

La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región

Ana María Chiani (Coord.)

Juan B. Scartascini del Río (Coord.)

María Verónica Barzola

Adriano Bosoni

Hernán Gabriel Cianciardo

Félix Córdova Moyano

Graziana Galati

Ramiro Martín Ferrari Geri

Odile Hourcade

Matilde Madrid Cifardini

Cristiano Maugeri

Juan Mulieri

María Inés Paz

Nicolás Socas

Georgina Inés Sticco

Chiani, Ana María

La cooperación internacional : herramienta clave para el desarrollo de nuestra región
/ Ana María Chiani ; coordinado por Juan Scartascini. - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad
Adenauer Stiftung, 2009.
240 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1285-16-7

1. Desarrollo Regional. 2. Cooperación Internacional. I. Scartascini, Juan, coord. II. Título
CDD 338.9

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.org.ar

info@kas.org.ar

© ACEP

Libertad 417, 2° piso

C1011AAI

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

www.acepweb.org.ar

info@acepweb.org.ar

Diseño: Ana Uranga B.

Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-16-7

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores

Julio 2009

La cooperación internacional

Nicolás Socas*
Odile Hourcade**

1. Introducción

En este trabajo se desarrollará un primer abordaje sobre los conceptos más utilizados en el ámbito de la *cooperación internacional*, las diversas formas que ésta adopta y los términos con los que más frecuentemente se la denomina.

Se analizarán los conceptos teóricos vinculados a la cooperación internacional en función de la evolución histórica del fenómeno, a modo de aclarar las dinámicas, tendencias, principios y especificidades propias de cada modelo.

Se pondrá énfasis en la *cooperación internacional al desarrollo*, específicamente en (el nuevo paradigma de) la *cooperación des-*

* Ingeniero agrónomo de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Becario en Cooperación Internacional del INTA desde 2005. En ese marco ha profundizado su formación en la materia con la asistencia a diversas jornadas y la realización de cursos de formación superior. En 2005 realizó el curso de Maestría de la Universidad Nacional de La Plata sobre Cooperación Internacional al Desarrollo. En 2007 cursó el Master en Relaciones Internacionales, Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum.

** Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador. Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Posee experiencia laboral en ONGs en Argentina y ha realizado una pasantía en el área de América Latina del Osservatorio Interregionale sulla Cooperazione allo Sviluppo (OICS) de Roma. Actualmente se desempeña como asesora en Cooperación Internacional de la provincia de Formosa. Ha sido miembro del grupo de analistas del Observatorio de Bolivia y participó en el Observatorio Malvinense del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Ha asistido a diversas jornadas, talleres y cursos tanto en materia de cooperación internacional al desarrollo como vinculados a la temática de la actividad internacional de los entes subnacionales.

centralizada, para poner a la vez especial atención en las acciones desarrolladas entre la Unión Europea y América Latina.

Cabe aclarar que no se tendrán en consideración en este trabajo las acciones de entidades privadas con fines de lucro como, por ejemplo, empresas de diferentes países que cooperan entre sí con un fin económico particular, como así tampoco las acciones con fines bélicos que diversos países pudieran llevar adelante cooperativamente.

2. Consideraciones conceptuales

Como primer punto a tratar, se definirá qué se entiende por *cooperación internacional*, para proceder luego a desambiguar el concepto, basándose en los diferentes modos en que se puede registrar y los términos utilizados para nombrarlos según los actores y fines perseguidos.

De acuerdo con la Real Academia Española, cooperar es “... obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”. Llevado el concepto al plano internacional, se deben tener en cuenta cuáles son los actores que cooperan (organismos internacionales, entes nacionales o subnacionales, públicos o privados) y el fin perseguido (si la acción tiende a lograr un efecto en el plano internacional o si meramente un actor coopera con otro para lograr un efecto sólo a nivel doméstico en el país de este último; y si el fin esperado es un beneficio para ambos actores o sólo para el que recibe la cooperación).

Según la escuela realista de las relaciones internacionales, los únicos actores que tienen un rol en el plano internacional son los Estados-nación y, aunque en menor medida, las organizaciones compuestas por estos, cooperando entre sí con diversos fines tales como ayuda al desarrollo, paz, asistencialismo, etc. No obstante, hoy día han cobrado una notable relevancia otros actores, como los entes públicos subnacionales (provincias, regiones, comunas, etc.) y organizaciones privadas sin fines de lucro (organi-

zaciones no gubernamentales - ONGs), los cuales interactúan en cooperación, ya sea con sus pares (ej: comuna - comuna) o con un ente de mayor o menor jerarquía (ej: región - municipio).

2.1. Definición

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede definir la cooperación internacional como acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno o más actores.

2.2. Desambiguación sobre la base de los *actores*

Sobre la base de los diferentes actores que pueden interactuar en acciones de cooperación a nivel internacional, el término puede ser desambiguado como se explica a continuación.

Si bien todos los tipos de acciones de cooperación tratados estarían enmarcados dentro del término *cooperación internacional*, cuando se lo utiliza “a secas” generalmente se refiere a cuando él o los actores donantes son Estados-nación u organizaciones conformadas por éstos (Naciones Unidas, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, etc.). Esto es debido a que el otro tipo de cooperación, la descentralizada, surgió cronológicamente más tarde y, a pesar que lo correcto hoy día sería utilizar el término *cooperación internacional centralizada*, esta última expresión es poco utilizada.

Si continuamos dentro de la concepción realista, en la cual los actores por excelencia son los Estados-nación, la cooperación se define como *bilateral* cuando es ejercida entre dos Estados, y como *multilateral* cuando es una organización de Estados quien toma parte. Asimismo, se sostiene el principio de *país donante - país receptor*, donde el primero es aquel que ha desarrollado suficientes capacidades en cierto aspecto o que cuenta relativamente con mayores recursos, y que coopera con otro/s a modo de facilitar

que este/os último/s también desarrolle/n esas capacidades o logre/n modificar o salir de determinada situación. Este sería el caso de un país que cuenta con cierta tecnología, la cual intenta transferir a otro, o que ayuda con recursos económicos, materiales, técnicos y/o humanos a otro país con características de subdesarrollo, de modo que logre revertir esa situación, o a alguno que haya sufrido alguna catástrofe, con el fin de ayudarlo a superar sus consecuencias a la brevedad. Si el país donante es considerado como un país desarrollado, el proceso recibe el nombre de *cooperación Norte-Sur* o *vertical*. En cambio, si se habla de un país en desarrollo pero que ha alcanzado alguna capacidad en cierto aspecto que transfiere a otro país en desarrollo, el proceso se conoce como *cooperación Sur-Sur* u *horizontal*.

No obstante la importancia de conocer los términos anteriores, que tienen plena vigencia, en los últimos tiempos se ha ido abandonando de a poco el concepto de *país donante - país receptor*, para considerarse más correcto hablar de *países cooperantes*, teniendo en cuenta que por más que un país sea el “oferente”, en el intercambio siempre resultan beneficiados ambos.

Otra modalidad en la que se registra la cooperación es aquella conocida como *cooperación triangular* (que vendría a ser tri-lateral), en la cual generalmente un país desarrollado se une a otro en vías de desarrollo. Usualmente el primero contribuye con recursos económicos, mientras que el segundo aporta capacidad técnica alcanzada, para cooperar con un tercero que aún no haya adquirido esa capacidad. Mediante esta modalidad se busca aproximarse más a la situación del país receptor, ya que un país en vías de desarrollo que cuente con características similares a aquel que recibirá la cooperación generalmente podrá presentar soluciones más acordes a las necesidades de éste, y seguramente con una mayor eficacia y eficiencia que lo usualmente registrado cuando se quiere aplicar una receta que ha funcionado en un país desarrollado con características muy disímiles a las del país beneficiario, que ha resultado muy poco exitosa y demuestra la superioridad de la modalidad triangular versus la bilateral vertical.

Por otro lado, cuando el actor donante es un ente público subnacional, la acción recibe el nombre de *cooperación descentralizada oficial o pública* (o simplemente *cooperación descentralizada*), la cual puede ser *directa* o *indirecta* (o *delegada*). La directa es aquella que se enmarca en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales, sobre la base de la autonomía de dichos agentes, por lo que tiene un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones, sin depender del Estado central u organismos internacionales.¹ En cambio, la cooperación descentralizada pública indirecta es aquella en la que los gobiernos subnacionales delegan la ejecución de las acciones en una ONG o, en el caso de que no se dé ésta delegación, la misma no implica el establecimiento de una relación con el gobierno subnacional del lugar receptor.² Este tipo de acciones, que muchas veces consisten meramente en financiar proyectos presentados por actores no gubernamentales, representa, en algunos países, la mayor parte de la cooperación descentralizada pública, financiando y dando apoyo a las ONGs, pero sin elaborar una verdadera política pública de cooperación.

Por su parte, la *cooperación descentralizada no oficial* (o simplemente *cooperación no oficial*) es aquella otorgada por organismos de carácter privado sin fines de lucro (ONGs) y, por lo general, es ofrecida básicamente a organismos del mismo carácter en los países en vía de desarrollo.³ Los dos últimos tipos de cooperación (oficial indirecta y no oficial) se presentan en una zona “gris”, muchas veces difícil de distinguir, teniendo en cuenta además que muchas veces el origen del financiamiento de las acciones de cooperación es mixto (público-privado), y que suelen darse iniciativas en las que participan ambos tipos de actores. Un criterio que permite establecer la distinción entre un tipo de cooperación directa o indirecta radica en qué actor asume el liderazgo en la acción.

1 Adaptado de Malé, Jean-Pierre (2006). *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, p. 3.

2 Adaptado www.observ-ocd.org/QueEs.asp al 23/06/2008.

3 Adaptado de Avilés, Raúl Palomar (ed.) (2007). *Manual de acceso a la Cooperación Internacional*, Tercera Edición, Imprenta Nacional de Colombia, p. 10.

A modo de resumen aclaratorio de los conceptos mencionados precedentemente, se presenta el siguiente cuadro.

Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes

Cooperación internacional Acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores estatales subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno de los actores.	Centralizada Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos.	Bilateral Llevada a cabo entre dos Estados-nación.	Vertical o Norte-Sur Donante desarrollado - receptor en desarrollo.
			Horizontal o Sur-Sur Donante y receptor en desarrollo.
		Triangular Dos Estados se unen para cooperar con un tercero.	
		Multilateral Donante: organización internacional oficial.	
	Descentralizada Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.	Oficial o pública Realizada por entidades públicas subnacionales.	Directa Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países.
			Indirecta En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.
No oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro.			

2.3. Desambiguación sobre la base del fin

Según el fin perseguido o las características de las acciones a desarrollar, existen múltiples maneras de hacer referencia a las mismas según las diversas fuentes. A continuación se mencionan las consideradas de mayor importancia a modo de ejemplo:

- *cooperación técnica*: cuando la acción consiste en la transferencia de una capacidad técnica, administrativa o tecnológica,⁴ por ejemplo mediante el envío de un experto capacitador, la recepción de pasantes del país receptor para capacitarse en el país oferente, la donación de equipos tecnológicos, etc.;
- *cooperación financiera*: consiste en la donación de fondos (no reembolsable) o el otorgamiento de créditos blandos (reembolsable), generalmente para la implementación de programas que favorezcan al desarrollo del beneficiario;
- *cooperación cultural*: es aquella destinada a fomentar las actividades intelectuales y creadoras en los campos de la educación, la ciencia y la cultura;⁵
- *cooperación por la paz*: acciones llevadas a cabo con el fin de evitar conflictos bélicos (paz negativa). Asimismo, podrían incluirse dentro de este ítem aquellas acciones destinadas a disminuir las desigualdades que muchas veces son origen de las confrontaciones (paz positiva);
- *ayuda alimentaria*: envío de alimentos o promoción de la producción de los mismos en países o regiones de pobreza extrema;
- *ayuda humanitaria y de emergencia*: es la que se destina a aquellos lugares que han sufrido catástrofes, sean naturales o provocadas por el hombre (guerras), a donde se envían bienes de primera necesidad para paliar las consecuencias de las mismas.

La anterior “clasificación” no escapa a lo que sucede con todas las sistematizaciones realizadas por el hombre para tipificar lo que observa en el medio que lo rodea, siguiendo ciertos criterios arbitrarios que elige según lo que considere como más adecuado y que pueden establecer límites más o menos definidos entre las diversas categorías. Atendiendo a esto último, una acción de cooperación determinada puede tener características de más de uno

4 Adaptado de www.mrecic.gov.ar al 23/06/2008.

5 Adaptado de la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 4 de noviembre de 1966. Art. III.

de los tipos mencionados y puede considerarse de uno, de otro o de dos tipos a la vez.

Por último, se puede señalar otro tipo de cooperación que si bien tiene ciertas características de la cooperación técnica y muchas veces se la incluye dentro de ésta, se ha decidido citarla aparte por no tener el carácter de asistencialismo o de país que transfiere una capacidad a otro. Este último tipo, que no posee una expresión particular con la cual hacerle referencia, se caracteriza por llevar adelante acciones entre socios de países, ya sean del mismo o de diverso grado de desarrollo, pero en condiciones de igual a igual. Ejemplo de este tipo de cooperación son los Programas Marco de Investigación y Desarrollo de la Unión Europea (UE), en los cuales la UE muchas veces busca socios en países de menor grado de desarrollo, pero que cuenten con suficientes capacidades técnicas en la especialidad a investigar, para incorporarlos al consorcio que llevará adelante el proceso investigativo. Si bien la UE coopera con sus socios extra comunitarios, sea con fondos, equipamientos, expertos, etc., el objetivo perseguido no es el de fomentar el desarrollo del tercer país, sino el de complementar y potenciar la capacidad de investigación y desarrollo de la UE.

3. Cooperación internacional al desarrollo - Objetivos de Desarrollo del Milenio

La *cooperación internacional al desarrollo* es la destinada a los países con menores recursos con el fin de poder mejorar algunos aspectos básicos, como son los derechos humanos, la educación y las condiciones ambientales, entre otros. Esta cooperación internacional al desarrollo puede tomar cualquiera de las modalidades antes mencionadas (centralizada, descentralizada, financiera, técnica, etc.).

Esta temática ha sido abordada al más alto nivel internacional mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estos objetivos que se han propuesto alcanzar las 189 naciones que suscribieron la Decla-

ración del Milenio⁶ (actualmente 192), convenida en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, abarcan grandes temas, como combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Lo que caracteriza estos objetivos es que dentro de cada uno de ellos fueron establecidas una o más metas, cada una con indicadores cuantificables, además de haber sido establecido un plazo definido para su cumplimiento: el año 2015 para la mayoría de ellos.

Los objetivos de desarrollo del milenio son ocho:⁷

1. Reducir la pobreza extrema y el hambre
 - reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día;
 - reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal
 - velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
 - eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de la educación.
4. Reducir la mortalidad infantil
 - reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.
5. Mejorar la salud materna
 - reducir las causas de mortalidad materna en tres cuartas partes.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
 - detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA;

6 Disponible en www.un.org/spanish al 23/06/2008.

7 Tomado de www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html al 23/06/2008. A modo aclaratorio se explicitaron las metas que incluyen cada objetivo, para así facilitar la interpretación de cada uno de ellos.

- detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente

- incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medioambiente;

- reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico;

- mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- atender a las necesidades especiales de los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo;

- elaborar un sistema financiero y de comercio abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio;

- encarar con un criterio global los problemas de la deuda de los países en desarrollo;

- en cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo;

- en cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable;

- en colaboración con el sector privado, velar por que se aprovechen los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

Según el entonces secretario general de la ONU Koffi A. Annan, lo especial de estos objetivos radica en que primordialmente están centrados en el ser humano, deben lograrse dentro de plazos definidos y se pueden medir; segundo, están basados en una alianza mundial que hace hincapié en la responsabilidad de los países en desarrollo de poner orden en sus propios asuntos, así como en la de los países desarrollados de apoyar esos esfuerzos; tercero, cuentan con un apoyo político sin precedentes, manifes-

tado en los niveles más altos de los países desarrollados y en desarrollo, de la sociedad civil y de las principales instituciones de desarrollo; y cuarto, son objetivos alcanzables.⁸

En la actualidad, punto cronológicamente intermedio entre la declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la fecha fijada para su cumplimiento, y según lo manifestado por el propio secretario general de las Naciones Unidas actual, Ban Ki-moon, el estado de avance para alcanzarlos se encuentra en un punto en el cual, de no emprenderse acciones urgentes en pos de su consecución, muy posiblemente los mismos no serán alcanzados o lo serán sólo parcialmente.⁹

Escapa al propósito de este trabajo analizar uno por uno el estado de avance de los Objetivos. No obstante, se puede decir que de continuar las tendencias actuales, pocos serán los que se logren alcanzar. Entre estos se puede citar el de reducir a la mitad la pobreza extrema, aunque si bien se daría a nivel global, lo mismo no ocurriría en todas las regiones, como por ejemplo el África subsahariana, en donde la situación es crítica y las tendencias son desfavorables.

4. La cooperación descentralizada: el nuevo paradigma

Junto al comercio y al diálogo político, la cooperación se constituye como el tercer pilar sobre el cual se basan las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Este hecho es un claro indicador de la importancia que la cooperación presenta hoy en día, no solo en el ámbito de las relaciones entre ambas regiones sino más bien a nivel mundial. No obstante, el actual protagonismo de la cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales ha sido producto de una evolución histórica y gradual en donde se han conjugado tendencias derivadas del mismo sistema internacional con otras gestadas en el ámbito doméstico de los

8 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005. Disponible en http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDC%20BOOK_SP_new.pdf.

9 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007. Disponible en www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf.

Estados. El resultado han sido distintos paradigmas que se han dado en materia de cooperación internacional, los cuales no pueden desentenderse del contexto histórico en los cuales se hallaban insertos.

4.1. El paradigma asistencialista

Durante varias décadas el sistema de la cooperación internacional al desarrollo estuvo regido por los principios, mecanismos e iniciativas propias del paradigma clásico, que se podría denominar “asistencialista” o “verticalista”. Se trata de un modelo surgido hacia mediados del siglo pasado, cuando se estaba gestando la Guerra Fría. Los Estados-nación eran aún los protagonistas indiscutibles de las relaciones internacionales y el fenómeno de la globalización no había irrumpido en la escena internacional con el peso que hoy tiene. La lógica y dinámicas propias de aquel mundo bipolar, en donde las dos superpotencias mundiales (Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) buscaban consolidar sus respectivas áreas de influencia, permiten explicar en parte los rasgos distintivos del sistema de cooperación internacional vigente en aquel entonces.

Otro de los elementos explicativos es el que señala Álvaro Coronel¹⁰ en un trabajo que busca analizar la evolución de la cooperación al desarrollo. En el mismo, el autor señala la preponderancia de la teoría de la modernización como sustento teórico de las iniciativas que pretendían alentar el desarrollo de los países rezagados. El supuesto básico era que las ayudas oficiales lograrían suplantar la falta de inversiones productivas en los países subdesarrollados, para estimular una modernización que se daría de forma lineal, reproduciendo modelos que habían demostrado ser exitosos en los países más desarrollados. En la práctica, esto se traducía en cuantiosas transferencias de recursos económicos

¹⁰ Coronel, Álvaro (2006). “Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

desde el centro a la periferia, que consolidaban las relaciones de cooperación como un mero asistencialismo.

Tal como se ha mencionado, la naturaleza del paradigma asistencialista se centra en la verticalidad y se define en virtud de una concepción del desarrollo que se daría “desde arriba”, lo que deriva en acciones de cooperación de tipo asistencialista, paternalista o de “ayuda” desde los países ricos hacia los pobres, lo que deja en evidencia la ausencia de principios de igualdad y colaboración mutua. En este marco se establecen relaciones asimétricas, con un marcado rasgo de unilateralidad, donde los sujetos intervinientes en las acciones se pueden clasificar como donantes y beneficiarios.

Los actores por excelencia de este modelo son los Estados centrales. Cabe recordar que por aquel entonces, los Estados-nación no solo eran los protagonistas del sistema internacional sino también los sujetos responsables del desarrollo nacional. De esta forma, las acciones de cooperación son de tipo interestatal, donde algunos Estados intentan “exportar” recetas de desarrollo adoptando el rol de financiadores, mientras que los otros se limitan a ser destinatarios o simplemente receptores de los recursos que se deberían utilizar para promover el desarrollo nacional, de acuerdo con los modelos exitosos en los países desarrollados. De esta forma, tanto la sociedad civil como el sector privado adoptan un papel absolutamente marginal en las acciones de cooperación, lo que da lugar a un débil involucramiento de los mismos en los distintos proyectos.

Respecto de las modalidades, se puede decir que se trata de proyectos de aplicación general, concebidos, ejecutados y monitoreados desde los países desarrollados para los países menos desarrollados. En este sentido, podemos ver cómo los supuestos de la teoría de la modernización delimitan la práctica misma de la cooperación internacional y abren camino a los proyectos diseñados por los países donantes en función de ciertas pautas que habían demostrado ser exitosas en el mundo desarrollado. Estas iniciativas se caracterizan por un alto grado de rigidez en

lo respectivo a la ejecución de las distintas etapas del proyecto, que son claramente establecidas y definidas por los países donantes. Cabe destacar que los objetivos son de carácter eminentemente económico y los medios para alcanzarlos se limitan a transferencias de recursos a título de subvención a fondo perdido o de donaciones no reembolsables sin contraprestación.

4.2. Contexto en el que emerge el nuevo paradigma

4.2.1. Plano teórico: los paradigmas de desarrollo y cooperación en tela de juicio

El fenómeno de la cooperación descentralizada adquiere mayor relevancia en las últimas décadas del siglo pasado, alentado por un nuevo contexto surgido en virtud de la confluencia de una serie de procesos, tendencias y dinámicas que se dieron no solo a nivel internacional sino también en el interior de los propios Estados. Asimismo, esto estuvo enmarcado por fuertes cuestionamientos que, desde el plano intelectual, se hicieron tanto al paradigma clásico de la cooperación como al paradigma de desarrollo. No obstante, y como siempre sucede, ambos niveles se encuentran íntimamente vinculados y se condicionan mutuamente: lo que se pone en tela de juicio desde el nivel teórico está sustentado por la experiencia práctica que da muestras de ineficiencia; asimismo, las nuevas prácticas tienen por sustento este nuevo basamento teórico que no solo las explica, sino que también las justifica.

Hacia fines de la década del 80, nuevos postulados teóricos sobre el desarrollo ganan terreno. Se trata de nuevas ideas que cuestionan los preceptos de las escuelas del crecimiento económico, principalmente el desmesurado acento que ponen en la expansión del ingreso nacional como medio para estimular el desarrollo de una sociedad. Las críticas coinciden en señalar la falta de una relación directa entre ambos factores, con lo cual el crecimiento económico no se traduce necesariamente en una mejora de la calidad de vida de las personas.

Por el contrario, el paradigma del desarrollo humano pone el acento en la ampliación de todas las opciones humanas como mecanismo tendiente a promover el desarrollo, incluyendo el factor económico pero también agregando el social, cultural y político. El ámbito de acción para promover el desarrollo se amplía enormemente reposicionando el rol de las personas como agentes de cambio y ubicándolas como beneficiarias directas del desarrollo. En este marco, el desarrollo de las capacidades humanas adquiere una nueva centralidad, bajo el enfoque que postula que el uso del ingreso por parte de una sociedad es tan importante como la generación del mismo.¹¹ Así, el desarrollo deja de ser concebido como un proceso lineal, pues se reconoce que su camino supone mucho más que crecimiento económico, por cuanto implica también el progreso de las personas, de las sociedades y de los territorios.¹²

En este sentido, se asume que la persona está inserta en un contexto dado, con características propias en lo respectivo a costumbres, prácticas, valores y cultura. De esta forma, iniciativas de desarrollo que en algunos países han sido exitosas no necesariamente tendrán resultados positivos al aplicarse en contextos diferentes. Las recetas importadas pierden valor, con lo que se pone en evidencia la necesidad de que las iniciativas de desarrollo sean gestadas en el ámbito mismo que se procura desarrollar.

Otra cuestión que adquiere especial relevancia en el marco del presente estudio se refiere al cuestionamiento que se hace del rol de los gobiernos nacionales como únicos promotores del desarrollo de un país y la adopción de una nueva visión que, tal como se verá más adelante, dará a los actores subnacionales una nueva centralidad como promotores del desarrollo. En este sentido, se puede citar como ejemplo del nuevo rol de estos actores el reco-

11 Ver Mahbub ul Haq. *El paradigma del desarrollo humano*, disponible en www.desarrollohumano.cl.

12 Ver Reyna, María Julia y Ziccardi, Alicia (2007). "Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada", en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

nocimiento que se otorga al papel de los gobiernos locales para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Las críticas al paradigma clásico de cooperación ganan fuerza en la década del 90, y se asemejan a los cuestionamientos arriba mencionados en el sentido que también ponen en tela de juicio los medios, instrumentos y prácticas que se estaban utilizando en el sistema de cooperación al desarrollo para mejorar las condiciones de vida de los países más pobres. Alberto Enríquez y Manuel Ortega señalan que los cuestionamientos más sustantivos se orientaban a la desarticulación entre políticas de cooperación y las políticas de desarrollo en los países destinatarios de la ayuda. Los autores señalan como razones de este fenómeno la implementación de proyectos que ignoraban las condiciones específicas de cada país mediante la imposición de soluciones prefabricadas, y también el carácter Estado-céntrico de las prácticas, que alejaba a los beneficiarios de los circuitos de decisiones y acciones, lo que dificultaba la apropiación por parte de ellos, la sostenibilidad de los resultados y la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.¹³

Tal como se ha señalado, los proyectos se diseñaban en los países financiadores, de acuerdo con pautas estándares de desarrollo en virtud de las cuales estos mismos países evaluaban el éxito o fracaso de la iniciativa en cuestión. La rigidez en la implementación de las acciones muchas veces se complementaba con el desconocimiento de realidades complejas, lo que impedía innovaciones y debilitaba la capacidad de adaptación a las necesidades y circunstancias propias del lugar de implementación. Los actores, que deberían haber sido sujetos activos de las iniciativas, se convertían en simples espectadores y receptores de grandes cantidades de recursos económicos que, por lo general, no eran administrados eficientemente.

De todo esto se desprende una serie de críticas que se orientan a los distintos aspectos del modelo vigente. En lo que

¹³ Ver Enríquez, Alberto y Ortega, Manuel. *Cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios*, disponible en www.observ-ocd.org.

respecta a la naturaleza, se cuestiona la lógica paternalista y la ausencia de principios de igualdad y colaboración mutua así como también el rol de los países donde se implementan las acciones. En cuanto a los actores, las críticas dan cuenta de la nueva realidad internacional, que ahora incorpora en la escena nuevos protagonistas, como ser los entes subnacionales y las organizaciones de la sociedad civil. El Estado-nación ya no es el único sujeto que participa en el ámbito internacional, con lo cual las nuevas prácticas de cooperación tendrían que incorporar este fenómeno. Asimismo, las iniciativas deberían darse en un marco de igualdad y mutua colaboración, contemplando la participación activa de todos los actores involucrados. Con respecto a los mecanismos utilizados, se pone en tela de juicio la utilidad de las transferencias de dinero como único instrumento y se comienza a promover la utilización de otros, como ser la asistencia técnica, la transferencia de tecnologías, el intercambio de experiencias, la formación de recursos humanos y el desarrollo institucional.

4.2.2. Tendencias y procesos a nivel internacional: fin de la Guerra Fría, fenómeno de la globalización, debilitamiento del Estado-nación, nuevos temas en la agenda global

Con el fin de la Guerra Fría emerge un nuevo sistema internacional, caracterizado por nuevas tendencias, actores y modos de relacionarse entre los mismos. Se consolida el fenómeno de la globalización y la tradicional distinción entre “alta” y “baja” política¹⁴ comienza a hacerse cada vez más difusa con la complejización de la agenda global y la redefinición del concepto clásico de seguridad.

El viejo mundo bipolar se basaba en una dinámica perfectamente entendible desde la teoría del realismo clásico de las relaciones internacionales. Los actores protagonistas por excelencia de la política internacional eran los Estados-nación, sujetos unitarios y racionales que en virtud de esta última atribución eran capaces de definir sus intereses nacionales, siempre en términos de poder.

¹⁴ Ver Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano SRL.

El enfrentamiento indirecto entre las dos superpotencias había derivado en una lógica orientada primero a consolidar y luego a mantener sus respectivas áreas de interés. El marco estaba dado por una agenda global definida en función de un concepto de seguridad que se limitaba al factor geopolítico, lo cual desestimaba una gran cantidad de temas que deberían esperar el fin de la Guerra Fría para poder ser planteados.

Al finalizar este enfrentamiento, los conceptos y postulados realistas se mostraron insuficientes, por lo que surgieron nuevas teorías que buscaban explicar la nueva realidad, caracterizada no solo por el multipolarismo sino también por la apertura de la arena internacional a nuevos actores, el debilitamiento del Estado-nación, la permeabilidad de sus fronteras ante la redefinición del concepto de seguridad y la relevancia que comenzaban a tomar ciertos asuntos que no solo traspasaban las fronteras estatales sino que, además, suponían una forma de abordaje multilateral.

De esta forma, temas que antes eran tratados a nivel de la política interna, tales como medioambiente, pobreza, derechos humanos, agricultura, educación, salud, política energética, género, terrorismo, flujos migratorios y desarrollo económico, comienzan a ser negociados a nivel internacional, lo que pone de manifiesto la necesidad de cooperar para su resolución. Pero esta cooperación ya no será solamente a nivel interestatal, sino que involucrará a los entes subestatales, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, consideramos esclarecedora la apreciación que Jean-Pierre Malé hace al respecto. El autor sostiene que existe “un proceso global de auge del municipalismo y de afirmación progresiva del peso de los agentes subestatales en la definición de las estrategias y políticas internacionales y en la posible solución de determinados problemas situados en el nivel global y que han sido, hasta hace muy poco, el campo exclusivo de los Estados-naciones”.¹⁵

15 Malé, Jean-Pierre *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, disponible en www.observ-ocd.org.

4.3. Internacionalización de los entes subnacionales

En el presente apartado intentaremos analizar uno de los fenómenos que han permitido y alentado la cooperación descentralizada; estamos haciendo referencia a la internacionalización de las entidades subestatales. Con el fin de poder avanzar en su estudio, comenzaremos aclarando que en el presente trabajo se le dará al término *entidades subestatales* el significado que María del Huerto Romero¹⁶ atribuye al mismo, el cual incluye:

- los municipios y las ciudades, sea cual fuere su tamaño, urbanos o rurales, con sus distintas realidades socioeconómicas y con diferentes niveles de autonomía, aunque siempre con una base representativa democrática;
- las aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas, que engloban en su seno un municipio de referencia y los núcleos de población colindantes;
- los departamentos o las provincias, niveles territoriales por encima de los municipios que pueden ser desde simples divisiones administrativas hasta gobiernos locales autónomos;
- las regiones o los estados federados, que representan el nivel inmediatamente inferior al Estado nacional.¹⁷

Por otra parte, en lo que respecta a la “internacionalización de las entidades subestatales” tomaremos el concepto que le otorgan Hernández Ferreiro e Illán Sailer, quienes lo consideran como “... el conjunto de actividades por las cuales las ciudades y regiones adquieren una dimensión internacional para sus políti-

¹⁶ De acuerdo con las aclaraciones de la autora, el término “entidades subestatales” acepta los siguientes sinónimos: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales. En el presente estudio se utilizarán indistintamente los términos mencionados.

¹⁷ Romero, María del Huerto (2006). “Introducción a la cooperación descentralizada”. Contenido del Módulo 2 del Curso de Formación on-line “Especialista en Cooperación Descentralizada Europa-América Latina”. Impartido por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea-América Latina en colaboración con la Universidad Abierta de Cataluña. Citado en Zapata Garesché, Eugene D. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

cas”,¹⁸ lo cual está íntimamente relacionado y se asemeja bastante a otros términos que son de uso diario y que intentan dar cuenta del mismo fenómeno, como ser “diplomacia municipal”, “diplomacia de las ciudades” y “paradiplomacia”, entendido éste último 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, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”.¹⁹

Una vez definidos los principales conceptos, creemos conveniente hacer un breve repaso de las principales razones que dieron origen a la internacionalización de los entes subestatales, que a nuestro parecer se concentran a nivel doméstico aunque sin duda existen condiciones internacionales que también actúan como aliados. En este sentido, encontramos que en la *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*²⁰ se menciona el hecho de que la acción exterior de un gobierno local no ha estado necesariamente determinada por el contexto internacional. Si bien coincidimos con esta afirmación, creemos conveniente aclarar que esta acción exterior se puede llevar a cabo justamente porque la nueva dinámica y los nuevos principios que rigen el sistema internacional así lo permiten.²¹

18 Hernández Ferreira, Carlos e Illán Sailer, Carlos (2007). “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

19 Noé Cornago, Prieto (2004). *O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental*. San Pablo, Editora da Universidade do Sagrado Coração. Citado en Romero, María del Huerto, *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, disponible en www.observ-ocd.org.

20 Zapata Garesché, Eugene D. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

21 Tal como se aclara en la *Guía* mencionada, muchas de las decisiones que tocan a las políticas que son responsabilidad del gobierno local se están negociando en foros

Al consultar bibliografía vinculada al tema, encontramos cierta coincidencia entre los distintos autores en lo respectivo a la identificación de las causas del fenómeno. Se podría decir que se da una conjugación de procesos y tendencias en el interior de los Estados, que suponen una redefinición del rol institucional de los entes subestatales, que los ubica como agentes del desarrollo local y los obliga a elaborar estrategias orientadas a su promoción.

En primer lugar debe mencionarse la confluencia de dos importantes fenómenos que se dan dentro de los Estados latinoamericanos a partir de la década del 80. Por aquellos años, el continente inicia un proceso de democratización –o redemocratización– que es acompañado por otro de descentralización, lo que da lugar a una serie de reformas que se dan en el interior del Estado y que afectan los antiguos patrones de relacionamiento entre los entes municipales, regionales y el gobierno central, así como también la atribución de funciones a desempeñar por estos entes. Así vemos cómo ambos fenómenos se acompañan y condicionan: el proceso de descentralización tiene por contexto un incremento de las demandas orientadas a profundizar la democracia y la búsqueda de una mayor eficacia del Estado. Asimismo, esta búsqueda de un Estado más eficaz se traduce en una mayor preponderancia otorgada por los ciudadanos a la esfera municipal en la resolución de sus problemas y demandas, lo que deriva en una transferencia gradual del poder y recursos en beneficio de los municipios y acentúa de esta forma el proceso de descentralización.

Debe mencionarse que el marco en el que tiene lugar esta dinámica está dado por una nueva percepción que ubica el territorio como nuevo actor de desarrollo, y que condujo en la década del 90 a la incorporación del desarrollo local en las agendas públicas de los entes subregionales. De esta forma, los entes subestata-

internacionales. Esto, sin lugar a dudas, es uno de los factores que incentivan la acción exterior de los entes locales. María del Huerto Romero identifica como otra de las motivaciones del involucramiento los procesos de integración regional que abren nuevos ámbitos de participación.

les –principalmente los municipios– comienzan a desempeñar un nuevo rol como organizadores de la vida colectiva local, que convierte a las ciudades en actores clave en el diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo económico, social, político y urbano, lo que da lugar a una redefinición de las funciones tradicionales de los municipios, que ya no se limitan a administrar servicios públicos.

Sin embargo, este proceso trae aparejada una serie de problemas que deben ser señalados con el fin de entender de forma más cabal esta nueva realidad de la que venimos hablando. El nuevo protagonismo que adquieren las ciudades coincide con un momento en el cual la ciudadanía percibe al Estado nacional como incapaz de satisfacer sus demandas. Así, estas últimas son trasladadas a los municipios, los cuales comienzan a enfrentarse al imperativo de resolver nuevos problemas que antes eran resueltos en otros niveles del Estado. De esta forma, se asiste a una sobredemanda de soluciones hacia el municipio por parte de la ciudadanía que muchas veces resultan insatisfechas, ya sea por la falta de experiencia de las ciudades en temas que tradicionalmente no han sido de su competencia como así también por una transferencia de recursos insuficiente desde el centro hacia las autoridades locales. En este sentido, Antonio Carderello y Jorge Rodríguez sugieren que uno de los motivos políticos que llevan a las ciudades a la escena internacional está dado por la convivencia de distintos partidos en los gobiernos nacionales y subnacionales, lo cual podría derivar en problemas de cohabitación que en algunos casos podrían llevar al gobierno central a retacear recursos a gobiernos subnacionales por los que siente menos afinidad.²²

Este terreno de redefiniciones de roles y funciones, de incorporación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas y de difusión de nuevas modalidades de gestión es el que en definitiva

22 Ver Carderello, Antonio y Rodríguez, Jorge (2007). “Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

promoverá la cooperación descentralizada. Al respecto, María del Huerto Romero explica que a los entes subestatales se los ha presentado un nuevo desafío, que consiste en "... desarrollar un nuevo tipo de protagonismo, no solamente a partir de la incorporación de funciones y modalidades de gestión, sino también extendiendo su campo de actuación hacia el escenario internacional".²³

5. La cooperación descentralizada: principales características

Hemos visto que ante las nuevas responsabilidades que impone el nuevo contexto, los gobiernos locales asumen nuevos esfuerzos orientados a obtener los medios y capacidades necesarias de respuesta, para lo cual se adoptan en muchos casos actividades de cooperación descentralizada como una de las estrategias.

No obstante, este tipo de cooperación no es un fenómeno nuevo. De acuerdo con Alberto Enríquez y Manuel Ortega,²⁴ su origen se encuentra en la Europa de la segunda posguerra, a través de los hermanamientos que por aquel entonces se orientaban a la reconciliación, comprensión, amistad y paz. Asimismo, este tipo de prácticas también estaban presentes en Estados Unidos, Canadá, Japón y China. Sin embargo, fue hacia fines de la década del 80 que este tipo de enfoque de la cooperación se consolida y se extiende de forma más activa a otras regiones del mundo. Hoy en día, la cooperación descentralizada está en continuo crecimiento y expansión, lo cual se verifica si se tiene en cuenta la gran movilización de una creciente cantidad de recursos por parte de los entes subnacionales. También su importancia queda patente si se presta atención a la relevancia que se les otorga a las actividades de cooperación descentralizada en las agendas de las distintas administraciones públicas.

Con el fin de comprender de forma más cabal la cooperación descentralizada, comenzaremos por plantear las definiciones más

²³ María del Huerto Romero. Op. cit.

²⁴ Enríquez, Alberto y Ortega, Manuel. Op. cit.

utilizadas del concepto para luego exponer sus especificidades y rasgos distintivos.

5.1. Concepto

El término “cooperación descentralizada” ha sido utilizado de forma creciente en los últimos años; sin embargo, el mismo no acepta una única definición, en el sentido de que los especialistas, a menudo, la han definido de forma diversa. Básicamente, como ya fuera mencionado en la Introducción, las diferencias se centran en los actores intervinientes. Así, mientras algunos solo consideran acciones de cooperación descentralizada aquellas llevadas a cabo por los entes subestatales de carácter público, otros consideran que las realizadas por otros actores –como ser ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil– también son acciones de cooperación descentralizada.

De acuerdo con la Comisión Europea, la cooperación descentralizada es “... un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo”.²⁵ De esta forma, quedan contempladas como posibles acciones de cooperación descentralizada aquellas llevadas a cabo no solo por entes subestatales públicos, sino también por agentes e instituciones de la sociedad civil que no forman parte del gobierno central.

María del Huerto Romero define la cooperación descentralizada local como “... el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo”.²⁶

25 Comisión Europea, *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Bruselas, 26 de noviembre de 1992. Citado en Romero, María del Huerto. Op. cit.

26 Romero, María del Huerto (2006). “La cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las rela-

5.2. Naturaleza

La naturaleza del nuevo paradigma de la cooperación difiere absolutamente de la del viejo modelo asistencialista. Dejando a un lado el rasgo de verticalidad, la cooperación descentralizada se funda sobre los principios de igualdad y reciprocidad, alentando relaciones de tipo simétricas y horizontales. Esta igualdad debe ser entendida en función de otra de las características propias del nuevo paradigma, que es la presencia del interés mutuo en el establecimiento de los vínculos. De las experiencias de cooperación descentralizada todos los involucrados ganan algo, todos aprenden y todos tienen algo que pueden enseñar; de ahí que se hable de intercambio de buenas prácticas. Esto queda más claro si tenemos en cuenta que uno de los objetivos de la cooperación descentralizada es generar resultados y fomentar el desarrollo tanto en el Sur como en el Norte. A la vez, esto es lo que también explica la participación más activa de todos los sujetos, no solo de los que “transfieren” recursos económicos, lo que deja a un lado la vieja clasificación de donantes y beneficiarios.

Por otra parte, la unilateralidad es reemplazada por la multilateralidad y la pluralidad de los actores, lo que supone acciones basadas en el intercambio entre pares. De esta forma, se alienta una participación más activa de los directamente involucrados y se potencian sus capacidades. A la vez, al abandonarse el modelo de tipo jerárquico se asume una nueva visión de gestión del desarrollo promoviendo vínculos y generando redes tanto de actores estatales como también no estatales.

5.3. Actores

Los actores involucrados en el fenómeno de la cooperación descentralizada varían de acuerdo con la definición que se le otorgue a este término. Sin duda alguna, la definición más amplia del concepto, la cooperación descentralizada indirecta o delegada, incluye una mayor cantidad de actores que la cooperación des-

ciones Unión Europea-América Latina”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

centralizada definida de forma más restringida, es decir, la cooperación descentralizada directa.

Si hablamos en sentido más restringido, podemos decir que los actores clave de la cooperación descentralizada serán municipios y regiones; es decir, los gobiernos locales y las instituciones subestatales correspondientes a los diferentes niveles territoriales existentes: mancomunidades de municipios, áreas metropolitanas, provincias o departamentos, regiones o comunidades autónomas, etc.²⁷ Además, se trata de actores políticos elegidos y legitimados democráticamente.

Tal como sostiene Malé, se trata de actores distintos a los gobiernos centrales y a organizaciones de la sociedad civil; más bien se habla de “... actores políticos e institucionales, gestores experimentados de los asuntos locales, enraizados en la dimensión local y territorial y capaces de movilizar a los agentes sociales y a la sociedad civil”.²⁸ De acuerdo con el autor, se trata de instituciones públicas con funciones y responsabilidades propias que deben responder a las demandas planteadas por sus comunidades bajo criterios de políticas públicas.

En este sentido, hay que tener en cuenta que aun en las iniciativas de cooperación descentralizada directa participan otros actores locales, como ser universidades, agentes sociales, ONGs, empresas, fundaciones, sindicatos, etc. De hecho, la presencia de los mismos refuerza las acciones y hace sostenibles los impactos y efectos de la cooperación descentralizada. Por otra parte, y tal como se señala en el Observatorio al que venimos haciendo referencia, en acciones de cooperación descentralizada los actores subestatales pueden interactuar con los gobiernos estatales o con organismos multilaterales para cierto tipo de intervenciones que van más allá del ámbito de su competencia.

Por otra parte, entendida la cooperación descentralizada en sentido más amplio, los actores incluirían, además de los recién-

27 Ver www.observ-ocd.org al 23/06/2008.

28 Ver Malé, Jean-Pierre (2006). Op. cit.

temente mencionados, otros actores representantes de la sociedad civil, aun cuando no sean oficiales y aun cuando en la iniciativa no participe ningún actor local público. En este sentido, la financiación por parte de una fundación europea de proyectos diseñados y ejecutados por alguna ONG latinoamericana podría ser considerada una acción de cooperación descentralizada, y sus actores serían la fundación y la ONG.

5.4. Modalidades, tipologías e instrumentos

Las nuevas modalidades derivan en parte de los nuevos objetivos planteados en este modelo, que superan los netamente económicos para incluir también políticos, sociales y culturales. Las transferencias de dinero se tornan insuficientes y comienzan a priorizarse otros instrumentos, tales como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, la formación de recursos humanos y el desarrollo institucional. Por otra parte, vale la pena mencionar que ya no se trata de proyectos rígidos de aplicación general, sino que existe en las iniciativas un alto grado de flexibilidad que amplía los márgenes de maniobra a la hora de adecuar los proyectos a la realidad de los países donde se ejecutan los mismos.

Se abre a los entes subestatales un abanico de alternativas de participación en la escena internacional, en el marco establecido por la cooperación descentralizada. De acuerdo con las distintas realidades, necesidades y capacidades, estos actores elegirán uno u otro modo de relacionamiento. En este sentido, el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina menciona distintos tipos de relación, que pueden ser tanto puntual o duradera, bilateral o multilateral, como exclusiva entre autoridades locales o con la presencia de otros agentes. A partir de estos criterios, establece una tipología de casos que incluye:²⁹

29 Ver www.observ-ocd.org al 23/06/2008.

- relaciones duraderas de ciudad a ciudad: hermanamiento o convenio de cooperación a largo plazo;
- relaciones efímeras de ciudad a ciudad (o de región a región): proyecto o intervención puntual;
- proyectos comunes que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta;
- trabajo en red para el intercambio técnico entre varios gobiernos locales;
- alianzas estratégicas que tienden a incidir sobre las agendas nacionales y regionales, asociando en general diversos tipos de actores y niveles de la administración; y
- redes de representación política y de *lobby* para defender los intereses de los actores locales o para fomentar el municipalismo en el ámbito global.

Con el fin de evitar confusiones conceptuales, definiremos brevemente los principales términos utilizados cuando hablamos de cooperación descentralizada:³⁰

Relación bilateral: es la relación entre dos instituciones públicas subnacionales que da lugar a vínculos estrechos entre ambas, lo que genera hermanamientos y proyectos que derivan en múltiples actividades de diversas temáticas sectoriales.

Proyecto: relación acotada en el tiempo, con fecha de inicio y fin.

Red: relación horizontal y estable de múltiples gobiernos locales no acotada en el tiempo. A la vez, se puede subdividir en “redes temáticas” o “redes por perfiles”.³¹

Programa: actuación que fomenta o potencia una multiplicidad de relaciones.

5.5. Factores que promueven los vínculos descentralizados y objetivos de los mismos

Existen ciertos elementos que facilitan la creación de vínculos entre actores subestatales. No obstante, es difícil atribuir a un

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Para ampliar el estudio de las redes de ciudades se puede consultar la investigación realizada por Antonio Carderello y Jorge Rodríguez. Op. cit.

solo factor la consolidación de una relación, ya que por lo general se conjugan varios al mismo tiempo para dar origen a los vínculos descentralizados. Santiago Sarraute Sainz y Hervé Théry³² hacen un análisis acerca de estos motivos que facilitan la generación de vínculos entre ambas regiones y destacan, en primer lugar, los lazos históricos que provienen de la época de la colonización europea en América Latina; ejemplo de esto es el caso de Portugal, cuyas relaciones son en su mayoría con Brasil.

El segundo elemento destacado está dado por los flujos migratorios de países europeos hacia América Latina. El peso de este elemento se pone de manifiesto claramente si tenemos en cuenta que el segundo país europeo con más relaciones en América Latina después de España es Italia, relaciones que se concentran mayormente en Argentina y Brasil, los dos países latinoamericanos que han sido los principales receptores de flujos migratorios provenientes de aquel país.

En tercer lugar, los autores destacan la solidaridad como elemento promotor; por ejemplo, la solidaridad con situaciones de pobreza o con los menos favorecidos. Finalmente se mencionan cuestiones derivadas de la internacionalización local y regional, que incluyen el marketing urbano, las alianzas de ciudades para ejercer *lobbies* mundiales, la necesidad de potenciar económicamente el territorio, etc.

6. Consideraciones finales

El presente trabajo es una primera aproximación teórica y conceptual al amplio mundo de la cooperación internacional al desarrollo, sin ser su objetivo el realizar un análisis en profundidad de la temática. Simplemente constituye un primer abordaje a los términos más utilizados y vinculados a esta cuestión, donde cabe

32 Ver Sarraute Sainz, Santiago y Théry, Hervé (2007). "Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea", en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

aclarar que son utilizados y entendidos de forma diversa, lo cual depende de los distintos autores y el contexto en el que se usen. No obstante, se han definido ciertos conceptos clave de acuerdo con los autores más renombrados y organismos más activos en el ámbito del fenómeno en estudio.

En este sentido, se hizo una introducción y desambiguación de los conceptos y términos más frecuentemente utilizados, lo cual se debe entender a partir del rasgo propio de las ciencias sociales, que también caracteriza el estudio de la cooperación al desarrollo: la falta de acuerdos y consensos conceptuales sobre ciertos términos de uso diario muchas veces genera confusión y, en definitiva, obliga a definirlos una y otra vez cuando se hace uso de los mismos.

Asimismo, se puso de manifiesto la íntima vinculación que existe entre las prácticas y tendencias propias de este fenómeno con los rasgos y características de los ámbitos en donde el mismo se desenvuelve. Por esta razón se hizo una breve descripción histórica de la evolución y cambios materializados tanto a nivel internacional como desde el punto de vista interno de los estados. De esta forma, se hace inteligible el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada, al entenderse como fruto de un proceso complejo que ha reposicionado viejos actores y generado la aparición de otros nuevos en el plano internacional, lo que provoca la ubicación de estos últimos en un nuevo lugar a nivel interno, principalmente como agentes de desarrollo.

Vale aclarar a modo de conclusión que el surgimiento del nuevo paradigma de la cooperación internacional al desarrollo no ha desplazado al anterior. Muy por el contrario, actualmente conviven ambos, aunque ciertos rasgos de la cooperación centralizada se han hecho más borrosos y difusos, lo que en última instancia lo ha acercado más al paradigma de la cooperación descentralizada. Asimismo, la preponderancia que este último ha adquirido en los últimos años obliga a prestarle una especial atención, no

solo porque se espera que su importancia siga en aumento en los próximos años sino porque además los autores consideran que los rasgos que lo diferencian del anterior paradigma son especialmente importantes si se tiene en cuenta que promueve acciones más democráticas. Como se dijo reiteradamente a lo largo del presente trabajo, esto último se materializa en las nuevas oportunidades generadas y en el mayor margen de maniobra para actores que hoy en día se han internacionalizado al tiempo que se convirtieron en promotores del desarrollo local. Asimismo, la democratización en las acciones de cooperación también se pone en evidencia al evaluar el involucramiento de los actores locales en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos de desarrollo.

Este primer abordaje, acercamiento y aproximación teórico-conceptual a la cooperación internacional al desarrollo pretende dar una visión general de este vasto mundo, con la intención de que despierte el interés del lector para que siga profundizando el conocimiento sobre cuestiones más concretas y temas más específicos a lo largo de este libro y de otros trabajos.

Bibliografía

Libros y publicaciones periódicas

- Avilés, Raúl Palomar (Editor) (2007). *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Tercera Edición, Imprenta Nacional de Colombia.
- Carderello, Antonio y Rodríguez, Jorge (2007). "Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada", en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Coronel, Álvaro (2006). "Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica", en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- González Pérez, Inmaculada y García-Talavera Trujillo, Paula (2005). *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias*, Las Palmas de Gran Canaria, Fundescan.

- Hernández Ferreiro, Carlos e Illán Sailer, Carlos (2007). “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Morgenthau, Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano SRL.
- Reyna, María Julia y Ziccardi, Alicia (2007). “Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Sarraute Sainz, Santiago y Théry, Hervé (2007). “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas sub-nacionales de América Latina y la Unión Europea”, en *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2006*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Zapata Garesché, Eugene D. (2007). *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Editorial Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.

Sitios web

- Cravacuore, Daniel. “Alianzas para el desarrollo local en Argentina”, en *Nuevos consensos para el desarrollo local*, disponible en www.desarrolloregion.com.
- Enríquez, Alberto y Ortega Hegg, Manual de *cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios*, disponible en www.observ-ocd.org.
- Latouche, Miguel Ángel. *Elementos para la revisión de la agenda internacional neoeconómica*, disponible en <http://redalyc.uaemex.mx>.
- Mahbub ul Haq. *El paradigma del desarrollo humano*, disponible en www.desarrollohumano.cl.
- Malé, Jean-Pierre (2006). *Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos*, disponible en www.observ-ocd.org.
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005*. Disponible en: http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20BOOK_SP_new.pdf.
- *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007*. Disponible en: www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf.
- Romero, María del Huerto. *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, disponible en www.observ-ocd.org.