

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1647
5 de junio de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA
ENTRE PAISES DE AMERICA LATINA SOBRE LA GESTION
AMBIENTALMENTE ADECUADA DE LOS RESIDUOS**

El presente documento ha sido preparado por la Unidad de Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Desarrollo, en el marco del proyecto "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos", fase III. Este proyecto es ejecutado por la CEPAL y cuenta con la colaboración y el aporte financiero de la República Federal de Alemania, por intermedio de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). No ha sido sometido a revisión editorial.

96-6-514

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
INTRODUCCION	1
I. LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD) Y LA LABOR DE LA CEPAL	3
II. CRITERIOS ESTRATEGICOS DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EM DESARROLLO (CTPD)	5
III. AREAS PRIORITARIAS DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)	7
IV. MODALIDADES OPERACIONALES DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)	9
V. ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO DEL PROYECTO CEPAL/GTZ	10
A. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PAISES EN LA GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS	11
B. PROPOSICION DE CASOS DE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO	12
Municipalidad de Córdoba, Argentina.	12
Municipalidad de Cartagena de Indias, Colombia	12
Gobierno de Chile	12
Municipalidad de Quito, Ecuador.	13

Resumen

El presente documento informa sobre la situación existente en la región de América Latina en materia de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD). Se destaca el rol de la CEPAL en la utilización de este mecanismo de asistencia a los países de la región, en particular lo concerniente al Proyecto CEPAL/GTZ sobre políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos urbanos e industriales.

Se presentan los criterios estratégicos del mecanismo de CTPD y cuáles son las áreas prioritarias para ponerlo en marcha. También se reflejan las modalidades operacionales de la CTPD.

Se señalan las fortalezas y debilidades de algunos países de la región de América Latina en materia de gestión integral de residuos, en acuerdo con la experiencia del citado proyecto y se proponen casos de CTPD para los países de Argentina, Colombia, Chile y Ecuador.

INTRODUCCION

Uno de los resultados que se espera alcanzar del proyecto CEPAL/GTZ sobre "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos urbanos e industriales" en su Fase III, es fortalecer la cooperación horizontal intrarregional para lograr una gestión adecuada e integral de los residuos urbanos e industriales. El proyecto desarrolla actividades en 6 países de América Latina, que son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Ecuador. Este tipo de cooperación se denomina Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD).¹

La CEPAL, dentro del marco de sus planes de trabajo, realiza habitualmente actividades de estímulo y ayuda a la realización de proyectos de cooperación técnica entre los países de la región. Estas actividades son ejecutadas por los gobiernos y en muchos casos se realizan con la participación del sector privado empresarial y de organizaciones no gubernamentales.

Este documento es una propuesta de cooperación técnica del proyecto CEPAL/GTZ a sus contrapartes. Por ello sitúa primero la propuesta en el marco definido por la CEPAL, para precisar luego las áreas en que ella se realizaría así como qué países jugarían el rol de oferentes y cuales el de receptores de la cooperación.

Como se verá las actividades de cooperación que se proponen son reducidas, debido a las limitaciones de recursos del proyecto. Pero esto no impedirá que, sobre la base de la experiencia que se adquiera, los países continúen por este camino con nuevas formas de cooperación técnica en el ámbito de la gestión de residuos.

Por otra parte, el proyecto CEPAL/GTZ ha realizado ya una serie de actividades de cooperación técnica intrarregional con los países en que ha trabajado. Un importante apoyo a esas actividades se ha conseguido con la participación de la Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental del Estado de Sao Paulo, Brasil (CETESB). Ahora se trata de formalizar y ampliar la cooperación técnica intrarregional en el marco de un mecanismo institucional existente, que no ha sido muy utilizado pero que puede prestar utilidad dentro de los objetivos del proyecto.

¹ Ver Matriz de Actividades del Proyecto, output 4.

I. LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD) Y LA LABOR DE LA CEPAL

La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) es un mecanismo de desarrollo económico y social que pone en juego las capacidades y recursos de los países en desarrollo (PED) para generar nuevas capacidades en otros PED de menor nivel en aquellos ámbitos en que se ejerce. La CTPD contiene por tanto, básicamente, los siguientes elementos:

a) Es un mecanismo de transferencia de capacidades, habilidades adquiridas, conocimientos, experiencia y de tecnología, pero no de capital. Los flujos de la CTPD son servicios de asesoría, asistencia técnica y capacitación que presta un PED a otro.

b) Se parte del supuesto de que existen capacidades endógenas ya adquiridas en algunos PED, las que puede transmitir a otros de nivel similar de desarrollo en áreas específicas.

c) Se realiza entre PED que tienen problemas comunes. En el caso de América Latina, la CTPD es intrarregional. Se trata de un tipo de cooperación distinto al que reciben los PED de los países desarrollados (PD), cuyos problemas y/o recursos pueden estar muy distantes de los del país receptor. Por ello la CTPD tiene la ventaja de una mayor homogeneidad de situaciones entre el país que ofrece y el que recibe el servicio.

d) La CTPD parte de la base de una desigualdad entre países de similar nivel de desarrollo, específicamente en los niveles de capacidad para enfrentar un problema concreto. Esto se puede deber a diversos motivos, pero lo más frecuente es que el problema en que el país oferente adquirió capacidad se hizo crítico con anterioridad al del país receptor. La mayor capacidad del país oferente puede haberse adquirido por desarrollo de capacidades endógenas y/o por vía de cooperación proveniente de PD.

e) La CTPD se ejerce en áreas específicas, donde se constatan desigualdades de conocimiento y/o experiencia, existiendo un país fuerte y otro débil en determinada área. Por tanto, entre dos países pueden existir flujos en distinto sentido, dependiendo

de las áreas en que se aplica la CTPD. Un PED puede ser fuerte en unas áreas y débil en otras.

f) La CTPD es realizada por los gobiernos. La función que cabe a los organismos del sistema de las Naciones Unidas es "desempeñar un papel catalizador, para apoyar y promover las actividades de cooperación técnica de los gobiernos". Por lo tanto, la función de la CEPAL en esta materia "se limita a facilitar la CTPD como una modalidad de cooperación".²

g) La CTPD tiene un carácter transversal, dado que debe permear todas las actividades del sistema. La labor de la CEPAL en este sentido no se concentra en un segmento específico de su programa de trabajo, sino que se expresa en la incorporación de elementos de CTPD en las diversas actividades que lleva a cabo".³

h) El PNUD actúa como punto focal de todas las actividades de CTPD en el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, en la CEPAL el punto focal de las actividades de CTPD es la División de Planificación de Programas y Operaciones.⁴

i) Por otra parte, los países de la región miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) han facultado a este organismo para actuar como punto focal regional de las actividades en apoyo de la CTPD que llevan a cabo los centros nacionales de coordinación encargados en esta materia.⁵

² Ver "Proyecto de Informe del Comité de Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo", Comité de Período de Sesiones sobre Cooperación entre Países y Regiones en Desarrollo, CEPAL, CPR/3/Rev.2, 27 de abril de 1994.

³ Op. cit., pág. 3.

⁴ Op. cit., pág. 5.

⁵ Ver Nota de la Secretaría, "Actividades del sistema de la CEPAL para promover y apoyar la cooperación técnica entre países y regiones en desarrollo durante el bienio 1992-1993", CEPAL, LC/G.1809 (SES.25/16), 3 de marzo de 1994.

II. CRITERIOS ESTRATEGICOS DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)

La CEPAL ha definido algunos criterios estratégicos y áreas de mayor interés para la cooperación técnica intrarregional en los años noventa.⁶

El criterio estratégico global procura reforzar los vínculos entre la cooperación técnica y los nuevos temas y sectores relevantes, desde la perspectiva de la transformación productiva con equidad (TPE), entendida como un eje articulador de las políticas de desarrollo de la región.

Este criterio mayor se especifica en orientaciones que señalan procesos característicos de la realidad actual de la región y áreas de acción que requieren atención prioritaria. Entre los primeros se señalan:

i) la reformulación de las funciones del Estado y la necesidad de adecuar los esquemas institucionales para abordar de mejor modo nuevos aspectos del desarrollo. Entre éstos se destacan la implementación de políticas de ajuste, los desafíos de la competitividad internacional, la sustentabilidad ambiental, la incorporación de sectores sociales como los jóvenes, las minorías étnicas y el nuevo rol de la mujer;

ii) la importancia de la dimensión local y la valoración de los gobiernos locales en las políticas públicas y en la acción de los agentes públicos y privados;

iii) las prioridades sociales, entre las que destaca la superación de la pobreza, la que aparece como una característica "endémica" de las experiencias de desarrollo de la región;

iv) el nuevo papel del sector privado en el proceso de modernización económica y social. Se destaca aquí tanto el rol de

⁶ Se utilizarán en lo que sigue las referencias bibliográficas ya señaladas y el documento "La Cooperación Técnica y la Transformación Productiva con Equidad", CEPAL, LC/G.1815, 11 de marzo de 1994.

los sectores de empresarios como de las organizaciones no gubernamentales. A la vista de esto surge la necesidad de abrir mayores espacios para la acción y las iniciativas de estos actores y para su incorporación orgánica, de acuerdo a las características de cada país, a los procesos de cooperación.

De este modo puede verse que la CEPAL ha incluido el criterio estratégico de la sustentabilidad ambiental como línea orientadora de la CTPD, incluyéndolo dentro de las nuevas necesidades de la función y estructura del Estado para abordar los nuevos desafíos y oportunidades del desarrollo. Este criterio quedará ejemplificado en una serie de áreas prioritarias de CTPD, en las que aparecen indicados temas vinculados a los objetivos del proyecto CEPAL/GTZ sobre políticas para una gestión integral de los residuos urbanos e industriales.

III. AREAS PRIORITARIAS DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)

Junto con fijar criterios estratégicos para orientar la cooperación intrarregional, la CEPAL ha definido algunas áreas y sectores relevantes para la CTPD a partir de los documentos en que se ha ido plasmando la propuesta de TPE.

Existen varias de estas áreas que tocan al problema de la sustentabilidad ambiental, confirmando así que esta dimensión del desarrollo forma parte esencial de la propuesta de la CEPAL sobre el desarrollo regional.

Se distinguen tres sectores de especial relevancia: el sector de las políticas económicas, el sector de los recursos naturales y los sectores sociales.

En el primero de ellos aparecen como áreas de especial interés para la cooperación los siguientes: i) aspectos de la política fiscal, modernización del sistema tributario, sistemas de inversión y políticas públicas; ii) concertación de acuerdos sobre política arancelaria y paraarancelaria, zonas preferenciales de integración, agilización de trámites transfronterizos; iii) transferencia de tecnología, uniformidad de normas técnicas, generación de núcleos endógenos de innovación tecnológica; iv) políticas, programas y proyectos de apoyo a la microempresa; v) modernización del sector industrial, evaluación del impacto ambiental de sus procesos y desconcentración espacial de sus actividades; vi) modernización de la pequeña y mediana agricultura; vii) servicios básicos de apoyo a la articulación productiva, y viii) planificación regional y local, articulación de procesos de adopción de decisiones y modernización de los sistemas de gestión.

En el sector de recursos naturales se destacan como áreas relevantes las políticas de explotación, manejo y conservación de los recursos, sus mecanismos y financiamiento; los problemas de contaminación ambiental, con especial énfasis en normas técnicas de control, tecnologías no contaminantes, programas de capacitación e investigación y la regulación de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos; el diseño y desarrollo de indicadores y sistemas de información en materia ambiental; y aspectos ligados a la biodiversidad y la biotecnología.

Por su parte, en los sectores sociales se destacan diversos ámbitos de la educación, vivienda y salud. En ellos la cooperación intrarregional puede promover, entre otras, iniciativas que tiendan a su modernización, a producir los ajustes institucionales necesarios, a mejorar sus actuales niveles de cobertura y eficiencia, a una mayor relación con los requerimientos de la producción, a facilitar los procesos de capacitación de recursos humanos y de adquisición de tecnologías y formas de gestión más eficientes.

Puede observarse que varias de las áreas mencionadas dentro del ámbito de las políticas económicas conciernen a los objetivos del proyecto CEPAL/GTZ, apuntando de esta manera a objetivos concretos que este debe perseguir utilizando la metodología y los instrumentos propios de la CTPD.

También en el área vinculada a la protección de los recursos naturales aparecen señalados varios temas en los que cabe una actuación específica al proyecto de residuos de la CEPAL.

Por su parte, también en las áreas de política social se pueden identificar líneas de trabajo para ser abordadas por el proyecto CEPAL/GTZ en la modalidad de CTPD. La política integral de gestión de residuos (PIGR) tiene claros objetivos de desarrollo social y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta política tiene requerimientos de educación ambiental y, por otra parte, figuran entre sus beneficios una disminución de los riesgos y costos de salud de la población. Asimismo, hay claros vínculos entre la gestión de residuos urbano-domésticos y las políticas que apuntan a resolver los problemas de vivienda e infraestructura habitacional.

IV. MODALIDADES OPERACIONALES DE LA COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO (CTPD)

Las modalidades operacionales del sistema de la CEPAL para promover y apoyar la CTPD incluye elementos que apuntan a objetivos como los siguientes:

- fortalecimiento de instituciones nacionales;
- establecimiento de redes de cooperación y apoyo a su funcionamiento;
- asistencia a sistemas de información para mejorar la difusión de demandas y ofertas de cooperación técnica entre los países;
- fortalecimiento de puntos focales nacionales de CTPD;
- organización de seminarios y reuniones técnicas para incrementar el intercambio de experiencias de interés para los países;
- elaboración de estudios e informes específicamente dirigidos a la identificación de oportunidades de cooperación.

Estas modalidades sugieren objetivos y caminos específicos para articular proyectos de CTPD vinculados, por una parte, a los requerimientos de los países y, por la otra, a capacidades regionales existentes y que deben ser aprovechadas en la cooperación intrarregional.

El proyecto CEPAL/GTZ ha abordado, dentro de su ámbito de competencia y orientado por las líneas estratégicas definidas por la CEPAL, una definición de áreas para proyectos de CTPD a ser implementada como complemento y continuación de sus actividades.

V. ACTIVIDADES DE COOPERACION TECNICA ENTRE PAISES EN DESARROLLO DEL PROYECTO CEPAL/GTZ

El proyecto CEPAL/GTZ ha desarrollado una constante actividad de cooperación técnica con sus contrapartes a lo largo de los 5 años en que ha venido actuando. Ella se ha ejercido en algunos casos mediante actividades realizadas por expertos de la misma CEPAL, y también, en otros casos, con consultores internacionales, regionales y nacionales. Estos han prestado su colaboración a los países, a nivel nacional, regional o municipal, en diversas materias vinculadas a la gestión ambientalmente adecuada de residuos.

La CTPD, como se señaló al comienzo, es una forma especial de cooperación técnica, que mueve recursos y mecanismos de los propios países, y que para su ejecución requiere de una tramitación y administración esencialmente vinculada a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados (Ministerio de Relaciones Exteriores, u otra denominación nacional). El proyecto CEPAL/GTZ, en conjunto con sus contrapartes, debe actuar a nivel de estas instancias y movilizar estos recursos para dar paso a la cooperación del tipo CTPD.

Las actividades de CTPD en el marco del proyecto CEPAL/GTZ se fundamentan en las fortalezas y debilidades nacionales relativas que se han podido visualizar en el transcurso de sus actividades. Asimismo, esta propuesta de CTPD tiene limitaciones propias de los alcances del proyecto y la magnitud de sus recursos. El objetivo es, por una parte, avanzar en algunas experiencias concretas de CTPD en materia de gestión de residuos, pero a la vez, abrir un camino y hacer experiencias que puedan contribuir a nuevas actividades en esta misma línea.

Como se señaló más arriba, el rol de la CEPAL es jugar aquí una función catalizadora, de apoyo y facilitación de una modalidad de cooperación horizontal en materias relevantes al desarrollo económico y social. Por ello queda un amplio campo de iniciativas de CTPD que deben desarrollar los gobiernos, sirviéndose también de las capacidades del sector privado empresarial y de ONGs.

A. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PAISES
EN LA GESTION INTEGRAL DE RESIDUOS

El marco general de la política integral de residuos elaborada por el proyecto distingue 8 componentes principales, los cuales en síntesis son los siguientes:⁷

- marco jurídico regulador;
- desarrollo de capacidad institucional;
- instrumentos económicos;
- instrumentos de gestión;
- planificación territorial y uso del espacio;
- minimización y tecnologías limpias;
- sensibilización y educación ambiental;
- rol de sector privado.

La proposición de CTPD que el proyecto hace a sus contrapartes se basa en este desglose de temas, ya que en cada uno de ellos existen fortalezas y debilidades en los países en que el proyecto ha actuado. No existe ningún país en que haya una suficiente capacidad endógena en cada uno de los 8 temas. Por otra parte, en todos ellos existen áreas más o menos bien cubiertas, de modo que la CTPD debe focalizar sólo en algunas de ellas.

La propuesta que aquí se hace parte de la base del diagnóstico de fortalezas y debilidades por países detectadas en cada caso en los años en que el proyecto ha trabajado. El hecho que la propuesta incluya sólo cuatro casos y sólo algunos temas específicos no indica que en otros casos no existan debilidades que pudieran subsanarse, sino a que, como se indicó, los recursos y plazos del proyecto en esta fase III son limitados y al hecho que se pretende que en el futuro, sin el apoyo del proyecto, puedan continuarse experiencias de CTPD en otros países y/o en otros temas.

⁷ Diversos documentos del proyecto abordan esta temática. Esto ha quedado expresado también en el Documento de Proyecto, Fase III. Entre los documentos publicados, se pueden ver: Hernán Durán de la Fuente, "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos: el caso de los residuos sólidos urbanos e industriales en Chile a la luz de la experiencia internacional", CEPAL, LC/R.1428, 11 de agosto de 1994. "Informe del II Seminario Regional sobre Avances y Perspectivas de la Gestión Ambientalmente Adecuada de los Residuos Urbanos e Industriales", CEPAL, LC/L.878 (Sem.81/3), 9 de enero de 1995.

B. PROPOSICION DE CASOS DE COOPERACION TECNICA
ENTRE PAISES EN DESARROLLO

A partir de las experiencias obtenidas en los años anteriores y de las debilidades y fortalezas relativas observadas en los países en que ha actuado el proyecto CEPAL/GTZ, se propone para esta Fase III que los países que reciban la CTPD sean Argentina (Municipalidad de Córdoba), Colombia (Municipalidad de Cartagena de Indias), Chile (Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)), y Ecuador (Municipalidad de Quito). De este modo se pretende que todos los países desarrollen actividades de CTPD, ya sea mediante la entrega de conocimientos y capacidades o mediante la recepción de estas en sus países.

Municipalidad de Córdoba, Argentina

Se propone que en el caso de la Municipalidad de Córdoba, Argentina, la CTPD se focalice en dos temas: a) las capacitación en el uso de tecnologías para la gestión de los residuos industriales, con la cooperación especial de CETESB (Brasil), que es la institución más fuerte en este tema en la región, y b) el desarrollo de los aspectos jurídicos a nivel federal, provincial y municipal, donde podría haber un interesante intercambio de experiencias con la Municipalidad de Campinas, Estado de Sao Paulo, Brasil, dado que el proyecto ha focalizado aquí en este tema.

Municipalidad de Cartagena de Indias, Colombia

Se propone que en este caso la CTPD se focalice en dos temas: a) capacitación en el uso de tecnologías para la gestión de residuos industriales, con apoyo de la CETESB, y b) capacitación en gestión de rellenos sanitarios de residuos sólidos urbanos, con apoyo de técnicos y expertos de la Empresa Metropolitana de Residuos Sólidos (EMERES) de Santiago de Chile.

Gobierno de Chile

Se propone que la cooperación técnica en este caso se focalice en tres áreas: a) la capacidad de las instituciones de gobierno de reglamentar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa sobre residuos sólidos industriales, actividad que se apoyaría en las capacidades de la CETESB. b) Desarrollo institucional para una adecuada gestión y control de los residuos urbanos e industriales, actividad que contaría con el apoyo del Ministerio de Medio Ambiente de Colombia, y c) Desarrollo de mecanismos de participación de la comunidad para una adecuada gestión de los residuos urbanos e industriales, actividad que contaría con el apoyo de las municipalidades de Campinas y Córdoba.

Municipalidad de Quito, Ecuador

Se propone que en este caso la CTPD focalice en dos temas: a) Control de la contaminación de origen industrial, que incluya el desarrollo de instrumentos económicos, tema en el cual se pueden realizar actividades de apoyo e intercambio de experiencias con instituciones de Brasil (CETESB y Municipalidad de Campinas), Colombia (Ministerio de Medio Ambiente) y Chile (CONAMA y COREMA Región Metropolitana). El segundo tema que se propone es b) Diseño de un marco legal e institucional para el control de los residuos urbanos e industriales, tema en el que se contaría con el apoyo de capacidades y experiencia en Brasil y Colombia (las instituciones señaladas en el párrafo anterior).

Se pretende obtener de los países que prestan la cooperación técnica un apoyo de profesionales, técnicos y expertos en temas específicos, dentro de las líneas matrices de la política integral de gestión de residuos. Estos profesionales invitados harían una estadía en el país receptor para capacitar, participar en seminarios de intercambio de experiencia u otra actividad de cooperación técnica con funcionarios y profesionales del sector público y privado, con el objeto de transmitir a éstos sus propias capacidades y habilidades adquiridas en sus países e instituciones de origen.

La proposición anterior de CTPD se discutirá caso a caso, acordando con las contrapartes tanto los objetivos precisos de la cooperación, el foco que tendrá en cada caso, las instituciones y funcionarios que darán la asistencia técnica a otros países, como la conformación y demás condiciones de los grupos receptores.