

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**"IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA
MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019"**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

y el título profesional de

INTERNACIONALISTA

Guatemala, junio de 2019



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

RECTOR MAGNÍFICO

Ing. Murphy Olimpo Paiz Recinos

SECRETARIO GENERAL

Arq. Carlos Enrique Valladares Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR: Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
VOCAL II: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III: Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV: Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V: Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO -EPS-

COORDINADORA: Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
EXAMINADOR: Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
EXAMINADORA: Licda. Sandra Patricia López Zeledón
EXAMINADORA: Licda. Wendy Elizabeth García Curruchiche

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR: Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADORA: Msc. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro
EXAMINADOR: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado

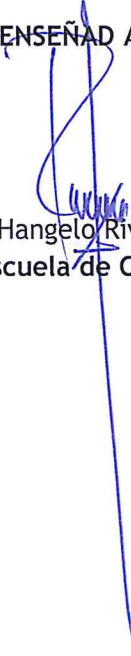
Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de
Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, diez de junio de dos mil diecinueve.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: “IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”, presentada por el (la) FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA Carnet No. 201315673.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Msc. Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

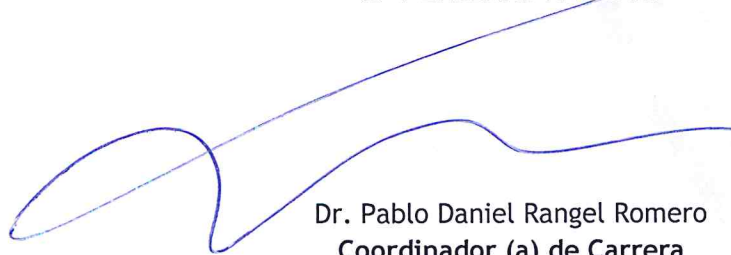


Se envía el expediente
c.c.: Archivo
10/javt

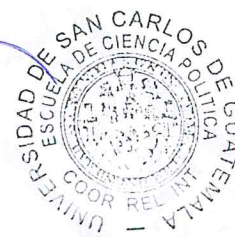
ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día diez de junio de dos mil diecinueve, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Msc. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales, el trabajo de tesis: **“IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”** presentado por el (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

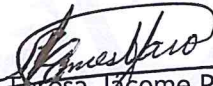


c.c.: Archivo
9/ javt

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673**, para optar al grado de Licenciado (a) en **RELACIONES INTERNACIONALES** titulada **“IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Msc. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro y el Dr. Pablo Daniel Rangel Romero, Coordinador de la Carrera de Relaciones Internacionales. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador


Msc. Ruth Teresa Jácome Pinto de Alfaro
Examinadora


Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
8b /javn

Guatemala, 3 de mayo 2019

Director
MsC. Mike Hangel Rivera Contreras
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Campus Central
Presente

Distinguido señor Director:

Respetuosamente me dirijo a usted, para informarle por medio de la presente que he revisado y aprobado el Informe final de Tesis, realizado por la estudiante **Flor de María Sapón Sierra**, carné No. **201315673**, titulado **“Importancia de la creación de la oficina municipal de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz. 2018-2019”**, el cual presenta como requisito académico previo a obtener el grado de Licenciada en Relaciones Internacionales.

El informe final de tesis cumple con los requisitos exigidos por el Reglamento de la Escuela de Ciencia Política y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo tanto la recomiendo apta para ser presentada para su lectura y defensa de Tesis ante el Tribunal respectivo.

Sin otro particular, me suscribo a usted.

Id y enseñad a todos



MsC. Ingrid Beatriz Polanco-Monzón

Colegiado No. 11636

Cel.: (502) 5467 - 8223

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, trece de mayo de dos mil diecinueve.-----

ASUNTO: El (la) estudiante, **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA**
Carnet No. **201315673** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Licda. Ingrid Beatriz Polanco Monzón en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Msc. Mike Hangelto Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de enero de dos mil diecinueve. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA**
Carnet No. **201315673** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al Asesor (a) de Tesis) Licda. Ingrid Beatriz Polanco Monzón que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/javt

Guatemala,
31 de enero de 2019

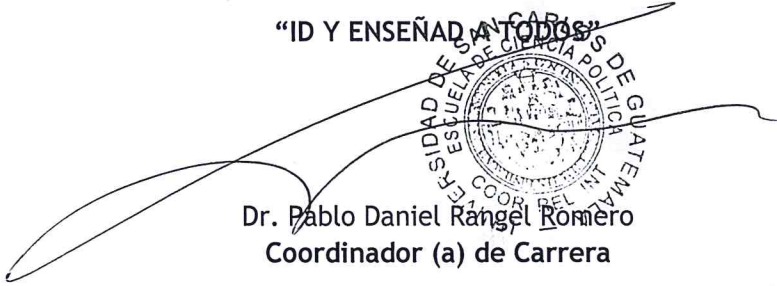
Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”** presentado por el (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673** puede autorizarse como Asesor al (la) Licda. Ingrid Beatriz Polanco Monzón.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑANZA A TODOS”


Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

Se envía expediente
c.c.: Archivo
5/javt

Guatemala,
30 de enero de 2019


Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente


Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”** presentado por el (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Msc. Alma Consuelo Coguox Pérez
Coordinadora del Área de Metodología



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
COORDINACIÓN METODOLOGÍA JORNADA MATUTINA
ECP

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/javt

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta de enero de dos mil diecinueve.....

ASUNTO: El (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera pase al (a la) Coordinador (a) del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Director Escuela de Ciencia Política



Se envía expediente
c.c.: Archivo
2/jvt

Guatemala,
30 de enero de 2019

Licenciado
Henry Dennys Mira Sandoval
Director
Escuela de Ciencia Política
Presente

Respetable Licenciado Mira:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“IMPORTANCIA DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES EN LA MUNICIPALIDAD DE CHISEC, ALTA VERAPAZ. 2018-2019”** presentado por el (la) estudiante **FLOR DE MARÍA SAPÓN SIERRA** Carnet No. **201315673** puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Coordinador (a) de Carrera

c.c.: Archivo
1/jvt

Agradecimiento especial a:

A Dios	Por la oportunidad de vida.
A mi madre: Marta Lidia Sierra	Por inspirarme, creer siempre en mí y por su amor incondicional.
A mi padre: Pedro Julián Sapón	Por sus enseñanzas y lecciones.
A mi hermana: Quetzalí Sapón	Por motivarme a ser una mejor persona.
A David Mendoza	Por su paciencia y apoyo.
A Dina Maradiaga	Por sus consejos, cariño y ser una segunda madre.
A mis amigas: G5	Por el tiempo compartido y su amistad.
A mi padrino: Luis Chávez	Por su estima y confianza.
A mi asesora: Ingrid Polanco	Por compartir sus conocimientos.
A una persona especial	Por ser mi compañero en este camino del conocimiento.
A mi Alma Mater: Universidad de San Carlos de Guatemala	Por abrirme sus puertas y ser mi segunda casa.

Índice

Introducción	I
Capítulo I	1
1. Aspectos teóricos y metodológicos.....	1
1.1 Justificación	1
1.2 Planteamiento del problema.....	3
1.3 Preguntas generadoras	5
1.4 Objetivos	6
1.4.1 Objetivo general.....	6
1.4.2 Objetivos específicos	6
1.5 Delimitación de la investigación.....	6
1.5.1 Unidad de análisis.....	7
1.5.2 Delimitación temporal	7
1.5.3 Delimitación espacial.....	7
1.6 Tipo de investigación.....	7
1.7 Métodos, técnicas e instrumentos	8
1.7.1 Análisis documental.....	8
1.7.2 Entrevistas.....	9
1.7.3 Diario de campo.....	10
1.8 Abordaje teórico	11
Capítulo II	15
2. Conceptos y antecedentes de la cooperación internacional	15
2.1 ¿Qué es la Cooperación Internacional Descentralizada (CID)?	15
2.2 Modalidades, enfoques y tipos de cooperación descentralizada.....	16

2.3 ¿Qué es la paradiplomacia?	18
2.3.1 Claves de su desarrollo	18
2.4 Origen de la Cooperación Internacional (CI)	19
2.5 Origen de la Cooperación Internacional Descentralizada (CID)	20
2.5.1 Origen de la Cooperación Internacional Descentralizada (CID) en Centroamérica	22
2.5.2 Inicios de la Cooperación Internacional Descentralizada en Guatemala.....	24
2.6 Base legal de la Cooperación Descentralizada en Guatemala	25
Capítulo III.....	29
3. La Cooperación Internacional Descentralizada (CID) en América Latina.....	29
3.1 La Cooperación Descentralizada en el marco de la Agenda 2030.....	29
3.2 La Cooperación Descentralizada en Latinoamérica	30
3.2.1 México	31
3.2.1.1 Marco normativo internacional.....	31
3.2.1.2 Proceso de la cooperación descentralizada en México	32
3.2.1.3 Modelo de cooperación descentralizada de Chiapas	32
3.2.1.4 Modelo de cooperación descentralizada del Estado de México	33
3.2.2 Ecuador	34
3.2.2.1 Marco normativo internacional.....	34
3.2.2.2 Proceso de la cooperación descentralizada en Ecuador	35
3.2.2.3 Modelo de cooperación descentralizada de la Provincia de Quito	35
3.2.2.4 Modelo de cooperación descentralizada de la Provincia de Esmeraldas.....	36
3.2.3 Argentina	38
3.2.3.1 Marco normativo internacional.....	38
3.2.3.2 Proceso de la cooperación descentralizada en Argentina	38

3.2.3.3 Modelo de cooperación descentralizada de la provincia de Mendoza.....	39
3.2.3.4 Modelo de cooperación descentralizada del municipio de Junín, provincia de Buenos Aires	40
3.3 La Cooperación Descentralizada actual en Guatemala.....	41
3.4 Análisis comparado.....	42
Capítulo IV	45
4. La cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz	45
4.1 La Cooperación Internacional en la historia de Chisec, Alta Verapaz	45
4.2 Formación del municipio de Chisec, Alta Verapaz	48
4.3 Caracterización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)	48
4.4 Predisposición económica del área	49
4.5 Gestión municipal de Chisec, Alta Verapaz	49
4.5.1 Agenda de desarrollo municipal	50
4.5.1.1 Social con pertenencia cultural y de género	51
4.5.1.3 Desarrollo económico local.....	51
4.5.1.4 Político institucional	51
4.6 Prospección de escenarios	52
4.6.1 La cooperación internacional como aliado estratégico de la gestión municipal.....	53
4.7 Continuidad del modelo actual	62
4.8 Propuesta de creación de la oficina municipal de cooperación internacional	65
Conclusiones	68
Bibliografía	70
Anexos	74

Listado de acrónimos

ACNUR	Agencia de Naciones Unidas para Refugiados
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
AGAAI	Asociación Guatemalteca de Autoridades Indígenas
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
COCODE	Concejo Comunitario de Desarrollo
CONFEDELCA	Conferencia Centroamericana y del Caribe para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional Descentralizada
CAF	Corporación Andina de Fomento
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FTN	Franja Transversal del Norte
INCIDE	Fundación Iniciativa Civil para la Democracia
GAD's	Gobiernos Autónomos Descentralizados

INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MEM	Ministerio de Energía y Minas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMP	Oficina Municipal de Planificación
ONU	Organización de Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PDM-OT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PIFCSS	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
PMA	Programa Mundial de Alimentos

POA	Programa Operativo Anual
Segeplán	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo
SGC	Sistemas de Gestión de la Calidad
UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UE	Unión Europea

Listado de instituciones

Concejo Municipal

Consejo Nacional de Competencias

Dirección de Cooperación, Proyectos y Fideicomisos

Foro Biarritz

Foro de ONG's

Foro Nacional de Asuntos Internacionales de Gobiernos Locales

Fundación Juan Bautista Gutiérrez

Fundación ProMendoza

Grupo de Países Amigos

Municipalidad de Chisec, Alta Verapaz

Municipalidad de Ciudad de Guatemala

orden religiosa de Maryknoll

Unidad de Cooperación Internacional

Introducción

La cooperación internacional ha ido evolucionando a lo largo del tiempo de acuerdo con las corrientes y valores dominantes que se han tenido sobre el concepto de desarrollo y a la visión de los países desarrollados sobre la situación de los países en vías de desarrollo. Su origen se sitúa en 1945 con la constitución de la Carta de las Naciones Unidas, instrumento jurídico mediante el cual se integró la ayuda externa como parte de las relaciones entre los Estados.

El fin de la Guerra Fría modificó la agenda de la cooperación internacional que siendo fiel a sus motivaciones morales y humanitarias abordó temáticas transversales para el desarrollo. Tras ello, el inicio de procesos de descentralización en América Latina y el establecimiento de una política diplomática europea hacia el tercer mundo, impulsaron el papel de los gobiernos subestatales pues fortaleció la importancia de estos en la gestión pública y la promoción del desarrollo.

Así, se conformó el paradigma de la cooperación internacional descentralizada como instrumento de la gestión pública y mecanismo de internacionalización municipal que deben ir de la mano con el fortalecimiento institucional desde los gobiernos locales para que los procesos de cooperación fueran mucho más igualitarios, recíprocos y efectivos en asegurar el desarrollo local.

Algunos países latinoamericanos como Argentina, México y Ecuador diseñaron modelos propios para la gestión de la ayuda externa por parte de sus gobiernos subnacionales puesto que vieron en la cooperación descentralizada un aliado estratégico que les permitiera llevar a cabo iniciativas, proyectos o incluso políticas municipales que atendieran las principales problemáticas del desarrollo local puesto que la gestión pública no suele contar con muchos recursos financieros destinados a ello.

A finales del siglo pasado, Centroamérica y Guatemala fueron beneficiarios de este tipo de ayuda por medio de entidades no gubernamentales que canalizaban los recursos hacia localidades priorizadas. No obstante, esto generó un debate sobre la cooperación descentralizada puesto que era entendida como el apoyo internacional proveniente de entidades autónomas extranjeras hacia países en vías de desarrollo por medio de organizaciones independientes de la administración pública y no como la capacidad de gestión municipal en el ámbito de las relaciones internacionales.

La separación entre este nuevo enfoque de las relaciones internacionales y los gobiernos municipales guatemaltecos debilita, hasta la actualidad, la catalización de la cooperación internacional a favor del desarrollo comunitario. Por esta razón, es necesario orientar los procesos de adaptación institucional de las municipalidades en el manejo de la cooperación internacional que permitan optimizar los recursos y aumentar la eficacia de la ayuda.

De esta cuenta, que la investigación se sitúa entre los meses de febrero de 2018 hasta abril de 2019, tomando al municipio de Chisec, Alta Verapaz, como caso de estudio para responder ¿cuál es la importancia de crear una oficina municipal de cooperación internacional en dicho municipio? Lo cual se explica a partir del capítulo I donde se aborda la metodología y el marco teórico que se utilizó para llevar a cabo la investigación.

En el capítulo II se describen conceptos clave como la cooperación internacional descentralizada y la paradiplomacia, así como su desarrollo histórico y su influencia en la ruptura de la visión estatocéntrica de la ayuda internacional. Dicho apartado define los elementos necesarios a tomar en cuenta para la constitución de la unidad municipal especializada en esta temática.

El capítulo III señala el papel de la cooperación internacional descentralizada en la nueva agenda internacional establecida como los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), además realiza un análisis comparado entre los modelos de México, Ecuador y Argentina, y busca establecer similitudes entre estos casos y Chisec, Alta Verapaz, que permita encaminar los esfuerzos institucionales de la municipalidad a resultados positivos.

Finalmente, el capítulo IV expone dos escenarios que involucran las oportunidades, retos y obstáculos institucionales para la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, tras la apertura de la oficina de cooperación internacional y/o la continuación del proceso actual que lleva a cabo para la recepción de la ayuda exterior. Ambas proyecciones se dirigen principalmente hacia el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) dado que constituye la priorización de la agenda local.

Capítulo I

1. Aspectos teóricos y metodológicos

1.1 Justificación

La cooperación internacional se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento para la implementación de proyectos de desarrollo social que buscan beneficiar especialmente a las áreas rurales y vulnerables de Guatemala. Por ello, es vital fortalecer los lazos de coordinación interinstitucional con las agencias cooperantes a fin de vincular las agendas internacional, nacional y municipal puesto que los gobiernos locales son agentes catalizadores del desarrollo local debido a su vínculo directo con la comunidad.

A nivel internacional, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, suscrita en 2005, diseña una hoja de ruta general orientada a mejorar la calidad de la ayuda y su impacto sobre el desarrollo (OXFAM Intermón, 2015). El documento establece una serie de medidas para la implementación de la cooperación, un sistema de seguimiento y evaluación para el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

A nivel estatal los gobiernos desarrollan sistemas propios para la gestión y manejo de la cooperación internacional orientados al alcance de los intereses nacionales. En Guatemala dicha tarea es llevada a cabo, en su mayoría, por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

Además, algunos ministerios han creado unidades especializadas en el manejo de cooperación internacional mediante acuerdos gubernativos. Entre ellos se encuentran el Ministerio de Energía y Minas (MEM) que creó, en 2007, la Unidad de Cooperación Internacional mediante (MEM, 2007); y, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) que en 2010 creó la Dirección de Cooperación, Proyectos y Fideicomisos (MAGA, 2010).

Todo este proceso de adaptación institucional que va desde la esfera internacional y nacional modificó el paradigma de la gestión municipal incluyendo la acción internacional como nuevo elemento de esta. Muestra de ello son los modelos de cooperación

descentralizada desarrollados por algunas municipalidades de Latinoamérica a través de la tecnificación de sus estructuras orgánicas y normativas que reconocen la autonomía de sus municipalidades para realizar acciones internacionales como el caso de Ecuador, Argentina y Colombia.

En Guatemala la mayoría de los gobiernos locales no contemplan en su agenda acciones para el fortalecimiento de la cooperación internacional como aliado potencial en beneficio de proyectos que permitan implementar políticas municipales y nacionales orientadas a fortalecer el desarrollo.

Por ello la existencia de una oficina de cooperación internacional dentro de las municipalidades permitiría promover el conocimiento sobre la gestión de proyectos de cooperación internacional, el diseño de protocolos y herramientas de coordinación interinstitucional de acuerdo con los ejes de desarrollo de la agenda municipal, y un enfoque técnico que canalice los recursos financieros a proyectos sostenibles de desarrollo humano.

Las municipalidades juegan un rol importante como planificadores estratégicos, proveedores de servicios y catalizadores del desarrollo local como resultado de su relación inmediata con las comunidades que conforman su territorio, y su capacidad de ejercer el orden político por lo que la inclusión de la cooperación internacional en su agenda puede representarle un aliado estratégico para la ampliación la gestión pública municipal en beneficio de la población.

Es necesario recalcar que el estudio de la cooperación internacional descentralizada en Guatemala ha sido poco abordado, pese a su importancia para la gestión municipal actual y los retos que afronta para promover el desarrollo local. En consecuencia, es fundamental generar aportes académicos que acerquen el ámbito de las relaciones internacionales y la labor de los gobiernos locales.

De tal forma que la importancia de la investigación abarca el plano académico al ahondar en el paradigma de la cooperación internacional descentralizada aplicada a los gobiernos locales de Guatemala, específicamente en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz.

A nivel social, el estudio busca describir la importancia que tendría para el desarrollo local la aplicación de un modelo municipal de cooperación descentralizada tomando como referente el caso de Chisec, Alta Verapaz. A largo plazo, la investigación podría ayudar a sustentar propuestas para la constitución de oficinas municipales de cooperación internacional que fortalezcan la gestión pública, incrementando su eficiencia, tanto para la optimización de los servicios públicos, como para la ejecución efectiva de la ayuda externa hacia el desarrollo comunitario.

El estudio nace como producto del acercamiento al territorio, así como la lectura de datos socioeconómicos que alarman sobre la situación de la localidad en aspectos cruciales para su bienestar y que limitan el progreso del municipio de Chisec. Por ello, la investigación busca describir la importancia de crear una oficina municipal para el manejo de los procesos de cooperación internacional, como un modelo piloto que responda a las necesidades del lugar, teniendo en cuenta que el mismo puede exportarse a otros gobiernos municipales a fin de optimizar la gestión local y potenciar las oportunidades que la ayuda externa representa para el alcance del desarrollo municipal y nacional.

1.2 Planteamiento del problema

La importancia que la cooperación internacional ha tomado en la configuración del comportamiento entre los actores de la comunidad internacional es una temática de las relaciones internacionales debido al impacto que el fenómeno tiene en la política exterior de los países con grandes economías y países en vías de desarrollo como Guatemala. El país percibe ayuda externa para complementar las acciones emprendidas a nivel nacional en favor del desarrollo integral de la población.

Esto ha generado un proceso de adaptación dentro del cual las instituciones estatales se convierten en el medio por el cual los agentes de cooperación acuden para la captación de recursos, así como la coordinación y armonización de metas. Sin embargo, dicha conciliación a nivel institucional no siempre es llevada a cabo por parte del sector gubernamental especialmente en las municipalidades pese a su carácter como gobierno local y autónomo.

Esta ruptura se debe a debilidades estructurales del proceso de descentralización en Guatemala, puesto que al no considerar la acción internacional como parte de la gestión municipal se limita las posibilidades de implementar mecanismos propios de ajuste institucional que busquen dar atención adecuada a las problemáticas que afectan de manera negativa a las comunidades y al espacio municipal en su conjunto.

Por su parte, la irresponsabilidad política y el escaso criterio técnico en los proyectos que se ejecutan, representan retos para los gobiernos locales que buscan lograr resultados a partir de la recepción de ayuda internacional y que se refleje en el desarrollo material, social y económico de la población.

En la actualidad, la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, no cuenta con procesos claros establecidos que brinden formalidad a los lazos de cooperación interinstitucional e internacional que se llevan a cabo en el municipio, lo que le impide catalizar de manera adecuada los recursos, establecer relaciones sostenibles y de confianza con los donantes y orientar los esfuerzos hacia metas conjuntas sin duplicar la labor realizada.

Ante ello, es necesario determinar, en primera instancia, la importancia de adecuar la estructura orgánica municipal para el manejo de la cooperación descentralizada dado que puede convertirse en un aliado estratégico para el financiamiento de proyectos de desarrollo local en el municipio de Chisec, Alta Verapaz. Este primer acercamiento al fenómeno de estudio brinda la base para la construcción de futuras propuestas que continúen fortaleciendo la gestión municipal.

Así, la propuesta de creación de una oficina de cooperación internacional en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, encuentra respaldo en el marco normativo establecido en el Código Municipal en su artículo 35, inciso “s” donde establece la aprobación de acuerdos o convenios de cooperación con otras instituciones, como parte de las competencias generales del Concejo Municipal.

Por tanto, la constitución de una oficina municipal para el manejo de cooperación descentralizada forma parte de las funciones reconocidas al gobierno subestatal y por ende su estudio permite explicar la importancia que dicha unidad tendría para la institución, la

gestión pública y la población, creando nuevos aportes al paradigma de la cooperación internacional descentralizada tomando los gobiernos locales como actores racionales.

Ante la aparente desvinculación prevaleciente entre la teoría y la aplicación del enfoque de Cooperación Internacional Descentralizada (CID) a nivel municipal en Chisec, Alta Verapaz, como municipio modelo se desea describir la importancia de constituir una oficina de cooperación internacional, como modelo piloto que integre la relación teórica – práctica acompañada de criterios técnicos de las relaciones internacionales.

En consecuencia, se pretende responder qué elementos deben tomarse en cuenta para la creación de una oficina municipal de cooperación internacional. Además, el estudio busca determinar cuáles son los elementos comunes entre algunos modelos municipales latinoamericanos de cooperación descentralizada que han sido implementados y el caso de Chisec, Alta Verapaz.

Finalmente, se considera necesario evaluar las implicaciones que la operacionalización de una oficina de cooperación internacional tendría para la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz en su papel como gobierno local. Para lo cual, se recurre a la prospección de escenarios desde la gestión municipal tomando como referencia las líneas de intervención del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) vigente desde 2011.

El contraste de los escenarios con respecto a los ejes de desarrollo del PDM permite examinar la función que la oficina de cooperación puede desempeñar para el cumplimiento de las prioridades locales y posicionarse como modelo de replicación hacia otras municipalidades de la Franja Transversal del Norte (FTN), tanto por la posición estratégica de Chisec como por las similitudes históricas, políticas, culturales y socioeconómicas entre dichos territorios.

1.3 Preguntas generadoras

1. ¿Qué elementos de análisis deben tomarse en cuenta para la creación de una oficina municipal de cooperación internacional que responda a las condiciones municipales-locales?

2. ¿Existen elementos comunes entre los modelos municipales - locales de cooperación internacional descentralizada implementados en América Latina y el municipio de Chisec, Alta Verapaz?
3. De acuerdo con las líneas transversales del PDM ¿Qué escenarios institucionales se previenen con la implementación de la oficina municipal de cooperación internacional?

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo general

Describir la importancia de la creación de una oficina de cooperación internacional en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, como modelo local de cooperación descentralizada.

1.4.2 Objetivos específicos

1. Identificar elementos clave del contexto municipal-local que sirvan de base para la creación de una oficina municipal de cooperación internacional.
2. Comparar modelos municipales de cooperación internacional descentralizada aplicados desde la experiencia de actores locales en Latinoamérica cuya similitud al caso de Chisec, Alta Verapaz, permita demostrar su importancia para la gestión municipal.
3. Analizar mediante la proyección de escenarios los efectos, oportunidades, retos y obstáculos institucionales que la oficina de cooperación internacional tendría para la gestión municipal de Chisec, Alta Verapaz.

1.5 Delimitación de la investigación

Para efecto de esta investigación se determina como unidad de análisis a la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, en su carácter institucional de gobierno local; sobre la delimitación temporal se abarca desde febrero hasta octubre de 2018; acerca de la delimitación espacial, la investigación se circunscribe al municipio de Chisec, departamento de Alta Verapaz, como área geográfica específica.

1.5.1 Unidad de análisis

Se toma como unidad de análisis a la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz desde un ámbito institucional puesto que desarrolla su trabajo como gobierno municipal - local y además, es la entidad encargada de la gestión administrativa por lo que es necesario profundizar en las implicaciones que tendría para esta la implementación de una oficina de cooperación internacional dada la necesidad de su adaptación institucional sobre la temática de la cooperación internacional descentralizada.

1.5.2 Delimitación temporal

Los límites históricos de la investigación se sitúan en febrero de 2018 y abril de 2019 debido a que brinda una panorámica de la situación actual de la Municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, como entidad encargada de la gestión, el manejo y la captación de la cooperación internacional en beneficio del desarrollo local.

1.5.3 Delimitación espacial

El estudio se realiza en el municipio de Chisec, departamento de Alta Verapaz, pues se aborda como caso particular a fin de generar un primer acercamiento al fenómeno de la adaptación institucional a nivel de gobierno local en materia del manejo de cooperación internacional descentralizada.

El municipio de Chisec se ubica en la región norte del departamento de Alta Verapaz, a una altura de 240 pies sobre el nivel del mar; colinda hacia el norte con el municipio de Sayaxché, del departamento del Petén; al Sur, con el municipio de San Pedro Carchá; al Oriente, con el municipio de Raxruhá y Fray Bartolomé de las Casas, y al Poniente, con el municipio de Cobán (Lima, 2016).

1.6 Tipo de investigación

Se realiza una investigación exploratoria con enfoque cualitativo que permite conocer el contexto dentro del cual se encuentra el objeto de estudio que es la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz. El estudio busca encontrar posibles respuestas que sustenten la importancia de crear una oficina municipal de cooperación internacional dado que no se cuenta con ningún

conocimiento formal al respecto, además, aumenta las posibilidades de realizar investigaciones más complejas a futuro.

A fin de responder a los objetivos de la investigación se adoptaron las siguientes fases metodológicas:

1. Primera fase: recopilación de información de acuerdo con fuentes bibliográficas que incluyen informes institucionales, fuentes electrónicas, documentos, y artículos hemerográficos. Esta fase permite el acercamiento al estudio del problema planteado pues se obtuvieron datos relacionados con el lugar y la dinámica social e institucional del fenómeno.
2. Segunda fase: realización del trabajo de campo por medio de entrevistas estructuradas de acuerdo con instrumentos guías elaborados y solicitadas con tiempo de antelación a los informantes. Las entrevistas se llevan a cabo con la autorización de las personas entrevistadas.
3. Tercera fase: incluye la transcripción de entrevistas, análisis e interpretación de la información obtenida durante el trabajo de campo. Dicha fase permite responder a las preguntas generadas, así como obtener información de primera mano sobre la localidad y los efectos del problema de estudio en el municipio.
4. Cuarta fase: finalmente se realiza la prospección de escenarios para la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz como institución regente del desarrollo local. Esto permite describir la importancia de la apertura de una oficina municipal de cooperación internacional.

1.7 Métodos, técnicas e instrumentos

1.7.1 Análisis documental

Se recopilan documentos clave como informes institucionales internos y externos, planes operativos anuales, informes gubernamentales sobre el desempeño de la cooperación internacional y artículos hemerográficos sobre el fenómeno en el territorio.

1.7.2 Entrevistas

Se realizaron entrevistas semiestructuradas de acuerdo con criterios clave de los tres objetivos específicos de la investigación a fin de poder describir la importancia de crear una oficina municipal de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz, como parte del proceso histórico de adaptación institucional que tanto los gobiernos centrales como subestatales desarrollan para aumentar la eficacia de la gestión pública.

De este modo, las entrevistas buscan determinar los elementos de análisis que se deben tener en cuenta para la creación de la oficina de cooperación internacional, las similitudes con otras experiencias municipales de cooperación descentralizada en América Latina, y las oportunidades y retos institucionales de la gestión municipal al implementar una oficina cooperación internacional.

Las entrevistas se dirigen a cuatro sectores clave que son: las instituciones de gobierno central, entidades cooperantes, municipalidad y organización local. Estos fueron elegidos por su involucramiento en los procesos de cooperación internacional que se desarrollan y que abarcan desde su manejo en el gobierno central, su paso por las municipalidades y su conexión con las necesidades locales en contraste con la gestión que los organismos donantes hacen de los mismos.

Las entrevistas al sector gubernamental tanto central como municipal permitió determinar elementos sustanciales que deben tomarse en cuenta para crear una oficina municipal de cooperación internacional descentralizada, así como las oportunidades y desafíos que enfrenta la administración pública sobre la temática de cooperación y relaciones internacionales. Entre los entrevistados de este segmento se encuentran la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

Las entrevistas al gobierno municipal permiten conocer elementos técnicos clave del contexto local que influyen en la capacidad de adaptación de la municipalidad, así como la importancia que la cooperación tiene para el cumplimiento de la agenda municipal. De este segmento se entrevistó al alcalde y el director municipal de planificación.

También se entrevista a un representante del Concejo Comunitario de Desarrollo (COCODE) ya que forma parte del Sistema de Concejos de Desarrollo que funciona a nivel nacional desde distintos niveles de gobierno. La importancia de entrevistar al COCODE radica en su papel como entidad encargada de promover y llevar a cabo políticas participativas para la formulación y priorización de proyectos, planes y programas en favor del desarrollo local.

A su vez, las entrevistas a las agencias donantes que trabajan en el territorio permiten conocer la perspectiva externa que se tiene sobre la gestión de la cooperación para encontrar puntos de acuerdo que fortalezcan los compromisos adquiridos por las partes y potencialicen la eficiencia de la ayuda externa al desarrollo. Por ello, se entrevistaron a dos entidades que son la Fundación Juan Bautista Gutiérrez, y la Fundación Iniciativa Civil para la Democracia (INCIDE).

En resumen, las personas entrevistadas fueron las siguientes:

- Allan Noé Tení, director municipal de planificación, municipalidad de Chisec Alta Verapaz
- Jerson Sánchez, Síndico I, municipalidad de Chisec Alta Verapaz
- Dra. Claudia Paredes, jefa de Programa “Mi Salud... Mi Responsabilidad”, Fundación Juan Bautista Gutiérrez
- Licda. Inocenta Macz, coordinadora regional de la fundación INCIDE
- Lic. Marco Tulio Leonardo Bailón, delegado departamental de Alta Verapaz, Segeplán
- Mateo Mo, representante del COCODE, Comunidad Setzi, Chisec, Alta Verapaz

1.7.3 Diario de campo

Se utiliza el diario de campo durante toda la investigación para registrar anotaciones que se presentaron en el transcurso de la misma, permitiendo ordenar las ideas en pertinencia con la elaboración del informe final.

Su carácter abierto permitió incluir algunas descripciones de lugares, participantes, relaciones y eventos; mapas; diagramas, cuadros y esquemas; listado de evidencias que

respaldarán la aplicación de otras técnicas; y, aspectos relacionados al desarrollo del estudio que complementaron la investigación.

1.8 Abordaje teórico

La población mundial vive en ciudades, pueblos y aldeas que dependen de gobiernos locales para satisfacer necesidades básicas para el desarrollo humano, tales como agua potable, vivienda, salud pública, educación, seguridad y economía. Esto ha ubicado a los gobiernos locales en la primera línea de acción para combatir algunos de los retos transversales más urgentes que enfrenta la comunidad mundial a tal punto que genera un proceso de identificación mutuo para la implementación de soluciones innovadoras.

El papel de los gobiernos municipales en la construcción del tejido político, económico y social de los municipios y sus comunidades los ubica en una posición estratégica para convocar a diversos sectores cuya capacidad de actuación les convierte en contrapartes ideales para participar en el proceso de desarrollo. Estos sectores pueden incluir actores internacionales como gobiernos nacionales, donantes bilaterales, instituciones financieras multilaterales y organizaciones internacionales debido a que la ayuda externa se ha convertido en un fenómeno habitual de su actuación institucional.

Desde la década de 1980 ha aumentado la cooperación internacional al desarrollo entre organismos internacionales y gobiernos locales en América Latina, así como algunas asociaciones de gobiernos subestatales creados para el fortalecimiento de su gestión municipal y para apoyar al desarrollo local (PIFCSS, 2016).

Este fenómeno es comúnmente denominado como “cooperación internacional descentralizada” o “cooperación internacional municipal” y su presencia en Latinoamérica se extiende en la medida que se ha convertido en un aliado estratégico para el desarrollo de las comunidades. Pese a ello, las municipalidades aún enfrentan algunos retos que limitan la eficiencia de su gestión debido a que la estructura gubernamental no considera la actuación internacional como parte de las competencias de los gobiernos locales.

En Guatemala, la gestión municipal cuenta con autonomía para la toma de decisiones políticas y un marco jurídico complejo que promueve la descentralización del gobierno

llegando a adjudicarle la capacidad para establecer acuerdos de cooperación internacional a favor del desarrollo local. No obstante, en la actualidad las municipalidades no han logrado adaptarse y responder a las exigencias de los procesos de cooperación internacional descentralizada, por lo que disminuye la eficacia de la ayuda en el desarrollo comunitario.

El constructivismo basa sus fundamentos teóricos en la influencia que las ideas y normas tienen en el comportamiento de los diferentes actores del sistema internacional, especialmente, aquellas corrientes de pensamiento compartidas a las cuales se ajusta la comunidad internacional. Esto permite el constante cambio en los intereses de los Estados aceptando “la capacidad de evolución de las ideas o cambio en las ideas y normas, lo que posibilita pasar de sistemas competitivos a sistemas de cooperación o ayuda en las relaciones entre Estados” (Pauselli, 2013).

Es así como la cooperación internacional es producto de una evolución de la identidad colectiva mundial en la cual se ha desarrollado una norma internacional, de tipo moral, que ejerce presión a los países ricos para ayudar a los países en vías de desarrollo con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y el desarrollo humano de su población.

La teoría brinda una explicación humanitaria de la cooperación, dado que posee un origen deontológico o ético que la convierte en “una obligación imperfecta de provisión de las necesidades básicas” (Ayllón, 2007). Lo anterior se respalda en la autoidentificación humanitaria entre donantes y receptores que rompe la visión estatocéntrica permitiendo el ingreso de la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, como actor internacional debido a su papel de gobierno local y autónomo reconocido por la legislación guatemalteca.

Para el institucionalismo, “las instituciones son puntos focales para la cooperación, proveen tareas de monitoreo e información, que entregan ganancias distribucionales” (Vargas, 2008). Esto convierte a las municipalidades, en actores estratégicos para el sostenimiento de los procesos de ayuda externa en el interior del país dado que desarrollan mecanismos para su facilitación brindándole sostenibilidad a las iniciativas a los cuales se suma la adopción del principio de corresponsabilidad como base de las relaciones entre donantes y receptores.

Vargas (2008) amplía, “los institucionalistas analizan el conflicto, el poder y la política en el cambio institucional” (p. 47). Por tanto las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a algunas problemáticas cuya atención se da por medio de la creación y mantenimiento de las instituciones que ejercitan un grado considerable de independencia para la toma de decisiones que considere adecuada a los distintos contextos.

Desde la visión institucionalista, la importancia de crear una oficina de cooperación internacional dentro de la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz consistiría en la eficiencia adaptativa del gobierno municipal para responder a las condiciones sociales y el contexto local en general, dentro del cual la cooperación internacional se presenta como un aliado estratégico para el cumplimiento institucional de la agenda de desarrollo local.

Retomando, la teoría constructivista analiza la cooperación internacional vista desde un proceso de autoidentificación humanitaria por lo que supera la visión estatocéntrica permitiendo la inserción de los gobiernos subestatales como nuevos actores internacionales; mientras que el institucionalismo recuerda la importancia de la municipalidad en el desarrollo por lo cual debe ser capaz de adaptarse constantemente para responder no solo a las necesidades y demandas, sino también a las oportunidades que se le presentan tal como puede ser la cooperación.

Dado el carácter municipal-local del estudio de caso Chisec, Alta Verapaz, se debe realizar un análisis que vincule la esfera internacional y la subestatal puesto que permite crear aportes al paradigma de la cooperación internacional descentralizada aplicado a Guatemala. Este nuevo enfoque propone la modificación en los modelos de captación, percepción, ordenamiento y ejecución de la ayuda externa a través de los gobiernos subnacionales como órganos receptores.

Para Ossa (2011) la cooperación descentralizada “ha supuesto para los entes de gobierno local (y en cierta forma para otros actores locales) un contrapeso frente a las inercias del centralismo político y económico de los países” (p.55). Esta afirmación se refleja en el

impulso de la internacionalización y puesta en contacto con gobiernos y entidades extranjeros que desde la localidad fortalece el ejercicio de la autonomía municipal.

Este contrapeso no radica precisamente en los recursos financieros que aportan los proyectos de la cooperación internacional descentralizada, sino sobre los efectos de demostración de los diversos grados de capacidad de la gestión municipal que se producen cuando se reúnen acciones concretas con los factores territoriales mediante la internacionalización.

El concepto de “internacionalización de los entes subnacionales” abarca a las siguientes instituciones:

- los municipios y las ciudades;
- los departamentos o las provincias; y,
- las regiones o los estados federados.

De tal manera que la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz puede considerar una entidad subestatal capaz de realizar un proceso de internacionalización que abarca actividades como el “involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (ad hoc), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos” (Ossa, 2011, p.53).

Estas acciones permiten la proyección de la municipalidad como líder local y actor internacional en la medida que es capaz de llevar a cabo planes estratégicos para aumentar su participación, generar líneas de comunicación y concretar acuerdos de cooperación con otras entidades tanto nacionales como internacionales.

De este modo, la creación de una oficina de cooperación internacional dentro de la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, es fundamental para que el gobierno subestatal desarrolle estrategias de planificación, implementación y coordinación con cooperantes para promover el desarrollo social y económico sostenible.

Capítulo II

2. Conceptos y antecedentes de la cooperación internacional

El manejo de la cooperación internacional, desde un enfoque municipal-local, requiere el análisis previo de elementos que influyen en el funcionamiento del gobierno local, así como la comprensión de los términos “cooperación internacional descentralizada” y “paradiplomacia” que pueden orientar el trabajo realizado por la oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz, hacia el fortalecimiento institucional y la atención de las prioridades locales.

2.1 ¿Qué es la Cooperación Internacional Descentralizada (CID)?

La cooperación internacional descentralizada es según Enríquez & Ortega (2007) “toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales”. Así, este tipo de ayuda acepta la participación de donantes tales como agencias de gobiernos centrales, entidades autónomas, municipalidades, organizaciones multilaterales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s), y otras asociaciones privadas; siempre que la transferencia de recursos sea depositada en gobiernos subestatales como catalizadores del desarrollo local.

Esta definición impulsa la inclusión de la acción internacional en la agenda municipal, debido al arraigo territorial del gobierno subestatal, así como su capacidad para establecer relaciones de interés mutuo con cooperantes a través de procesos horizontales y recíprocos.

El enfoque local de la cooperación descentralizada y la importancia que brinda a la gestión pública municipal, la convierte en la principal base de referencia para el desarrollo de procesos técnicos de adaptación institucional que permitan la internacionalización y manejo de la cooperación por parte de la Municipalidad de Chisec, Alta Verapaz.

Uno de los beneficios evidentes al adoptar el enfoque de cooperación descentralizada para el caso de Chisec, es que posibilita la construcción a largo plazo de estrategias para la búsqueda de recursos, la internacionalización de su gobierno subnacional y la proyección regional como modelo en el manejo de cooperación internacional; todo ello partiendo de la

adaptación de su estructura orgánica mediante la creación de una unidad ejecutora especializada en la temática.

2.2 Modalidades, enfoques y tipos de cooperación descentralizada

El estudio de este tipo de cooperación comprende también tres aspectos: las modalidades, los enfoques y los tipos o formas. Estos permiten entender la manera como se producen y desarrollan los nexos de ayuda desde el enfoque descentralizado, así como las perspectivas que ha adoptado para la promoción del desarrollo en el mundo.

a) Modalidades de la cooperación descentralizada

Se refiere “al tipo de gestión que realizan los actores, [...] puede ser de gestión directa o [...] indirecta” local (Enríquez & Ortega, 2007, p. 15); la primera, consiste en las relaciones establecidas de manera formal entre entidades cooperantes de carácter internacional e instituciones subestatales con representatividad; la segunda, es aquella que se lleva a cabo por medio de entidades externas y que no pertenecen a la estructura de administración pública.

b) Enfoques de la cooperación descentralizada

El enfoque proporciona los propósitos de la relación, ayudando a determinar el contenido de esta. Además, representa el marco general de intervención que los gobiernos subnacionales persiguen con su actuación internacional puesto que suele estar basado en un conjunto de políticas públicas nacionales y municipales de desarrollo.

- Enfoque humanitario: se fundamenta en la solidaridad por lo que se orienta a cubrir carencias básicas a través del “envío de materiales o donaciones en especie que no son de larga duración como medicamentos, cuadernos, o vehículos” (Enríquez & Ortega, 2007, p.15). Este enfoque se ha presentado en la entrega de ayuda a Centroamérica, especialmente tras los conflictos armados de la región y algunos desastres naturales,
- Enfoque de Ayuda al Desarrollo: se concreta en financiamiento de proyectos a mediano plazo solicitados por los países en vías de desarrollo lo que suele generar

una relación vertical entre donante-receptor, y alta dependencia de los países receptores con poco impacto en beneficio del desarrollo. Este enfoque ha estado presente en Centroamérica mediante acciones de la cooperación descentralizada desarrollada de forma indirecta por las ONG's.

- Enfoque Institucional: toma en cuenta los procesos y dinámicas propias de los países receptores por lo que promueve el fortalecimiento técnico de la gestión municipal y local. Además, genera “metodologías para la planificación, la elaboración y negociación de proyectos, asesorías informáticas, capacitaciones, y otras” (Enríquez & Ortega, 2007, p.16). Este enfoque fortalece la gestión municipal al coadyuvar a la creación de instrumentos y herramientas que optimicen el alcance de resultados.
- Enfoque de interés mutuo: también llamado enfoque multidireccional, concibe la cooperación descentralizada como parte de la política local de las municipalidades en países en vías de desarrollo, y de sus contrapartes en su rol de donantes. Este enfoque promueve una relación más equilibrada entre las partes involucradas agregando mayor valor a la gestión desempeñada por los gobiernos locales para la promoción del desarrollo municipal-local. No obstante, en Centroamérica este tipo de experiencias aún son escasas.

Por último, es necesario notar el efecto diverso que los enfoques tienen en el resultado de la calidad de cooperación descentralizada puesto que se perfilan dos grandes retos: la tendencia a una cooperación asistencialista de desarrollo que no diversifica su contenido ni alcanza los resultados esperados; y, la cooperación asociativa o hermanamientos entre municipalidades que carecen de tecnificación y reduce su efectividad.

c)Tipos de cooperación descentralizada

Estos definen la forma en que se asume la cooperación descentralizada y son determinados según la naturaleza de los vínculos que sucesivamente establece la relación, pudiendo ser: temporal, integral o permanente y en redes (Enríquez & Ortega, 2007).

La cooperación de tipo temporal es la establecida por la ejecución de un proyecto a corto plazo y limitado al objeto del proyecto; la forma integral se realiza por medio de

vínculos estables y permanentes que suelen generarse a través de asociaciones entre municipalidades; y las de redes son aquellas relaciones basadas en intereses comunes por lo que su duración depende de la temática a abordar.

2.3 ¿Qué es la paradiplomacia?

La creación del término “paradiplomacia” le pertenece a Ivo Duchacek en 1984, sin embargo, su limitación al fenómeno de las regiones europeas contrapuso algunas críticas dado que la expresión “para” denota algo secundario o paralelo que no precisamente forma parte de la estrategia estatal y le imprime un criterio subjetivo de negatividad dado al entenderse como ente de choque dentro de la organización central del estado.

Por ello Cornago (2001) moderniza la definición del término como “la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos y culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales”.

La propuesta de Cornago se vincula estrechamente con el enfoque de cooperación descentralizada, mientras este último amplía el aspecto técnico que conlleva la generación de lazos de cooperación entre gobiernos subestatales y entidades donantes; la paradiplomacia hace énfasis en el desempeño político de los gobiernos subnacionales para establecer y mantener relaciones de intercambio político, económico, social y cultural con otros actores internacionales.

2.3.1 Claves de su desarrollo

La introducción del concepto de cooperación internacional descentralizada se sitúa en la Unión Europea (UE) a través de la Convención de Lomé IV¹ que permitió a entidades ajenas al gobierno central la utilización de recursos destinados por la Comisión Europea a cooperación en el contexto de la política comunitaria de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo.

¹ Acuerdo de intercambio comercial y cooperación entre la Unión Europea [UE] y 68 países de África, el Caribe y el Pacífico firmado en Lomé, la capital de Togo, en 1990.

Esto sentó las bases para que muchos gobiernos subnacionales tanto europeos como latinoamericanos comenzaran a perfilar modelos de diplomacia propios que configuraron lo que se conoce actualmente como “paradiplomacia”. De esta cuenta que el siglo XXI, estuviera marcado por una creciente globalización e interdependencia de la sociedad internacional que desembocó en un proceso de desconcentración tanto de la procedencia como del destino de la cooperación y una primordial atención a los gobiernos municipales.

2.4 Origen de la Cooperación Internacional (CI)

El auge de la cooperación internacional fue producto de la actuación internacional en el marco del nuevo sistema nacido en la posguerra al crearse normativas reconocidas por los países con el objetivo de brindar mayor certeza jurídica. La suscripción de la Carta de Naciones Unidas, en 1945, en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos, plasmó en su artículo 1, inciso 3, la preocupación global por mejorar las buenas relaciones entre los Estados y adoptó la cooperación internacional como mecanismo de acercamiento entre los países del primer mundo y los países en vías de desarrollo (Carta de Naciones Unidas , 1945).

Al carecer de obligatoriedad, el artículo pasó a constituir solamente un llamamiento a la voluntad de los dirigentes políticos y de los Estados para establecer procesos de cooperación que permitan abordar de manera adecuada las problemáticas que no solo limitan el desarrollo del tercer mundo sino también el desarrollo de la población global. Esto se reflejó tras el fin de la Guerra Fría puesto que la cooperación incluyó otras temáticas como el combate a la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos.

Bajo esta dinámica, la cooperación internacional jugó un papel determinante para la reconstrucción de la sociedad global tras diversos episodios históricos de violencia que ayudaron a los países desarrollados a tomar una sensibilización moral y ética por fomentar el desarrollo de países menos favorecidos. Así, se estableció la ayuda externa como modalidad de las relaciones entre Estados para disminuir la brecha de desigualdad mundial.

Es precisamente el establecimiento de este tipo de asistencialismo lo que ha desatado las críticas y uno de los mayores retos para la cooperación internacional que en la actualidad

continúa replicando un modelo tradicional de relaciones verticales en las que el Norte determina la conducción, contenido y objetivos de la ayuda proporcionada al Sur.

Una de las causas es la relación estrecha entre la cooperación internacional y la política exterior que cada país lleva a cabo, puesto que esta es una proyección de los objetivos e intereses nacionales a largo plazo. Sin embargo, los países subdesarrollados han primado la cooperación internacional como un fenómeno de soluciones parciales que no se plantean en relación con los problemas domésticos, aceptando condicionamientos de los donantes sin superar las divergencias de intereses y las particularidades de cada gobierno.

De ser así, la teoría constructivista que intenta explicar la cooperación como la consolidación de la identificación de los Estados donantes con los ciudadanos en los países en vías de desarrollo a partir de su condición como seres humanos con necesidades; presentaría una paradoja puesto que la autoidentificación de la colectividad internacional habría dado forma a un modelo de cooperación con intereses unilaterales cuya visión estatocéntrica de la ayuda, enfoca su apoyo a los gobiernos centrales de los países receptores y no en abordar problemas locales y comunitarios reales. Ese desafío propició la formulación de nuevos paradigmas de la cooperación internacional como medio para intentar romper con la hegemonía teórica y práctica mantenida por el modelo asistencialista aplicado desde la mitad del siglo pasado y cuya eficacia es cuestionable.

Desde el ámbito municipal-local comenzó a tomar fuerza el enfoque de la cooperación descentralizada que representa parte del esfuerzo de los gobiernos locales por adaptar la gestión municipal y su institucionalidad a los retos en el manejo de recursos provenientes de la ayuda externa, aún más cuando esta no ha sido capaz de aplicar iniciativas que ataquen los problemas verdaderos del desarrollo.

2.5 Origen de la Cooperación Internacional Descentralizada (CID)

El origen de la cooperación descentralizada se puede situar en Europa después de la Segunda Guerra Mundial surgiendo la modalidad de hermanamiento. Los hermanamientos son vínculos que desarrollaron “relaciones estables y permanentes entre administraciones locales, promoviendo el intercambio de experiencias, conocimientos y cultural con la

participación de distintos sectores de las sociedades locales que eran apoyados por los gobiernos nacionales” (Cornago, 2001). Estos vínculos entre entidades autónomas supusieron la creación de un nuevo modelo de acción internacional nacido desde la localidad y que fue denominado como “cooperación internacional descentralizada”.

En esa línea, dicho paradigma tomó su primera forma mediante el sistema de desarrollo implementado por la Unión Europea ya que los hermanamientos crearon medidas de ayuda a los países en desarrollo. Sumado a ello, las diversas críticas sobre la manipulación de dichos recursos y los vínculos que generaban lograron modificar la visión estatocéntrica de las relaciones internacionales que había predominado.

Braver (2008) sostiene que el nuevo paradigma de cooperación realizaba un “especial hincapié en la descentralización y en la participación de instituciones y actores subnacionales, regionales y locales”. Esto explica el enfoque que algunos programas de cooperación dieron a la mitigación de males propios de grandes conglomerados urbanos tales como la pobreza, desempleo, enfermedades, entre otras que promovieron la participación local autónoma e independiente tomando en cuenta la participación de la ciudadanía en estos procesos de ayuda y manejo de recursos.

En la misma lógica durante la década de 1960, el proceso de descolonización en África marcó un punto de inflexión para el movimiento de los hermanamientos pues contrajo un fuerte sentido humanista y de estímulo a las relaciones entre ciudades europeas y comunidades africanas recién independizadas (PIFCSS, 2016). La nueva perspectiva encontró en los años setenta otros rangos de acción al sumarse acciones de solidaridad frente a desastres naturales como las sequías que afectaban a países enteros en dicho continente y que ponían a prueba la supervivencia de estos pueblos.

Hacia 1980, la cooperación descentralizada fortaleció su enfoque de desarrollo frente a los efectos de la crisis económica mundial y el detrimento de las relaciones Norte-Sur. Durante la década de 1990, tras la caída del muro de Berlín impulsó la ampliación de la agenda internacional iniciando procesos de descentralización y democratización en la

mayoría de los países lo que implicó el surgimiento de entidades descentralizadas en los países en vías de desarrollo (PIFCSS, 2016).

Durante los años noventa, en América Latina se produjo una fuerte crisis de los Estados nacionales como efecto de conflictos armados, polarización ideológica, gobiernos militares y modelos económicos estancados. En ese marco, es que se cobra conciencia de la importancia que los gobiernos locales tienen con respecto a los gobiernos centrales por lo que se impulsa la descentralización, delegando funciones en las municipalidades.

En 1995 fue creado el programa Urb-AI de la Unión Europea, con el objetivo de desarrollar vínculos directos y sostenibles entre colectividades locales europeas y latinoamericanas a través la promoción, creación y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas y locales que permitieran crear redes de cooperación descentralizada entre entidades clave, pero no precisamente gobiernos locales, sobre problemáticas que afectaban el desarrollo local urbano.

El programa Urb-AI tomó como punto de referencia el establecimiento de lazos de cooperación descentralizada indirecta por medio de las ONG's. Sin embargo, este procedimiento solía realizarse sin tomar en cuenta los criterios e intereses de los países en desarrollo perdiendo la relación directa y el enfoque del interés mutuo en la orientación de la cooperación (Braver, 2008).

2.5.1 Origen de la Cooperación Internacional Descentralizada (CID) en Centroamérica

En 2001 se llevó a cabo por primera vez la Conferencia Centroamericana y del Caribe para la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) con el objetivo de moldear un espacio común para la reunión de “actores políticos e intelectuales correspondientes al ámbito municipal, regional e internacional, para intercambiar experiencias, reflexionar, debatir y elaborar propuestas sobre la descentralización del Estado y el desarrollo local en Centroamérica” (CGLU, 2014) contando con el apoyo de la diputación de Barcelona, España. El involucramiento de estos sectores aporta un enfoque integral a la CONFEDELCA sin embargo, las dinámicas propias de cada país han impedido alcanzar logros de gran magnitud, especialmente en Guatemala.

A fin de impulsar el desarrollo y la descentralización de los Estados, la CONFEDELCA creó tres mecanismos para el aporte a la reflexión y el debate: Comité Organizador rotativo, Coordinación Técnica y las Mesas Nacionales. Este último mecanismo se compone de municipalidades, gobierno nacional, sociedad civil, parlamento y sector privado para mantener una instancia nacional en cada país que impulse el intercambio de ideas, y el fortalecimiento de la democracia y la descentralización.

En cada país se nombra la instancia coordinadora de la Mesa. Pese a la inclusión de diversos sectores en Guatemala y Honduras las Mesas Nacionales son coordinadas por el gobierno central mientras que en los demás países son organizadas por las asociaciones nacionales de municipalidades. En Guatemala, la Mesa cuenta con la participación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), la Asociación Guatemalteca de Autoridades Indígenas (AGAAI), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Municipalidad de Ciudad de Guatemala y el Foro de ONG's.

Sin embargo, los avances obtenidos de la conformación de estas mesas son ambiguos puesto que los informes presentados a la CONFEDELCA no son públicos y muchas municipalidades desconocen el trabajo realizado por la institución lo que impide la concreción de instrumentos y mecanismos de adecuación institucional que impulsen modalidades innovadoras de cooperación descentralizada en favor de la descentralización, la democracia y el desarrollo sustentable local.

Visto de otra manera, la labor realizada por la CONFEDELCA y Guatemala, como uno de los países miembros, no ha tenido el impacto esperado debido a que los intentos por crear nuevas modalidades de cooperación han sido nuevamente centralizados en instituciones gubernamentales que carecen de la cercanía con los gobiernos subestatales y que hasta la actualidad siguen sin implementar medios de apoyo a la gestión municipal sobre el ámbito de la cooperación descentralizada.

Esta problemática puede ser uno de los retos más decisivos para la generación de nuevos modelos de cooperación en Guatemala puesto que la constante concentración del manejo de la ayuda externa en entidades centralizadas limita el mejoramiento institucional

de la gestión municipal al crear una especie de conflicto o descoordinación entre las funciones del gobierno central y las municipalidades.

Por lo mismo, la aplicación de la teoría institucionalista permite analizar las condiciones para desarrollar mecanismos de adaptación municipal en la temática de cooperación internacional que potencialicen la gestión pública municipal-local y concilie la labor realizada desde el ámbito local y nacional hacia la articulación programática de acciones multinivel, en el marco de la descentralización y la democracia, que den respuesta a las consecuencias de los problemas que enfrenta el país.

2.5.2 Inicios de la Cooperación Internacional Descentralizada en Guatemala

En Guatemala, la cooperación descentralizada ha ayudado en la reconstrucción de la sociedad post conflicto armado pues desde 1997 inició la cooperación descentralizada española para coadyuvar al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el país. La ayuda recibida se derivó de la participación de España como integrante del Grupo de Países Amigos que propició los Acuerdos de Paz en 1996.

Dichos procesos de cooperación tomaron auge tras los Acuerdos que durante 1999, adoptaron la modalidad de cooperación internacional descentralizada pública indirecta mediante la cual los recursos provenían de un ente subnacional a un ente privado con dirección a una localidad o municipalidad guatemalteca.

La cooperación funcionaba a través de ONG's que entraban en los concursos de captación de fondos convocados por entidades españolas descentralizadas, y posteriormente, la organización no gubernamental era la encargada de ejecutar la ayuda catalizándolo hacia algunas municipalidades en Guatemala. Cabe destacar que entre 1999 y 2007, la direccionalidad de la cooperación descentralizada española fue destinada a ejes de desarrollo social.

El establecimiento de procesos de cooperación descentralizada que realiza España en Guatemala estuvo influenciado por el rol de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) como intermediarios para la canalización y operativización de recursos en áreas prioritarias del interior del país (AECID OTC Guatemala, 2008).

Desde 2009 se encuentran trabajando en Guatemala aproximadamente 43 ONGD españolas, cuya actuación en el territorio se realiza por medio de convenios y proyectos dirigidas a reducir la mortalidad materno-infantil, promoción de los derechos indígenas, empoderamiento de la mujer, especialmente indígena, soberanía alimentaria y protección del medio ambiente (OTC. Guatemala , 2014).

Sin embargo, la cooperación descentralizada percibida por el país, luego de la firma de la paz en 1996, ha tenido resultados poco efectivos en el tratamiento de las problemáticas al no alcanzar los objetivos deseados y solo aumenta la dependencia de las comunidades a la ayuda externa, más no fortalece las capacidades locales para la sostenibilidad de los proyectos.

Esto es resultado de la falta de fundamento y criterios técnicos basados de acuerdo con las condiciones de las comunidades guatemaltecas puesto que al realizarse la transferencia de las ayudas por medio de las ONG's como intermediarias, el contenido y finalidad de esta es manipulado hacia los intereses propios de las instituciones catalizadoras de los recursos o inclusive a la agenda de instituciones de gobierno central que no reflejan las necesidades del interior del país.

Así, la autoidentificación positiva entre donantes y receptores de la cual menciona el constructivismo estaría viciada por el involucramiento de actores cuya visión externa se aleja de responder realmente a los problemas comunitarios, cuyos efectos impactan sistemáticamente a Guatemala. Desde el ámbito académico, es posible generar aportes que acerquen la teoría constructivista hacia su operacionalización a través de una oficina municipal de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz, para establecer lazos de ayuda internacional que atiendan a las prioridades locales que limitan su desarrollo.

2.6 Base legal de la Cooperación Descentralizada en Guatemala

El desarrollo de la cooperación con enfoque local en el país parte de las competencias atribuidas a los gobiernos subnacionales o municipalidades por parte de distintos instrumentos legales que, podría decirse, conforman la base legal para el establecimiento de procesos de cooperación internacional descentralizada. De acuerdo con el institucionalismo,

la implementación de nuevos modelos de ayuda externa es acompañada del acondicionamiento estratégico de la estructura institucional y legal de los países en sus distintos niveles de gobierno.

De allí que algunos Estados realicen esfuerzos, desde el gobierno central, para fortalecer la administración municipal en el área de relaciones internacionales y fomentar su actuación internacional debido a la oportunidad que la ayuda externa, manejada de forma adecuada, representa para el cumplimiento de objetivos locales y nacionales de desarrollo integral.

Para comenzar, en Guatemala, la cooperación internacional es operada, en su mayoría, por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) que es la entidad encargada de la planificación, asesoría y asistencia técnica al Estado y al Sistema de Consejos de Desarrollo² (Segeplán, 2015). Pese al trabajo de la institución para crear acciones estratégicas inclusivas en distintos niveles de organización gubernamental sigue sin existir ningún tipo de instrumento o esquema que reconozca la cooperación descentralizada como modelo de gestión desde los gobiernos municipales.

De forma que la creación de oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz o en cualquier otro municipio, no es más que un proceso natural de adaptación institucional que se da por parte de los gobiernos locales para fortalecer su gestión orientada a entregar resultados concretos a la población. En este caso, tomando la cooperación descentralizada como un potencial socio estratégico en la promoción del desarrollo y alcance de los objetivos plasmados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Para la implementación de esta unidad ejecutora de cooperación, es necesario tomar en cuenta el trabajo que la Segeplán realiza sobre la temática de ayuda externa al desarrollo, de lo contrario, implicaría conflicto entre las visiones institucionales de ambas.

² Instrumento permanente de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca que permite implementar procesos de planificación democrática al desarrollo a partir de cinco niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

Mejor dicho, cualquier protocolo institucional que pretenda coadyuvar a la aplicación del enfoque de cooperación descentralizado en Guatemala, debe coordinar esfuerzos con aquellas instituciones cuya trayectoria les han dotado de la experiencia suficiente para optimizar los modelos desarrollados por las municipalidades.

Por lo tanto la importancia de la oficina de cooperación en Chisec, Alta Verapaz, también incluiría su capacidad para proyectar un modelo de coordinación interinstitucional entre la Segeplán y la municipalidad en el manejo de cooperación descentralizada que permita mejorar la atención de las problemáticas sociales y evite la imposición de agendas externas a los intereses nacionales.

Por su parte, las competencias atribuidas a los gobiernos subestatales proporcionan una brecha para el reconocimiento, formulación y aplicación de protocolos para el manejo de procesos de cooperación internacional descentralizada enmarcada en el contexto municipal. Las características de las municipalidades reconocidas por el Estado se encuentran en la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), artículo 134, en la cual se establece la autonomía de los gobiernos subestatales, y reconoce entre sus obligaciones la coordinación de su política, con la política general del Estado recomendando especialmente que “en toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo” (Constitución Política de la República de Guatemala , 1985).

De acuerdo con el artículo anteriormente mencionado, el Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización, constituye la siguiente piedra angular que reconoce la autonomía de los gobiernos municipales debido a su posición como entidad descentralizada, misma que en el artículo 1 destaca en su concepto de descentralización “la aplicación de políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos”.

La concepción del término “descentralización” que las normas legales guatemaltecas realizan, incluye la potestad de las municipalidades para aplicar políticas municipales-locales que den cumplimiento a objetivos de las políticas nacionales puesto que estas reflejan el accionar del Estado sobre las necesidades de la población.

De esa cuenta que la constitución de una oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz, sea parte de la capacidad de decisión política del gobierno local que según su criterio considere la realización de esta unidad orgánica para facilitar la implementación de iniciativas, programas o proyectos en concordancia con los objetivos e intereses nacionales.

A nivel municipal, la normativa de regulación se encuentra en el Código Municipal decreto 12-2002. Mismo dentro del cual se menciona la cooperación internacional siendo el artículo 35, inciso “s” que se refiere a las competencias generales del Concejo Municipal siendo una de ellas:

La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia. (Código Municipal. Decreto 12-2002, 2002)

Las dos leyes mencionadas reconocen la autonomía de las municipalidades como pilar fundamental para el proceso de descentralización pues el Estado delega la toma de decisiones a nivel local a fin de promover el desarrollo local y por ende nacional. En el marco de la descentralización, ambas leyes comprenden la importancia de articular intervenciones, diseñadas de manera democrática, para lograr impactos positivos en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y el fortalecimiento de la gestión municipal.

Dicho esto, las leyes guatemaltecas permiten y aceptan que los gobiernos subestatales puedan realizar actividades en materia de cooperación internacional como parte de su gestión para responder a las demandas locales que forman parte de ejes transversales contemplados en la agenda gubernamental e internacional.

Ahora bien, la base institucional y legal primordial para el establecimiento de la cooperación descentralizada a través de una oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz, está dada por lo que su desarrollo pasa a un plano técnico y político propio del contexto local cuya referencia se basa en los enfoques constructivista e institucional aplicados bajo el paradigma de la cooperación internacional descentralizada.

Capítulo III

3. La Cooperación Internacional Descentralizada (CID) en América Latina

El fortalecimiento de la gestión pública municipal ha contribuido a reinventar el modelo tradicional de la ayuda externa, en miras hacia una cooperación más equilibrada, eficaz y consecuente con su origen humanitario. La progresiva adaptación institucional emprendida desde la década de 1990 por los gobiernos latinoamericanos permitió la desconcentración de funciones y realzó el papel de las provincias, municipalidades o gobiernos subnacionales en la promoción del desarrollo.

Es así como algunas experiencias latinoamericanas sobre el manejo de cooperación internacional descentralizada permiten reconocer condiciones similares al caso de Chisec, Alta Verapaz, para orientar la creación de una oficina municipal de cooperación internacional y el trabajo que esta debe desempeñar para el proceso de internacionalización de la municipalidad de la mano con la agenda local.

3.1 La Cooperación Descentralizada en el marco de la Agenda 2030

En 2015, la Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó un nuevo plan de acción mundial para dar seguimiento a las metas establecidas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se estableció la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, más conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dentro de los cuales se plantean 17 objetivos que basadas en cinco aspectos focales e integrales: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas (ONU, 2015).

En 2014, el Informe de síntesis del Secretario General sobre el post-2015, presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas indica que “una parte muy importante de las inversiones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberán realizarse en el nivel subnacional y ser lideradas por las autoridades locales” (ONU, 2014). Esto debido al impacto local de las problemáticas y la relevancia de las municipalidades en la implementación, seguimiento y evaluación de la agenda internacional.

El reconocimiento del rol que las ciudades tienen para el desarrollo sostenible se encuentra en el ODS 11 que busca “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos

sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2015). Las metas planteadas por este objetivo buscan responder a los retos que enfrentan las ciudades: servicios básicos, energía, vivienda, transporte, medio ambiente, economía, y otros temas que son necesarios abordar para crear espacios inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ONU, 2015).

El ODS 11 constituye un gran paso en el reconocimiento transformador de los gobiernos locales para impulsar el cambio global desde la base y se vincula con el paradigma de la cooperación descentralizada en el tratamiento de problemáticas transversales mediante modelos de asistencia recíprocos entre las contrapartes, enfatizando en la importancia de la “territorialidad” como elemento sustancial para un liderazgo local que optimice y oriente los recursos hacia las necesidades locales y comunitarias reales.

Respecto al accionar, el ODS 11 encuentra un aliado en el modelo de cooperación descentralizada dada la incidencia de las municipalidades en el diseño de lineamientos y estrategias que acompañen las iniciativas del Objetivo 11, pudiendo aportar información clave sobre las demandas, intereses, dinámicas y aspiraciones locales de desarrollo.

3.2 La Cooperación Descentralizada en Latinoamérica

En la actualidad, la cooperación internacional descentralizada es un fenómeno creciente en América Latina que ha llevado a muchos países a adaptarse institucionalmente mediante la creación de marcos jurídicos y procesos institucionales internos para su regulación.

En 2016 el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), determinó que en Latinoamérica solamente dos países reconocen constitucionalmente la acción exterior de sus gobiernos subnacionales, siendo los casos de Argentina y Ecuador. Por su lado, otros países no cuentan con un marco legal que determine la descentralización de actividades de la gestión de cooperación por parte de gobiernos subnacionales, entre ellos se menciona a Perú, Colombia México, Guatemala y Honduras (PIFCSS, 2016).

Considerando la importancia de las experiencias latinoamericanas en el campo de la cooperación descentralizada, es justo profundizar en las condiciones, desarrollo, aplicación

y resultados de los modelos de gestión de cooperación con enfoque local que amplían el ámbito de la gestión municipal.

A continuación se presentan dos ejemplos de gobiernos municipales en México, Ecuador y Argentina que han llevado a cabo modelos de cooperación internacional descentralizada. Los primeros dos países fueron elegidos debido a la presencia mayoritaria de población indígena tal como sucede en Chisec, Alta Verapaz; el tercer país se estudia dado que representa uno de los modelos más estables y eficaces.

3.2.1 México

El país se organiza como república federal, democrática y con una forma de gobierno presidencialista, lo que ha permitido la participación de las entidades federativas en el ámbito internacional como resultado de un proceso de desconcentración del ejecutivo, iniciado desde 1982. Esto fortaleció el manejo de las relaciones exteriores entre las dependencias federales, los estados, municipios, actores no estatales como ONG, grupos de poder, empresas transnacionales y la sociedad civil.

3.2.1.1 Marco normativo internacional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) es la base jurídica de las facultades federales que en armonía con la Ley de Celebración de Tratados (1992) abren una brecha de discrecionalidad a la gestión pública federal que a su consideración podría establecer lazos en materia de relaciones internacionales, mediante la figura de los acuerdos interinstitucionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de desarrollo local.

Dichas alianzas son permitidas siempre que se circunscriban a las atribuciones propias de los organismos descentralizados en los distintos niveles de gobiernos involucrados; y mantenga informada del proceso a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) pues dicha entidad se encarga de calificar la procedencia del convenio y hacer su registro.

3.2.1.2 Proceso de la cooperación descentralizada en México

En México, la SRE celebra foros para el intercambio de experiencias entre los gobiernos locales con el objetivo de brindar acompañamiento y asesoría en los procesos de internacionalización de las municipalidades, que les permita obtener mejores resultados.

El primer Foro Nacional de Asuntos Internacionales de Gobiernos Locales fue realizado en 2003 para crear estrategias de fomento de la diplomacia federativa creando el Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA), y que consta de cuatro etapas para internacionalizar un gobierno local mexicano (Barba Vargas, 2009):

1. **Iniciación:** se orientan a los gobiernos subnacionales sobre la gestión de la cooperación, de acuerdo con un mapeo previo de potenciales contrapartes afines a los mismos intereses o problemas de la localidad.
2. **Formalización:** los gobiernos locales realizan una evaluación de los lazos establecidos previamente, contrastándolo con la legislación vigente sobre la temática, elaboran planes de trabajo, se formulan proyectos y actividades de cooperación en acompañamiento con un Coordinador Estatal que da seguimiento a los procesos y funciona como enlace con la SRE.
3. **Operatividad:** se establecen compromisos para impulsar proyectos de colaboración en temas de interés común y se elabora un Programa Operativo Anual (POA) por cada uno de los acuerdos establecidos por el municipio, como herramienta clave para llevar a cabo una relación de mutua responsabilidad.
4. **Fortalecimiento institucional:** busca el fortalecimiento administrativo y la participación ciudadana a través de capacitaciones, culminando con la creación de oficinas de asuntos internacionales para profesionalizar su vinculación internacional con el personal que dicho perfil requiere.

3.2.1.3 Modelo de cooperación descentralizada de Chiapas

Es una de las entidades federativas con mayor peso en su actividad internacional, que fue producto del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional pues tras este hecho se creó una dependencia especial para coordinar las relaciones internacionales del Estado. Dicha unidad busca asesorar a las entidades del gobierno local para la

implementación de propuestas, negociaciones o proyectos con instancias internacionales llegando, en 2002, a establecer relaciones amistosas con 43 países de los cinco continentes.

Schiavon (2010), comenta que el más grande logro del Estado de Chiapas fue “la firma del Convenio de Financiamiento con la Unión Europea, del cual recibió 15 millones de euros para reforzar el trabajo del gobierno del Estado para el combate a la pobreza y la conservación de la Selva de Lacandona”. De este modo, el gobierno subestatal concretó la recepción de ayuda externa hacia temáticas de interés y necesidad local, priorizando la agenda de la población.

Además, continúa manteniendo relaciones con organismos internacionales como la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR, por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

3.2.1.4 Modelo de cooperación descentralizada del Estado de México

La vinculación del Estado de México con el exterior tiene sus orígenes en 1979 con la firma de acuerdos de hermanamiento con la prefectura de Saitana, Japón. A partir del año 2000, se desarrolló un elogiado activismo político internacional por parte de gobernación dado que se lograron enlaces con los gobiernos de Argentina y Chile. Posteriormente en 2003, el Estado de México fue anfitrión del Foro Biarritz, donde tuvo lugar el cuarto encuentro de América Latina y Europa (Schiavon J. , 2010).

Para Martínez (2008), la estrategia que se ha mantenido en materia de relaciones exteriores “tiene como base los viajes del Ejecutivo y los funcionarios del gobierno estatal, para la suscripción de convenios, acuerdos y cartas de intención y la creación de oficinas de presentación en el extranjero” (P. 147). Es así como el aumento de la participación y apertura le permite al Estado de México proyectarse como entidad catalizadora de los procesos de cooperación internacional.

La experiencia mexicana en el campo de la cooperación descentralizada estuvo marcada por condiciones derivadas de la democratización, descentralización, liberalización económica y la interdependencia entre Estados. Esto pluralizó el campo de actuación de los

gobiernos locales en la medida que la competitividad les motivó a tomar nuevos roles dentro de la comunidad internacional de acuerdo con sus intereses.

La cooperación descentralizada en México encuentra su principal fortaleza en el marco jurídico puesto que promueve la desconcentración y delegación de facultades a los gobiernos subestatales para actuar internacionalmente. Los resultados positivos de la cooperación resaltan la importancia de crear unidades orgánicas especializadas en el manejo de esta temática, puesto que promueve la tecnificación progresiva de la gestión municipal, pero que todavía enfrenta el reto principal de armonizar el trabajo de las agencias gubernamentales, la cooperación y las entidades subestatales.

3.2.2 Ecuador

En Ecuador la desconcentración del ejecutivo y el traspaso de funciones a los gobiernos locales permitió sentar las bases para la implementación de la cooperación descentralizada como parte de la gestión local. Pero no fue hasta en 2007 con la aprobación de las reformas a la Constitución que el país dio un gran paso hacia la inserción de sus entidades subestatales conocidos como Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's) y que desde hace poco más de una década han logrado insertarse como nuevos actores de una gobernanza multinivel.

3.2.2.1 Marco normativo internacional

Ecuador confiere a los gobiernos subnacionales que incluyen a las regiones, provincias, municipalidades y parroquias rurales, competencias exclusivas para el desempeño de la cooperación internacional. Por su parte, la normativa ecuatoriana es una de las más innovadoras en Latinoamérica al brindar reconocimiento constitucional de las competencias en materia de acción internacional a los gobiernos locales.

La Constitución de Ecuador (2008) reconoce en su artículo 263, como función exclusiva del gobierno provincial el “gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”(Constitución de la República de Ecuador, 2008). Sobre la misma lógica y reafirmando el carácter democrático y descentralizado del país, el artículo 264 de ese cuerpo normativo reconoce como parte de las funciones de los gobiernos

municipales el desarrollo de procesos de cooperación que les permita dar respuesta a las demandas de su gestión.

Finalmente, la Resolución No. 0009-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias (2011) dictamina en su artículo 11, la capacidad de gestión de la cooperación internacional no reembolsable por parte de los gobiernos autónomos descentralizados.

Esta es una de las primeras normas a nivel estatal que no solo fortalece el poder local para dirigir los procesos de cooperación en el ámbito de gobiernos subnacionales, sino también constituye un instrumento para la gestión, planificación, regulación y control de la cooperación descentralizada armonizándolo con los objetivos nacionales.

3.2.2.2 Proceso de la cooperación descentralizada en Ecuador

Debido a las ventajas que suponen el nivel de descentralización y el reconocimiento constitucional que Ecuador tiene sobre la materia de la cooperación descentralizada como competencia exclusiva de los gobiernos subestatales queda a discreción de éstos, definir el proceso institucional interno de acuerdo con sus condiciones en la medida que les facilite cumplir con sus objetivos estratégicos.

3.2.2.3 Modelo de cooperación descentralizada de la Provincia de Quito

La provincia inició su proyección externa mucho antes de la aprobación de las reformas a la constitución y la adecuación jurídica nacional sobre la cooperación internacional. En 1988, el gobierno provincial decidió crear la Asesoría de Relaciones Internacionales como unidad técnica de apoyo a la alcaldía de Quito.

Según Rodríguez Vizcaíno (2016), la creación de esta figura administrativa representó un hito para el resto de las ciudades latinoamericanas “pues su surgimiento dio origen a la institucionalización de esta dependencia en varias ciudades de la región”. Este hecho contribuyó a fortalecer el proceso de descentralización mediante el establecimiento de negociaciones y obtención de ayuda externa para obras en la localidad.

De manera general, se observan tres periodos distintivos del funcionamiento de la Asesoría de Relaciones Internacionales:

- a) La primera fase se enfocó en la definición de la actividad desarrollada por la provincia en materia de relaciones internacionales, así como la búsqueda y gestión de recursos económicos de cooperación al desarrollo para la implementación de proyectos.
- b) La segunda fase se marcó con la independencia administrativa de la Asesoría y se orientó a posición a la unidad ejecutora como instancia de asesoría directa de la máxima autoridad de la ciudad. Mantuvo la gestión y canalización de cooperación financiera y técnica.
- c) La tercera etapa aseguró los lazos internacionales concretando proyectos mediante el financiamiento obtenido de la cooperación internacional de organismos multilaterales.

En 2002, la provincia se convirtió en una ciudad reconocida a nivel internacional gracias a su fuerte involucramiento con la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), ICLEI, Metrópolis, el Proyecto RED URB-AL, “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (CGLU), conocida como la ONU de las ciudades. En 2003 Quito fue Presidencia de la Zona Andina de la UCCI y para 2004 fue declarada por la referida Unión como la Capital Iberoamericana de la Cultura (Rodríguez, 2013).

En 2006, la Asesoría elaboró su primer plan de acción para dar seguimiento a las líneas de comunicación iniciadas con organismos internacionales tales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Mundial (BM), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la generación de proyectos de la RED URB-AL y la cooperación técnica interinstitucional con ciudades miembros de redes internacionales temáticas como la UCCI (Rodríguez, 2013).

En 2008, la ciudad fue nombrada sede de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), convirtiéndose en el centro de reuniones oficiales de los países miembros.

3.2.2.4 Modelo de cooperación descentralizada de la Provincia de Esmeraldas

La acción internacional de Esmeraldas es reciente pues antes del 2014, esta no figuraba más que en las visitas por cortesía de algunas alcaldías homólogas por lo que su

internacionalización y la gestión de la cooperación internacional resultaba un verdadero desafío para las autoridades locales.

En 2015, la ciudad inició acercamientos con otras ciudades a través de convenios de hermanamientos y contactos directos que se tradujeron en oportunidades para incrementar su participación en procesos dinámicos de la descentralización, dándole mayor capacidad de proyección en beneficio social, cultural y económico de la población. Ante la necesidad de reformular la estructura orgánica del gobierno local, se decidió crear la Unidad de Gestión de la cooperación internacional en julio de 2017, con el objetivo de “posicionar, gestionar y coordinar las políticas y objetivos estratégico del Municipio de Esmeraldas en el ámbito internacional [...]”(Ramírez, 2017).

La constitución de este órgano le permite al municipio participar en diferentes talleres internacionales sobre temáticas de desarrollo urbano, cultura y patrimonio, y manejo de aguas; así mismo, el mantener vínculos con organismos multilaterales como la ONU, Programa Mundial de Alimentos (PMA), ACNUR, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), BID y el programa de 100 Resilient Cities de la embajada norteamericana (Ramírez, 2017).

El modelo ecuatoriano representa uno de los más avanzados debido al reconocimiento constitucional de la cooperación descentralizada. Es la muestra clara de que las unidades ejecutoras de cooperación internacional pueden posicionarse como herramientas favorables en la internacionalización del municipio, puesto que antes su posicionamiento era inconstante, ocasional, poco institucionalizado y esporádico limitándose a visitas de alcaldes homólogos. Por ende, la cooperación internacional en la provincia también era débil y representaba un reto real para las autoridades locales.

Es necesario tomar en cuenta que dada la reciente adaptación institucional al manejo de cooperación con enfoque local, los resultados de los modelos aplicados por algunas municipalidades aún no han tenido mayor impacto pues es un proceso constante desarrollado a largo plazo.

3.2.3 Argentina

A partir de la década de los noventa, el país argentino experimentó un proceso de descentralización que dio lugar al desarrollo de nuevas herramientas, por parte de los gobiernos autónomos, para la toma de decisiones políticas que les permitiera satisfacer las necesidades de la población local (Amigo, 2013).

La cooperación descentralizada que se ha desarrollado en Argentina es producto, principalmente, del marco normativo de la Constitución de la Nación Argentina (1994), que organiza al país como un Estado federal descentralizado, con una forma de gobierno presidencialista en la que resalta su carácter representativo y republicano (Artículo 1). Así, el país cuenta con un estado nacional y 24 estados autogobernados, estas jurisdicciones cuentan con autonomía política, Constitución, bandera y cuerpo de seguridad propios.

3.2.3.1 Marco normativo internacional

La Constitución de la Nación Argentina (1994), dispone en su artículo 124 que las provincias tienen capacidad para celebrar convenios internacionales de manera que aborda competencias en materia de asuntos exteriores y no únicamente de cooperación. Esta norma menciona únicamente a las provincias y no a los municipios, por lo que la actividad desarrollada sobre la línea de cooperación descentralizada toma forma a través de la vía consuetudinaria, siempre que mantenga la alineación con la política exterior nacional y evite conflictos entre los niveles de gobierno.

En este contexto de descentralización los gobiernos locales o municipalidades han incluido cada vez más una agenda de internacionalización como instrumento clave para impulsar su accionar en el ámbito internacional, mediante el establecimiento de vínculos con otros gobiernos locales desde distintas modalidades como los hermanamientos, proyectos o creación de redes para el intercambio de experiencias.

3.2.3.2 Proceso de la cooperación descentralizada en Argentina

La forma de organización de Argentina permite y respalda la autonomía de las provincias, y estas la de sus municipios por lo que los gobiernos subnacionales poseen plena libertad para la estructuración orgánica e institucional que les permita ejercer acción

internacional. Cabe destacar que, de las 23 provincias del Estado de Argentina, solamente 4 poseen áreas especializadas en la cooperación descentralizada anexo a alguno de los ministerios provinciales (Amigo, 2013). Por ello, la cooperación descentralizada continúa siendo un reto para muchos de los gobiernos locales que buscan optimizar su funcionamiento en respuesta a las necesidades de la población.

3.2.3.3 Modelo de cooperación descentralizada de la provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza es una de las más activas del país en cuanto a la acción internacional se refiere. Las actividades están centralizadas en un organismo provincial y cuyas funciones denotan un componente eminentemente económico productivo pues mucha de su actividad internacional y proyectos implementados giran sobre esta temática.

Desde 1996, se ha impulsado la internacionalización de Mendoza a través de la creación de la Fundación ProMendoza por la cual se ofertan una gran variedad de sus productos y servicios al mundo (Fundación ProMendoza, 2017-2018). Dicha entidad posee un carácter público privado dado que es el resultado de la unión de cuatro sectores importantes de la economía local, siendo el Gobierno de Mendoza, la Unión Comercial de la Bolsa de Comercio y la Federación Económica de Mendoza.

En 2007, la Fundación alcanzó la certificación ISO 9001 que es una norma de sistemas de gestión de la calidad (SGC) que le permitió su inserción en mercados internacionales (Universidad Continental, 2017). Por ello se crearon programas orientados a la promoción de nuevos exportadores y empresas que buscan ingresar a mercados extranjeros, la integración de empresas, y asistencia económica para desarrollar acciones de divulgación en el exterior.

Por otro lado, los municipios de Guaymallén y Capital también llevan a cabo acciones internacionales al ser una ciudad miembro de las Mercociudades, que es la principal red de gobiernos locales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fundada en 1995 (Cafiero, 2008). Esta red constituye un referente destacado en los procesos de integración porque nació de la iniciativa de los gobiernos locales para favorecer su participación en el proceso de

integración regional por lo que la participación de Mendoza ha sido determinante para crear lazos de confianza y cooperación horizontal con otros gobiernos locales de la región.

3.2.3.4 Modelo de cooperación descentralizada del municipio de Junín, provincia de Buenos Aires

El municipio de Junín inició su proceso de internacionalización desde 1990, aprovechando el contexto de descentralización de Argentina. La municipalidad adoptó dos frentes para su internacionalización: la adopción y fortalecimiento de herramientas de cooperación para las ciudades, y la vinculación estrecha con las empresas del territorio a fin de que pudieran ingresar en mercados internacionales para obtener flujo de bienes y mercancías al exterior aumentando el ingreso de divisas al territorio (Burzaco & Almeida, 2014, p.12).

En este sentido, la municipalidad adoptó como prioridad la dinamización económica, el posicionamiento regional y la generación de una mayor productividad de calidad. De allí que su incorporación en 1998 al programa URB-AL, le permitiera mantener relaciones con la Unión Europea (UE) en temas como el combate a las drogas, gobernabilidad y democracia, desarrollo económico, políticas sociales, lucha contra la pobreza, empoderamiento de la mujer y seguridad ciudadana.

Cada tema abordado por la URB-AL, es trabajado a través de redes temáticas coordinadas por una sola entidad local que agrupa a todos los participantes que desean cooperar juntos en el tema en cuestión (Gobierno de Junín, 2019). El coordinador establece reuniones periódicas de trabajo que les permite seguir en contacto y crear un espacio de reflexión colectivo sobre la problemática central, llegando sucesivamente a formular e implementar proyectos comunes.

Junín ha incursionado en proyectos con la cooperación internacional de distintos países entre los que se incluyen Israel, España, Italia y Unión Europea, manteniendo una participación más activa con esta última dado que es asociado del Observatorio de Medio Ambiente Urbano, del Programa URB-AL, y del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina.

Al igual que México, el caso argentino está impregnado por el contexto económico globalizado donde el Estado nacional se miniza y aumenta la interdependencia entre los actores de la comunidad internacional, para lo cual, se busca establecer procesos de asociatividad que respondan a las demandas de los ciudadanos. En Argentina, la cooperación descentralizada tiene como principal objetivo la dinamización de la economía local.

Los gobiernos subnacionales argentinos han logrado desarrollar modelos de cooperación descentralizada efectivos y eficientes, en parte no solo por su marco normativo, sino también porque disponen de un peso político y recursos técnicos y financieros importantes.

3.3 La Cooperación Descentralizada actual en Guatemala

En Guatemala, no existe un marco de reconocimiento especializado en la gestión municipal sobre la temática de cooperación internacional descentralizada, pese a la autonomía que los gobiernos locales poseen para la toma de decisiones de carácter ejecutivo en el ámbito local. Esta misma carencia provoca la inexistencia de mecanismos de articulación entre niveles de gobierno en materia de cooperación al desarrollo, que puede generar la pérdida o el desaprovechamiento de oportunidades para la implementación de políticas municipales integrales al cumplimiento de políticas públicas nacionales.

Así mismo, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (2016), establece que Guatemala no cuenta con servicios de apoyo técnico sobre cooperación descentralizada ofrecidos a nivel del gobierno central, por medio de la institución nacional rectoras de cooperación correspondiente a la labor de Segeplán.

Ello se refleja en la falta de un registro oficial sobre las prácticas de cooperación internacional gestionadas desde las municipalidades guatemaltecas debido a la falta de coordinación entre las agencias gubernamentales, cooperantes y gobiernos subestatales pues las experiencias sobre este campo han sido establecidas de forma empírica en correspondencia con la calidad de cada gestión municipal.

3.4 Análisis comparado

El desarrollo de la cooperación descentralizada en Latinoamérica presenta distintos matices de acuerdo con las condiciones internas de cada país. Por ello, es necesario tomar en cuenta elementos de análisis institucional presentes en México, Ecuador y Argentina para evaluar la viabilidad de crear la oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz.

Es importante partir del proceso de descentralización que los cuatro países iniciaron desde la década de 1990 por lo cual se modificó el marco jurídico interno de cada uno. Esto permitió el reconocimiento de la autonomía de los gobiernos subestatales, la delegación de funciones, la desconcentración en la toma de decisiones y la ampliación de capacidades, dentro de las cuales se encuentra la gestión de cooperación a cargo de los gobiernos municipales (Ver anexos, tabla no. 1).

Sobre la legislación, sólo Ecuador y Argentina cuentan con reconocimiento constitucional expreso acerca de la incidencia directa de los gobiernos locales como contrapartes de procesos de cooperación siempre que resguarden las directrices generales marcadas por la política exterior de ambos países. No obstante, Guatemala al igual que México se apoyan de políticas complementarias de descentralización para poder llevar a cabo acciones de tipo internacional, así como el establecimiento de procesos para la captación de ayuda externa.

Respecto al proceso de la cooperación internacional descentralizada, los cuatro países poseen la libertad para crear modelos propios sobre el manejo de la temática. Sin embargo, cada uno está determinado por la capacidad de acción reconocida por la ley o por sus reglamentos institucionales siendo Chisec, Alta Verapaz, el más débil por la falta de tecnificación de estos procesos, esto puede representar una oportunidad para diseñar protocolos efectivos de recepción de ayuda externa.

En cuanto a los ejes de definición que llevaron a los casos estudiados a implementar modelos propios de cooperación internacional descentralizada, se encuentran la promoción del desarrollo social, crecimiento económico, promoción del turismo, obtención y búsqueda de recursos, y aprovechamiento de ubicación geográfica estratégica. De este modo, Chisec,

Alta Verapaz, encuentra ejemplos de gestión efectiva de cooperación basadas en intereses similares del municipio entre las que destaca la dinamización de la economía, fortalecimiento de actividades económicas y desarrollo social con pertinencia cultural.

Las estrategias implementadas por México, Argentina y Ecuador, giran principalmente sobre la creación de entidades especializadas en el manejo de cooperación internacional. Además, resaltan la firma de acuerdos interinstitucionales, la participación constante en redes con actores internacionales, la integración de sectores locales clave, generación de alianzas y la elaboración de planes de trabajo estratégicos a largo plazo que permitieron la consolidación de los modelos aplicados desde finales del siglo pasado, en Argentina y México, y, más recientemente, en Ecuador.

Por el momento Chisec, no cuenta con estrategias claras para la búsqueda de recursos por lo que los modelos de gestión en México, Argentina y Ecuador representan ejemplos adecuados al contexto latinoamericano que pueden orientar sus esfuerzos a metas reales que se puedan cumplir. En todo caso, los casos mencionados parecen poseer un determinado patrón en la internacionalización de sus gobiernos locales y en la catalización de recursos provenientes de donantes externos.

Los retos del municipio de Chisec se asemejan a Ecuador, porque que su reciente adaptación en la esfera internacional les hace inexpertos respecto a la tecnificación de sus procesos de cooperación descentralizada. Además, Chisec comparte algunos desafíos con México, partiendo desde la necesidad de reconocimiento constitucional del manejo de cooperación por parte de los gobiernos municipales, la falta de articulación y comunicación con los entes rectores de cooperación en el país, un marco jurídico confuso y la falta de registro de la ayuda descentralizada percibida.

Cabe resaltar que cada país posee distintas potencialidades pero que de las cuales Chisec, Alta Verapaz debe tomar antes que nada su posición territorial clave y su potencial económico; e integrarlo a los planes de trabajo estratégicos coordinados con las distintas contrapartes de la cooperación internacional descentralizada, que orienten la creación y desempeño de una oficina municipal adecuada al tema.

Pese a la subestimación que se ha creado sobre la importancia de la FTN, es importante enfatizar algunos aspectos que la convierten en un punto relevante para el desarrollo económico del país que pueden tomarse en cuenta para la creación de un modelo propio de cooperación descentralizada que le permita a la municipalidad iniciar con la internacionalización del municipio. Entre estos elementos se encuentran:

- La zona representa una ruta estratégica para integrar tres regiones: norte, nororiente y noroccidente.
- El territorio es una región codiciada para el desarrollo de actividades extractivas enfocadas al petróleo, producción extensiva y monocultivos como la palma africana y expansión de la caña de azúcar que impactan en el desarrollo local.
- Cuenta con zonas de alta biodiversidad.
- Gran potencial hídrico y forestal.
- Es un punto de distribución e intercambio comercial.

Además, las estrategias planteadas en el campo de la cooperación internacional deben tomar en cuenta que el reto para el municipio se presenta no sólo desde la búsqueda y obtención de recursos, sino también consiste en el acompañamiento a los campesinos y agricultores locales en aspectos técnicos que mejoren la calidad y eficiencia de la producción. De allí, que el municipio deba plantearse como una prioridad la incursión a mercados nacionales e internacionales a fin de dinamizar la economía local básica.

Otro punto para tomar en cuenta es la adecuación de modelos de producción y desarrollo con pertinencia cultural del pueblo q'eqchi' dado que se contrapone con la visión de los sectores económicos y empresariales interesados en inversiones petroleras, mineras y monocultivos extensivos en la zona. Este constante choque se ha traducido en el subdesarrollo de la localidad y cuyas consecuencias afectan de manera inmediata en la calidad de vida de la población.

Capítulo IV

4. La cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz

En los capítulos anteriores se profundizó en las conceptualizaciones, desarrollo y aplicación de la cooperación internacional descentralizada en el mundo y en Latinoamérica. Todo esto permite examinar las particularidades del caso Chisec, Alta Verapaz, para la adaptación orgánica de su gobierno local a las nuevas oportunidades de acción internacional.

Iniciando por la historia del municipio, su perfil económico, político y social, hasta llegar a su agenda municipal actual, es posible proyectar escenarios que ayuden a las autoridades adoptar criterios técnicos para la implementación estratégica con enfoque de la gestión pública municipal de la ayuda externa en el municipio, mediante la creación de una oficina de cooperación internacional que inicie un proceso de internacionalización de Chisec, Alta Verapaz.

4.1 La Cooperación Internacional en la historia de Chisec, Alta Verapaz

La presencia de la cooperación internacional en el municipio data de la formación de la región conocida como la Franja Transversal del Norte (FTN), compuesta por veintidós municipios correspondientes a los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Izabal y Alta Verapaz, siendo Chisec uno de ellos (Ver anexos, figura no. 1).

La conformación territorial de la FTN fue resultado de un ambicioso proyecto de colonización ejecutado bajo la Ley de Transformación Agraria, Decreto 1551, del año 1962 por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y que contó con un fuerte financiamiento de agencias internacionales (MAGA, 2010).

En 1970, el gobierno creó el decreto 60-70 mediante el cual declaró de interés público y de urgencia nacional el establecimiento de zonas de desarrollo agrario en los municipios que formaban parte del área conocida como la Franja Transversal, entre estos municipios se encontraba Chisec, Alta Verapaz. El decreto 60-70 describía a la región como heterogénea, desvinculada, con procesos y dinámicas de ocupación diferentes, cuya población era cultural, social y económicamente diferente (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2011).

El territorio estaba cubierto de bosques latifoliados³ por lo cual se entregaban parcelas, sin títulos de propiedad, y se exigía a la población campesina aplicar proceso de mejora que promoviera la producción en la zona. Sin embargo, los procesos de colonización impulsados por el INTA fueron aprovechados, en su mayoría, por allegados a los gobiernos militares de la época permitiéndoles obtener grandes territorios para la práctica de la ganadería extensiva.

Según Jaime Carrera en “El estudio de mercado de tierras en Guatemala” (2000), el funcionamiento del INTA se daba a partir de parcelamientos agrarios que eran aquellos territorios entregados temporalmente a beneficiarios, que se encontraban bajo la tutela de la entidad; los terrenos se adjudican en forma definitiva después de 10 años de posesión por lo que no existía plena certeza sobre la tenencia de la tierra y que puede ser uno de los motivos por los cuales se presenta la conflictividad territorial en la zona de la FTN.

Por ello la finalización del proyecto en 1990 dejó a la región marcada por la desvinculación territorial y atomización de la población. Un ejemplo es la zonificación emitida por el INTA que consideraba como zona especial a la región VIII de la FTN, entre la que destaca el municipio de Chisec, Alta Verapaz. Pese a que el decreto impulsaba una zona de desarrollo agrario, éste quedó inconcluso (Ver anexos, figura No. 2)

La manipulación de los recursos hacia intereses unilaterales de los gobiernos militares en turno retrasó el desarrollo de la población q'eqchi' que es la población mayoritaria. Así pues, el caso de Chisec, Alta Verapaz es un ejemplo de los efectos negativos de la separación de visiones, prioridades y contenido de los procesos de cooperación que fueron ordenados desde el gobierno central, puesto que no tomaba en consideración las problemáticas verdaderas de la localidad.

Chisec fue una zona bastante afectada por el conflicto armado interno porque la conflictividad de tierras fue la causa que detonó el enfrentamiento violento en el que si bien no dio origen a ningún movimiento reivindicativo del sector campesino, en Chisec, Ata

³ Se refiere a una comunidad de árboles propio de los climas cálidos y húmedos, templados y fríos.

Verapaz; sí tuvo parte de la responsabilidad sobre las diversas masacres y abusos que el Estado cometió en contra de su población.

Además, las prácticas espirituales pasaron a la clandestinidad ya que este tipo de actividad fue reprimida durante los años más cruentos de la guerra lo que finalmente causó que las comunidades emigraran hacia territorios más alejados e inaccesibles, atomizando a la población con la creación de dos sistemas culturales divididos entre el q'eqchi' y el ladino, presentándose la discriminación étnica.

La guerra contrainsurgente truncó los planes militares de impulsar la riqueza natural de la FTN, siendo entre 1980 y 1990 que se evidenció el abandono del estado y la exclusión de los pueblos locales. Posteriormente, los acuerdos de paz sentaron las bases para el desarrollo económico del país lo que reimpulsó la carretera de la FTN como elemento vital de infraestructura en beneficio de sectores económicos y empresariales del grupo azucarero interesado en inversiones petroleras y mineras.

Los distintos factores que impidieron el desarrollo del proyecto de colonización contemplado originalmente, por parte de los gobiernos militares y la cooperación, en la FTN resultó en un reparto de tierras cuya certeza jurídica de propiedad era nula por lo que cuando se descubrió el potencial de la zona para la industria petrolera, minera, hidroeléctrica, ganadera y el monocultivo de agrocombustibles, se priorizó un tipo inversión correspondiente a la visión de desarrollo del sector empresarial interesado y que se sobrepuso a las necesidades de los pobladores.

El proceso de reconstrucción apoyado por la cooperación internacional tanto en aporte financiero como asistencia técnica no produjo los resultados deseados porque la poca presencia del Estado en la zona dejó a la región desatendida. Por su parte, las condiciones de comunicación por medio de carreteras, el clima cuyo mayor efecto negativo es causado por las lluvias y la poca atención del Estado incrementaron los obstáculos para la recuperación local.

4.2 Formación del municipio de Chisec, Alta Verapaz

Según Lima (2016) se desconoce la fecha exacta de la fundación del municipio de Chisec, pero se cree que el pueblo fue formado entre 1839 y 1883 ya que no existe un registro anterior del mismo, tanto en el régimen colonial conocido como el Reino de Guatemala, como en épocas más recientes con la Asamblea Nacional Constituyente que dividió el territorio del Estado de Guatemala mediante el Decreto número 43 del 9 de septiembre de 1839.

El primer registro oficial del pueblo de Chisec se encuentra en el cuadro de distritos electorales, anexo al Decreto Gubernativo número 301 del 28 de diciembre de 1,883, en la cual se convocó a la elección directa del presidente del Poder Judicial, magistrados y fiscales de la Corte de Justicia (Lima, 2016). Sin embargo, es hasta en 1892 que Chisec aparece en la demarcación Política de la República de Guatemala a través del Instituto Geográfico Nacional (IGN) (Lima, 2016).

La municipalidad es el ente del Estado responsable del gobierno del municipio, es una institución autónoma por lo que no depende del gobierno central de Guatemala. Se encarga de realizar y administrar los servicios que necesitan los municipios y sus comunidades debido a su papel como catalizador del desarrollo local. Las funciones de la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, se encuentran reguladas por el Código Municipal guatemalteco, Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

La institución se rige por un Consejo Municipal, también llamado Corporación Municipal, que es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. El Consejo es el responsable de ejercer la autonomía del municipio y se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales que son electos directa y popularmente por la población local.

4.3 Caracterización histórica de la Franja Transversal del Norte (FTN)

Según Segeplán, hacia 2011, la zona presentaba las siguientes características: suelos frágiles de origen cárstico y con mediano potencial agrícola, con un clima y vegetación subtropical húmedo, la población rural constituía el 77% (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2011). En resumen, los procesos históricos de la región

marcaron el territorio por una convivencia interétnica, población rural en su mayoría, patrones de asentamiento disperso y, dificultades de movilidad y acceso a servicios básicos.

La FTN continúa siendo un territorio en disputa con visiones de desarrollo contrapuestas; por un lado, la población habitante, campesinos e indígenas, algunos de los cuales fueron favorecidos por los procesos de colonización que fue organizada desde el estado, y por otro el sector comercial y empresarial cuya concepción del territorio es distinta a la pertinencia cultural con la cual la población de origen concibe a la zona.

4.4 Predisposición económica del área

Entre sus principales actividades económicas se mencionan la agrícola campesina, que incluye café, cardamomo, maíz, fincas cafetaleras en proceso de abandono, turismo, extracción de petróleo, producción extensiva y monocultivos como la palma africana y la caña de azúcar (MAGA, 2010). (Ver anexos, figura No. 3). Así mismo, es necesario mencionar que las actividades extractivas y de agricultura extensiva son dinámicas recientes, pero que han impactado en la dinamización de la economía, aunque no en el desarrollo.

De manera breve se sabe que la FTN no cuenta con un potencial agrícola alto debido a que el modelo de desarrollo impuesto durante la colonización propició la deforestación, venta de granos básicos y la ganadería que solamente han servido como medio de subsistencia de las comunidades, pero no las ha sacado de la extrema pobreza (MAGA, 2010).

Es así como el aumento registrado en la producción del municipio se debió a la duplicación del número de fincas e industrias de agrocombustibles, pero que socavan la sostenibilidad ecológica, porque estas actividades incrementan la susceptibilidad del suelo a la erosión y su rápida degradación, siendo recomendable la conservación de los suelos y la cobertura vegetal permanente.

4.5 Gestión municipal de Chisec, Alta Verapaz

Los gobiernos subestatales elaboran y aplican distintos instrumentos de planificación y orientación en miras a propiciar el desarrollo sostenible de la población y sus comunidades. Estas herramientas son parte de la gestión municipal llevada a cabo puesto que comprende

las actividades que realizan las dependencias municipales para el logro de objetivos de desarrollo, a través de la integración recursos humanos, materiales y financieros.

La gestión es una actividad importante que desarrollan los gobiernos locales para atender y resolver las necesidades y demandas planteadas por los ciudadanos. La aplicación de la gestión desde un enfoque local le permite a Chisec generar relaciones directas entre el gobierno municipal, la comunidad, organismos del gobierno central, e inclusive con entidades de cooperación internacional.

La proyección de la labor municipal se plasma en el Plan de Desarrollo que debe ser entendido como la agenda de prioridades locales, dado que se basa en estudios territoriales que implica el análisis de índices económicos, demográficos, sociales ambientales, culturales e institucionales; y parámetros de desarrollo internacionales tales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Además, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2011- 2025, fue desarrollado en atención al marco legislativo vigente que está conformado por la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley Marco de los Acuerdos de Paz, el Código Municipal, Ley General de Descentralización y la Ley Preliminar de Regionalización.

4.5.1 Agenda de desarrollo municipal

La municipalidad trabaja en base al Plan de Desarrollo Municipal, que es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en el municipio. Este cuenta con cuatro ejes para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de su población tomando en cuenta la calidad de la gestión pública municipal.

El PDM se orienta a las necesidades de su población que se encuentra ubicada dentro de las figuras administrativas que conforman al municipio de Chisec siendo: 86 aldeas, 53 caseríos, 6 fincas, 8 Colonias, 6 Barrios, y 1 Lotificación, haciendo un total de 160 lugares poblados, las que se integran en 13 microrregiones. El PDM posee cuatro ejes de desarrollo:

4.5.1.1 Social con pertenencia cultural y de género

Aglomera los servicios de salud, educación y seguridad (PDM, 2010). En educación se busca incrementar la cobertura del ciclo de educación básica y la alfabetización para la población adulta. En el área de salud, se prioriza la incorporación de la medicina natural mediante comadronas dado que atienden gran parte de mujeres en estado de gestación y considerando que el municipio presenta índices alarmantes de mortalidad materna; también, se busca la atención y disminución de casos de las enfermedades transmitidas por vector (PDM, 2010).

La seguridad ciudadana se aborda de manera compleja pues se debe considerar el pasado histórico marcado por el conflicto armado interno y cuyas secuelas afectan a la población, además la conflictividad agraria es un aspecto esencial pues permite disminuir la conflictividad social y brindar certeza jurídica a las actividades económicas, agrícolas, pecuarias y forestales (PDM, 2010).

4.5.1.2 Manejo sostenible de los recursos naturales con énfasis en gestión de riesgo

Se considera necesario la preservación de los recursos naturales, el resguardo de la fauna y flora, la creación de áreas de protección o reservas para el mantenimiento del equilibrio natural; finalmente, el saneamiento básico es fundamental para generar mayores beneficios a la salud de los pobladores (PDM, 2010).

4.5.1.3 Desarrollo económico local

La potencialización de sectores clave como la producción agroforestal, la tecnificación pecuaria y el turismo comunitario pueden dinamizar la comercialización de la producción local e incentivar la inversión pública y privada que posteriormente es capaz de generar beneficios a la economía local (PDM, 2010).

4.5.1.4 Político institucional

Busca la promoción de la participación ciudadana para lo cual se implementa el programa de incidencia política en la que las mujeres y jóvenes tienen mayor incidencia en los espacios de toma de decisiones. En el ámbito institucional, la integración a la mancomunidad de la Franja Transversal del Norte es una opción precisa y necesaria para

impulsar el desarrollo a nivel regional (PDM, 2010).

La falta de actualización constante del contenido del PDM causa que las líneas de priorización carezcan de datos e información reciente que ayude a implementar planes anuales y mensuales para el alcance de los ejes de desarrollo dentro de los cuales no se plantea la gestión de cooperación internacional como aliado para la aplicación de iniciativas, programas, proyectos o políticas públicas municipales de desarrollo.

4.6 Prospección de escenarios

Desde 2018, la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, comenzó la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), que representa un instrumento de gestión que permitirá programar las intervenciones de las instituciones gubernamentales y los organismos de cooperación internacional a corto, mediano y largo plazo.

Este documento busca fortalecer la gestión del gobierno municipal al reconocer su importancia como líder local e impulsor del desarrollo integral desde las bases. En consecuencia, el modelo del PDM-OT integra medidas para asegurar la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana y la auditoría social dada la importancia de estas en la generación de procesos democráticos de desarrollo.

Debido a que esta nueva agenda municipal se encuentra en procesos de aprobación y aún no ha sido publicada, la investigación debió tomar como referencia al Plan de Desarrollo Municipal correspondiente al periodo 2011-2025 que se encuentra por culminar su cuarta fase por lo que la proyección se hizo de manera general en consideración a la agenda municipal como instrumento estratégico de priorización.

La prospección de escenarios para la oficina municipal de cooperación internacional abarca dos perspectivas particulares. La primera se sitúa en la creación efectiva de la unidad orgánica mencionada, y la otra comprende los efectos que tendría la continuación del presente proceso que la municipalidad realiza para el manejo de la cooperación.

La realización de las siguientes proyecciones es resultado directo tanto de los hallazgos de investigación documental como de la información obtenida por medio de

entrevistas aplicadas a cuatro sectores clave: gobierno central, entidades cooperantes, municipalidad y organización local.

4.6.1 La cooperación internacional como aliado estratégico de la gestión municipal

Este escenario intenta proyectar los efectos, oportunidades, retos y obstáculos institucionales que la creación de la oficina de cooperación internacional tendría en la gestión pública de la Municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, en orientación al cumplimiento del PDM-OT. Lo principal es aclarar que la realización de esta propuesta encuentra como principal motor la voluntad política del gobierno en turno, puesto que depende en gran medida de la visión de desarrollo de las autoridades, que no sólo recae en la figura del alcalde, sino también del Concejo Municipal.

La voluntad política sería uno de los factores más determinantes en la creación de mecanismos y herramientas para el fortalecimiento de la gestión municipal que busque mejorar su calidad de respuesta a la población. Desde el ámbito organizacional, la voluntad tiene un papel crucial pues ayuda a generar visiones comunes para el logro de objetivos claros en beneficio de todas las partes.

La constitución de esta unidad orgánica tendría como efecto inmediato el inicio de un proceso de adaptación institucional que incluye la reorganización y determinación de las funciones que realizaría la oficina de cooperación. Su trabajo se guiaría en base a la agenda municipal y en coordinación con la Dirección Municipal de Planificación (DMP), dado que esta ha sido la entidad encargada de condensar el manejo de proyectos de cooperación en el municipio. La vinculación estrecha con la Dirección se sostendría por un mínimo de seis meses ya que sucesivamente se le dará mayor independencia a la entidad creada.

La creación de la oficina implicaría reunir las funciones necesarias para optimizar la proyección de la municipalidad en el ámbito de la cooperación internacional y su internacionalización a través de esta unidad especializada. Sumado a ello, las autoridades deberán asegurar la armonización con el resto de las dependencias municipales para evitar conflictos inmediatos y posteriores a fin de que se promueva el trabajo en equipo facilitando

el flujo de información, la coordinación, la unificación sistemática de protocolos internos y la planificación orientada al cumplimiento del PDM-OT.

Si la creación de la oficina no es acompañada del fomento de una dinámica participativa dentro de la cual se atiende al recurso humano encargado de desempeñar otras funciones de la municipalidad, podrían presentarse algunas resistencias propias ante el cambio del sistema de manejo de cooperación y la priorización que tendría la dependencia durante los primeros seis meses de su puesta en marcha. Es recomendable realizar reuniones periódicas con los directores municipales para mantener la cercanía y prevenir malentendidos.

Sobre el manejo de la cooperación, Marco Tulio Leonardo, delegado adjunto de Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), en el departamento de Alta Verapaz, añade que ésta “debería trabajar de la mano de los entes rectores y de las municipalidades, con ello se aprovecharía de mejor manera los recursos y se evitaría la duplicidad de esfuerzos, se tendría un mayor impacto”.

Por ende, la constitución de la oficina municipal de cooperación mejoraría la comunicación y coordinación interinstitucional ya que serían parte de los principales ejes de funcionamiento de la unidad orgánica que además orientará su labor a la unificación del trabajo realizado por el gobierno central, la municipalidad y los donantes en la gestión de la ayuda externa.

Otro aspecto por tomar en cuenta es la importancia de contar con un plan municipal de desarrollo elaborado de manera participativa con los diferentes sectores y/o actores del municipio en donde se refleja la situación actual del municipio, la visión que tienen los mismos a futuro, las potencialidades y las debilidades con las que cuentan para evaluar, de manera más compleja, el concepto de desarrollo local que se tiene. En este sentido, Marco Tulio Leonardo, delegado de Segeplán agrega “por lo mismo, debe haber claridad de lo que se pretende solucionar y el cómo. Es acá donde la cooperación debe sumarse de acuerdo su finalidad”.

El dialogo, cabildeo y negociación serían parte del desempeño efectivo de la oficina de cooperación internacional dado que contribuirían a evitar la sobreposición de agendas externas a las necesidades comunitarias, la imposición de condiciones y el mantenimiento de relaciones verticales entre los donantes y la municipalidad de Chisec. Para ello, la unidad de cooperación creará un modelo propio de cooperación descentralizada con instrumentos estratégicos basados en las priorizaciones territoriales del PDM-OT para orientar sus competencias.

El modelo piloto de cooperación internacional descentralizada deberá tomar en cuenta distintos aspectos políticos que pueden influir en la gestión municipal. Entre ellos se encuentran algunos como: la dinámica organizacional comunitaria, la coyuntura política previo y posterior a las elecciones, la presencia de grupos de presión o grupos de choque, el sector privado y la postura de las entidades de gobierno central que se encuentran en el municipio.

La oficina de cooperación también se desempeñaría de acuerdo con etapas específicas, tales son: 1) gestión, 2) apertura y cabildeo, y, 3) asesoría y acompañamiento. El orden planteado forma parte del modelo propuesto para la gestión de la cooperación pues las implicaciones para la municipalidad se presentarían a partir del desarrollo en fases del trabajo de la oficina. Se recomienda realizar mayor énfasis en las primeras dos etapas durante por lo menos tres años debido a que se busca la consolidación del proceso de internacionalización del municipio de Chisec tanto a nivel regional, como departamental (Ver anexos, figura no.2).

En la primera fase, se gestionará el acercamiento con potenciales cooperantes en base a un mapeo previo de actores ordenados por sociedad civil, gobierno, cooperación internacional y sector privado; teniendo en cuenta el nombre de la organización, temática, área de cobertura, tipos de proyectos, población de meta, dirección, teléfonos, contacto y correo electrónico. Esta herramienta deberá crear un directorio inmediato con instituciones presentes en la actualidad, y otra línea de comunicación con potenciales donantes a fin de medir las posibilidades reales de concretar acuerdos de cooperación a corto y largo plazo.

La comunicación con las organizaciones mapeadas será a través de la oficina de cooperación en su correspondiente papel como representante institucional de la municipalidad de Chisec. Dada la necesidad de brindar formalismo, será necesario recurrir a un protocolo técnico que oriente al personal a generar una mayor apertura para afianzar la segunda fase consistente en el cabildeo y negociación, con agencias de cooperación y otros sectores locales interesados en promover el desarrollo del municipio.

La coordinadora regional de la Fundación INCIDE, Inocenta Macz menciona algunos elementos que vuelven a las municipalidades puntos atractivos para la cooperación, considerando: “pienso que lo primero es generar el espacio o el ambiente precisamente de cooperación interinstitucional, sobre todo la voluntad política que tengan las autoridades municipales y la visión del municipio de proyectar la importancia de la coordinación de las alianzas estratégicas para poder trabajar de forma coordinada”.

La promoción de la inversión también contaría con la inclusión del sector comunitario, gubernamental, privado y de cooperación internacional pues que buscaría la generación de alianzas estratégicas que permitieran implementar programas, proyectos o iniciativas que abordaran las problemáticas urgentes establecidas por el PDM-OT, siendo recomendable enfatizar el aspecto social sobre tópicos de infraestructura.

La combinación de este conjunto de elementos incrementaría la proyección del municipio con nuevas organizaciones de cooperación, proyectaría la imagen de Chisec como modelo de cooperación descentralizada e incrementará la eficacia de la ayuda para la promoción del desarrollo a través de medidas viables que mejoren la calidad de vida de la población. Otros aspectos para tomar en cuenta son la transparencia y la corresponsabilidad como principios para asegurar que las comunidades perciban realmente los beneficios de la ayuda brindada por la cooperación.

Respecto a la visión de los donantes sobre el impacto que la cooperación tiene en el municipio, Claudia Paredes, jefa del Programa “Mi Salud... Mi Responsabilidad” de la Fundación Juan Bautista Gutiérrez, considera que “realmente en el tema está el apoyo” porque el aporte de la institución que representa consiste en “atender un problema a través

de un programa preventivo de educación que ni siquiera el Ministerio de Salud ni el Ministerio de Educación están abordando y es parte del desarrollo de las comunidades”.

De este modo, cada una de las instituciones contribuye según su campo de especialización y los fines para los cuales fue creada pero, esta puede ir mejor con la municipalidad entendiendo las carencias de los recursos

En este sentido, Jerson Sánchez, Síndico I de la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, retoma la importancia de la cooperación al sostener: “creo que si no tuviéramos la inversión extranjera en nuestro país, habría demasiada necesidad que no pudiéramos nosotros solventar como gobiernos locales, creemos que el aporte que hace el gobierno para los municipios es poco, sin embargo, intentamos hacer lo mejor que se pueda con ese aporte del gobierno”.

De ahí que surja la necesidad de fortalecer las capacidades de gestión y coordinación de la municipalidad a través de la oficina de cooperación internacional, para generar alianzas intersectoriales que permitan al gobierno subnacional la aplicación, a futuro, de políticas municipales de desarrollo sobre temáticas que ni siquiera el Estado es capaz de atender en la zona. Entre más cooperación, más completa la atención a las problemáticas de carácter social, económico e institucional.

La tercera fase contemplada abarca la asesoría y acompañamiento en la cual la oficina desarrollará una metodología adecuada para la catalización de ayuda externa con enfoque municipal-local que incluiría la vinculación del trabajo de algunas unidades municipales clave en la ejecución de los proyectos; el desarrollo de planes estratégicos mensuales y anuales en base al PDM-OT.

El monitoreo, seguimiento y evaluación de los proyectos implementados formarían parte del principio de corresponsabilidad adquirido por el gobierno subestatal como contraparte en la recepción de la ayuda externa. Además, la labor de la oficina de cooperación internacional permitiría asegurar que los recursos otorgados por los cooperantes sean realmente destinados a mitigar los problemas sociales que afectan a las comunidades.

Estos tres aspectos fomentarían la coordinación interinstitucional de las oficinas municipales hasta llegar a las comunidades, quienes deben capacitarse sobre las fases de las iniciativas y los protocolos que la oficina implementará para el ingreso de solicitudes de proyectos. Además, se procurará sensibilizar a la población sobre la importancia de su participación en todos los programas o acciones realizados con el apoyo de la cooperación internacional puesto que dota de un carácter sostenible a los proyectos, al tiempo que ayuda en la formación continua de los líderes comunitarios y la replicación de capacidades en la gestión de recursos.

Es necesario que el personal a cargo de la oficina de cooperación tenga pleno dominio del idioma q'eqchi' porque es una barrera idiomática ya que el principal reto desde el ámbito comunitario para lo cual deberán crearse protocolos traducidos al idioma maya dominante del lugar para lograr un desarrollo inclusivo. Si las autoridades prescinden de este aspecto provocarían confusiones de información con las comunidades y truncarían los esfuerzos por generar una mayor coordinación ya que la comunicación efectiva es clave en la gestión pública municipal.

La territorialidad será un concepto clave en el desempeño de la oficina al considerar la organización comunitaria como parte del engranaje de desarrollo, aumenta la eficiencia de la gestión municipal. Sobre ello, Mateo Mo, COCODE de la comunidad de Setzi, Chisec, Alta Verapaz, menciona que la población brindaría su apoyo para la creación de la unidad de cooperación pues ésta se convertiría en un aliado: “pienso que si estuvieran trabajando creo que les ayudarían [la oficina de cooperación] a darles consejos o capacitación a los COCODES para tener mayor conocimiento en cuanto a las solicitudes en la municipalidad, porque a veces no hay nadie quien los capacite”.

El acercamiento con las comunidades brinda sostenibilidad a la cooperación internacional, promueve la transparencia, democratiza el desarrollo y optimiza la gestión municipal en la medida que como gobierno local, es capaz de atender y empoderar a las bases para fortalecer la inclusión. Inclusive será posible vincular el modelo de cooperación descentralizada de Chisec, Alta Verapaz, a la agenda 2030 a través del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, que busca ciudades y comunidades sostenibles.

Por último, se estima que el posicionamiento regional, vendrá desde dos líneas, la primera será con el llamamiento a distintos sectores cuya participación permitiría alianzas que multipliquen los contactos directos e indirectos de la municipalidad hacia la continua búsqueda de recursos. La orientación sobre la administración municipal, la coordinación, la apertura y la disposición de la municipalidad a través de la oficina le crearán de una imagen accesible que multiplicaría el acercamiento de potenciales donantes al coincidir con una entidad responsable y consciente en cuanto al aseguramiento del desarrollo de su población.

La segunda, sobre la base de los resultados, esperados en promedio de un año, el municipio de Chisec se proyectaría como un modelo regional a nivel de la FTN en el manejo de la cooperación internacional descentralizada. La difusión se realizaría por medio de los cooperantes presente en el municipio dado que socializarían su experiencia en el municipio, otra vía podría ser una campaña institucional de divulgación de los proyectos realizados que tome en cuenta el papel de la municipalidad, de las instituciones participantes y de la comunidad.

Será recomendable que la oficina de cooperación tome en cuenta el componente económico del municipio ya que como se ha visto, éste tiene la capacidad y recursos que podrían ayudar a dinamizar la economía local en favor del mejoramiento de la calidad de vida, especialmente, del pueblo q'eqchi' que aún carga con las secuelas del conflicto armado finalizado hace más de veinte años.

El reto principal en Chisec no es la obtención de recursos sino la formación de capacidades para el desarrollo de actividades como la agricultura sostenible, el turismo, la ganadería, entre otras que permitan superar las problemáticas sociales y económicas. Sumado a ello, el problema de la tierra y las condiciones climáticas del lugar confabulan para entorpecer el desenvolvimiento de la población que no conoce de las estrategias y mecanismos adecuados para superar las inclemencias del tiempo.

Las oportunidades de la oficina municipal de cooperación incluyen no sólo la realización de las fases mencionadas, sino también su papel como orientador a los cooperantes dispuestos a invertir en el municipio; la formalización de los procesos internos;

la mediación y negociación entre la municipalidad y los donantes; la coordinación eficaz de los procesos e implementación de proyectos; la promoción de la transparencia; la coordinación intersectorial; la generación de comunicación en doble vía incluyendo entidades gubernamentales, cooperantes, municipalidad y comunidad; el fortalecimiento de la municipalidad como gobierno local dado su arraigo con la comunidad; y, la reducción del tiempo estimado para el cumplimiento de los objetivos del PDM – OT.

Además, la municipalidad de Chisec puede recurrir a la oficina de cooperación internacional para aumentar su participación en la comisión de cooperación internacional integrada a nivel departamental como parte del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE). Este espacio representa una oportunidad externa para que el gobierno subestatal busque el acercamiento con entidades tanto cooperantes como entidades gubernamentales, y la generación de alianzas con las mismas en coordinación con Segeplán que es el ente rector de cooperación en el país.

La articulación de relaciones directas entre las municipalidades y las organizaciones reunidas en esta comisión podría mejorar la coordinación y la intervención de la cooperación en atención a las metas municipales y departamentales priorizadas aumentando la eficacia de la ayuda externa y sus contrapartes involucradas. Más adelante, la oficina podrá incrementar su participación en otros foros y redes interinstitucionales.

Por otra parte, la oficina de cooperación enfrentará algunos retos cuya influencia podrían causar su desaparición (Ver anexos, figura no.2). Como ya se mencionó, la voluntad política sería el factor decisivo para la creación de la unidad municipal pero, ésta dependerá de la disposición que las autoridades en turno tengan.

No obstante, este factor podría no presentarse en otros periodos gubernamentales derivado de la visión de desarrollo de las nuevas autoridades electas y los intereses particulares que podrían influir en la definición de la agenda municipal sin tomar en cuenta la continuidad en la labor iniciada por el gobierno anterior y disminuyendo los resultados directos en el desarrollo de la población

De continuar con el funcionamiento temporal de la oficina, en las siguientes administraciones se corre el riesgo de la politización de la unidad de acuerdo con intereses o coyunturas políticas que se puedan presentar en el municipio. Esta posibilidad capturaría la visión del trabajo hasta en ese momento llevado a cabo y recaería en el sesgo de la cooperación, el descarte de la ayuda, una menor transparencia, y la elección del personal por compadrazgo y no por mérito.

Además, las coyunturas locales marcadas por periodos de conflictividad social y política pueden hacer que los cooperantes se alejen del territorio al notar la falta de gobernabilidad y eficacia del gobierno en turno. El riesgo latente es la ruptura de relaciones directa con las entidades donantes, misma que puede perdurar durante temporalidades cortas en meses o incluso por varios años, llegando a socavar la imagen institucional de la municipalidad.

Entre todo, dos son los retos particulares que se presentarán tanto en la gestión que apertura la oficina, como en los siguientes gobiernos. Estas son; la capacidad presupuestaria y desempeño técnico, ambas estrechamente vinculadas pues de no contar con los recursos financieros para sostener al personal y proveer las condiciones mínimas para el desempeño del trabajo que la entidad requiere podría optarse por su finalización sin tomar en cuenta los beneficios que conlleva.

Para ello es consecuente sugerir la creación de esta oficina como una consultoría piloto que inicie labores directamente como dependencia de la Dirección Municipal de Planificación, contando con el apoyo de estudiantes de relaciones internacionales o carreras a fin de que requieran sede para su práctica profesional. Dicho intercambio será sustentando por cartas de entendimiento con universidades abarcando el periodo de un año, tiempo durante el cual la municipalidad podrá constituir la oficina formal de cooperación y contratar al personal capacitado.

Finalmente, es necesario recordar que cualquier modelo de cooperación internacional elaborado por Chisec, Alta Verapaz, cuenta con autonomía de acción respaldado en el marco jurídico guatemalteco. Su articulación se realizaría de manera directa al gobierno municipal

ya que no es necesario adjudicarlo a ningún ente rector sobre la línea de cooperación. En cambio, es recomendable mantener una comunicación en doble vía con las instituciones gubernamentales para evitar la duplicidad de esfuerzos, más no la adjudicación de funciones o supervisiones a cargo de éstas.

4.7 Continuidad del modelo actual

En la actualidad, la municipalidad no cuenta con ningún proceso formal para el manejo de la cooperación internacional. No obstante, esto no ha sido impedimento para que el municipio cuente con proyectos de desarrollo asistidos por la ayuda externa procedente de entidades gubernamentales o internacionales a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que trabajan en el territorio.

Por ello, la apertura de una oficina municipal de cooperación no se encuentra como prioridad dentro de la gestión, volviendo difícil la inclusión de esta unidad como parte de la estrategia de desarrollo local. Al rechazar la propuesta de constituir la entidad orgánica especializada en la temática, se estaría dando continuidad al modelo actual para el manejo de la ayuda externa, lo que podría ocasionar efectos negativos a largo plazo (Ver anexos, figura no.3).

La prolongación de esta situación continuaría con la adjudicación de funciones a la Dirección de Planificación que no corresponden en su totalidad a las capacidades del personal, ni la función estratégica que desempeña. Otra de las dependencias municipales que ha sido sobrecargada es la Dirección Municipal de la Mujer que en la actualidad condensa las temáticas relacionadas con el sector de mujeres, niñez y adolescencia.

La asignación excesiva de competencias a estas dos unidades les impide cumplir de manera eficaz con lo esperado; y, ha podido ser una de las razones por las cuales no existe un registro apropiado de los proyectos de cooperación internacional que se llevan a cabo en el municipio. Lo cual podría detonante del distanciamiento con algunos cooperantes porque gal no mantener la coordinación adecuada con el gobierno local, duplican esfuerzos en zonas o sobre problemáticas determinadas.

Otro factor para tomar en cuenta es la constante personalización del cabildeo, negociación y acercamiento de la cooperación internacional en la figura del alcalde por lo que requiere más tiempo del funcionario y reduce la delegación de funciones en una dependencia municipal encargada del manejo de ayuda externa dando la impresión de una limitada apertura y disposición en la atención de las entidades interesadas en invertir en el territorio.

Según Allan Noé Tení, director municipal de planificación de la municipalidad de Chisec Alta Verapaz “muchas veces por la falta de atención a los cooperantes es que ellos prefieren ir a invertir a otro lugar, o por la falta de tiempo quizás del alcalde o el concejo”. El funcionario también afirma que “por no haber una oficina de cooperación, creería yo que, no se centralizan las actividades derivado a la separación de los tiempos” y las agendas, lo cual no significa falta de interés, sino más bien evidencia la urgencia de crear procesos técnicos que orienten el manejo de cooperación con enfoque local.

En otras palabras, al no existir una entidad municipal que concentre el manejo de la cooperación se suele atender esta temática de manera dispersa y poco seria, desembocando en falta de coordinación, poca apertura, baja proyección institucional y una gestión poco efectiva que no contribuye a los ejes o priorizaciones del Plan de Desarrollo Municipal.

Ambas situaciones, la personalización y la sobrecarga de funciones no correspondientes, juegan en doble vía contra la sostenibilidad de los proyectos de cooperación internacional y pueden ocasionar el distanciamiento de los donantes. Esto último como resultado de la falta de seriedad y protocolo técnico en el manejo de los recursos que tarde o temprano supondría el quiebre de las relaciones confiables de trabajo establecidas con agencias o entidades socias afines a la visión de desarrollo de Chisec.

Por último, la escena concluye con la implementación repetitiva de ciclos de cooperación hacia problemáticas transversales, pero que se caracterizará solamente como un tipo de relación asistencialista y esporádica cuyos resultados no favorecerían de manera prolongada en el cumplimiento de los ejes de desarrollo del PDM-OT. Por lo que este instrumento deberá llevar a cabo las acciones programáticas con el esfuerzo total del gobierno

local, haciendo más lento el logro de los objetivos y reduciendo la capacidad de gestión pública municipal.

El aislamiento o alejamiento de la municipalidad con respecto a las entidades donantes serán cuestión de tiempo, debido a que el deterioro de las relaciones entre éstas que transcurre a medida que los gobiernos municipales electos no accionan en favor de la coordinación interinstitucional y la subestimación propia de su papel como promotor del desarrollo en primera línea. Si esta situación continúa, el trabajo por levantar la imagen institucional y tecnificar la gestión será más difícil, porque el plazo del gobierno local correspondiente a cuatro años es corto para dar resultados positivos en relación a un desarrollo de políticas institucionales sostenibles.

Es recomendable que la nueva agenda municipal tome en cuenta la gestión y búsqueda de recursos provenientes de la cooperación internacional como aliado para el desarrollo local. Aunque el PDM-OT pudiera cumplirse sin la necesidad expresa de apoyo externo, sí cerraría las puertas a la optimización del gobierno subestatal cuyas repercusiones se terminan cobrando en la calidad de vida de las personas.

Ya se ha visto antes, que la subestimación del poder local limita la gestión del liderazgo municipal lo que hace válida las decisiones de la municipalidad de Chisec, para mejorar la situación de su población dado su papel como líder local de cambio y actor clave para la creación de aportes al paradigma de la cooperación internacional descentralizada en Guatemala. La introducción de la ayuda externa como un pilar de la administración pública demuestra el desempeño y destreza de las autoridades locales, así como de sus capacidades y visión futurista.

Por último, la aplicación de un modelo de cooperación descentralizada en Chisec permitiría conciliar las agendas locales e internacionales evitando la sensación, en el gobierno subestatal, acerca de una imposición de condiciones que no tome en cuenta las necesidades y demandas del territorio. De esta cuenta que los procesos de cooperación serían recibidos como aliados potenciales que incrementen la eficacia tanto para el cumplimiento de sus

mandatos, el fortalecimiento de la gestión municipal, y, más importante, cambios positivos en la calidad de vida integral de la población.

4.8 Propuesta de creación de la oficina municipal de cooperación internacional

En el mundo globalizado del siglo XXI, los Estados enfrentan una serie de cambios económicos, políticos, culturales, tecnológicos y sociales que han creado de manera paralela nuevos retos cuyas repercusiones tienen un fuerte impacto en las comunidades y la configuración del desarrollo en el ámbito local. Es precisamente, la incapacidad de los gobiernos para responder ante las problemáticas transversales que afectan a la población mundial lo que ha fomentado la interdependencia entre los distintos actores internacionales como una vía de respuesta conjunta y eficaz.

Al mismo tiempo, la coyuntura internacional ha permitido promover y reafirmar el papel tan importante que juegan los gobiernos subestatales para superar dichos desafíos. Es necesario hacer notar que este proceso se está dando cada vez más y muestra de ello es su inserción en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como actores estratégicos para la inversión y catalización de la cooperación internacional.

Es así como la ayuda externa se convierte en un aliado estratégico para fortalecer la gestión pública respecto a la atención que ésta debe brindar a la población, así como procurar la promoción del desarrollo local. De allí que surja la necesidad inminente de crear una oficina municipal de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz, como una ventana de oportunidades hacia la internacionalización del gobierno subnacional.

La creación de la unidad busca tecnificar el manejo de la cooperación internacional de acuerdo con los ejes de trabajo del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT) a fin de facilitar el cumplimiento de los objetivos. A su vez, la oficina especializada debe ser incluida en el Plan Operativo Anual (POA) como una medida de sostenibilidad que también sirve para garantizar la alineación estratégica del trabajo que realizan las distintas dependencias municipales promoviendo el trabajo en equipo y una visión institucional concreta.

La puesta en marcha de la oficina de cooperación debe acompañarse de la creación de un modelo propio de cooperación internacional descentralizada que cuente con planes de trabajo; protocolos de respuesta; manual de funciones; instrumentos y metodologías de planificación; plan de internacionalización con sus distintas etapas; herramientas de transparencia, instructivos para la gestión de recursos; métodos de monitoreo y evaluación; y, estrategia municipal de movilización de recursos que cuente con cinco fases: identificación, participación, negociación, gestión y divulgación.

Es recomendable evitar la replicación o copia de las iniciativas llevadas a cabo por otros gobiernos subestatales latinoamericanos, en materia de cooperación descentralizada, puesto que no es posible adaptarlas en su totalidad al municipio de Chisec, Alta Verapaz. Por ello, es necesario tomar en cuenta las condiciones propias para elaborar un modelo de manejo y gestión de la ayuda externa, que se encuentre institucionalizado para hacerlo sostenible y eficaz ante los cambios de gobierno.

Dada la escasez de los recursos con los que se cuenta, se sugiere implementar la oficina de cooperación internacional como plan piloto durante un año, iniciando funciones con el apoyo de estudiantes universitarios de la carrera de relaciones internacionales y otras a fin, como parte de prácticas universitarias con una duración de seis a ocho meses. Mismas que serían respaldadas con la firma de cartas de entendimiento, entre la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, y universidades que cuenten con estas disciplinas permitiendo la apertura del municipio, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de competencias por personal capacitado.

Entre las funciones destacadas que la oficina de cooperación internacional debe llevar a cabo, se sugieren:

- Asesorar a la municipalidad y a sus distintas unidades ejecutoras en materia de cooperación y asuntos internacionales.
- Configurar y mantener líneas de comunicación directa con fuentes de cooperación a fin de identificar, promover y gestionar la concertación de recursos de cooperación técnica y financiera en apoyo a las funciones y actividades de la municipalidad.

- Elaborar estrategias para la movilización de recursos que articulen los ejes transversales del PDM-OT con las agendas internacionales, nacionales y departamentales.
- Formular lineamientos y procedimientos para la gestión de la cooperación internacional en el marco normativo municipal.
- Participar en espacios de diálogo que permita el acercamiento interinstitucional, la promoción de acciones llevadas a cabo y la exposición de iniciativas de proyecto a entidades cooperantes.
- Efectuar el monitoreo y evaluación de los proyectos, programas y actividades financiados por la cooperación internacional.
- Diseñar un mapeo de donantes presentes y potenciales.
- Elaborar un registro actualizado de proyectos de desarrollo de la localidad priorizando por la cooperación internacional que son llevados a cabo en el municipio.

Conclusiones

1. La creación de una oficina municipal de cooperación internacional, constituye un paso firme hacia la modernización de la entidad subestatal que comienza a pensar globalmente actuando desde lo local. Su importancia es amplia porque representa la posibilidad de hacer planteamientos teóricos de las relaciones internacionales a la realidad local guatemalteca como aporte para el desarrollo aunque, esto representa una tarea difícil de desarrollar ante el panorama económico del país, que se refleja en recortes presupuestarios destinado al área social y diversos proyectos. Esta es precisamente la causa más válida para promover la convergencia de visiones de desarrollo entre distintos actores internacionales y nacionales a fin de generar oportunidades reales a través de proyectos de cooperación internacional que propicien el desarrollo de la población. Es necesario tener en cuenta que la adaptación institucional siempre presenta distintos tipos de resistencias, por lo que Chisec verá materializados los resultados a corto, mediano y largo plazo.
2. Las modificaciones en la estructura organizacional de las municipalidades, es un tema que ha sido descartado, más cuando se trata de reunir el ámbito de las relaciones internacionales y los gobiernos locales. La creación de una oficina municipal para el manejo de la cooperación internacional requiere la aplicación del enfoque de cooperación internacional descentralizada y la paradiplomacia, porque la interrelación de ambos conlleva al análisis de determinados elementos que rodean la gestión municipal y que influyen de una u otra manera en la captación efectiva de recursos.
3. El análisis comparado entre los modelos de cooperación aplicados en México, Ecuador y Argentina con el caso de Chisec, Alta Verapaz evidencian similitudes entre las que destaca la descentralización respaldada por el marco jurídico y la autonomía otorgada a los gobiernos subestatales. Además se encuentran semejanzas entre los ejes de definición que motivan a las municipalidades a tecnificar su acción internacional dado que parten de la carencia de recursos como problemática común que les impide crear programas o proyectos en atención a políticas públicas municipales de desarrollo. Cabe resaltar que no se encuentra ninguna fórmula única para la consolidación de los gobiernos locales como actores internacionales, sin embargo, es posible tomar las experiencias antes

mencionados como un fortalecimiento al desarrollo de Chisec, Alta Verapaz, teniendo en cuenta mecanismos de respuesta a las resistencias que se puedan presentar por la adaptación institucional a largo plazo.

4. La meta de gestionar la cooperación internacional de manera más descentralizada obedece a las tendencias globales de gobernanza multinivel, bajo la cual los actores subestatales se internacionalizan para coadyuvar al logro de un desarrollo local que haga frente de manera eficaz a los efectos negativos de las problemáticas mundiales. Por consiguiente, la creación de la oficina municipal para la gestión de la ayuda externa, en Chisec, representa un parteaguas en la profundización del paradigma de cooperación descentralizada en Guatemala ya que insta a otros gobiernos municipales a su accionar internacional, así como llevar adelante iniciativas y proyectos de desarrollo con el apoyo de actores internacionales.

Bibliografía

Cornago, N. (2001). Exploring the global dimensions of paradiplomacy: Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in foreign affairs. Ottawa: Forum of Federations/Forum des Fédérations.

Martínez, J. M. (2008). La Acción Exterior del Estado de México. En Dávila C.; Schiavon J.A. & Velásquez R., *Diplomacia Local. Las Relaciones Internacionales de las Entidades Federativas* (137-174). México: Universidad Autónoma de México.

Schiavon, J. (2010). *La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010)*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas -CIDE-.

Revistas

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y explicaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Revista Carta Internacional* , 25-40.

Pauselli, G. (2013). Teoría de las relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* /, 2(1), 72-92.

Prado Lallande, J. P. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Revista Perfiles latinoamericanos*, 17(33), 65-94.

Vargas, J. G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo. *Revista Ciencia Administrativa*, 47-58.

Ensayos o informes

Amigo, A. (2013). *La cooperación descentralizada en la Argentina del Siglo XXI: un estudio de caso*. Salamanca, España: Universidad de Salamanca.

Barba Vargas, A. (2009). *La Diplomacia Federativa en Acción*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Braver, J. (2008). Tesis de Postgrado “*Cooperación y desarrollo. El surgimiento de la cooperación internacional descentralizada (CID) en organismos internacionales. Un estudio de caso.* Buenos Aires: Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University.
- Cafiero, A. (2008). *La cooperación descentralizada en la Argentina.* Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Cedeño Plaza, L. M. (2018). *La paradiplomacia, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del municipio de Esmeraldas.* Ecuador: Universidad de Las Américas -UDLA.
- CGLU. (2014). *Ficha de buenas prácticas de Descentralización y Gobernabilidad Local.* Bonn, Alemania: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Enríquez, A., & Ortega, M. (2007). *Cooperación Descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios.* Guatemala: II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Lima, N. (2016). *Monografía del Municipio de Chisec, Alta Verapaz.* Guatemala: Municipalidad de Chisec, Alta Verapaz.
- MAGA, M. d. (2010). *Diagnóstico de la Franja Transversal del Norte y definición de las líneas estratégicas de acción del MAGA.* Guatemala.
- Municipalidad de Chisec, A. V. (2010). *Plan de Desarrollo Municipal. PDM (2011-2025).*
- OTC. Guatemala. (2014). *ONGD Ejecución 2014.* Guatemala: Cooperación española.
- PIFCSS, Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur . (2016). *La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur.* San Salvador : PIFCSS.
- Rodríguez Vizcaíno, A. d. (2016). *Paradiplomacia en las relaciones internacionales del Ecuador entre los años 2007 – 2013.* Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales-IAEN.

Rodríguez, L. (2013). *Las relaciones internacionales de los municipios, una nueva diplomacia de ciudades y nuevos actores de la cooperación*. Quito: Municipalidad de Quito, Ecuador.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, D. d. (2011). *Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte*. Guatemala: Segeplán/DOT.

Convenciones internacionales

(1945). *Carta de Naciones Unidas*. San Francisco .

Leyes y decretos de la República de Guatemala

(1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

(2002). *Código Municipal. Decreto 12-2002*. Guatemala .

(2002). *Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002*. Guatemala.

(2002). *Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002*. Guatemala.

MAGA, M. d. (2010). *Acuerdo Gubernativo 338-2010*. Guatemala: Organismo ejecutivo.

MEM, M. d. (2007). *Acuerdo Gubernativo 631-2007*. Guatemala: Organismo ejecutivo.

Leyes de los Estados Unidos Mexicanos

(1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.

(1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México.

(1992). *Ley sobre la celebración de tratados*. México.

Leyes de la República del Ecuador

(2008). *Constitución de la República de Ecuador*. Quito.

(2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD-*. Quito.

(2011). *Resolución No. 0009-CNC-2011*. Quito: Consejo Nacional de Competencias.

Leyes de la República de Argentina

(1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina.

Sitios Web

AECID OTC Guatemala. (2008). Recuperado el 16 de febrero de 2019, de <https://www.aecid.org.gt/qu%C3%A9-hacemos-en-guatemala/cooperaci%C3%B3n-descentralizada/>

ONU. (2014). *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet. Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 Agenda*. New York: United Nations. Obtenido de http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf

ONU. (2015). *Naciones Unidas*. Recuperado el 14 de febrero de 2019, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

OXFAM Intermón. (2015). Recuperado el mayo de 2018, de <http://www.realidadayuda.org/glossary/declaracion-de-paris-sobre-eficacia-de-la-ayuda>

PNUD. (2019). Recuperado el 1 de abril de 2019, de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>

SEGEPLAN. (11 de noviembre de 2015). *Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia*. Recuperado el 15 de febrero de 2019, de <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/institucion/quienes-somos>

Anexos

Figura No. 1

Mapa de definición regional-FTN



Fuente: (Segeplán, 2011)

Figura No. 2

Mapa de definición regional-FTN. Chisec como parte de la región VIII INTA.



Fuente: (Segeplán, 2011)

Figura No. 3

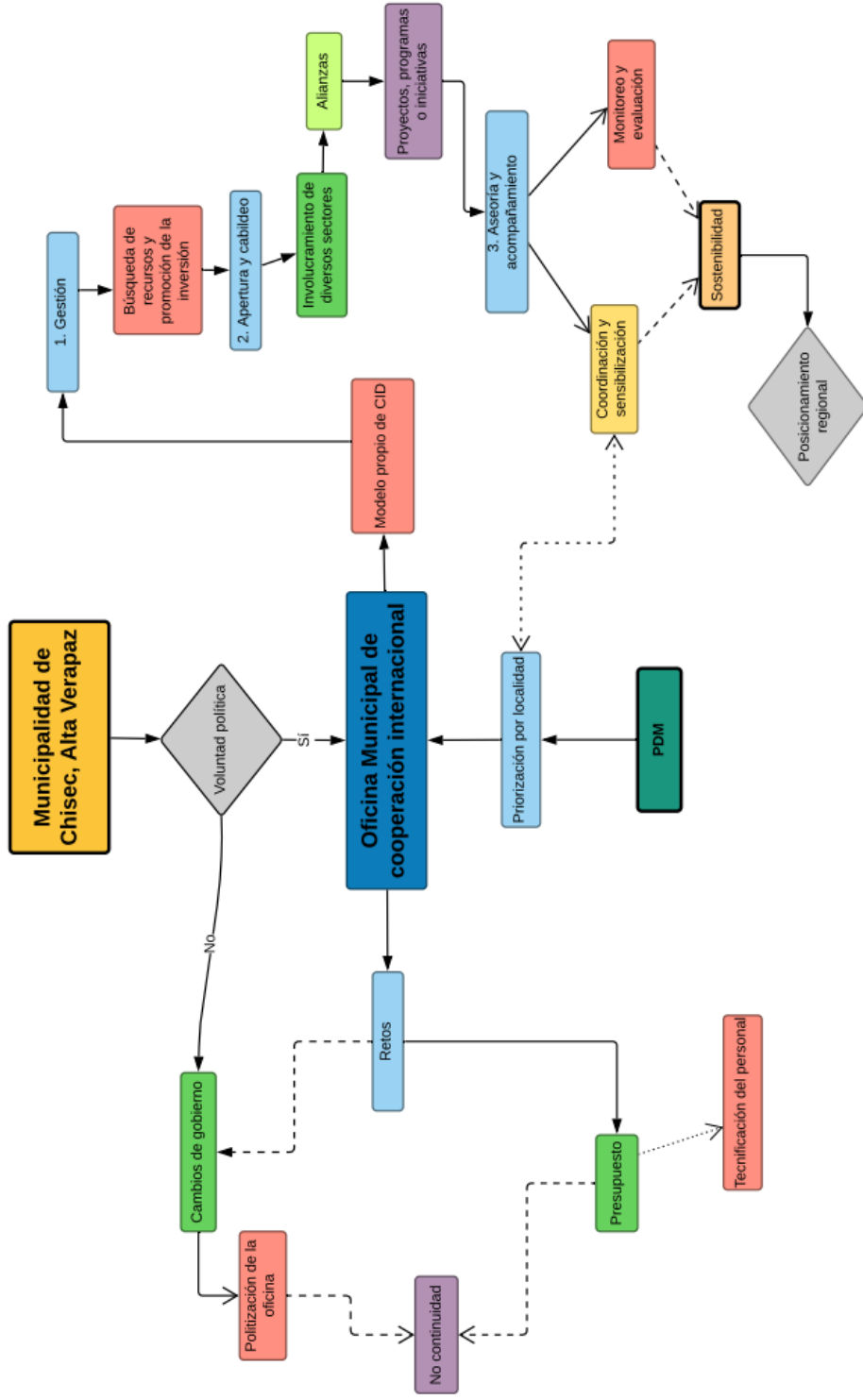
Esquema geográfico de las dinámicas locales del municipio de Chisec, Alta Verapaz, hacia 2011



Fuente: (Segeplán, 2011)

Figura No. 4

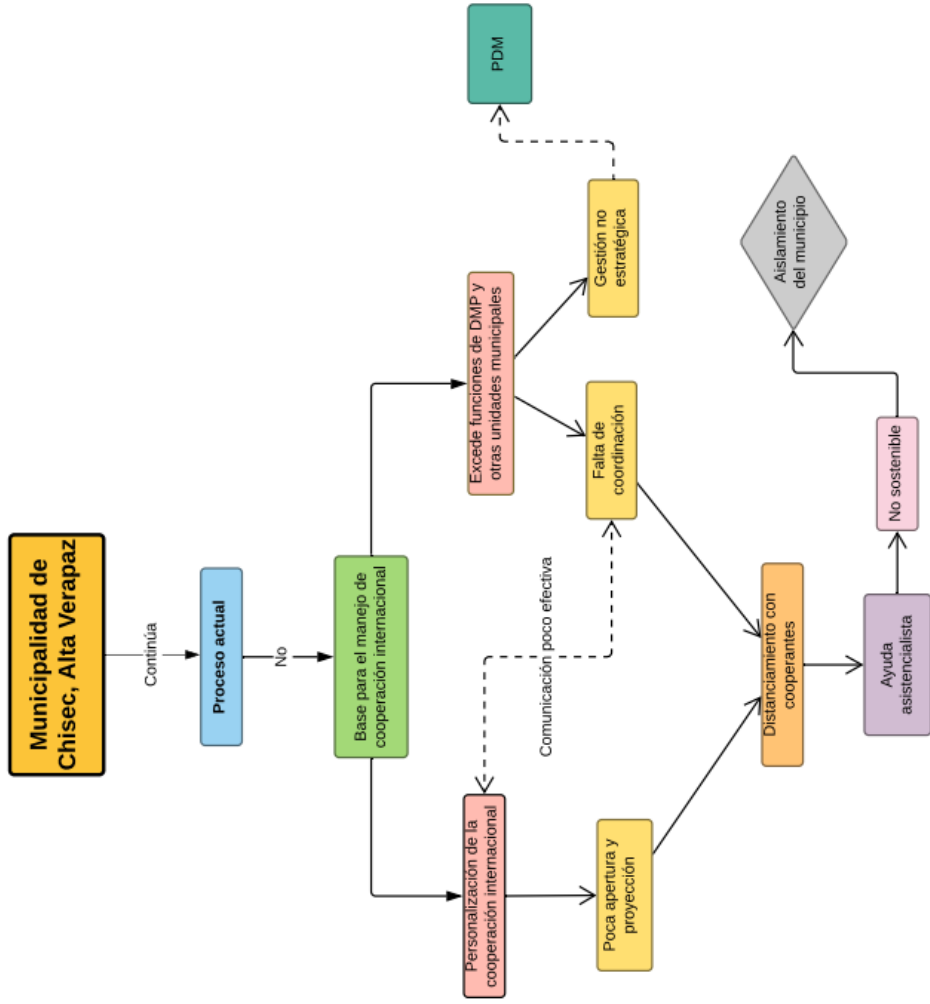
Implicaciones de la creación de la oficina municipal de cooperación internacional



Fuente: Elaboración propia

Figura No. 5

Continuación del modelo actual para el manejo de la ayuda externa en Chisec, Alta Verapaz



Fuente: Elaboración propia

Tabla No. 1

Análisis comparado de casos similares de cooperación descentralizada en América Latina y el caso Chisec, Alta Verapaz, Guatemala

Criterio de comparación	México	Argentina	Ecuador	Chisec, Alta Verapaz, Guatemala
Proceso de descentralización	Sí	Sí	Sí	Sí
Legislación sobre cooperación descentralizada	Normativa sectorial	Reconocimiento constitucional	Reconocimiento constitucional	Normativa sectorial
Modelo institucional de cooperación descentralizada	Propio y supervisado por instituciones gubernamentales	Propio y autónomo	Propio y autónomo	Propio
Estructura institucional de cooperación descentralizada	Sí	Sí	Sí	No

Aspectos de definición	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso económico • Promoción del turismo • Desarrollo social • Obtención de recursos • Ingreso a mercados internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Economía y producción • Ingreso a mercados internacionales • Ubicación territorial clave 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo social • Obtención de recursos • Ubicación territorial para el impulso económico 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo social • Dinamización económica • Ingreso a mercados internacionales • Obtención de recursos • Promoción del turismo
Estrategia de internacionalización	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de hermanamiento • Participación en foros y convenciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de hermanamiento • Participación en redes regionales • Integración de sectores locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño de protocolos para el manejo de CID • Participación en redes de integración regional y foros internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • No cuenta con estrategias, pues el proceso se personaliza en la figura del alcalde municipal
Retos y obstáculos institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento constitucional de CID 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de eje social en la agenda de internacionalización subestatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional de la CID 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de tecnificación • Falta de coordinación

	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento institucional de la CID • Falta de registro de CID • Falta de coordinación 		<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de internacionalización a largo plazo 	
Factores clave	<ul style="list-style-type: none"> • Planes estratégicos • POA interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalización de las relaciones internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición territorial clave • Potencial económico

Fuente: (Elaboración propia)

Anexo No. 6

Modelo de entrevista semiestructurada aplicado a la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz

Fecha: _____ Institución: _____

Nombre del entrevistado: _____

Objetivo: recabar información clave que permita describir la importancia de crear una oficina de cooperación internacional en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, tomando en cuenta la perspectiva de diversos sectores cuya participación es fundamental para la gestión municipal y el desarrollo local.

1. ¿Qué elementos tomaría en cuenta para crear una oficina de cooperación internacional?
2. ¿Qué elementos favorecen la constitución de una oficina municipal de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz?
3. ¿Cuál es el proceso actual que la municipalidad implementa el manejo de la cooperación internacional en el municipio?
4. ¿Qué capacidad presupuestaria y técnica tiene la municipalidad para crear una oficina de cooperación internacional?
5. ¿Qué ejemplos similares de cooperación internacional descentralizada conoce en América Latina?
6. ¿Qué impacto tiene la cooperación internacional para el desarrollo del municipio?
7. ¿Qué obstáculos enfrenta una oficina municipal de cooperación internacional?
8. ¿Qué efectos tendría la oficina municipal de cooperación internacional en el cumplimiento de los ejes del Plan de Desarrollo Municipal?
9. ¿Cuál cree que debe ser el procedimiento desarrollado por la oficina para el manejo de la cooperación internacional?

Anexo No. 7

Modelo de entrevista semiestructurada aplicado a cooperantes y entidades gubernamentales

Fecha: _____ Institución: _____

Nombre del entrevistado: _____

Objetivo: recabar información clave que permita describir la importancia de crear una oficina de cooperación internacional en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, tomando en cuenta la perspectiva de diversos sectores cuya participación es fundamental para la gestión municipal y el desarrollo local.

1. ¿Qué elementos vuelven atractivo el establecimiento de cooperación internacional con un gobierno local?
2. ¿Cómo aporta la cooperación internacional en el desarrollo local?
3. ¿Qué ejemplos de cooperación internacional descentralizada conoce en Latinoamérica?
4. ¿Qué similitudes encuentra entre el caso del municipio de Chisec, Alta Verapaz, y otras municipalidades que han aplicado modelos exitosos de cooperación descentralizada?
5. ¿Qué procedimiento sugiere para armonizar el trabajo realizado por el gobierno central, la municipalidad y los donantes en la gestión de la ayuda externa?
6. ¿Cómo apoya su institución (Segeplán, FJBG, INCIDE) a las municipalidades para el manejo de la cooperación internacional?
7. ¿Cómo puede la cooperación descentralizada complementar la labor de (Segeplán, FJBG, INCIDE) en Chisec, Alta Verapaz?
8. Dada la experiencia de (Segeplán, FJBG, INCIDE) en el campo de la cooperación internacional, ¿Qué recomendaciones daría para el desempeño de la oficina municipal de cooperación en Chisec, Alta Verapaz?
9. ¿De qué forma beneficiaría la oficina municipal de cooperación internacional a las contrapartes en la captación de ayuda externa?

Anexo No. 8

Modelo de entrevista semiestructurada aplicado al Concejo Comunitario de Desarrollo (COCODE)

Fecha: _____ Comunidad: _____

Nombre del entrevistado: _____

Objetivo: recabar información clave que permita describir la importancia de crear una oficina de cooperación internacional en la municipalidad de Chisec, Alta Verapaz, tomando en cuenta la perspectiva de diversos sectores cuya participación es fundamental para la gestión municipal y el desarrollo local.

1. ¿Qué impacto tiene la búsqueda de recursos para el desarrollo de las comunidades?
2. ¿Qué conocimiento tienen los COCODES sobre el manejo de la cooperación internacional?
3. Identifique algunos modelos de cooperación descentralizada en América Latina:
4. ¿Cómo pueden aportar los COCODES al funcionamiento de la oficina municipal de cooperación internacional?
5. ¿Qué sistema de seguimiento podría aplicarse para evaluar la participación de los COCODES en la implementación de proyectos de cooperación internacional en Chisec, Alta Verapaz?
6. ¿Cómo se puede fiscalizar la ejecución de los recursos destinados a los proyectos de cooperación internacional en las comunidades?
7. ¿Qué obstáculos deberá superar la oficina de cooperación internacional para su funcionamiento en el municipio?
8. ¿Qué proyectos, a través de la cooperación internacional, le interesan a los COCODES del municipio de Chisec, Alta Verapaz, para sus comunidades?