

UNA APROXIMACIÓN CONTEXTUAL Y CONCEPTUAL A LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

MARÍA DEL HUERTO ROMERO¹

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años la mayor complejidad de las relaciones internacionales ante la emergencia de nuevos y más plurales actores, la generalización de procesos democráticos y descentralizadores en el mundo, el renacimiento de las dinámicas políticas y sociales de base territorial, y la generación de nuevas visiones sobre el desarrollo, llevaron a replantear los esquemas clásicos de cooperación internacional. El surgimiento del enfoque de la cooperación descentralizada expresa una de las dimensiones de estos cambios.

La Unión Europea fue quien incorporó por primera vez esta modalidad en sus programas, definiéndola como “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, to-

¹ Licenciada en Ciencia Política -Universidad Nacional de Rosario (Argentina)- Posgrado en Ciencias Sociales con mención Ciencia Política -FLACSO- Coordinadora Ejecutiva del Proyecto Conferencia sobre el Partenariado Local Unión Europea-América Latina: “Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas”, coordinado por el Consorcio Municipalidad de Valparaíso-Diputació de Barcelona, y cofinanciado por la Comisión Europea.

mando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”².

Si bien este núcleo conceptual pareciera tener cierto consenso entre los expertos, la cooperación descentralizada tiene significados y alcances diferentes, y puede revestir formas y modalidades muy distintas, dependiendo del ámbito. Ello ha generado ambigüedades y confusiones en la utilización de los términos, y dificultades en la identificación y análisis de las prácticas de cooperación descentralizada.

El dinamismo de este tipo de iniciativas en los últimos años y sus perspectivas a futuro, nos coloca ante el desafío de avanzar en la elaboración de marcos de referencia conceptual más precisos. Este capítulo pretende hacer un aporte en esta dirección a partir de la utilización de una metodología que combina un análisis de las diversas interpretaciones del concepto de la cooperación descentralizada, con un adordaje de los elementos del contexto que facilitaron su surgimiento y desarrollo.

Tres interrogantes organizan el análisis: ¿Qué factores impulsaron la emergencia del enfoque descentralizado? ¿De qué estamos hablando cuándo hablamos de cooperación descentralizada? ¿Cuáles son sus límites y sus virtudes?

En última instancia, el trabajo tiene la intención deliberada de identificar y explorar los principales aspectos de un debate actual sobre la génesis, el concepto, y las potencialidades de la cooperación descentralizada, abordando en ciertos casos cuestiones reconocidamente polémicas.

II. EL CONTEXTO

1. La Emergencia de las Entidades Subestatales³ como Actores de la Escena Internacional

El creciente -aunque no generalizado ni homogéneo- involucramiento de las entidades subestatales en el escenario internacional brinda el contexto más general que permite comprender las fuerzas promotoras, los marcos teóricos interpretativos, las motivaciones y los límites

² Comisión Europea, *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, Bruselas, 26 de noviembre de 1992.

de la cooperación descentralizada. Esta se constituye, a su vez, en uno de los ámbitos donde se desarrollan las actividades internacionales de los gobiernos no centrales.

Cualquier discusión en torno a este contexto debe ser “inevitablemente localizada en el escenario más amplio relativo a las estructuras y procesos cambiantes de la vida política, social y económica que confluyen en el concepto de globalización”⁴, así como en las transformaciones que tienen lugar en el ámbito del Estado-Nación y de sus vínculos con las unidades territoriales que lo componen.

El fenómeno de la globalización subrayó la importancia de las interconexiones mundiales y planteó nuevas relaciones entre procesos internacionales y domésticos. En el marco de esta reestructuración, la vinculación *global-local* se constituye a partir de una tensión: “la desterritorialización se da en paralelo a una reinversión del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global”⁵.

Por un lado, las fuerzas globalizadoras generan un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas (el derrumbe del “fetichismo territorial”, en palabras de Rosecrance). Por el otro, el desarrollo del sistema económico global

³ En este trabajo se entiende por “entidades subestatales” a las instancias gubernamentales territoriales (ciudades, provincias, regiones, etc.) de un país, diferentes del estado central. Si bien el término “entidades subnacionales” es utilizado por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) preferimos la expresión “entidades subestatales” para respetar la distinción entre estado y nación. Aunque reconocemos con Aguirre Zabala que el término subestatal puede resultar confuso en algunos contextos, por ejemplo en un estado federal como los EEUU, donde el término estado sin adjetivación resulta polisémico. (Iñaki Aguirre Zabala, “¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual en torno a un neologismo polisémico”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons- Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2000). Por razones de claridad expositiva, se utilizarán como sinónimos de “entidades subestatales”: administraciones subestatales, administraciones territoriales, gobiernos locales, poderes públicos locales, gobiernos no centrales (frecuente en la literatura anglosajona).

⁴ Brian Hocking, “Regionalismo: uma perspectiva das relações internacionais”, en Tullo Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley, María Inés Barreto, Marcelo Passini Mariano, organizadores, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*, Editora da Universidade do Sagrado Coracao, San Pablo, 2004.

⁵ Michael Keating, “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias”, en T. Vigevani et al. (organizadores), op. cit.

requiere de un espacio organizativo y social, capaz de brindar una serie de actividades y servicios especializados⁶; a la vez que reconoce la importancia del territorio como factor de la competitividad.

Esta tensión también se manifiesta en las otras dimensiones en las cuales la globalización se desarrolla. Mientras los nuevos medios de comunicación erosionan el nexo entre cultura y territorio, los impactos de los problemas sociales se globalizan, en incluso la política puede desligarse del territorio⁷; paralelamente están renaciendo las culturas locales, surgen nuevas formas de nacionalismo y nuevos regionalismos, y el territorio se asume como una plataforma indispensable para la resolución de problemas sociales.

Como resultado de estas tensiones, se constatan diversos niveles de articulación entre los procesos globales y los procesos locales⁸:

- Los grados y formas de vinculaciones entre territorios y la economía-comunidad global: económicos, tecnológicos, culturales, financieros, políticos y de comunicación.
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales producto o efecto de los variados tipos de articulaciones global-local.
- Las políticas urbano-territoriales orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización.

La combinación de estos niveles de articulación da cuenta de variadas y posibles tipologías de territorios globalizados.

Por su parte, el avance de las dinámicas de integración regional complejiza aún más la delimitación de las fronteras de actuación de los gobiernos locales y genera otros ámbitos de articulación entre lo local y su entorno inmediato de integración regional. Muchas de las

⁶ Saskia Sassen, "El estado y la nueva geografía del poder", en *ibid.*

⁷ Michael Keating, *op.cit.*

⁸ Ricardo Jordan, "Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe", en Ricardo Jordan y Daniela Simioni, *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, 2003.

cuestiones propias de aquellas dinámicas tienen efectos sobre temas/ problemas que son responsabilidad de las administraciones subestatales, o inciden particularmente en territorios específicos.

Estrechamente vinculado a esto cambios, a nivel interno de los estados los últimos años muestran el desarrollo del fenómeno de la devolución o descentralización (con grados, niveles, ritmos y resultados diferentes), en el marco de un replanteo global de las funciones del Estado-Nación y de sus unidades componentes ⁹. Como sostiene Joan Prats¹⁰ “los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos del desarrollo se dan también de modo local y exigen la movilización de las energías locales, lo que se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos locales, que acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del estado nación y a nivel global”.

Parece estar configurándose una tendencia más o menos generalizada de puesta en valor del territorio como nuevo actor del desarrollo. Ello obliga a los gobiernos locales a generar sus propias estrategias de renovación de la base económica, de modernización de las infraestructuras, de mejora de la calidad de vida, de integración social y de gobernabilidad.

⁹ Las alteración que los procesos de globalización, integración y descentralización generan sobre las condiciones y la capacidad de gestión de los Estados Nacionales ha dado lugar a un amplio debate en la literatura especializada: desde posturas que especulan acerca del fin de la soberanía del Estado Nación (Krenichi Ohmae, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Fress Press, New York, 1995), hasta respuestas más críticas como las de S.Sassen (op.cit.) para quien “no es muy útil plantear que la globalización ha traído una disminución de la importancia del Estado Nacional”. Por su parte, Joan Prats desarrolla el concepto de “management de la interdependencia” como función a futuro del Estado-Nación : “Los Estados Nacionales van a perder necesariamente poderes a favor de entidades subestatales y supranacionales, sus tareas y funciones se están transformando de hecho, pero ello no implica en absoluto pérdida de relevancia ni de centralidad política....A los estados les va a corresponder cada vez más un papel de management de la interdependencia entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global”, Joan Prats, “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas: “Municipio y globalización”, Granada-Baena, 18 al 23 de setiembre de 2000.

¹⁰ Joan Prats, op.cit.

La necesidad de operar en contextos internacionalizados, globalizados y regionalizados y ser al mismo tiempo promotores de su propio desarrollo ha ampliado la agenda de trabajo de las administraciones territoriales, e impuesto la urgencia de transformar el patrón clásico de gestión local. El desafío 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.

La interrelación del territorio con el espacio global pasa a constituirse en un capítulo de la agenda local e incorpora un concepto innovador: *la proyección internacional de las ciudades y regiones*¹¹.

Si bien es cierto que algunas ciudades y regiones han desempeñado en el pasado un papel importante en la escena mundial, o tienen una trayectoria en este sentido, la proyección internacional como concepto de la gestión local (con contenido, metas y espacio institucional propio) es un fenómeno que ha tendido a generalizarse recién en los últimos años.

Para dar cuenta de esta nueva dinámica se ha desarrollado una nueva terminología, la "paradiplomacia". Ella puede ser definida 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"¹².

¹¹ María del Huerto Romero, "Gobiernos locales y Mercosur. Nuevos roles, estrategias y modalidades de gestión urbana en contextos de integración regional", en *Territorios*, N° 8, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

¹² Noé Cornago Prieto, "O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental", en T. Vige-vani et al. (organizadores), op. cit.

La denominación de paradiplomacia surge a principios de los años 80¹³ en los estudios relativos a las actividades internacionales de estados federados (como Canadá, EEUU y Australia), e imbuido de la renovada teoría del federalismo.

Si bien es un concepto extendido en la literatura de las relaciones internacionales, todavía no está plenamente aceptado.

Aguirre Zabala¹⁴ cuestiona tanto la evolución del término¹⁵, como su adecuación al fenómeno: la acción internacional de los gobiernos no centrales “podría calificarse de postdiplomática, puesto que se trata de un proceso cuya lógica nos conduce, en todos los casos, más allá del Estado Nación moderno, es decir, más allá de la diplomacia”.

En el mismo sentido, Hocking¹⁶ considera que la paradiplomacia (y los conceptos relacionados o similares que fueron apareciendo¹⁷) “en la medida en que toma como referencia a la política exterior del Estado-Nación no enfoca en toda su amplitud la nueva realidad, surgiendo tímidas imitaciones de la diplomacia real”.

Más allá de estas discusiones, lo cierto es que se constatan experiencias de “paradiplomacia” en todos los continentes, aunque se trata de una tendencia con desigual intensidad, marcos normativos y resultados diferentes.

¹³ James Der Derian, *On Diplomacy. A Genealogy of Western Estrangement*, Basil Blackwell, Oxford, 1987; Ivo Duchacek, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations*, London, Westview Press, London, 1986; Panayotis Soldatos, “An Explanatory Framework of the Study of Federal States as Foreign Policy Actors”, en H.J. Michelman y P. Soldatos, editors, *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

¹⁴ Iñaki Aguirre Zabala, op.cit.

¹⁵ El autor sostiene que con el tiempo el concepto se apartó de su definición inicial y se circunscribió a los actores no gubernamentales.

¹⁶ Brian Hocking, op.cit.

¹⁷ Como protodiplomacia o microdiplomacia. Para un análisis de estos conceptos y sus diferencias, ver: Iñaki Aguirre Zabala, op.cit.

Si bien ella ha sido estudiada en su mayoría con atención a experiencias en América del Norte¹⁸, Australia¹⁹ y los países europeos²⁰, un número considerable de investigaciones afirma que la paradiplomacia no es solo dominio de estas regiones²¹.

En un reciente trabajo Cornago Prieto²² muestra que la paradiplomacia “está cerca de formarse en una práctica generalizada dentro del contexto pos soviético”; se desarrolla en “prácticamente todas las provincias chinas” desde los años 90; adopta la forma de los llamados Triángulos de desarrollo (esquemas informales de cooperación) en los gobiernos subestatales del Sudeste Asiático; y se ha ido “multiplicando y esparciendo por todo el subcontinente” latinoamericano.

En su estudio sobre “Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias”, M. Keating²³ señala tres grupos de motivaciones²⁴ que pueden impulsar la actividad internacional de los gobiernos no centrales: económicas, políticas y culturales. Económicamente, las administraciones territoriales pueden buscar ayuda financiera, inversiones, mercados para sus productos y/o tecnología

¹⁸ Ver, por ejemplo: John Kincaid, “La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales”, y L. Balthazar, “La experiencia de Quebec: ¿éxito o fracaso?”. Ambos en F. Aldecoa y M. Keating, op. cit.

¹⁹ John Ravenhill, “Las relaciones entre los estados y la federación en los asuntos exteriores australianos. Una nueva era de cooperación”, en Ibid.

²⁰ Ver, por ejemplo: Francisco Aldecoa, “Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985-2005)”, en Id.; Caterina García Segura, “La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en T. Vigevani et al. (organizadores), op. cit.

²¹ Ver, por ejemplo: E. Chen y C.H. Wang (editores), *Asia's borderless economy: the emergence of subregional zone*, Allen y Unwin, Sydney, 1997; Tatiana Lacerda Prazeres, “Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional” y Gilberto Marcos Aurelio Rodrigues, “A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro”, ambos en T. Vigevani et al. (organizadores), op. cit.; N. Melvin, *Regional Foreign Policies in the Russian Federation*, RIIA, Londres, 1995; M. Thant, M. Tang y H. Kakazu, *Growth Triangles in Asia: a New Approach to Regional Economic Cooperation*, Oxford University Press, Nueva York, 1994.

²² Noé Cornago Prieto, O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental, op.cit.

²³ Michael Keating, op.cit.

²⁴ Las diferentes prácticas paradiplomáticas dan cuenta de la combinación de varias de estas motivaciones, aunque frecuentemente bajo el predominio de alguna/s de ella/s.

para su modernización y competitividad económica. Las regiones con su propio idioma o cultura también pueden estar interesadas en buscar recursos y apoyo en el escenario internacional para su desarrollo cultural y promoción del idioma. Se pueden identificar también diferentes motivaciones políticas: buscar reconocimiento y legitimación, cambiar una imagen, influenciar la opinión pública de elites en países extranjeros considerados claves, abordar problemáticas migratorias, apoyar a colectividades propias radicadas en otros países, promover valores, etc.

Otros estudios²⁵ se detienen en el análisis del papel de la paradiplomacia en la redefinición de la seguridad internacional. En ciertos casos ha servido como instrumento para la reducción de tensiones étnicas, nacionalistas o políticas, o para promover confianza, favorecer la concertación y seguridad internacional. Ello fue de gran importancia en las relaciones entre Europa oriental y occidental en los años que precedieron a la caída del Muro de Berlín.

Por su parte, los procesos de integración regional suelen brindar motivaciones específicas para el involucramiento internacional de las entidades subestatales, a la vez que se constituyen en ámbitos para su ejercicio.

Una de las lecturas más abordadas por la literatura sobre paradiplomacia es la que vincula este fenómeno con los entornos inmediatos de integración regional. Se parte del supuesto que las administraciones territoriales redefinen (o ven redefinidos) sus roles internacionales –e incluso nacionales– como respuesta a la estructura de oportunidades y a la matriz de impactos derivados de dicho entorno. Ello las enfrenta al desafío de desarrollar estrategias de participación activa en la construcción del espacio de integración.

En términos generales, se plantean dos hipótesis: a) los procesos de integración regional constituyen una importante vía de acceso a la paradiplomacia y en algunos casos, la primera vía; b) la paradiplomacia tiene perfiles diferentes dependiendo de la naturaleza del proceso de integración regional²⁶.

²⁵ Noé Cornago Prieto, "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación", en F. Aldecoa y M. Keating, op. cit.; Jorge Tapia Valdes, "Globalización, descentralización y paradiplomacia. La actividad internacional de las regiones", *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXIII, Valparaíso, 2002.

²⁶ Michael Keating, op.cit.

El caso europeo es el que más experiencias presenta en este sentido, y sobre el cual se han realizado numerosas investigaciones²⁷. De la mayoría de ellas se desprende que la Unión Europea es el escenario en el cual las entidades subestatales desarrollan la mayor parte de su acción exterior, sea actuando a título individual, sea a través de la cooperación interregional²⁸. Como se analiza en el capítulo de este libro realizado por Agustín Fernández Losada Passols, la integración europea ha favorecido la paradiplomacia en dos sentidos: ha creado un marco favorable a los intercambios y a la cooperación intrarregional; y ha ofrecido posibilidades de participación subestatal en el proceso de integración europea (particularmente a partir del Tratado de Maastrich por el cual se crea el Comité de las Regiones²⁹).

Otra de las experiencias estudiadas ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)³⁰. Contrariamente al caso europeo, el TLCAN no ofrece un contexto político-institucional favorable para la participación de los poderes locales. Sin embargo, los efectos de la integración norteamericana parecen haber contribuido para impulsar la movilización subestatal en EEUU, México y Canadá, particularmente a través de la cooperación transfronteriza. Pero incluso en este último aspecto, algunas posturas críticas sostienen que su desarrollo ha sido considerablemente menor al europeo debido tanto a la mayor tradición de competencia entre las ciudades de América del Norte como al hecho que el TLCA no contempla pro-

²⁷ José Blanes, "La participación extrainstitucional de las regiones europeas en los instrumentos de política regional comunitaria", en T. Vigevani et al. op. cit.

²⁸ Si bien son numerosos los estudios relativos a la acción exterior singular de los poderes locales europeos, en los últimos años ha adquirido gran relevancia teórica y aplicada la vertebración vertical (con los estados centrales) y vertebración horizontal (diferentes estrategias de cooperación interregional y transfronteriza, así como la creación de estructuras y marcos institucionales de cooperación política y funcional) de las entidades territoriales europeas.

²⁹ Sin desconocer estos avances, algunos estudios sostienen que la institucionalidad de la participación subestatal en el proceso comunitario europeo continua siendo limitada. Ver: Marcelo Medeiros, "Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do Comité das Regiões", en T. Vigevani (organizadores), op.cit.

³⁰ S.E. Clarke, "Regional and Transnational Regimes: Multi-level Governance Processes in North America and Europe", ECPR Workshop- Regionalism Revisited: Territorial Politics in the Age of Globalization, Mannheim, 1999; J.W. Scott, "European and North American Context for Cross-border Regionalism", *Regional Studies*, Vol 37, N°7, 1999.

gramas de apoyo a la cooperación transfronteriza- como si lo hace la Unión Europea³¹.

Una situación similar se presenta en el Sudeste Asiático. Si bien el proceso de integración de APEC no contempla apoyo formal o institucional para actividades paradiplomáticas, los efectos de la liberalización económica sobre los territorios ha fomentado iniciativas de cooperación subestatal, sea a partir de asociaciones, sea a partir de experiencias transfronterizas.

Tal vez sea en el Mercosur donde se observa con mayor claridad la importancia del “entorno inmediato de integración regional” en el incremento- y en muchos casos el inicio- de la actividad internacional de las entidades subestatales. Tradicionalmente los gobiernos locales y regionales de los países del Mercosur no contemplaron (salvo algunas excepciones en zonas de frontera o grandes ciudades capitales) la dimensión de la proyección internacional en sus agendas sino hasta los inicios del proceso de integración subregional. Fueron las ciudades³² las que dieron origen- inicialmente en forma individual- a las primeras demandas de participación en la toma de decisiones, al desarrollo de acciones directas vinculadas al proceso de integración, y, consecuentemente, a la creación en sus estructuras burocráticas de espacios institucionales referentes al Mercosur. Este fenómeno se presentaba como una respuesta estructural de actores que hasta el momento no habían encontrado su espacio en el esquema de integración o bien tenían una preocupación localizada.

A mediados de los años 90, ese interés y esa demanda “individual” adquirieron un nuevo carácter a partir de la creación de la Red de Mercociudades, con el objetivo de generar canales de cooperación entre las ciudades del MERCOSUR y trabajar por el establecimiento de un espacio de representación en la institucionalidad del bloque. Como resultado de sus esfuerzos el MERCOSUR creó en el año 2000 la Re-

³¹ Noé Cornago Prieto, *O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental*, op.cit.

³² Si bien administraciones territoriales de otros niveles (como provincias en el caso de Argentina o estados en el caso de Brasil) en los países del Mercosur han generado acciones individuales y mecanismos de cooperación y trabajo conjunto relativos a la integración, ellos no han adquirido hasta el presente el dinamismo de las actividades desarrolladas por las ciudades.

unión Especializada en Municipios e Intendencias (REMI) como ámbito específico para tratar los asuntos de interés para sus ciudades³³.

Sea actuando en el entorno inmediato de integración, sea en el espacio global, lo cierto es que la dinámica generada por la actividad internacional de los gobiernos no centrales induce a una reflexión sobre sus límites y posibilidades. Las restricciones más comúnmente invocadas son de naturaleza jurídica y atañen tanto al hecho que los gobiernos subestatales no son reconocidos como miembros plenos de derecho internacional (aunque actúen en él), como a las competencias constitucionales en materia de relaciones internacionales establecidas para las distintas esferas de gobierno.

Las diferentes naturalezas de los sistemas políticos dibuja un espectro muy amplio de posibilidades: desde un régimen constitucional como el belga, en el cual las regiones y comunidades lingüísticas gozan de plena competencia externa en sus ámbitos de competencia, hasta regimenes como el chileno³⁴ o el francés sumamente centralizados. En el medio se sitúa una gama muy variada de situaciones.

Sin embargo, aún en los sistemas jurídicos menos permisivos se constatan acciones paradiplomáticas. Entonces: si la insuficiencia –ausencia total en muchos casos– de competencias en materia internacional de las entidades subestatales no ha sido obstáculo suficiente para impedir la práctica de la paradiplomacia en ciertos casos, con el aval manifiesto o vedado de las instancias gubernamentales centrales³⁵: ¿qué otros factores pueden limitar o incentivar la acción?

Paralelamente a los de cuño jurídico-institucional, existen otros factores de índole política que generan una amplia variedad de esquemas. Muchas veces –sostienen Passini Mariano y Barreto³⁶– “el limite de actuación internacional a nivel subnacional no es impuesto solamente por la dimensión constitucional y más por la esfera políti-

³³ Para un análisis de la Red de Mercociudades y de la REMI, su estructura, funcionamiento y resultados, ver: María del Huerto Romero, “Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la Red de Mercociudades y la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias”, en TVigevani et al., op. cit

³⁴ Jorge Tapia Valdés, op.cit.

³⁵ Tullo Vigevani y Luiz Eduardo Wanderley, “Apresentação”, en Ibid.

³⁶ Marcelo Passini Mariano y María Inés Barreto, “Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul”, en Id

ca". En ciertos casos, la acción pasa a depender más de la sintonía de las fuerzas políticas que pueden incentivar u obstaculizar iniciativas en el plano internacional, como lo demuestra Caterina García Segura³⁷ para el caso de las comunidades autónomas españolas y Louis Baltazar³⁸ para el caso de Québec.

En otros, puede depender de un proyecto de política exterior del estado, para la cual la acción internacional de sus unidades constitutivas puede resultar beneficiosa, como lo demuestra Cornago Prieto³⁹ para el caso de la Federación Rusa y de China.

Un caso interesante es el de Brasil donde, frente a un marco constitucional rígido y unidades constitutivas de la federación activas en el plano internacional, el gobierno central optó por implementar la llamada "diplomacia federativa". Si bien ella es percibida por algunos autores como un reconocimiento (lo que implica una cierta tolerancia) de la actividad internacional subestatal⁴⁰; otros sostienen que "tiene por objeto suplir la demanda de las unidades federadas en materia de actuación externa, al tener en cuenta los intereses de las referidas unidades y hacerlos sentir en la actuación externa del estado federal, no admitiendo así la actuación externa directa de las unidades federadas"⁴¹.

A estos límites debe agregarse otro factor (de naturaleza operativa) que condiciona el grado de participación: los recursos y capacidades (económicas, institucionales y de gestión) que las autoridades locales disponen. En los casos en que no son suficientes, algunas administraciones territoriales buscan mecanismos para suplir estas debilidades y viabilizar la acción exterior (por ejemplo, a través de la actuación en redes, o la creación de los fondos regionales de cooperación en España). En otros, las insuficiencias han conducido a estrategias de "autolimitación" de la actividad internacional por parte de los gobiernos subestatales⁴².

³⁷ Caterina García Segura, op.cit.

³⁸ Louis Baltasar, op.cit.

³⁹ Noé Cornago Prieto, O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Asia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental, op.cit.

⁴⁰ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, op.cit.

⁴¹ Tatiana Lacerda Prazeres, op.cit.

⁴² Marcelo Passini Mariano y María Inés Barreto, op.cit.

Finalmente, cabría recordar que la paradiplomacia es un fenómeno bastante reciente y en muchos casos no instalado plenamente en las agendas de gobierno; y por ello, sujeto en gran medida a la prueba y error y a cambios de las prioridades políticas de las diferentes administraciones.

El conjunto de estas limitaciones, sin embargo, no ha impedido que el involucramiento de las entidades subestatales en la arena internacional se constituya en un rasgo de escenarios pos-westphalianos del espacio internacional en vías de formación⁴³. La paradiplomacia confirma que la dinámica de las tendencias actuales no puede ser ya interpretada por los paradigmas estadocéntricos de los estudios clásicos de relaciones internacionales. Bajo estos enfoques las actividades internacionales de los gobiernos no centrales “son, en la mejor de las hipótesis, una irrelevancia para el mundo real de la política internacional; o, en la peor de las hipótesis, una peligrosa aberración”⁴⁴.

En contraposición, existen otros abordajes más actuales para los cuales el sistema internacional es visto como una composición mixta de actores y las políticas internacionales como producto de complejas fuerzas internas⁴⁵. Desde los enfoques de la interdependencia de Keohane y Nye⁴⁶ y del constructivismo desarrollado en los años 90⁴⁷, las nuevas perspectivas teóricas no niegan la centralidad del Estado Nación como actor de las relaciones internacionales, pero cuestionan su cualidad de actor único con interés único. Ellas reconocen la erosión de las fronteras entre política interna y externa, reflejan los cambios en la distinción clásica entre “alta” y “baja” política, y permiten una mejor comprensión de la trama compleja de relacionamientos generada por el surgimiento de nuevos actores de la arena internacional (gobiernos locales y regionales, pero también movimientos de la sociedad civil e instituciones del sector privado). Estas perspecti-

⁴³ Tullo Vigevani y Luiz Eduardo Wanderley, op.cit.

⁴⁴ Brian Hocking, op.cit.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ R.O. Keohane y J.S. Nye, *Power and Interdependence: World Policy in Transition*, 2da. edición, Little Brown, Boston, 1988.

⁴⁷ Jeffrey Checkel, “The Constructivist Turn in International Relations Theory”, *World Politics*, nro. 50, January, 1998.

vas teóricas resultan más útiles al momento de interpretar los cambios –que se argumentarán en el apartado siguiente– en el sistema de cooperación internacional, sus modelos y sus nuevos enfoques.

2. Nuevos Principios y Nuevos Paradigmas de la Cooperación al Desarrollo⁴⁸

Existieron también fuerzas endógenas al propio sistema de cooperación internacional que actuaron en la génesis del enfoque descentralizado. El expresa transformaciones que han tenido lugar a partir de la reflexión más general relativa a la cooperación al desarrollo.

La cooperación internacional al desarrollo se concibió en sus inicios como una expresión e instrumento de “ayuda” hacia los países menos desarrollados (carácter unilateral, del donante al receptor). Este modelo fue pensado predominantemente como una política entre estados centrales, otorga a la sociedad civil y al sector privado un papel de meros observadores y utiliza un instrumento básico: la transferencia de recursos realizada a título de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación⁴⁹.

⁴⁸ Para desarrollar este apartado, es preciso previamente delimitar el alcance de algunos conceptos generales relativos a la cooperación internacional que son utilizados en este trabajo.. En primer lugar, conviene precisar que el trabajo se circunscribe al ámbito de la *cooperación al desarrollo* entre entidades del Norte y del Sur-aunque para simplificar la redacción se suela hacer referencia solo al término “cooperación”-; y no a todo el universo posible de acciones de cooperación que involucra el estudio de las relaciones internacionales. En segundo lugar, y dada la especificidad de los contenidos de este libro, el artículo se focaliza en los gobiernos subestatales como protagonistas de la cooperación descentralizada, sin desconocer por ello la entidad que en este campo algunos enfoques otorgan a otros actores. Finalmente, entendemos en este trabajo por *cooperación al desarrollo* y *cooperación descentralizada* exclusivamente a la de carácter *oficial*. Esto es, aquella que tiene origen público y responde a los requisitos establecidos por la CAD para recibir la calificación de “oficial”: -los fondos para la cooperación provienen del sector público, bien en forma de donaciones o como préstamos o créditos blandos;- el elemento de liberalidad de los créditos blandos es de la menos un 25%; -tiene por objetivo esencial la mejora del desarrollo económico y el nivel de vida de los países en vías de desarrollo;-el país beneficiario figura en la Parte I de la lista de PVD elaborada por el CAD.

⁴⁹ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2003

Este enfoque de “*cooperación como asistencia*” –o “paradigma de la formación de capital físico”, como lo denomina Montúfar⁵⁰– se asentaba en la visión del desarrollo gestada en la segunda mitad del siglo XX según la cual debía ser el estado del país en desarrollo el que asumiese el esfuerzo financiero y político en la promoción del desarrollo, frente a un sector privado y una sociedad civil consideradas débiles.

Los años 80 pueden considerarse como una etapa de transición en la cooperación al desarrollo ya que se sucedieron dos dinámicas que parecieran ser contradictorias. La crisis de esos años abrió paso a mediados de la década y hasta casi finales de los 90 al predominio del paradigma neoliberal, base del Consenso de Washington sobre el cual descansaron los programas de ajuste y reforma planteados a los países en desarrollo durante esos años. Su confianza en las capacidades del mercado para generar de forma espontánea las oportunidades de progreso para todos y su énfasis en la reducción del tamaño y las funciones del estado, terminaban por cuestionar la propia funcionalidad de la cooperación para gran parte de los países en desarrollo. Como sostienen Gonzalez-Badia Fraga y Ruiz Sesidedos⁵¹: si el mercado era eficaz en la promoción del desarrollo, ¿para qué se necesitaba la ayuda?

Paralelamente, se comenzaban a cuestionar las virtudes del paradigma clásico de cooperación y de sus mecanismos para mejorar las condiciones de vida de los países menos desarrollados.

Eduardo Gana⁵² sostiene que una de las ideas más arraigadas en relación con la cooperación internacional “era que las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para la mayoría. Esta percepción ha favorecido por décadas la formulación de soluciones únicas, de proyectos de aplicación general, y el desarrollo de una actitud de la fuente que la lleva a tratar de imponer pautas comunes para todos los países”. Por otro lado, la experiencia demostraba que el carácter esta-

⁵⁰ César Montúfar, “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”, en José María Gómez (compilador), *América Latina y el (des) orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*, CLACSO, Buenos Aires, 2004.

⁵¹ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, op.cit.

⁵² Eduardo Gana, compilador, *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, CEPAL, Santiago de Chile, 1986.

docéntrico del modelo distanciaba a los beneficiarios de los circuitos de las acciones, dificultando los procesos de apropiación. Todo ello generaba costos sobre la eficacia y eficiencia de los recursos y ponía en evidencia cada vez más la desarticulación entre políticas de cooperación y políticas de desarrollo en los países destinatarios.

La percepción sobre la necesidad de un replanteamiento de los términos bajo los cuales se concebía y gestionaba la cooperación se profundizó desde mediados de los años 90, en la medida en que se manifestaban las debilidades del paradigma neoliberal al haber desconsiderado el papel que la cohesión social, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno tienen en todo proceso de desarrollo.

A finales del siglo XX, se comenzaron a delinear principios de lo que se considera un nuevo paradigma: el desarrollo humano. Como sostiene Joan Prats⁵³, “el paradigma del desarrollo humano se basa en una concepción personalista: el desarrollo debe evaluarse en función de las capacidades, oportunidades y seguridades básicas puestas a disposición de las personas para que éstas puedan llevar a cabo el modo de vida que consideren valioso o digno de ser vivido”.

De acuerdo a Ricardo Jordán⁵⁴, el desarrollo humano, debería sustentarse al menos en cuatro principios:

- El objetivo del proceso de desarrollo es elevar la calidad de vida (siendo particularmente importante para ello la superación de la pobreza) y no tan solo el aumento del ingreso per cápita.
 - Es preciso adoptar un conjunto integrado de políticas, que articule tanto las tradicionales de carácter sectorial como las múltiples que se desprenden de las demandas de cada lugar y localidad.
- El paradigma del desarrollo humano tiene fuertes implicancias sobre la concepción misma del desarrollo local⁵⁵ y supone y exige contar con un entorno institucional adecuado, una mayor participación social y la conformación de políticas sistémicas, complejas y de múltiples objetivos.

⁵³ Joan Prats, op.cit.

⁵⁴ Ricardo Jordán, op.cit.

⁵⁵ J. Prats, op.cit. habla del “desarrollo humano local”, concepto integral que no jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo –democrático, económico, social, medioambiental, cultural– y las sitúa a todas en función de la expansión de las capacidades y libertades humanas.

- El estado desempeña un rol vital, aunque adaptado a las necesidades de cada localidad y a las capacidades y nivel de competencia de las institucionalidades existentes.
- Los proyectos estratégicos a escala nacional se ven favorecidos por la aplicación de políticas de desarrollo con especificidad territorial sustentadas en procesos de participación.

Integrar estos principios en un nuevo modelo de cooperación al desarrollo –“*cooperación como instrumento de desarrollo humano*”, en el esquema interpretativo de Montúfar⁵⁶– supone buscar vías alternativas que permitan una mayor integración de la realidad del país a los programas, desarrollando capacidades locales, apoyando las iniciativas propias del país, ayudando a construir coaliciones que movilicen el apoyo autóctono, utilizando enfoques participativos y tendiendo a realizar mayores esfuerzos de diálogo y debate con los distintos actores estratégicos para el desarrollo.⁵⁷

Si bien ambos modelos conviven en el debate académico y en la práctica actual del sistema internacional de cooperación al desarrollo⁵⁸, el paradigma de la cooperación multidireccional (o “paradigma de desarrollo humano sustentable”) supone un giro respecto al modelo clásico (cooperación como asistencia o ayuda) en, al menos, tres sentidos: naturaleza, instrumentos y actores.

En relación con la *naturaleza*, el elemento que distingue al nuevo modelo es la “multilateralidad” (o multidireccionalidad según

⁵⁶ César Montúfar, op.cit.

⁵⁷ Sergi Barbens, “La cooperación internacional y el desarrollo de la democracia”, en *Gobernanza, revista internacional para el desarrollo humano*, N^o. 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 2004.

⁵⁸ Las diferencias entre ambos modelos han llevado a muchos autores a plantear (incluso recurriendo al sentido etimológico de ambas palabras) una distinción conceptual entre “ayuda al desarrollo” (que correspondería al modelo clásico unidireccional) y “cooperación al desarrollo” (referida al modelo más reciente, multidimensional) (Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Sesidedos, op.cit.; Manuel Gomez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo una aproximación a sus actores e instrumentos*, Editora CIDEAL, Madrid, 1999). Sin embargo, por razones de claridad expositiva en el discurso se suelen utilizar ambos conceptos como sinónimos, aunque reconociendo la existencia de enfoques diferenciados. Por su parte, las agencias de cooperación suelen incluir las acciones realizadas bajo ambas perspectivas dentro del mismo rótulo: Ayuda Oficial al Desarrollo. También es la denominación utilizada por la CAD.

Gonzalez-Badia Fraga y Ruiz Sesidedos⁵⁹): la cooperación es entendida como una estrategia de colaboración en régimen de igualdad –aún entre desiguales– entre agentes y socios activos, y no simples donantes y receptores (unilateralidad del modelo clásico) con el objetivo del desarrollo de los subdesarrollados⁶⁰.

La multilateralidad reconoce, a su vez, tres principios: a) el “interés mutuo” (en la resolución de problemas globales o con impactos globales) y, en algunos casos hasta de “beneficios mutuos” (cooperación económica); b) la complementariedad de las acciones con los esfuerzos locales de desarrollo; c) la participación activa de los implicados en la cooperación como una necesidad de eficiencia, eficacia y apropiación; y de concientización ciudadana sobre problemas globales⁶¹.

Distintas interpretaciones sobre la naturaleza de la cooperación al desarrollo conlleva, como es de esperar, diferencias en los *instrumentos* de las intervenciones. El modelo multilateral incluye la transferencia de recursos (propia de la perspectiva clásica) como uno más, pero no el principal. La asistencia técnica y financiera, la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, el refuerzo de las capacidades y el desarrollo institucional, el intercambio de experiencias, adquieren un papel prioritario para este nuevo tipo de relaciones de cooperación.

Si en el nuevo marco interpretativo del desarrollo, el estado (en todos sus niveles), el sector privado y la sociedad civil son co-protagonistas del proceso de desarrollo, entonces, la cooperación debe ser capaz de integrar a los tres *actores*. En el modelo de cooperación como instrumento de desarrollo humano, ello se traduce tanto en una mayor implicación de los beneficiarios, como en la emergencia de actores diferentes al estado central (gobiernos subestatales, sector privado, sociedad civil) como promotores, protagonistas y gestores de iniciativas.

⁵⁹ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, op.cit.

⁶⁰ José A. Tomas Carpi y otros, La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales, AECL, Madrid, 1997.

⁶¹ Ibid.

La cooperación descentralizada surge como un enfoque asentado en estos nuevos principios. El proceso de descentralización en curso en muchos países en desarrollo, y la presión social sobre gran parte de los poderes públicos del Norte –especialmente sobre los más cercanos– en demanda de un más activo compromiso con las tareas de solidaridad internacional (movimiento 0.7%) durante los años 90, constituyen otros elementos del contexto que promovieron la emergencia del nuevo enfoque.

Por su parte, la exigencia de aumentar el impacto de las acciones, y de mayores cuotas de eficiencia, eficacia y apropiación de los resultados actuó como una fuerza impulsora de carácter instrumental. Al permitir una integración más plural, directa y horizontal de los actores, la cooperación descentralizada se presenta como una opción para enfrentar los costes generados por el modelo clásico.

III. EL CONCEPTO

1. Los Inicios de la Cooperación Descentralizada

Como respuesta a las nuevas realidades internacionales y nacionales, y a las reflexiones en torno a los modelos de desarrollo y de cooperación internacional, las políticas de las agencias de cooperación tendieron a orientar la oferta de nuevos recursos y programas a favor de un enfoque comprometido con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales. El trabajo de Marie Vitapatirin en este libro es ilustrativo en este sentido.

En este marco, la Unión Europea fue la primera en adoptar el enfoque de la cooperación descentralizada, a partir de su incorporación a los acuerdos de la IV Convención de Lomé (firmada en 1989 con los países del ACP- Asia, Pacífico y el Caribe).

Desde entonces se asumió a la cooperación descentralizada como una modalidad relevante de la política comunitaria de cooperación internacional. A partir de 1992 la Unión Europea creó varias líneas presupuestarias destinadas a fomentar este enfoque, permitiendo así la implementación –para el conjunto de los países en desarrollo– de programas descentralizados vinculados a derechos humanos, medio ambiente, bosques tropicales, HIV.

Para el caso de América Latina, se pusieron en marcha bajo el mismo enfoque descentralizado programas horizontales de cooperación económica dirigidos a actores específicos: ALFA y ALBAN, en el terreno de la educación, AL-INVEST, en el ámbito de la cooperación empresarial y tecnológica, @LIS, en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación; ALURE, en el ámbito de la energía, y *URB-AL* en el terreno de la cooperación entre colectividades locales.

De esta manera, la Unión Europea emprendió iniciativas especiales dirigidas explícitamente a fomentar un proceso de desarrollo más participativo y a reforzar tanto la pluralidad de los actores locales como su compromiso directo con las acciones de cooperación.

Paralelamente, diversas instituciones gubernamentales de carácter regional y local en los países desarrollados también generaron sus propias políticas de cooperación descentralizada. Si bien con resultados diversos, recursos financieros, humanos e institucionales diferentes, e incluso en muchos casos con marcos legales débiles, la cooperación descentralizada ha ido adquiriendo cada vez más peso en las administraciones territoriales del Norte, contando, a menudo, con el apoyo de agencias nacionales y organismos internacionales⁶².

¿Qué motivos explican el interés de dichas administraciones territoriales en el enfoque descentralizado?

El propósito de contribuir al desarrollo de países con los que están unidos por especiales lazos culturales e históricos, constituye una razón de peso para muchas entidades subestatales del Norte. En las propuestas de cooperación descentralizada más innovadoras (que incorporan el principio del beneficio mutuo y el cofinanciamiento) el intercambio de experiencias, la formación de técnicos y profesionales, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes, explican gran parte del interés. En algunos casos, la cooperación descentralizada –particularmente en el ámbito de la cooperación técnica– puede estar animada por la posibilidad que ella brinda para crear condiciones propicias al desarrollo de los intercambios entre

⁶² Conferencia sobre Partenerariado Local Unión Europea-América Latina, Documento de Base: “Balance y Perspectivas de la cooperación descentralizada en el terreno de las políticas urbanas” proyecto coordinado por la Municipalidad de Valparaíso y la Diputación de Barcelona, y cofinanciado por la Comisión Europea, Valparaíso, 2004.

centros de investigación, favorecer los flujos comerciales y las inversiones, fomentar transferencias de tecnología y de saber hacer⁶³.

2. La Cooperación Descentralizada y sus Lecturas

En la definición del concepto de cooperación descentralizada persisten ambigüedades e imprecisiones.

La Unión Europea no solo fue la primera en incorporar el enfoque en sus programas, sino también quién ofreciera inicialmente una conceptualización sobre cuya base pareciera existir un relativo consenso.

En el documento de la Comisión Europea “Descentraized Cooperation. Objectives and Methods” de 1992 se define la cooperación descentralizada como 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 sus puntos de vista sobre el desarrollo”. El Reglamento del Consejo sobre Cooperación Descentralizada de 1988 refuerza la idea de la implicación de los actores como elemento clave, al sostener que la cooperación descentralizada “constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de ejecución, y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables”⁶⁴.

Esta definición se ha constituido en un referente obligado de la literatura sobre el tema, y de la práctica de la mayoría de los actores. Sin embargo, partiendo de este marco conceptual, la cooperación descentralizada tiene significados y alcances diferentes, y puede revestir formas y modalidades muy distintas, dependiendo del ámbito.

Con un propósito analítico y con los riesgos que toda simplificación implica, se podría argumentar que existen cuatro lecturas de la cooperación descentralizada. Cada una de ellas enfatiza un aspecto

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Comunidades Europeas, Reglamento (ce) nro. 1659/98 del consejo del 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, del 30 de julio de 1998.

del fenómeno y en cada una conviven posturas (teóricas y prácticas) diferentes.

a) Las lecturas sobre los agentes de cooperación

La preocupación de estas lecturas se centra en la identificación de los actores de la cooperación descentralizada, tanto en el Norte como en el Sur. De lo que se trata no es tanto de quienes promueven las iniciativas (lectura sobre la naturaleza de la descentralización), sino de quienes son los protagonistas de las acciones de cooperación.

Acorde con su concepción más amplia, se entiende la cooperación descentralizada como el conjunto de acciones que son llevadas a cabo por agentes e instituciones, sean públicas o privadas, del Norte y del Sur, que no forman parte de la administración central del estado⁶⁵.

Esta lectura se corresponde con la adoptada por la Unión Europea en su política de cooperación. Tanto en la Convención de Lomé IV como en el Reglamento del Consejo de 1988 se entiende que los actores –de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo– son todos los agentes o instituciones –tanto oficiales como de la sociedad civil– que no forman parte del gobierno central: poderes públicos locales; organizaciones no gubernamentales, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar al desarrollo.

En sentido estricto, la cooperación descentralizada sería la llevada a cabo por los niveles de la administración pública distintos del gobierno y de las instituciones centrales, con autonomía para tomar decisiones⁶⁶. Esta perspectiva es la más difundida en algunos países europeos como Francia⁶⁷.

⁶⁵ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, op.cit.

⁶⁶ José Ramón Gonzales Parada y José C. Corral, “La cooperación descentralizada en España”, en J. R. Gonzalez Parada, (coordinador), *La cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones norte-sur?*, IUDC/UCM, Madrid, 1998.

⁶⁷ Rosa Ribero, “La cooperación descentralizada en Francia. Avance o retroceso?”, en Ibid.

La información disponible revela ciertas ambigüedades en esta lectura. En el caso de Francia, pareciera que los actores descentralizados tanto en el Norte como en el Sur son exclusivamente los poderes públicos locales⁶⁸. Según V. Ianni⁶⁹ esta definición es considerada limitada para el debate italiano, y es denominada cooperación horizontal ya que hace referencia solamente a las relaciones entre organismos homólogos. En España, el Plan Anual de Cooperación Internacional entiende que la cooperación descentralizada es la realizada exclusivamente por los ayuntamientos, diputaciones provinciales y gobiernos autonómicos, ya sea de modo directo o indirecto, esto es, accediendo para la ejecución de los proyectos a las entidades de la sociedad⁷⁰. Es por ello que se utilizan como sinónimo “cooperación de las administraciones territoriales” con “cooperación oficial descentralizada”. Sin embargo, no está claro si el actor del Sur también deberá ser un poder público local. La información disponible no arroja muchas luces en este sentido. El análisis del concepto desde la perspectiva de los donantes y de los receptores⁷¹ tampoco ayuda a una mayor comprensión del término.

Tal vez las ambigüedades en esta lectura tengan mucho que ver con la frecuente confusión entre la visión de la cooperación descentralizada desde sus actores y aquella relativa a quienes promueven las iniciativas.

b) Las lecturas sobre la naturaleza de la descentralización

En relación a quiénes promueven las iniciativas, nuevamente podemos identificar un enfoque estricto y uno amplio.

En el primer caso, la cooperación descentralizada tiene su origen en entidades territoriales descentralizadas, actuando con sus propios

⁶⁸ Rosa Ribero, *op.cit.*; Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Cooperación Internacional y Desarrollo- Rapport d'activité 2001, en www.diplomatie.gouv.fr

⁶⁹ Vanna Ianni, *Guia alla cooperazione decentrata*, Movimondo, Roma, 1995.

⁷⁰ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, *op.cit.*

⁷¹ José Luis Rhi-Sausi, Cooperación descentralizada en las relaciones Unión Europea-Mercosur, Documento del Grupo de Trabajo sobre las negociaciones UE-Mercosur. Chaire Mercosur, Bruselas, 19 y 20 de noviembre de 2001

programas y presupuestos⁷². Esta lectura es la más difundida en algunos países europeos –como España y Francia–, aunque, como se señaló anteriormente, muchas veces no se la distingue del enfoque de los agentes.

Para esta lectura, si bien la promoción de las iniciativas proviene de los gobiernos locales o regionales, en la ejecución de las acciones éstos pueden actuar directamente –tendencia predominante aunque no exclusiva en Francia⁷³–; o delegando la gestión en ONGs. –tendencia predominante en España–. Esta última modalidad –o mejor dicho, el abuso en su utilización– es motivo de ciertos debates. Las posturas más críticas⁷⁴ plantean el riesgo de “reduccionismo de la cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG”, perdiéndose, de esta manera, “los efectos que las relaciones establecidas vía cooperación directa tienen sobre la consolidación de las relaciones interesaciales”.

La experiencia pareciera indicar que el enfoque estricto, aunque asentado en el origen público local de las iniciativas, reconoce la posibilidad de que ellas cuenten con apoyo de otras instancias nacionales o internacionales.

La lectura amplia no niega la anterior sino que la extiende: se incluyen también las iniciativas de los estados centrales u organismos internacionales que estimulan la cooperación descentralizada a través de presupuestos y programas propios (como es el caso del Programa URB-AL de la Comisión Europea).

c) Las lecturas sobre los resultados esperados

Existe un tercer ámbito de debate sobre el enfoque descentralizado: **el principio del interés mutuo**.

Una lectura entiende la cooperación descentralizada bajo los parámetros unilaterales de la concepción clásica: como una expresión

⁷² José Ramón Gonzales Parada y José C. Corral, op.cit., y en este mismo volumen, Adolfo Rodríguez Gil, “Cooperación local al desarrollo”.

⁷³ Jean Michel Dasque, *La coopération décentralisée avec l'Amérique Latine*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia, Paris, 2002.

⁷⁴ Juan Gonzalez-Badia Fraga y Susana Ruiz Seisdedos, op.cit.

e instrumento de “ayuda” del donante hacia el receptor. Para muchos autores, este enfoque se aparta del núcleo conceptual básico de la cooperación descentralizada y de los principios sobre los cuales descansa –planteados en el apartado anterior–. Podría argumentarse que este tipo de prácticas responde más bien a iniciativas de cooperación (o ayuda) al desarrollo diferentes de la cooperación descentralizada.

La lectura predominante sostiene que, por el contrario, el enfoque descentralizado se asienta en las nuevas concepciones de la cooperación al desarrollo, y por tanto adopta su principio de “interés mutuo”. “El objetivo principal de la cooperación descentralizada –sostiene Rosa Ribero⁷⁵– es el de asociar dos contrapartes en una acción de claros intereses recíprocos”.

En el Documento de Base de la Conferencia sobre Partenariado Local UE-AL⁷⁶ se rescata esta lectura: “Los principios de partenariado y subsidiaridad, que están en la base de este enfoque, suponen además una voluntad de diálogo que considere a todos los sujetos de la cooperación en igualdad de circunstancias. Es sobre esta base que se concibe la construcción de alianzas entre los diversos agentes –gubernamentales y no gubernamentales– de las instituciones cooperantes que, habida cuenta de su potencial de complementariedad y de sus intereses en común, concuerdan identificar objetivos o diseñar acciones mutuas a favor del desarrollo local. De esta manera, si bien las inversiones en pequeñas infraestructuras o el envío de recursos materiales son los proyectos clásicos de las acciones de cooperación descentralizada directa, cada vez más, las entidades territoriales de los países industrializados se involucran en iniciativas vinculadas con los ámbitos de competencia y experiencia que les son más propios. Así, establecen vínculos de cooperación e intercambio con instituciones públicas con competencias similares o con entidades que trabajan en el refuerzo de estas últimas; efecto que por cierto tiende a asegurar la sustentabilidad de sus impactos”.

Esta perspectiva habilita incluso la incorporación en muchos programas descentralizados –aunque no en todos– de los principios de “beneficios mutuos” y “cofinanciamiento” (elementos definidores de

⁷⁵ Rosa Ribero, op.cit.

⁷⁶ Conferencia sobre Partenariado Local Unión Europea-América Latina, op.cit.

la cooperación económica). Tal es el caso de los programas descentralizados de la Comisión Europea para América Latina.

El principio de cofinanciamiento también constituye un tema complejo y controvertido. Por un lado se argumenta que dicho principio es una de las bases de la corresponsabilidad que, a su vez, es un componente esencial del objetivo de apropiación por parte del beneficiario. Otras posiciones más críticas sostienen que establece una situación asimétrica que en la práctica tiende a excluir de ciertos programas a las entidades con menos recursos –que comparativamente son las que tienen mayores necesidades y carencias–. Frente a esta dualidad, el Documento de Base de la Conferencia sobre Partenariado Local UE-AL⁷⁷ plantea la necesidad de buscar mecanismos que permitan eliminar el sesgo potencial o realmente discriminatorio del cofinanciamiento sin afectar el principio de la apropiación; y sugiere algunas alternativas.

d) Las lecturas sobre el alcance de la descentralización

Si se entiende a la cooperación descentralizada como una nueva manera de hacer cooperación que tiende a “poner a los agentes en el centro mismo de ejecución, y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables”, entonces, su definición no tan solo se refiere al tipo de actores que intervienen o promueven las iniciativas, o a los resultados esperados. El debate también incluye la manera cómo se llevan a la práctica las acciones de cooperación sobre el terreno.

Sobre esta cuestión también existen varias lecturas: desde la implicación de los actores solo a partir de la descentralización financiera, pasando por la participación en la ejecución, la toma de decisiones conjuntas, y hasta la intervención a lo largo de todo el ciclo del proyecto.

Las distintas lecturas y sus interpretaciones se combinan entre sí, dando lugar a una trama muy variada de iniciativas de cooperación descentralizada. La dispersión de las acciones y la escasez de investigaciones que permitan evaluar las dimensiones del fenómeno, impiden dimensionar cuántas de ellas responden al modelo unilateral de

⁷⁷ Ibid.

cooperación, cuántas a la idea de interés mutuo, cuántas a la cooperación económica, qué tendencias predominan, si está especializada sectorialmente o si es multisectorial.

El dinamismo de este tipo de iniciativas en los últimos años y sus perspectivas a futuro, plantean la necesidad de avanzar en la elaboración de marcos conceptuales más precisos y universales, así como una clasificación de sus tipologías. Ello requiere, a su vez, de una casuística mucho más consistente que la que se dispone en la actualidad.

IV. VIRTUDES Y LIMITACIONES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

A partir de las reflexiones realizadas en los apartados anteriores y de los aportes sobre experiencias concretas de los actores claves participantes de la Conferencia sobre Partenariado Local UE-AL (Valparaíso, marzo de 2004), se podría sostener que la cooperación descentralizada posee *virtudes*, tanto de tipo instrumental como relativas a su especificidad y pertinencia.

En el primer caso, las virtudes de la cooperación descentralizada están radicadas en el carácter de sus agentes (cercaños a las realidades donde se pretende actuar), en el lugar que se les otorga (a lo largo de todo el ciclo del proyecto o en su gran parte, dependiendo de las diferentes lecturas sobre la naturaleza de la descentralización), y en la multidireccionalidad de las relaciones (entre “socios”). Todos ellos, factores que promueven una mejor adaptación de las iniciativas a las necesidades y un incremento de la apropiación local y la sustentabilidad de las acciones. Como consecuencia, el enfoque descentralizado tiende a favorecer la eficacia y eficiencia de las acciones.

Al vincular a sociedades de los diferentes territorios, esta modalidad de cooperación supone un mejor aprovechamiento de la capacidad vinculante entre comunidades del Norte y del Sur, a la vez que se convierte en un mecanismo efectivo para el aprendizaje mutuo entre los órganos de representación local.

Por su parte, un principio esencial de la cooperación descentralizada –la apropiación– aporta otra virtud al enfoque. La evidencia derivada de algunos programas descentralizados muestra progresos manifiestos con respecto al tema. Sin embargo, si la apropiación

local es entendida como una participación amplia y suficiente de los beneficiarios en la conducción del ciclo entero de los proyectos (concepción, diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación), la experiencia de los últimos años confirma que aquel principio aún no ha desplegado todas sus potencialidades sobre el universo de las iniciativas. Ello constituyó uno de los elementos de balance más discutidos por ciertos actores claves durante la Conferencia de Valparaíso.

En el Documento de Base de dicha Conferencia⁷⁸ se identifican una serie de virtudes de los “modos de hacer” propios de la cooperación descentralizada, aunque también en ellos se plantean diferentes lecturas.

Por un lado, resulta evidente que la multiplicación de agentes y acciones imprime un carácter más democrático a la cooperación descentralizada en relación a la interestatal. Sin embargo, desde otra perspectiva podría decirse que la dispersión conlleva costos en términos de gestión, control, seguimiento, eficacia e impacto que es necesario atender.

Por otra parte, el trabajo en redes –un modo de hacer propio de la gestión de la cooperación descentralizada, aunque no sustitutivo de formas tradicionales, como los proyectos– ha demostrado su pertinencia y utilidad, particularmente cuando los proyectos involucran la acción colectiva de varios actores locales. De cualquier manera, existen algunas posiciones críticas a la utilización de este método de trabajo cuando se trata de universos muy amplios, con realidades socioeconómicas y necesidades diferentes. Frente a ello, el Documento de Base propone alternativas como el aprovechamiento de las redes de ciudades/regiones de diversa naturaleza que ya están constituidas, o la generación de mecanismos que permitan a las entidades territoriales intermedias colaborar con las entidades más pequeñas en el desarrollo de las acciones.

En cuanto a las virtudes relativas a la especificidad y pertinencia, todo pareciera indicar que la cooperación descentralizada responde a las demandas del modelo de desarrollo humano sobre el cual se asienta, al constituirse en un instrumento que:

- Se sustenta y cobra sentido en la instrumentación de dispositivos de apoyo y fomento de las iniciativas locales, poniendo de relieve los factores territoriales y buscando la intervención de los

⁷⁸ Ibid.

distintos actores de la sociedad como sujetos responsables de su propio desarrollo.

- Contribuye con la construcción de una institucionalidad local participativa y democrática, favoreciendo la ampliación de los espacios de intervención y compromiso de los diferentes actores en la base territorial de la sociedad civil.
- Propicia un mayor protagonismo ciudadano, sea a través de las instituciones de la sociedad civil, sea a partir de las instancias gubernamentales más próximas.
- Puede ayudar a profundizar o incluso a desencadenar procesos de solidaridad social, de construcción de consensos y de participación y apropiación ciudadana.
- Incide de manera positiva en el fortalecimiento de las estructuras y capacidades locales de gobierno, en particular en ámbitos estratégicos del desarrollo humano sustentable y la gobernabilidad democrática.
- Favorece la lucha contra la pobreza y la promoción de la cohesión social –que requieren de instituciones públicas democráticas, eficaces y participativas– al contribuir con el fortalecimiento de los gobiernos locales, los más próximos a las necesidades y realidades de los ciudadanos.

El enfoque descentralizado genera también *externalidades positivas*:

- No se plantea como sustitutivo de la cooperación entre los estados, sino como complementario. Asentado sobre una pluralidad de agentes, sobre su rol protagónico en las iniciativas y sobre relaciones más cercanas entre actores del Norte y del Sur, aporta mayor riqueza a la cooperación interestatal, contribuyendo con la solidez de sus políticas. Si bien esta condición subyace en la naturaleza misma del enfoque, su desarrollo depende en la práctica de la forma en que se articula la compleja relación entre la acción exterior de las entidades subestatales y la política exterior de los estados.
- La necesidad de enfrentar los costos de gestión, eficacia e impacto derivados de la multiplicación de actores e iniciativas puede convertir a la cooperación descentralizada en una fuerza impulsora de mayores grados de complementariedad, coherencia y coordinación de las acciones descentralizadas entre sí y entre éstas y las

generadas en la cooperación bilateral y multilateral –incluyendo a las de corte tradicional–.

- Constituye un mecanismo que puede aportar a la construcción de estrategias de aproximaciones interregionales (como es el caso de la Unión Europea con América Latina), trabajando en niveles que la cooperación intergubernamental no puede siempre alcanzar.
- Estimula la participación de las entidades subestatales en el campo de las relaciones internacionales. Refuerza la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta.
- Al reafirmar lo local a través de su internacionalización, consolida la acción de los gobiernos no centrales en el concierto nacional y fortalece en diversos grados su capacidad negociadora con las instancias del poder central.

La cooperación descentralizada no está exenta de *limitaciones y dificultades* (muchas de ellas propias de todo proceso de aprendizaje) que deberán superarse si se pretende desplegar todas las potencialidades y virtualidades propias de dicha modalidad de cooperación.

Desde la perspectiva de la operacionalización de las iniciativas, quizás la limitación más recurrente en los diversos ámbitos de debate sea el déficit en la capacidad de gestión de los agentes de la cooperación descentralizada. Si bien la mayoría de los autores⁷⁹ enfatizan el problema en la insuficiencia de personal especializado, existen otras limitaciones importantes en la capacidad de gestión relativas a los recursos institucionales, tecnológicos y financieros necesarios para llevar adelante las iniciativas.

Estos déficit son más evidentes en algunos casos que en otros, no centrándose exclusivamente en los actores del Sur. Mientras que en este último caso las limitaciones parecieran ser más pronunciadas en las pequeñas comunidades; en el Norte, se identifican más claramente en las colectividades locales que recién inician su trabajo en el campo de la cooperación.

Otro conjunto de limitaciones operativas está relacionado con el traspaso de responsabilidades financieras, característico del enfoque

⁷⁹ Por ejemplo: José Ramón Gonzales Parada y José C. Corral, op.cit; José A. Tomas Carpi y otros, op.cit.

de la cooperación descentralizada. Este traspaso no siempre se ha visto acompañado por la adaptación de los “modos de hacer” a las realidades y posibilidades de los actores locales a quienes se otorga la responsabilidad. En muchos casos los diferentes procedimientos y prácticas contables y de supervisión presupuestaria generan trabas burocráticas que atentan contra una gestión eficaz, eficiente y ágil. Por otro lado, el déficit de recursos humanos capacitados en la gestión financiera - administrativa de proyectos de cooperación y familiarizados con sus normas y procedimientos no se ha visto suficientemente cubierto por mayor información y capacitación. Esta situación, además de generar inconvenientes en la marcha de los proyectos, opera como factor discriminatorio en contra de las pequeñas comunidades o aquellas poco familiarizadas con las prácticas de cooperación.

Los posibles efectos distorsionadores del principio de cofinanciación ya señalados pueden constituir un obstáculo para el despliegue del carácter democrático de la cooperación descentralizada. En efecto, la capacidad de las colectividades locales para una participación más activa suele estar vinculada en muchos casos a la disponibilidad de recursos propios para realizar los aportes como contraparte de los proyectos.

En relación con los actores de la cooperación descentralizada –como advierte Clara Braun en otro capítulo de este libro– una dificultad que suelen presentar algunas acciones remite a cuestiones conceptuales de la participación social. Una desvirtuación de su sentido puede no solo afectar las potenciabilidades de la cooperación descentralizada (en términos de adaptación a las necesidades, de apropiación y de sustentabilidad) sino incluso constituirse en una fuerza desmotivadora de la participación.

Por otro lado, el enfoque descentralizado se enfrenta con limitaciones para la recogida e interpretación de información, así como para el seguimiento y evaluación de las iniciativas. Ello genera problemas tanto para el acceso a la información por parte de todos los actores relevantes como para el análisis de las iniciativas y la multiplicación de sus resultados y beneficios. Con el propósito de avanzar en una respuesta global a estas dificultades, el Documento de Base de la Conferencia realizada en Valparaíso propuso –retomando una demanda recurrente entre colectividades locales de ambos continentes– la creación de un Observatorio o Centro de Recursos de la

cooperación descentraliza local en el ámbito de las relaciones europeo-latinoamericanas⁸⁰.

Desde una perspectiva más estratégica y de largo plazo, el despliegue de las potencialidades del enfoque descentralizado está sujeto, en cierta forma, a dos factores.

En primer lugar, a la evolución de la tenencia de mayor involucramiento de las entidades territoriales en la arena internacional. Como se ha señalado en el primer apartado de este trabajo, ello depende no solamente del interés y voluntad de los gobiernos no centrales, sino también de un conjunto de otros factores, donde sobresale el marco normativo y político de cada país. Resulta evidente que la cooperación descentralizada ganará terreno en los países con un fuerte compromiso político hacia la descentralización y una sociedad civil en auge. Una evolución dispar en esta dirección conllevará, indudablemente, a un escenario heterogéneo de despliegue de las potencialidades.

El segundo factor dice relación con la capacidad de las colectividades locales para generar procesos endógenos de desarrollo, y con su convencimiento sobre el carácter y la importancia del apoyo que la cooperación descentralizada puede brindar a dichos procesos (apropiación institucional de las iniciativas). También en este sentido, el escenario futuro de la cooperación descentralizada podrá estar marcado por la heterogeneidad.

En síntesis, la experiencia acumulada durante los últimos años en el terreno de las políticas urbanas muestra un panorama que combina progresos que son desiguales según el espacio temático de la cooperación descentralizada, con la manifestación de limitaciones y restricciones de naturaleza diversa que requieren ser enfrentadas⁸¹. El desafío es múltiple, e invoca en primera instancia la acción de los gobiernos locales y sus comunidades; pero también de los gobiernos centrales y los organismos internacionales.

⁸⁰ Siguiendo esta recomendación, recientemente la Comisión Europea lanzó una convocatoria de propuestas para la creación de un Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local Unión Europea- América Latina.

⁸¹ Conferencia sobre Partenariado Local Unión Europea-América Latina, op.cit.