-gubernamentales desempeñaron un papel fundamental en intercalar el tema de los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas*”. Sin embargo, y a pesar del fuerte activismo de algunas ONGs internacionales, hasta los años 90, no se instaló en la agenda internacional la discusión acerca del rol de este sector.

Los cambios ocurridos con el fin del mundo bipolar y el incremento de la interdependencia económica y social, impactaron directamente sobre la cooperación internacional. De un lado, los argumentos que justificaban el uso de la CID como una **herramienta de política exterior** para extender la influencia sobre ciertas regiones, perdió validez. De la otra, la evidencia por los escasos avances producidos en los países en vías de desarrollo, provocó una profunda desazón que se manifestó en el **cansancio de la ayuda** y llevó a cuestionar los mecanismos y el sentido de la cooperación para el desarrollo.

En un contexto, en que el discurso ideológico triunfante señalaba al sector privado como el motor del desarrollo, y al Estado como el gran lastre que tendía a frenarlo; las soluciones plateadas estuvieron fuertemente vinculadas al fortalecimiento de la sociedad civil, y el incremento de la participación de las poblaciones receptoras de la cooperación, tanto en el diseño como, sobre todo, en la implementación de las políticas. **Participación y apropiación** se convirtieron en las claves que permitirían aumentar la eficacia de la cooperación.

De allí que las cumbres y conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas durante la última década del siglo XX, hicieran continuas referencias destacando el rol fundamental de la sociedad civil en los procesos de desarrollo. El primero de estos encuentros, en los que la sociedad civil tuvo una fuerte participación, fue la Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro en 1992. En ella se estableció la agenda 21, en cuyo punto 10 puede leerse que “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda*” (ONU1992). Referencias de este tipo, recomendando a la cooperación internacional apoyar iniciativas que favorezcan “*...la participación real y efectiva de la población en los procesos de adopción de decisiones*” (ONU 1993) (ONU 1994); bajo el supuesto de

que a partir de la participación ciudadana pueden desarrollarse “... *soluciones innovadoras para resolver los problemas*” (ONU 1996) pueden encontrarse, en mayor o menor medida, en todas las conferencias que tuvieron lugar a partir de 1992⁷.

Sin lugar a dudas, la que mayor impacto ha tenido en la reorientación de las políticas de cooperación para el desarrollo fue la Declaración del Milenio, que sintetizó las conclusiones de sus predecesoras. Incluyó como una de sus **ocho metas prioritarias** para alcanzar el desarrollo en el 2015, la propuesta de “*establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza*” (ONU 2000). De hecho, a partir de esta Cumbre la política de cooperación y la actuación exterior de la Comunidad Europea se orienta a conseguir el logro de los ODM (CE 2006)

Si bien las Conferencias posteriores (Monterrey 2002 y París 2005) reforzaron esta tendencia, a través de prácticas consultivas, los textos son menos contundentes a la hora de reiterar su apoyo a la sociedad civil. Se evidencia en ellos un fuerte retorno a la idea de que los Estados son los actores principales y autorizados en la definición de las políticas de cooperación. En este sentido, en el caso de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, los Estados de países socios (receptores) se comprometieron a “*dirigir la coordinación de la ayuda en todos los ámbitos, así como los otros recursos del desarrollo, en diálogo con los donantes y fomentando la participación de la sociedad civil y del sector privado*” y asumieron el reto de “*fomentar la participación ampliada de un abanico de actores para establecer prioridades*” (ONU2005).

Esta incipiente tendencia a reducir las menciones sobre participación plantea el interrogante acerca de a) si estamos frente a una **fatiga de la participación** por los escasos resultados obtenidos y las dudas acerca de la legitimidad de la representación de la sociedad civil, o simplemente b) la relativa disminución del tema en los discursos se debe a una **lógica de no-reiteración** y de construcción de consensos sobre la base de los discursos anteriores.

⁷ El documento de referencia sobre la participación de la sociedad civil en las Conferencias y Sesiones especiales de la Asamblea general de las Naciones Unidas durante los 90 ofrece una presentación detallada de la historia, las experiencias prácticas y la legislación que soporta la participación de la sociedad civil en las Conferencias y Sesiones Especiales de las Naciones Unidas.

2.2 La sociedad civil⁸ en la Unión Europea.

Contrariamente, a lo ocurrido en el ámbito de las Naciones Unidas, la UE ha consolidado su discurso a favor de la participación de la sociedad civil a partir del año 2000.

Las propuestas normativas para incentivar los procesos de participación ciudadano de la UE se justifican tanto interna como externamente. En primer lugar, la opinión pública europea, manifestaba, hacia el final de los 90, su creciente insatisfacción respecto de las instituciones europeas, por lo que se planteó la necesidad de **acercar Europa a sus ciudadanos**⁹ generando consensos y legitimando las actuaciones institucionales. En segundo lugar, el **clima internacional favorable** respecto de la participación de la sociedad civil de la década del 90 basados a la creencia de que la **apropiación de las estrategias de desarrollo** contribuiría al éxito de las políticas de desarrollo, favoreció que, también, fueran apreciadas las voces no comunitarias.

Los primeros indicios de apertura de la UE hacia los actores no estatales, se manifestaron con el proceso de reforma integral de la CE, iniciado en el año 2000 cuyo objetivo consistía en fortalecer su función como promotora de políticas y legislación comunitaria. El Libro Blanco¹⁰ de la Reforma de la Comisión preveía entre sus objetivos el fomento de nuevas formas de gobernabilidad para la UE, dando a la gente mayor voz en la forma en que Europa era gobernada y haciendo sus instituciones más transparentes y efectivas. (CE 2000). Proponía diversas acciones para incluir, cada vez más, a todos los sectores involucrados, desde las primeras etapas del diseño de las políticas.

Un año más tarde, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, propuso cinco principios sobre los que basar el “buen gobierno”: **apertura, participación, control (accountability)**, efectividad y coherencia. Si bien fueron pensados como guías de acción internas de la UE, los principios **derramaron** hacia su dimensión exterior. De esta manera, el documento planteó la necesidad de *“mejorar el diálogo con los actores gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de la elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional”* (CE 2001)

⁸ Es interesante mencionar que la UE sostiene definición de sociedad civil propuesta por el Comité Económico y Social que incluye a organizaciones empresarias y sindicatos, asociaciones profesionales, fundaciones, organizaciones de base y organizaciones que involucren a los ciudadanos en la vida local y municipal con objetivos particulares como las comunidades religiosas y las iglesias. (CES 1999) , p.30

⁹ En el año 1999 uno de cada dos ciudadanos europeos no confiaba en las instituciones de la Unión (Eurobarometer Nr. 52 Spring 1999)

¹⁰ Los **libros blancos** de la CE son documentos con propuestas de acción comunitarias para ámbitos específicos.

En concordancia con estas disposiciones, en el año 2002 la CE expidió una Comunicación¹¹ (CE 2002) cuyo objetivo consistía en reforzar e incrementar la participación de los actores no estatales (ANE) en el proceso de desarrollo. Es interesante notar que, la propuesta de participación involucra tanto organizaciones lucrativas como no lucrativas. La noción de ANE se define por oposición al Estado, como organizaciones creadas voluntariamente por ciudadanos con los objetivos de promover el debate, o bien, defender intereses generales o específicos, con independencia de la forma que adopten.

Esta Comunicación es central en el aparato normativo comunitario referente a la participación de la sociedad civil no europea en la política de cooperación de la UE, porque reconoce que las ANE tienen un rol político que excede la prestación de servicios a poblaciones vulnerables. Subraya, el rol significativo que tienen en los procesos de consulta con los donantes externos y en los debates políticos así como su contribución en la definición de las estrategias de sus propios países. Además, hace explícito que “ *de acuerdo con las orientaciones comunitarias en materia de desarrollo, los ANE deberían implicarse de manera permanente y sistemática en la definición de las estrategias y del proceso de programación de cada país*”. Insta, en consecuencia, a las autoridades competentes **a tomar iniciativas** para fomentar la participación de los ANE en la preparación de los Documentos de Estrategia de desarrollo nacional y en la evaluación de las actividades de cooperación de la CE. (CE 2002). Con base en esta comunicación, se estructuraron las reglamentaciones específicas que habilitaron la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas de cooperación para el desarrollo. En particular, en noviembre de 2004 la CE, publicó las *Directrices sobre los principios y buenas prácticas de la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo (CE 2004)*. El documento, que tenía validez “*para todos los países y regiones en vías de desarrollo*” sugiere procedimientos, metodologías y herramientas para una efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de CID y supervisar su calidad.

El documento detalla cinco instancias en las que se requiere un papel activo de la sociedad civil de los países receptores de CID: 1) *Consultas sobre las estrategias nacionales de desarrollo y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza*; 2) *Consultas sobre la preparación del documento de estrategia de cooperación de la CE con el país*; 3) *Consultas sobre las estrategias sectoriales*; 4) *Implicación de los actores no estatales en la ejecución de*

¹¹ Las **comunicaciones** de la CE son, al igual que los libros blancos, propuestas legislativas. En particular la COM (2002) 598 final fue aprobada por el parlamento europeo en septiembre del 2004 PE 1.6.70. Boletín UE 9-2003

proyectos, incluyendo actividades orientadas a sus necesidades (desarrollo de capacidades, etc.); 5) Participación en las revisiones de la estrategia de cooperación con el país, así como en la evaluación de la implementación de los proyectos y las políticas. (CE 2004)

Además, se bosquejan por primera vez algunas recomendaciones para el establecimiento de **criterios** para la participación ya que hasta ese momento, la sociedad civil había sido tratada bajo un supuesto homogeneizador. Simplemente, se sostenían las bondades de reforzar la sociedad civil sin dar cuenta de la gran heterogeneidad que presenta este sector al interior de un territorio nacional (Germani & Alberti 2005). Las Directrices prevén esta situación y proponen la elaboración de un **estudio descriptivo** que permita tener una visión general de las redes y organizaciones no estatales, estimar el “*equilibrio de poder e influencia entre los diversos grupos de actores no estatales y en qué medida pueden considerarse representativos de los intereses de las bases*” y valorar la capacidad de estas organizaciones para contribuir al proceso de desarrollo entre otras cuestiones. (CE2004)

Si bien, las directrices representaron un avance significativo para la adopción del enfoque participativo en la definición de las políticas de cooperación, no constituyen una obligación vinculante. A diferencia de lo ocurrido con los países pertenecientes al grupo ACP¹², en América Latina, se ha adoptado una interpretación flexible. En lo que respecta a la Estrategia Nacional la participación de la sociedad civil se ha reducido históricamente a la ejecución de proyectos.

La razón normativa de esta situación radicaba en que, el Reglamento ALA (443/92), que regía las relaciones de cooperación entre la CE y América Latina, era previo a la **ola participativa**. En aquel entonces, las referencias a los actores no estatales se limitaban a identificarlos como beneficiarios de ayudas y los socios en proyectos de cooperación.

Esta percepción quedó obsoleta a poco de haber sido sancionado el reglamento. El diálogo político institucionalizado entre la UE y el Grupo de Río¹³, ha reflejando una apertura

¹² El grupo ACP incluye a los países en vías de desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico, que son en su mayoría ex colonias europeas y cuya cooperación tiene características específicas que se rigen por la Convención de Lomé y los Acuerdos de Cotonou.

¹³ El Grupo de Río es el mecanismo regional permanente de consulta y concertación política más importante de Latinoamérica. Fue creado en diciembre de 1986, como resultado de la experiencia de participación en el proceso de paz de Centroamérica del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá); y de apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). Creció en sucesivas ampliaciones hasta constituirse en el interlocutor más representativo de América Latina y el Caribe en el escenario internacional. En la actualidad, participan de pleno derecho o a través de representantes sub-regionales todos los países de América Latina. Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río)” en <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio1.htm>, 2007

paulatina hacia la sociedad civil¹⁴, y se reflejó en algunos casos, el apoyo a procesos ad-hoc a las Cumbres gubernamentales.

A pesar de que esta normativa, representa una buena base para abrir los procesos de toma de decisión sobre la CID a la sociedad civil, la CE reconoce que resta mucho trabajo por realizar. El documento elaborado durante el primer semestre del 2005 para discutir las “*cuestiones para la preparación de la cooperación regional 2007-2013*”, destaca, justamente, la necesidad de ampliar la participación y difundir las buenas practicas fuera de las redes beneficiarias, como algunas de las cuestiones fundamentales que deben solucionarse en el nuevo ejercicio de programación. Si bien, se hace referencia a la programación regional, es de suponer que los argumentos son valederos también para la elaboración de los DE nacionales (CE 2005) .

Queda claro, pues, que durante los últimos años la UE ha demostrado un fuerte interés en incrementar la participación de la sociedad civil en la definición de las estrategias de cooperación. Esta tendencia ha quedado definitivamente integrada, política y administrativamente, en CID europea a partir del Consenso Europeo para el Desarrollo y en Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (IFC).

El Consenso Europeo, define por primera vez una visión común¹⁵ que guíe la actuación Europea en materia de cooperación internacional. En este sentido, se expone con toda claridad que la **clave del éxito** de las políticas de desarrollo es la “*la apropiación de las estrategias de desarrollo por los países socios*” para cual se propone impulsar la **participación** lo más amplia posible de todos los sectores de la sociedad con independencia del contexto en el que se desarrollen los programas de cooperación. (Consejo Europeo y PE 2006). En este sentido, el Reglamento reitera lo definido en las Directrices del 2004, respecto a que la redacción de los DE debe basarse en un diálogo con los países y regiones socios y asociando a las sociedad civil (Art 19 op cit)

¹⁴ Algunas Declaraciones Ministeriales previas a la primera Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno reconocieron que la “*plena participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones políticas*” formaba parte de los valores comunes (UE-GR 1997), y que la cooperación había mejorado gracias a la mayor presencia de los interlocutores de la sociedad civil (UE-GR 1996). En la primera Cumbre UE-ALC se enfatizó en la necesidad de incorporar a la sociedad civil en los diálogos respecto de la cooperación internacional así como de estimular los intercambios entre las sociedades civiles de ambas regiones (UE-GR 1999). Las Cumbres UE-ALC de Guadalajara y la de Viena reiteraron la importancia de consultar a la sociedad civil en los procesos de asociación birregional (UE-GR 2004) y resaltaron su contribución para construir sociedades más cohesionadas. (UE-GR 2006)

¹⁵ Hasta ese momento, los programas geográficos recaían en distintas dependencias administrativas lo cuál provocó innumerables veces contradicciones importantes en las lógicas que guiaban las acciones de cada uno de los programas. Así, por ejemplo, la cooperación con los países ACP había estado históricamente bajo la órbita de la Dirección general de Desarrollo (DGDEV), mientras que los programas con América Latina y Asia habían estado siempre a cargo de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DGRELEX)

3) ¿Cuál es la distancia entre los discursos y las prácticas?

Esta pregunta es quizás la más difícil de responder debido a la falta de información sobre el proceso de elaboración de los DE para Argentina.

El DE ya está online y las prioridades fueron establecidas. Sin embargo la Delegación¹⁶ de la UE se muestra renuente a comentar el proceso. Se han logrado conversaciones informales con algunos funcionarios pero las evaluaciones sobre la importancia del proceso son subjetivas. Todos coinciden en que durante el 2005 se realizaron una serie de reuniones para consultar a los distintos sectores de la sociedad acerca de cuáles se consideraban las áreas prioritarias para concentrar la cooperación. Cuántas reuniones, quiénes participaron de ellas o cuáles fueron los criterios por los que se los invitó a participar son interrogantes que quedan aún por resolver.

Como evaluación, incipiente y no determinante, puede decirse que existe una falla entre el principio de acceso a la información pregonado por la UE como requisito básico de la participación y las posibilidades concretas de realizar ese principio.

Más allá de los inconvenientes que se presentan en esta etapa inicial de la investigación, se plantea el interrogante en torno a cuál es la **calidad de la participación** que podría llegar a darse en base a la normativa existente. Entendemos que este concepto puede estimarse, entre otras cuestiones, a partir del **tipo de participación** promovida¹⁷, lo cual permite reconocer el grado de obligatoriedad que resulta del proceso y clarificar la relación que se establece entre la sociedad civil Argentina y la CE.

Si bien la UE hace un fuerte énfasis en escuchar las voces de la sociedad civil, nunca queda claro como se deben llevar adelante estos procesos y cuáles son los criterios para identificar las voces realmente representativas. El tipo de participación que se promueve es la **consulta**. Se invita a los actores “a exponer sus opiniones, sus necesidades y la forma en que tienen previsto participar en el proceso de desarrollo” (CE 2004). Pero no se establece ninguna sujeción respecto de sus resultados. La vinculación con las decisiones generadas en los espacios participativos queda librada al criterio del funcionario encargado de redactar la propuesta definitiva y de las instituciones europeas que definen la aplicación de la norma.

¹⁶ La delegación es la representación de la UE en el mundo, es decir, que funcionan como equivalente de las embajadas.

¹⁷ La calidad de la participación, puede comprobarse también en el análisis de los objetivos de la cooperación verificando en qué medida los actores de la sociedad civil logran fijar la agenda de cooperación. Sin embargo, esto no será analizado en esta presentación debido a la falta de información al respecto.

En este contexto, la **apropiación** de las estrategias que se espera como resultado de la participación, pareciera estar más relacionada con el convencimiento de políticas ajenas, que con el compromiso con políticas que son propias.

Si bien la rendición de cuentas (accountability) forma parte de los principios de la buena gobernanza de la UE, no pareciera haber referencias a la necesidad de que la sociedad civil controle los fondos de la cooperación siendo que tienen la cualidad de ser **triplemente públicos**, porque a) provienen de los Estados miembros de la UE, b) para integrar asignaciones presupuestarias que gerencia la CE, c) y se canalizan a través del Estado Argentino que lo incorpora como parte de su presupuesto nacional.

Es arriesgado y prematuro, mostrarse tan pesimista con respecto a la calidad y el impacto de la participación de la sociedad civil en la definición de la política de cooperación de la UE para Argentina, sin embargo no pareciera presentarse las mejores condiciones para que se efectivamente una elaboración colectiva acerca del destino más adecuado para los fondos de CID.

Bibliografía:

- CHEN, Lincoln; EVANS, Tim; CASH, Richard (1999) "Health as a global public good" en Global Public Goods: International Cooperation in the 21st century. Oxford
- COMISIÓN EUROPEA (2000) Libro Blanco de la Reforma de la Comisión, parte I y II Brussels, 5.4.2000 COM(2000) 200 final/2
- COMISIÓN EUROPEA, (2001) Libro Blanco de la Gobernanza Europea, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 FINAL
- COMISIÓN EUROPEA (2002) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre la participación de los actores no estatales en al política comunitaria de desarrollo Bruselas, 07.11.2002 COM(2002) 598 final
- COMISIÓN EUROPEA (2004) Directrices sobre los principios y buenas prácticas de la participación de los actores no estatales en los diálogos y consultas en materia de desarrollo.
- COMISIÓN EUROPEA (2005) Documento de Trabajo Cuestiones para la preparación de la cooperación regional 2007-2013 disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/regional_07-13_es.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA (2006) Reglamento (EC) N N 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL (1999) Dictamen El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea Ref.: CES 851/99
- CONSEJO EUROPEO Y PARLAMENTO EUROPEO (2006) Reglamento (CE) N 1905/2006 Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo DO L 378/41 27.12.2006
- CONSEJO EUROPEO (1992) Reglamento (CEE) nº 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia
- EUROBAROMETRO NRO 52 (1999) Spring http://www.europa-kommissionen.dk/eu-politik/noegleomraader/udd_kultur_info/eurobar.pdf/
- GERMANI, Ana y ALBERTI Giorgio, (2005) "Sociedad civil, desarrollo político y construcción institucional en la cooperación entre la Unión Europea y América Latina". OBREAL/EULARO background papers, Roma / Buenos Aires, noviembre de 2005
- KECK, Margaret y SIKKINK, Katheryn (1999) "Redes Transnacionales de cabildeo e influencia" en Foro Internacional Oct-Dic 1999

KEOHANE, Robert (1988) Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política mundial, Buenos Aires, GEL, cap 4.

PALMA, Diego (199?) La participación y la construcción de ciudadanía. U.ARCIS, Departamento de Investigación, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Santiago de Chile, Chile. p. 48. Disponible en la World Wide Web: <http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/palma.rtf>

SPIRO, Peter (1995) “El papel de las Organizaciones No Gubernamentales en el contexto internacional” en Revista Ciencia Política, Bogotá

VELAZQUEZ, Fabio, y GONZALES, Esperanza (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

ONU (1992) Cumbre de la Tierra- Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>

ONU (1993) Conferencia sobre los derechos humanos- Viena [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)

ONU (1994) Conferencia internacional sobre población y desarrollo -El Cairo <http://www.un.org/spanish/conferences/accion2.htm#cap15>

ONU (1996) Segunda conferencia mundial sobre los asentamientos humanos – Habitat II - Estambul <http://www.un.org/spanish/conferences/habitat.htm#participacion>

ONU (2000) Declaración del Milenio <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

ONU (2001) Reference document on the participation of civil society in United Nations conferences and special sessions of the General Assembly during the 1990s- Version 1 August 2001 <http://www.un.org/ga/president/55/speech/civilsociety1.htm>

ONU (2005) Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationSpanish.pdf>