

Departamento de Cooperación Internacional

“La Cooperación Descentralizada como nueva política de Desarrollo”

Por María Laura Ganganelli*

Introducción.

Por medio del presente artículo trataremos de abordar, en primer lugar, la temática de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Explicando, además de su nacimiento, cuáles han sido las transformaciones que ha sufrido este paradigma de la cooperación hasta llegar a lo que se conoce como Cooperación Descentralizada y sus diferentes concepciones y modalidades de operatoria. Pues, el mundo ha cambiado y con él sus necesidades y objetivos, dando surgimiento así a nuevos actores internacionales que se van a valer de diferentes herramientas que brinda la Cooperación Descentralizada para lograr insertarse en el mundo y fundamentalmente alcanzar el tan mentado desarrollo.

El germen de la Cooperación.

La Cooperación Internacional al desarrollo nace en la postguerra de la II Guerra Mundial, surge como un instrumento de ayuda de carácter unilateral del “donante al receptor”, diseñada como una política de los Estados Centrales para la transferencia de recursos realizados a título de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación. Este enfoque explica el nombre del órgano llamado “Comité de Ayuda al Desarrollo” –CAD- en el seno de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- creado en 1960.

En el transcurso de la década de los años 80 y hasta finales de los 90, con el predominio del paradigma neoliberal, donde reinaban las políticas de ajuste, la reducción progresiva de las funciones del Estado y el aumento de la confianza en la solución de los problemas financieros y económicos en manos del Mercado, se generaron cuestionamientos al modelo clásico de Cooperación, tanto por su carácter estatocéntrico, como por la aplicación general de proyectos para casos que requieren de un tratamiento diferenciado. Hasta aquí se había dejado de lado la participación de los instrumentos de cohesión social, fortalecimiento institucional y el concepto de buen gobierno para el proceso de desarrollo. El saldo que dejaron los finales de los 90 fue el de un Estado devastado, disfuncional, con políticas económicas y financieras de fracaso que tuvieron como desenlace un considerable aumento de la pobreza y su consecuente crisis social. Inevitable fue entonces el replanteo de la eficacia de las políticas de cooperación al desarrollo, pues hasta el momento los países subdesarrollados continuaban en las mismas posiciones que se encontraban con anterioridad a la implementación de las mismas, sólo que ahora, con el

* Abogada, Escribana, egresada de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP. Maestrando en Relaciones Internacionales, UNLP. Miembro del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales.

advenimiento de la globalización las amenazas de crisis eran mayores, pues el riesgo era el de la "mundialización de los males".

Fue entonces, que a finales del siglo XX, se comenzó a redefinir el paradigma del desarrollo. Desde sus comienzos, el desarrollo fue visto únicamente en clave económica, pensado como que este tipo de desarrollo traería aparejado, por sí mismo, el desarrollo social. Las circunstancias y la historia demostraron lo contrario, y como consecuencia de ello se trató de elaborar una noción compleja, integral y activa del desarrollo, esto se hizo tomando como punto de partida el concepto de desarrollo humano empleado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. –PNUD-. Es así como se pasa de la unilateralidad de la definición clásica de Cooperación Internacional para el Desarrollo a la multilateralidad por la reestructuración de conceptos, donde la Cooperación se entiende como una estrategia de colaboración entre agentes y socios activos y no de simples donantes y receptores, surgiendo como una respuesta a los cuestionamientos de los modelos de desarrollo y de cooperación internacional que imperaban en la época. Todo ello con el objetivo central del desarrollo de los subdesarrollados, reivindicando la necesidad de incluir lo social y cultural, enfatizando al desarrollo local como la estrategia apta para vencer las condiciones de pobreza. (Cafiero; 2007: 272)

Contestes en su mayoría son las opiniones acerca de que, paralelamente, y con la llegada de la globalización se ha reconfigurado el estado de las relaciones internacionales. Este proceso de globalización es entendido como un fenómeno de superación de las fronteras, el devenir de la era de las comunicaciones, la libre circulación de bienes, personas, servicios y la mundialización de la economía, todo ello como promotor de un efecto no deseado como es la "localización". En este sentido, se torna pertinente visualizar a la globalización como "glocalización", es decir, como el fenómeno de la incrustación local en lo global induciendo a un realineamiento de las relaciones entre el estado y sus gobiernos sub-nacionales. (Ganganelli; 2007) Estos procesos globales reconfiguraron las relaciones de Cooperación clásicas "Norte-Sur" y generaron cuestionamientos locales por el modo de gestionar y la debilidad de los resultados obtenidos

Esta paradójica reestructuración de las relaciones en la arena internacional hacia una configuración de tipo multilateral, estimuló a los gobiernos locales a desarrollar o ampliar las relaciones internacionales municipales como forma de encontrar recursos y soluciones ante los nuevos impactos. La reorganización internacional trajo como consecuencia que los ámbitos locales se hayan fortalecido como espacio de construcción de proyectos colectivos, teniendo un papel clave en todo ello por constituir el nivel de gobierno más cercano al ciudadano.

Los actuales esfuerzos de las ciudades para incrementar sus capacidades y aprovechar las oportunidades a nivel regional e internacional, se ha debido, en gran parte a que la globalización las ha obligado a competir por la localización de nuevas y más dinámicas actividades económicas. Esta competencia entre ciudades no pudo evitar que otras optaran por la estrategia de la cooperación en reemplazo a la estrategia de la competencia. Actualmente la Cooperación ha dejado de ser una práctica entre estados nacionales "donante-receptor", por el contrario hoy son comunes las experiencias de cooperación de tipo descentralizadas, que tienen como protagonistas no solo al gobierno central sino principalmente a los gobiernos locales (Eyherabide; Minutilla; Castillo: 2008, 241). Significativo también es el hecho de que la Cooperación Descentralizada como instrumento para el desarrollo será incorporado de una manera más rápida y clara en los Estados centrales que tiendan a la descentralización política y administrativa de su gobierno, brindando así una mayor autonomía a sus gobiernos locales que serán en definitiva los actores principales de este tipo de cooperación.

En este proceso ganan todos porque la cooperación es un gesto solidario en el que el que tiene un poco más o posee condiciones favorables para la transferencia de conocimientos y está dispuesto a ayudar a otro más débil, está apostando por una equidad más global. Se trata de que lo global nos lleve a que seamos cada vez más fuertes a nivel local, ya que si es así, lo global no impactará de manera tan negativa en lo local. El actor sub-nacional¹ ha ensanchado sus objetivos, ya no sólo propende a un mejoramiento en su propio desarrollo local, sino que también externaliza este avance y lo vincula con el mundo más allá de las fronteras nacionales.

La ciudad se enfrenta a un doble juego constituido por la interrelación entre la política nacional y la política exterior, dando lugar a una dinámica de negociación y búsqueda de consenso a nivel nacional e internacional en paralelo. Desde la perspectiva económica aprovecha los canales externos para reforzar sus economías y estimular cuestiones de interés como puede ser la de atraer capitales extranjeros, producción, turismo, obras públicas, educación. Por otro lado, estos actores toman conciencia de la gran herramienta política que tienen en sus manos y de la oportunidad de hacer uso de la permeabilidad mundial que le ha brindado la globalización para diseñar un esquema de influencias institucionales sobre las estructuras del gobierno central. La intervención de la conducción política a nivel local/municipal se vuelve un elemento clave, ya no solo en cuanto a la definición de la política interna sino en el momento de poner en práctica la nueva herramienta que constituye la política internacional.

Para algunos dirigentes, ha habido un grato cambio de concepción debido a que ya no entienden a la CD como una voluntad de ayuda de ricos hacia pobres, sino como una posibilidad de enmarcar las políticas de relaciones internacionales de su institución y hoy ven la necesidad de entablar relaciones directas con otros municipios.

Significado de la Cooperación Descentralizada

La Cooperación Descentralizada es una de las formas dentro del amplio espectro de la cooperación para el desarrollo. Se basa en la multilateralidad y el beneficio mutuo de sus actores y se desarrolla en el territorio a través de los gobiernos locales que se asocian. Busca desarrollar experiencias conjuntas basadas en sus aprendizajes anteriores (Coronel; 2005: 39)

Es un fenómeno emergente con rasgos singulares, tanto por el tipo de actores que intervienen, como por el modo de cooperación que pueden establecer entre ellos. Dichos actores tienen la característica de ser políticamente independientes, que pueden comprometerse en las acciones, tanto desde el punto de vista de su financiación como de su ejecución, las relaciones que se establecen entre estos actores depende principalmente de la voluntad e interés de cada uno de ellos sin perder de vista que el objetivo central será el de reforzarse mutuamente como instituciones de gobierno local, estableciendo alianzas entre instituciones locales afines logrando a la postre desarrollo. Además este modelo de cooperación reconoce explícitamente que el responsable político y operativo de la situación de la población es el gobierno local.

Según el documento *Decentralized Cooperation, Objectives and Methods* – 1992, la Comisión Europea (CE) define cooperación descentralizada como:

¹ Acordaremos que para el presente artículo utilizaremos las denominaciones de actores sub-nacionales, gobiernos locales, municipios y ciudades de manera indistinta, ya que sólo pretendemos señalar a los actores que se diferencian del Estado Central que originariamente fue el único con capacidad de vinculaciones internacionales.

"un nuevo enfoque en la 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, llevando a consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo". Posteriormente, el consejo de la Unión Europea en el reglamento de la Cooperación descentralizada de 1998 reafirma la idea de que aquí los actores son un elemento clave que *"constituyen un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de la ejecución, y por lo tanto, persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables"* (Del Huerto Romero; 2005: 49)

De acuerdo con la definición que se esboza desde el Observatorio de la Cooperación descentralizada/Unión Europea/América Latina, entienden a la "Cooperación Descentralizada 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 más participativo. Sin negar la existencia de un tipo de prácticas que conservan algunos elementos del enfoque de la cooperación como "ayuda", la Cooperación descentralizada local se asienta básicamente sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado, y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales" (Del Huerto Romero; 2005: 53)

En el OCD/Unión Europea/América Latina, entienden a este nuevo paradigma de Cooperación Descentralizada como todas aquellas obras que realizan los gobiernos locales conjuntamente con otros para lograr un fin, y éste no es otro que el "derecho al desarrollo que tienen todos los pueblos". Estos actores poseen a su vez una multifunción porque no solamente serán los que elaborarán los proyectos, sino que también los ejecutarán y monitorearán. (Cafiero; 2007: 271)

Modalidades de Cooperación Descentralizada

Podemos decir que la Cooperación Descentralizada es una de las manifestaciones más destacadas de la proyección de las ciudades, que van estructurando su política para ir superando las actuaciones individuales e incidir con mayor significación en las agendas nacionales y regionales que actualmente condicionan el ejercicio del poder local y la puesta en práctica de políticas públicas. (Fernández de Lozada; 2008). Ahora bien, para ello es necesario que los gobiernos locales adopten diversos instrumentos para llevar a cabo distintas modalidades de Cooperación Descentralizada.

Estos programas son relevantes para la inserción internacional de las ciudades, una vez que sus actividades proporcionan contactos y actividades conjuntas entre ciudades de diferentes países. Podemos identificar como acciones de CD a las siguientes:(Batista, Jakobsen/Evangelista; 2008: 57)

- a) Hermanamientos
- b) Acuerdos bilaterales
- c) Redes
- d) Asociaciones de Municipios
- e) Programas de apoyo a la CD

- a) Los hermanamientos son acuerdos que generalmente suscriben dos ciudades con motivo de una afinidad u objetivo común. Se basan principalmente en deseos

comunes, proyectos conjuntos y muchas veces se celebran incluso con motivo de un antepasado común. Este es el típico caso del hermanamiento generado principalmente por la afluencia masiva de inmigrantes de una determinada ciudad de otro país. Podemos citar aquí como ejemplo el actual y vigente hermanamiento existente entre la ciudad de Villa General Belgrano, Córdoba y la ciudad Suiza de Berna.

- b) Acuerdos bilaterales de Cooperación Descentralizada representan instrumentos tangibles donde dos o más partes lo suscriben para asegurarse a corto, mediano o largo plazo mejores formas de Cooperación entre gobierno local/local y gobierno local/regional.
- c) Las redes internacionales de ciudades son el instrumento fundamental para la promoción de la inserción internacional de los gobiernos locales. Así como las Organizaciones Internacionales pueden ser de naturaleza abierta/cerrada, o bien de carácter general/restringido. Estas especies de "Organizaciones Intermunicipales" también pueden clasificarse de la misma manera, dependiendo su clasificación de las exigencias que requieran para el ingreso de un nuevo miembro a la red, o bien de acuerdo a los fines que la misma persiga. Ejemplo de una Red de carácter general la constituyen la Red de MERCOCIUDADES, mientras que la Red ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives- sólo se concentran en temas ligados al medioambiente urbano. También como en el plano de las Organizaciones Internacionales, existen las redes con vocación Universal y otras con vocación Regional. Esta clasificación es válida también para el caso de las Redes
- d) Las Asociaciones de Municipios aparecen en la historia antes que las Redes. Constituyen una de las formas más antiguas de actividad de Relaciones Internacionales de los gobiernos locales. Hoy por hoy, además de abogar por los procesos políticos de Descentralización también buscan ser escuchadas como actores globales en los procesos de reforma de la ONU y demás organizaciones multilaterales. Aquí encontramos los casos resonantes de CGLU –Ciudades y Gobiernos Locales Unidos-, también conocida como "la ONU de las ciudades", es decir de vocación Universal, y también el caso de FLACMA - Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de gobiernos locales- con vocación regional, específicamente, América Latina.
- e) Existen también Programas de Apoyo a la Cooperación Descentralizada, que emanan, ya sea de Estados Nacionales, de Organizaciones Multilaterales, Agencias Internacionales, Entes Supranacionales como el caso de la Unión Europea, Organizaciones Internacionales, entre otras. Estos programas cumplen un rol fundamental para el desarrollo de los programas propuestos por parte de los gobiernos locales, ya que de dichos programas reciben la ayuda financiera necesaria para llevarlos a cabo.

Conclusión

A modo de cierre del presente artículo quiero que hagamos una referencia específica a la gran oportunidad de desarrollo que presenta la Cooperación Descentralizada para los gobiernos locales, pues es un valioso instrumento capaz de ampliar y diversificar la capacidad de gestión de los mismos. Claro está que no existe un modelo unívoco para la obtención del desarrollo que todos los países deban seguir. Si rige, en cambio, una clara libertad en la elección de los medios a utilizar para obtener determinado grado de desarrollo. Hemos visto que el eje mundial fue variando debido a una creciente complejidad de las relaciones internacionales, el nacimiento de nuevos actores o desvelamiento de los ya existentes y surgimiento de nuevas necesidades que llevaron a transformaciones y replanteos sobre el paradigma de la Cooperación Internacional al Desarrollo donde dentro de este tipo de Cooperación, nace la Cooperación Descentralizada que fomenta y potencializa las capacidades de los destinatarios de la cooperación mediante procesos más participativos, instaurando una práctica de solidaridad y corresponsabilidad en las relaciones internacionales.

Es imperiosa la necesidad de compromiso político duradero en el tiempo, y concientización del gran valor que posee la Cooperación Descentralizada como una herramienta para trabajar en pos del desarrollo, donde verdaderamente se tome como una política más a implementar por parte de los Gobiernos Locales, considerados como los nuevos ejes del desarrollo local. Para ello es indispensable contar con profesionales idóneos, capaces de continuar la línea de progreso en el plano nacional e internacional, más allá de los vaivenes y cambios de dirigencias. Si tanto a nivel de mando como los ciudadanos en su totalidad lograran comprender los grandes beneficios que trae aparejada esta política internacional a lo largo del tiempo, la información, los beneficios recíprocos, las buenas experiencias y, por sobre todas las cosas, el desarrollo sería altamente alcanzable y afirmado en cimientos sólidos que lo brinda justamente el intercambio con nuestros hermanos/vecinos gobiernos locales de todo el mundo.

Bibliografía:

Batista, S. y otros (2008) *La Apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*; Colección de Estudios de Investigación/Número 3; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Cafiero, A. (2007) "La Cooperación Descentralizada en la Argentina" en *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Coronel, A. (2005) "Breve historia de la cooperación descentralizada: Una mirada desde Sudamérica" en *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Del Huerto Romero (2005) *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Eyherabide; Minutilla y Castillo (2008) "La perspectiva local en los espacios de integración regional; La mirada local: Los desafíos de la integración regional en el MERCOSUR". Seminario Taller.

Fernández de Lozada y otros (2007) "Hacia una visión compartida de la cooperación descentralizada" en *Revista del Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL*, número 3.

Gambini, R. y otros (2005) *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Gambini, R y otros (2006) *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Gambini, R y otros (2007) *Anuario de la cooperación descentralizada*; Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL.

Ganganelli, M L. (2007) "La actividad internacional de los municipios: Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR" en *Revista Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata.

Petrantonio, M. y otros (2008) "La mirada local: Los desafíos de la integración regional en el MERCOSUR". Seminario Taller.

Fernandez de Lozada y otros (2007) "Hacia una visión compartida de la cooperación descentralizada" en *Revista del Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL*, número 3.