

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



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

Ana María Chiani (Coord.)

Juan B. Scartascini del Río (Coord.)

María Verónica Barzola

Adriano Bosoni

Hernán Gabriel Cianciardo

Félix Córdova Moyano

Graziana Galati

Ramiro Martín Ferrari Geri

Odile Hourcade

Matilde Madrid Ciafardini

Cristiano Maugeri

Juan Mulieri

María Inés Paz

Nicolás Socas

Georgina Inés Sticco

Chiani, Ana María

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

ISBN 978-987-1285-16-7

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

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)

[info@kas.org.ar](mailto:info@kas.org.ar)

© ACEP

Libertad 417, 2° piso

C1011AAI

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

[www.acepweb.org.ar](http://www.acepweb.org.ar)

[info@acepweb.org.ar](mailto:info@acepweb.org.ar)

Diseño: Ana Uranga B.

Corrección: Jimena Timor

ISBN: 978-987-1285-16-7

Impreso en Argentina

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

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

Julio 2009

*“No hay mejor prueba del progreso de la civilización  
que el progreso del poder de cooperación.”*

John Stuart Mill



## Principales abreviaturas utilizadas

ABONG: Asociación Brasileña de ONG

ACCIÓN: Asociación Chilena de ONG

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el  
Desarrollo

AL: América Latina

ALC: América Latina y el Caribe

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

BEI: Banco Europeo de Inversiones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

CAJI: Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior

CdR: Comité de las Regiones de la Unión Europea

CE: Comisión Europea

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de  
Naciones Unidas

CONGAD: Consejo de Apoyo para el Desarrollo de las ONG de  
Senegal

Coordination SUD: Coordinación de ONG de Francia

CPD: Cooperación Internacional para el Desarrollo

DCI: Instrumento de Cooperación y Desarrollo de la UE  
(*Development Cooperation Instrument*)

DGCS: Dirección General de Cooperación para el Desarrollo  
ED: Estado Donante  
EDF: Fondo Europeo de Desarrollo (*European Development Fund*)  
ENPI: European Neighbourhood & Partnership Instrument  
ER: Estado Receptor  
EUROLAT: Observatorio Eurolatinoamericano sobre el Desarrollo Democrático y Social  
FAO: Organización de Naciones Unidas para los Alimentos y la Agricultura (*Food and Agriculture Organization*)  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
FSP: Fond de Solidarité Prioritarie  
GTZ: Agencia de Cooperación Alemana  
IFS: Instrumento de Estabilidad de la UE (*Instrument for Stability*)  
IPA: Instrumento de Pre-Adhesión de la UE (*Pre-Accession Instrument*)  
JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
OMC-WTO: Organización Mundial del Comercio  
PE: Parlamento Europeo  
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común  
PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa  
PMA-WFP: Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (*World Food Programme*)  
SVE: Servicio Voluntario Europeo  
TUE: Tratado de la Unión Europea  
UE: Unión Europea  
VANI: Red de Acción Voluntaria de India

## Prólogo

La cooperación internacional constituye sin dudas hoy en día un pilar insoslayable para la consecución de parámetros deseables de desarrollo en numerosas regiones del mundo.

En el actual contexto internacional, con sus particulares características, las prácticas de cooperación constituyen una parte invaluable de la lucha por la democracia, el Estado de derecho y la justicia social, sobre todo en aquellas regiones del planeta que presentan importantes déficit en estos aspectos.

Así, la posibilidad de cumplir efectivamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio dependerá en gran medida de que se tiendan los puentes cooperativos necesarios para que cuestiones como el hambre, la pobreza, la discriminación, etc. dejen de estar definitivamente entre las asignaturas pendientes de la agenda política internacional.

Los autores ofrecen a lo largo de estas páginas un detallado recorrido sobre este campo del conocimiento: desde los distintos paradigmas y teorías sobre la cooperación internacional, pasando por distintos enfoques y miradas pormenorizadas sobre la relevancia de la cooperación internacional en diversas cuestiones, como por ejemplo desarrollo sustentable, hasta el rol de distintas organizaciones y ejemplos de iniciativas en el tema, este exhaustivo análisis brinda interesantes enfoques que confluyen en la búsqueda de los caminos que mejor conduzcan al beneficio de nuestras sociedades.

La Fundación Konrad Adenauer y ACEP reciben con beneplácito esta iniciativa, con la seguridad de que constituye un aporte invaluable en la temática.

CHRISTOPH KORNELI

OSCAR ENSINCK

## Presentación

En el marco del recientemente creado Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), sus coordinadores –en conjunto con las autoridades de la misma– hemos decidido elaborar el presente manual de cooperación internacional, con el anhelo de arrojar luz sobre tan interesante, novedosa y no menos dinámica temática.

Desde una perspectiva nacional y regional, el propósito es dar cuenta de las posibilidades que emanan de la *cooperación internacional*, y en particular de la *cooperación internacional para el desarrollo*, para el progreso de nuestras comunidades.

Sabiendo de la existencia de ciertos déficit y vacíos teóricos sobre la materia en la región, y sobre todo en nuestro país, nuestra intención es ofrecer un manual teórico-práctico que posibilite una lectura sencilla, pero no menos completa, de una temática tan interdisciplinaria y, sobre todo, dinámica.

Del mismo modo, intentamos brindar las nuevas tendencias y posturas sobre la temática del *desarrollo* y la *cooperación* y, en efecto, insertar a ACEP en el complejo mundo de la *cooperación internacional*. Por medio del presente libro, esta prestigiosa organización no sólo ofrece una herramienta útil para el desarrollo de nuestra sociedad, sino que postula su perfil adhiriendo a los valores profundamente humanos que el lector atento obtendrá como conclusión del presente trabajo; valores que desde su

creación—hace una década—ACEP viene suscribiendo y ejecutando a través de actividades diversas.

En este sentido, a lo largo de la publicación planteamos que en el actual contexto internacional globalizado, caracterizado por una profunda interdependencia, es inevitable —e imperioso— tanto para nuestro país como para la región, recurrir a prácticas diversas de cooperación internacional. De ahí mismo surge la necesidad de concretar el presente proyecto.

A comienzos del siglo XXI, y como consecuencia del desarrollo de diferentes experiencias<sup>1</sup> a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la cooperación internacional se caracteriza por una enorme diversidad y una profunda complejidad. Los actores que intervienen en la misma se han diversificado para adquirir un rol cada vez más relevante, tanto los entes subnacionales como las organizaciones de la sociedad civil (ONGs). De esta manera, la multiplicidad de los agentes ha generado una gran variedad en cuanto a los tipos de cooperación, sin ser éstos de carácter excluyente y teniendo los mismos fundamentos teóricos diversos y retos diferenciales.

Con el objeto de que el lector no experto en la materia obtenga una primera aproximación a esta compleja y novedosa temática, hemos decidido generar este libro que recopila una serie de *papers* referidos a la cooperación internacional, para los cuales hemos contactado a diversos especialistas en la materia, tanto nacionales como extranjeros (María Verónica Barzola, Adriano Bosoni, Hernán Gabriel Cianciardo, Graziana Galati, Ramiro Martín Ferrari Geri, Odile Hourcade, Matilde Madrid Cifardini, Cristiano Maugeri, Juan Mulieri, María Inés Paz, Nicolás Socas, Georgina Inés Sticco), cuya juventud es de destacar, y a los que se suma el aporte de un experimentado en la materia como es el embajador Félix Córdova Moyano, funcionario del Servicio Exterior de la Nación, actualmente en la Cancillería Argentina.

---

<sup>1</sup> Desde el Plan Marshall de la posguerra hasta los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, pasando por un sinnúmero de iniciativas referidas a la cooperación internacional, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Esta publicación es posible gracias al esfuerzo personal de un gran número de personas. En primer lugar queremos destacar el valioso aporte –absolutamente desinteresado– de los diferentes autores. Sin ellos, esto no sería posible... y conociendo la realidad de muchos de ellos tanto como la complejidad y dificultad que se presentan a la hora de elaborar un escrito como los ofrecidos, no queremos dejar pasar por alto estas breves líneas de agradecimiento.

Del mismo modo, deseamos agradecer a los directivos de ACEP, especialmente a su presidente, Oscar Ensinck, y a su vicepresidente, Carlos Rizzuti, no sólo por darnos la posibilidad de realizar la –ciertamente compleja– labor de coordinación y compilación del presente trabajo, sino también por el atento seguimiento y el constante apoyo recibido para este proyecto que hoy –después de casi de un año de arduo y voluntario trabajo– se hace realidad con estas líneas.

De igual manera mostraron su interés las autoridades y los colegas de la sede de ACEP en Rosario, especialmente su director, Jorge Abboud, de quien recibimos constantes buenos augurios y las fuerzas necesarias para continuar.

Finalmente, queremos agradecer a la prestigiosa fundación Konrad Adenauer, sin cuyo apoyo esta publicación no sería posible; especialmente a su representante en la Argentina, Cristoph Korneli, quien en sus asiduas visitas a Rosario no dejaba de interesarse en el presente, el primer proyecto del Instituto de Cooperación Internacional de ACEP.

Ana María Chiani<sup>2</sup> y Juan B. Scartascini del Río<sup>3</sup>

---

2 Directora del Instituto de Cooperación Internacional de ACEP.

3 Director del Instituto de Cooperación Internacional de ACEP.



# Introducción

Ana María Chiani

Juan B. Scartascini del Río

Teniendo en cuenta la escasa actividad en materia de cooperación internacional en Argentina y la región, y dada la necesidad de generar diferentes mecanismos que incentiven e impulsen la temática, consideramos imprescindible elaborar una publicación que dé cuenta tanto de los aspectos teóricos como prácticos concernientes a la misma.

El ulterior objetivo es señalar –desde una mirada crítica pero constructiva– las oportunidades que el sistema internacional ofrece a través de la cooperación internacional. En consecuencia, creemos necesario sensibilizar a la sociedad civil acerca de tales beneficios como instrumento para el desarrollo.

A esos efectos, en el Módulo I se identificarán algunas teorías y paradigmas existentes en materia de *cooperación internacional*. De esta manera, se trata de generar un *corpus* teórico referido a la cooperación internacional como disciplina que sirva de fundamento académico a nivel regional.

En el Módulo II se desarrollarán una serie de *papers* referidos a aspectos considerados críticos y elementales para la región, como ser el desarrollo sustentable y el desarrollo rural, buscando, de este modo, demostrar la relevancia de fomentar la cooperación internacional en dichas cuestiones.

Respecto de la promoción del desarrollo sustentable, éste también será analizado desde una perspectiva que remarca la im-

portancia de profundizar la integración de las regiones compartidas para el logro no solo de dicho desarrollo, sino también del desarrollo en sentido amplio de los países de la región. De igual modo, se hace también referencia a algunas herramientas financieras como instrumento de todo proceso de integración regional y de cooperación al desarrollo.

En el Módulo III, a partir de la concepción amplia de la cooperación internacional descentralizada se analizará el rol fundamental que cumplen las ONGs a la hora de cooperar. Asimismo, se examinará el nuevo protagonismo que han ido adquiriendo los entes subnacionales en nuestro país, especialmente el papel de las provincias argentinas, haciendo hincapié en la relevancia de afianzar la regionalización de dichas provincias en materia de cooperación internacional, que se constituye como una vía fundamental para el desarrollo.

Luego, en el Módulo IV, tomando el ejemplo de la UE como pionera de la cooperación internacional (tanto para el desarrollo como descentralizada), se pretende referir al paradigma elaborado por ésta, haciendo especial mención al rol de las regiones y las autonomías locales italianas en materia de cooperación descentralizada.

Además, siguiendo el ejemplo de la práctica española en lo referente a la imprescindible incorporación de los derechos humanos en el accionar de la Cooperación Internacional al Desarrollo, se plantea la urgente extensión de la misma a la práctica del resto de los países.

Finalmente, a modo de conclusión, se pretende reflexionar sobre aquellas temáticas que más se destacan a lo largo de los diferentes *papers* del presente manual. Asimismo, se intenta remarcar los aspectos que consideramos más inmediatos para poder gestionar la cooperación internacional de un modo más eficaz, en beneficio de nuestra sociedad y nuestra región.

# Módulo I



# La cooperación internacional

Nicolás Socas\*  
Odile Hourcade\*\*

## 1. Introducción

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

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

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

---

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

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

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

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

## **2. Consideraciones conceptuales**

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

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

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

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

## 2.1. Definición

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

## 2.2. Desambiguación sobre la base de los *actores*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

2 Adaptado [www.observ-ocd.org/QueEs.asp](http://www.observ-ocd.org/QueEs.asp) al 23/06/2008.

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

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

### Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes

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

### 2.3. Desambiguación sobre la base del fin

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

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

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

4 Adaptado de [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar) al 23/06/2008.

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

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

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

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

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

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

ración del Milenio<sup>6</sup> (actualmente 192), convenida en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, abarcan grandes temas, como combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Lo que caracteriza estos objetivos es que dentro de cada uno de ellos fueron establecidas una o más metas, cada una con indicadores cuantificables, además de haber sido establecido un plazo definido para su cumplimiento: el año 2015 para la mayoría de ellos.

Los objetivos de desarrollo del milenio son ocho:<sup>7</sup>

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

6 Disponible en [www.un.org/spanish](http://www.un.org/spanish) al 23/06/2008.

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

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

7. Garantizar la sostenibilidad del medioambiente

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

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

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

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. La cooperación descentralizada: el nuevo paradigma**

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

8 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2005. Disponible en [http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDC%20BOOK\\_SP\\_new.pdf](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MDC%20BOOK_SP_new.pdf).

9 Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007. Disponible en [www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf).

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

#### 4.1. El paradigma asistencialista

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

Otro de los elementos explicativos es el que señala Álvaro Coronel<sup>10</sup> en un trabajo que busca analizar la evolución de la cooperación al desarrollo. En el mismo, el autor señala la preponderancia de la teoría de la modernización como sustento teórico de las iniciativas que pretendían alentar el desarrollo de los países rezagados. El supuesto básico era que las ayudas oficiales lograrían suplantar la falta de inversiones productivas en los países subdesarrollados, para estimular una modernización que se daría de forma lineal, reproduciendo modelos que habían demostrado ser exitosos en los países más desarrollados. En la práctica, esto se traducía en cuantiosas transferencias de recursos económicos

---

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

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

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

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

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

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

## 4.2. Contexto en el que emerge el nuevo paradigma

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

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

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

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

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

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

---

11 Ver Mahbub ul Haq. *El paradigma del desarrollo humano*, disponible en [www.desarrollohumano.cl](http://www.desarrollohumano.cl).

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

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

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

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

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

---

<sup>13</sup> Ver Enríquez, Alberto y Ortega, Manuel. *Cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios*, disponible en [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org).

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

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

Con el fin de la Guerra Fría emerge un nuevo sistema internacional, caracterizado por nuevas tendencias, actores y modos de relacionarse entre los mismos. Se consolida el fenómeno de la globalización y la tradicional distinción entre “alta” y “baja” política<sup>14</sup> comienza a hacerse cada vez más difusa con la complejización de la agenda global y la redefinición del concepto clásico de seguridad.

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

---

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

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

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

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

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

---

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

### 4.3. Internacionalización de los entes subnacionales

En el presente apartado intentaremos analizar uno de los fenómenos que han permitido y alentado la cooperación descentralizada; estamos haciendo referencia a la internacionalización de las entidades subestatales. Con el fin de poder avanzar en su estudio, comenzaremos aclarando que en el presente trabajo se le dará al término *entidades subestatales* el significado que María del Huerto Romero<sup>16</sup> atribuye al mismo, el cual incluye:

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

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

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

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

cas”,<sup>18</sup> lo cual está íntimamente relacionado y se asemeja bastante a otros términos que son de uso diario y que intentan dar cuenta del mismo fenómeno, como ser “diplomacia municipal”, “diplomacia de las ciudades” y “paradiplomacia”, entendido éste último como “el involucramiento de los gobiernos subestatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o provisorios (*ad hoc*), con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional”.<sup>19</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

## **5. La cooperación descentralizada: principales características**

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

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

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

---

<sup>23</sup> María del Huerto Romero. Op. cit.

<sup>24</sup> Enríquez, Alberto y Ortega, Manuel. Op. cit.

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

### 5.1. Concepto

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

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

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

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

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

## 5.2. Naturaleza

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

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

## 5.3. Actores

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

---

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

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

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

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

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

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

---

27 Ver [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org) al 23/06/2008.

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

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

#### 5.4. Modalidades, tipologías e instrumentos

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

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

---

29 Ver [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org) al 23/06/2008.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

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

solo factor la consolidación de una relación, ya que por lo general se conjugan varios al mismo tiempo para dar origen a los vínculos descentralizados. Santiago Sarraute Sainz y Hervé Théry<sup>32</sup> hacen un análisis acerca de estos motivos que facilitan la generación de vínculos entre ambas regiones y destacan, en primer lugar, los lazos históricos que provienen de la época de la colonización europea en América Latina; ejemplo de esto es el caso de Portugal, cuyas relaciones son en su mayoría con Brasil.

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

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

## 6. Consideraciones finales

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

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

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

### Sitios web

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

## **Módulo II**



# Cooperación internacional para el desarrollo sustentable

Juan Mulieri\*  
María Inés Paz\*\*

## 1. Introducción

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, conocida como “Cumbre de la Tierra”,<sup>1</sup> fue un hecho decisivo en el proceso de negociaciones internacionales, ya que materializó un consenso a nivel global sobre cuestiones de desarrollo sustentable y medioambiente. A partir de aquí se plantean nuevos programas y objetivos a nivel estatal y en el ámbito de la cooperación internacional. La visión adoptada comprende un enfoque más amplio y equitativo acerca del desarrollo económico, social y el componente ambiental, en donde se fomenta una producción económica y un comercio internacional con un uso sustentable de los recursos y de protección del medioambiente.

---

\* Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Especialista en Economía Internacional, Integración Regional y Desarrollo Sustentable, con una amplia experiencia comercial y laboral en el campo del comercio internacional.

\*\* Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Experiencia laboral en el tercer sector: diseño y formulación de proyectos sociales y desarrollo de fondos a nivel nacional e internacional. Pasante en Área de Servicios Hídricos y Gestión de los Residuos Urbanos de la Región Emilia-Romagna, Italia. Actualmente desempeña funciones en el área de Relaciones Institucionales de la Secretaría de Cultura de la Nación.

<sup>1</sup> Ver página web de Río+10. [www.rio10.dk](http://www.rio10.dk).

Los objetivos fundamentales de la Cumbre<sup>2</sup> eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras, que sentaron las bases para una asociación mundial tanto entre los países desarrollados y los países en desarrollo como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil.

No cabe duda de que a lo largo de los dieciséis años posteriores a la Conferencia de Río, los principios y objetivos planteados siguen vigentes a nivel mundial, y continúan siendo los principales participantes los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil. El concepto de desarrollo sustentable forma parte hoy en día de la agenda internacional, no sólo en materia de medioambiente, sino también en la lucha contra la pobreza, la equidad social y una producción económica que no dañe los demás ámbitos. A lo largo de este tiempo se incorporaron nuevos actores que promueven un desarrollo sustentable, como las ONGs, instituciones gubernamentales, el sector privado, etc.

Sin embargo, este compromiso de la comunidad internacional fue perdiendo fuerza. En América Latina se encuentra todavía pendiente la plena incorporación de la agenda de Río dentro de los objetivos nacionales. No se observa en la región la implementación de proyectos a largo plazo sobre equidad social, producción sustentable o sustentabilidad ambiental. Los objetivos planteados en 1992 van más allá de la lucha contra el deterioro ambiental y de la protección de la dotación de recursos naturales; implican el incentivo de inversiones hacia los sectores más dinámicos, donde se usen tecnología y procesos de producción limpios, y donde la competitividad sea producto de la acumulación de capital en sentido amplio: humano, social, físico, económico y natural. Para lograr esto, y como punto clave para brindar una viabilidad a este concepto, es fundamental generar una cooperación internacional desde los países industrializados, ya que son quienes generalmente tienen la tecnología y los recursos que posibilitan llevar estos

---

2 Ver página web de Programa 21. [www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm).

objetivos a cabo. Del mismo modo, la necesidad de una responsabilidad común a nivel mundial es primordial para fomentar el crecimiento sustentable, tanto de los países desarrollados como de los que se encuentran en vías de desarrollo.

Por otro lado, resulta también indispensable el fortalecimiento sustancial de los mecanismos institucionales, principalmente para lograr la integración de políticas públicas, la consolidación de un marco regulatorio claro y proyectos estatales que retroalimenten un financiamiento internacional y una inversión privada.

A través del Informe de 1994 “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup> intentó por primera vez generar un análisis global sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases. Aquí se propone una definición ampliada de la seguridad humana, en la que se precisa que ésta supone una preocupación universal por la vida y la dignidad humanas, que sus componentes son interdependientes (en los ámbitos político, social, económico y ambiental) y que los efectos de las principales amenazas que la afectan son de carácter mundial (narcotráfico, terrorismo, degradación ambiental, tráfico de armas, etc.). En este sentido, la noción de seguridad humana se basa en la seguridad de las personas, por lo que se entiende que el desarrollo debe beneficiar a todos.

En definitiva, América Latina se encuentra ante el doble reto de integrarse dinámicamente al mundo globalizado y superar al mismo tiempo la brecha de la equidad, la exclusión y el deterioro ambiental, en conjunto con la coordinación de los distintos actores de la sociedad.<sup>4</sup>

---

3 *Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina* (UNCRD Research Report Series No. 44) (2002). Versiones en español e inglés.

4 Ocampo, José Antonio. *Cooperación interregional para el desarrollo sostenible: desafíos de América Latina y el Caribe*, Nueva York, CEPAL (reunión ECOSOC del 19 de julio de 2002).

## 2. Desafíos del desarrollo sustentable

Desde los distintos estratos de gobierno, tanto municipales como nacionales, el principal desafío que estos enfrentan es diseñar y aplicar un sistema de gestión, capaz de fomentar y conciliar los tres grandes objetivos que en teoría llevarían al desarrollo sustentable. Estos son: el crecimiento económico, la equidad (social y económica) y la sustentabilidad ambiental.

En el Informe Brundtland (1987), la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define el desarrollo sustentable como “... la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.<sup>5</sup> Es decir, bajo estos términos, la Comisión plantea que la protección del medioambiente y el crecimiento económico deben abordarse como una sola cuestión.

En términos más generales, las políticas de desarrollo sustentable afectan tres áreas: económica, ambiental y social. En apoyo a esto, varios textos de las Naciones Unidas, entre ellos el Documento final de la Cumbre Mundial de 2005,<sup>6</sup> se refieren a los tres componentes del desarrollo sustentable (desarrollo económico, desarrollo social y protección del medioambiente) como “pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente”. De este concepto surge la idea de que tanto el plano social como el ambiental tienen el mismo peso que el económico a la hora de establecer las directrices de acción. Por lo tanto, la intención no es competir por cuál de estos aspectos predomina, sino de qué forma se pueden interrelacionar como para generar un resultado satisfactorio y beneficioso para todos los actores involucrados.

Asimismo, la justificación del desarrollo sustentable parte del hecho de que la naturaleza contiene recursos naturales limitados (petróleo, minerales, agua potable, nutrientes del suelo, etc.),

---

5 Traducción del *A/RES/42/187 Report of the World Commission on Environment and Development*. Disponible en [www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm).

6 Ver página web de la Organización de las Naciones Unidas: [www.un.org/spanish/summit2005](http://www.un.org/spanish/summit2005).

susceptibles de agotarse, por lo cual políticas económicas ambiciosas pueden generar efectos ambientales irreversibles.

Es necesario tener en cuenta que el análisis del desarrollo sustentable no tiene que recaer solamente en el análisis del concepto a nivel teórico, sino también en el armado de nuevos proyectos prácticos que integren los tres pilares fundamentales y que generen un sistema funcional entre los mismos. Los obstáculos que tiene el diseño de un proyecto viable entre estos pilares parten de tres aspectos: conceptual, teórico y práctico.<sup>7</sup>

A nivel conceptual, los mayores obstáculos se presentan por la falta de consenso acerca de múltiples interpretaciones que existen sobre el concepto de “desarrollo sustentable”, “equidad” y “sustentabilidad ambiental”. De esta forma, es necesario que los actores participantes coincidan con la definición de cada término, además de los objetivos, medios y resultados que cada uno implica. El concepto de sustentabilidad alude a una renovación continua en el tiempo. Esta característica de temporalidad es inherente al desarrollo sustentable.

En cuanto al aspecto teórico, el principal obstáculo parte de la falta de indicadores para medir el desarrollo sustentable. Es decir que ninguno de los tres pilares puede medirse actualmente con parámetros compatibles entre ellos, ya que no existe un denominador común que permita integrar en el mismo plano los tres aspectos. El crecimiento económico se mide con indicadores económicos, la equidad se determina sobre la base de parámetros sociales y la sustentabilidad ambiental se establece en términos físicos y biológicos. Como consecuencia, cada uno de los tres objetivos se encuentra en diferentes planos de evaluación.

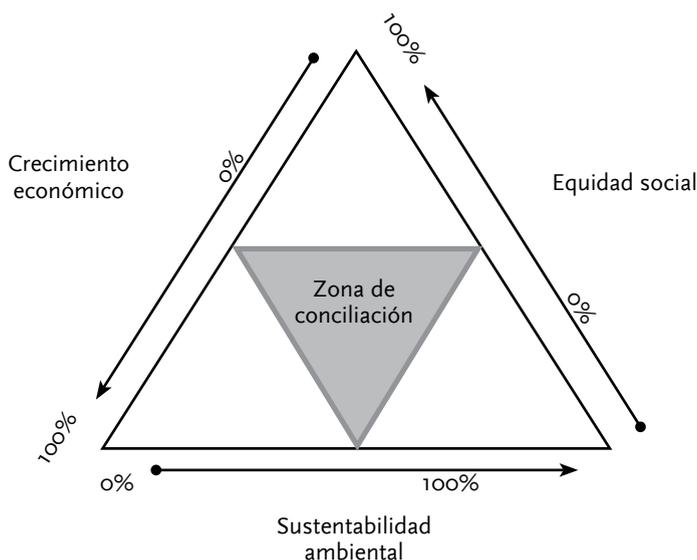
Frente a la imposibilidad práctica de cuantificar los objetivos establecidos por medio de parámetros compatibles, Peter Nijkamp

---

7 Dourojeanni, Axel (2000). *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

plasma teóricamente, a través del “triángulo de Mobius”,<sup>8</sup> un común denominador de medición y evaluación. Cada lado del triángulo representa un objetivo y el área central establece la zona de posible conciliación entre éstos. Así, de manera abstracta, la medida de cada lado equivale al nivel de logro de cada pilar. Como lo establece el siguiente gráfico, dicha zona central equivale a la zona de equilibrio del desarrollo sustentable.

Relación entre aspectos económicos, sociales y ambientales



Fuente: Modificado a partir de Peter Nijkamp, “Regional Sustainable Development and Natural Resources Use”, *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., 26 y 27 de abril de 1990.

Sin embargo, como se comentó anteriormente, todavía no es factible en la práctica alcanzar un plano común entre estos objetivos cuyos logros se cuantifican con medidas diferentes. De

8 Nijkamp, Peter. *Regional Sustainable Development and Natural Resources*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., 26 y 27 de abril de 1990.

todas formas, los intercambios entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental no se producen sólo dentro de una misma área de acción, sino que se producen dentro de una interrelación en diferentes ámbitos, regiones y países. Es aquí donde la cooperación internacional actúa como instrumento de acción para compatibilizar y generar una viabilidad en el desarrollo sustentable. Estos intercambios en ámbitos como tecnología y recursos naturales permiten compensar las diferencias internas de algunos de los objetivos, para lograr un cierto equilibrio.

Más allá de la problemática que surge en los aspectos teóricos y conceptuales, en la práctica el problema de articulación parte de encontrar un proceso de gestión que permita a los actores integrantes tomar decisiones viables para lograr los objetivos buscados en el ámbito económico, social y ambiental. Así, estos objetivos se basan en:

- lograr un crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental;
- idear una forma viable de intercambio entre actores y ámbitos con el fin de lograr un desarrollo sustentable;
- generar una conciencia social de los mismos actores que repudie comportamientos que vayan por fuera del proyecto de acción planteado entre los tres pilares;
- coordinar los medios y determinar los logros a alcanzar.

En el aspecto práctico, el objetivo parte de lograr procesos de gestión destinados a: i) la materialización de las acciones; ii) el intercambio entre actores por medio de transacciones; iii) la incorporación de una visión ambiental dentro de la toma de decisiones.

Resulta importante tener en cuenta que los procesos deben realizarse en forma simultánea. Es fundamental en este punto la participación de los actores y las aspiraciones de éstos dentro de los distintos ámbitos, entendiendo como tales a toda persona que intervenga activa o pasivamente en los procesos de gestión como, por ejemplo, los habitantes, las ONGs, el Estado, los re-

presentantes de entidades privadas, etc., es decir, todo sujeto que ve afectadas sus condiciones de vida. Estos actores deben contribuir a un crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental por medio de la generación de cambios, por ejemplo en la transformación productiva, la prestación de servicios sociales y la conservación de recursos naturales.

Por lo tanto, para lograr un proceso de materialización de las acciones, la secuencia comienza con la identificación de los actores, sigue con la determinación de sus problemas, objetivos y diagnósticos del ámbito, y termina con la identificación de las restricciones y las propuestas de nuevas directrices a través de estrategias y programas de acción.

El logro de la sustentabilidad ambiental es un proceso continuo de incorporación de la dimensión ambiental en las decisiones que se llevan a cabo en todas las etapas del proyecto de desarrollo sustentable, pero en especial a partir de la evaluación y diagnóstico del ámbito. La incorporación de esta dimensión introduce el factor tiempo en la adopción de decisiones. Es decir que establece la duración de recupero del ambiente en la medida en que este se halla alterado por una actividad económica o social.

Dentro del ámbito cooperativo, las transacciones tienen un rol clave en la determinación del equilibrio del desarrollo sustentable, ya que sobre la base de éstas se logran los acuerdos entre actores. Es indispensable que exista cierta fluidez en las transacciones y que las mismas logren un beneficio para los distintos agentes. Sin un beneficio de corto y largo plazo, el proceso de gestión de un programa de desarrollo sustentable no tendría éxito debido a que los agentes no poseerían incentivos para adoptar programas cooperativos y se regirían bajo políticas de libre mercado. Las transacciones serán más equitativas en la medida en que se conozca el valor de los elementos, recursos y productos de un área, así como las ventajas comparativas de las diferentes regiones y recursos que se verán afectados.

Ahora bien, se pueden interpretar las transacciones como una interrelación económica entre los distintos actores, la cual posibilita que el desarrollo de un actor (o sector) beneficie a los demás actores (o sectores). En la medida en que se forme una red entre distintos actores, tanto nacionales como internacionales, cada uno por su lado va a necesitar de los demás para su crecimiento y también se va a nutrir del crecimiento de los otros para su propio beneficio.

Del mismo modo, para que el proyecto de gestión tenga cierta coherencia, es decir, para que las transacciones conduzcan a la equidad, éstas deben darse en un marco de concertación democrática y con un claro conocimiento de los efectos que tiene cada decisión en relación con los diferentes objetivos de los actores participantes. Esto significa que los actores deben ser informados y, a la vez, que deben informarse sobre los efectos de sus decisiones con el fin de que sean adecuadas.

La tecnología es otro factor importante en el proceso de gestión, ya que posibilita implementar, por un lado, procesos productivos limpios que no afecten el medioambiente y, por el otro, permite explotar las ventajas comparativas de cada región. De esta forma, se acentúa el desarrollo productivo de sectores dinámicos en donde anteriormente, por falta de financiamiento tecnológico, no se podía incentivar.

Es en este ámbito donde la cooperación internacional establece la viabilidad de un proyecto de desarrollo sustentable. La cooperación entre países desarrollados y en vías de desarrollo posibilita, en primer lugar, un asesoramiento de los primeros hacia los segundos, en el sentido de implementar mecanismos de gestión satisfactorios y tecnologías avanzadas para el proyecto. Este asesoramiento guía el desarrollo en la medida en que los países desarrollados comparten su *know how* tanto en los procesos productivos como en los procesos de gestión social (estatal y civil) y en la incorporación del ámbito medioambiental. El éxito de un proyecto de desarrollo sustentable no parte de una receta, sino del análisis y funcionalidad de cada uno de los tres pilares dentro de una sociedad.

En segundo lugar, la cooperación internacional implica una responsabilidad de los países desarrollados hacia los países cuyo desarrollo es más limitado. El objetivo surge de lograr bases más equitativas en temas vinculantes como comercio internacional y financiamiento de proyectos para el desarrollo sustentable. De esta forma, retomando el aspecto tecnológico, es fundamental el financiamiento de nuevas tecnologías en los países en vías de desarrollo con el fin de explotar sus ventajas comparativas teniendo en cuenta la dimensión ambiental. Así se logran vínculos más plenos entre la biodiversidad, la biotecnología y el desarrollo sostenible, a partir de mecanismos equitativos de transferencia de tecnología que permitan a los países en vías de desarrollo participar ampliamente en el campo de este mercado emergente.

Aun cuando generalmente es el sector privado el innovador de nuevas tecnologías, el sector público es quien en muchos casos las incorpora por medio de inversiones estatales. Las inversiones privadas usualmente van acompañadas de inversiones públicas, generando éstas últimas cierta seguridad al sector privado. Por lo tanto, un Estado incapaz de realizar inversiones públicas o gobiernos en los cuales la corrupción es generalizada pueden dar lugar también a un sector privado tecnológicamente estancado.

De acuerdo con lo arriba comentado, resulta fundamental indicar la importancia de la participación de las instituciones, principalmente el Estado. Los mecanismos institucionales requieren de un fortalecimiento sustancial, especialmente para lograr la integración de políticas públicas, la consolidación de marcos regulatorios claros y consistentes y un gasto público estable que logre importantes sinergias con el financiamiento internacional y la inversión privada.

Sería ideal que estos programas de desarrollo sustentable partieran de un incentivo estatal. Sin embargo, en el caso en que esto no suceda, los proyectos pueden fomentarse por medio de cualquiera de los distintos agentes, como ser la sociedad civil, las ONGs, el sector privado, etc. Pero aun en este caso sigue

resultando indispensable el apoyo estatal para consolidar las bases de los mismos.

En muchos Estados, el grueso de las políticas ambientales es de carácter reactivo. Las políticas preventivas y de fomento tendientes a incrementar la calidad ambiental vinculada a la competitividad productiva han recibido una atención mucho menor. En este tema tiene un papel más importante la capacidad de las instituciones ambientales para alcanzar las metas trazadas en términos de política ambiental, tanto a nivel transectorial como interregional. Las consecuencias de la fragilidad institucional son particularmente graves cuando se vincula el impacto ambiental con la estructura exportadora y las estrategias económicas nacionales. Los ejemplos más notorios son algunos nuevos temas de creciente importancia en el debate internacional como el cambio climático, la biodiversidad, el comercio de organismos genéticamente modificados, etc.

### **3. Los Objetivos del Milenio y los proyectos de la cooperación internacional y el desarrollo sustentable**

La aprobación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000 comprometió a los países ricos y pobres a unir sus esfuerzos con el fin lograr avances concretos en pos de un mayor desarrollo mundial y de la reducción de la pobreza que aqueja a tantas regiones. En la Declaración, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a alcanzar para el año 2015 los siguientes objetivos: erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medioambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Este último objetivo es el que vertebra los demás, dado que hace hincapié en la necesidad de articulación de todos los actores de la cooperación técnica internacional con

las políticas públicas nacionales para alcanzar el cumplimiento de los demás objetivos. Esta cooperación técnica, como ya se ha mencionado en esta publicación, puede ser bilateral, multilateral o descentralizada.

Para mencionar algunos ejemplos de cooperación técnica entre países de la Unión Europea y América del Sur, en febrero de 2002 se inició el primer proyecto de cooperación técnica entre el Mercosur y Alemania, que se llamó “Competitividad y Medio Ambiente - Fomento de Gestión Ambiental y de Producción más Limpia”.<sup>9</sup>

El proyecto se inscribe en la política de integración regional y contribuye al desarrollo sustentable del sector productivo en el Mercosur, y atiende a la reducción de la contaminación ambiental. Su meta es apoyar a pequeñas y medianas empresas (pymes) para mejorar su desempeño ambiental, así como incrementar su competitividad a través de una gestión ambiental adecuada y de métodos para una producción más limpia y eficiente.

Por el lado del Mercosur, para la ejecución del proyecto colaboraron los organismos ambientales nacionales de los Estados parte, es decir, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.

En mayo de 2004 se inició la fase de implementación del proyecto, que se amplió en función de los resultados de la fase de orientación, que continuó con el título resumido “CyMA” - Competitividad y Medio Ambiente. Sin embargo, se han reforzado los aspectos prácticos de eco-eficiencia empresarial en el marco de una visión más integral de producción y consumo sustentabilidad.

Por otra parte, desde mediados de los años 90 el Mercosur dispone de un órgano ambiental, el SGT N° 6. El medioambiente es un campo donde se plantea de forma muy clara la necesidad de disponer de políticas y estándares comunes, tanto por razones internas de un bloque regional como por los mercados externos,

---

9 Ver en la página de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Ministerio de Salud y Ambiente, [www.ambiente.gov.ar](http://www.ambiente.gov.ar).

cuyo acceso depende en muchos casos del cumplimiento de requerimientos ambientales cada vez más exigentes. Por lo tanto, el SGT N° 6 promueve la coherencia de políticas ambientales y de desarrollo productivo o de competitividad de acuerdo con el desarrollo sustentable.

La meta principal a quienes se dirigen los esfuerzos del proyecto son las pymes, las cuales constituyen un factor decisivo para el desarrollo sustentable del Mercosur, en tanto son fuentes de empleo e ingresos para gran parte de la población. En definitiva, son cruciales para el progreso económico y social.

Sin embargo, las pymes en su totalidad contribuyen también, en medida considerable, a la generación de problemas ambientales, sea en forma de contaminaciones o en forma de uso ineficiente y desperdicio de materia prima, energía y otros recursos. Mientras que las grandes empresas generalmente tienen los medios para cumplir con los desafíos de CyMA, las pymes generalmente carecen de personal capacitado, de experiencias e informaciones necesarias, así como de una oferta apropiada en asesoría externa a precios adecuados.

Además, a nivel de los Estados parte se han identificado actores clave que participan en actividades del Proyecto o colaboran en las instancias público-privadas de producción más limpia. Entre ellos figuran organismos gubernamentales relacionados con la industria o el desarrollo de pymes, cámaras y federaciones empresariales, organismos de apoyo o institutos técnicos especializados (como por ejemplo, centros de producción más limpia, etc.).

El programa recibió la financiación de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) y estuvo pensado para apoyar tanto las actividades conjuntas (a nivel regional) como las que se ejecutan —en gran medida paralelamente— en cada país, y en el intercambio entre los países. Dicho financiamiento consiste en aportes directos, sobre todo asesoría de largo y corto plazo, incluyendo a cuatro expertos nacionales (uno por país) así como capacitación del

personal de la contraparte. El carácter no financiero sino técnico de la cooperación alemana ha permitido desarrollar junto con el SGT N° 6 un modelo innovador de ejecución que responde al carácter intergubernamental de las estructuras del Mercosur, con una presidencia rotativa y la participación equitativa de cada uno de los Estados parte.

Por otro lado, se llevó a cabo un Proyecto de Fortalecimiento al Desarrollo Productivo Comunitario<sup>10</sup> de 2002 a 2005 en la localidad de Ingeniero Juárez, en Formosa. Las organizaciones u organismos que formaron parte del proyecto son la Asociación Civil Comunidad Aborigen Barrio “COM’LEC” y la Agencia Japonesa de Cooperación (JICA). Dicho proyecto tuvo por objetivo el mejoramiento de la condición de vida de la población de la comunidad toba mediante el uso sustentable de recursos naturales. Algunas de sus actividades fueron: capacitar a la comunidad aborigen de la etnia toba en Ingeniero Juárez en diferentes aspectos, como las capacidades de autogestión, el manejo sustentable de recursos naturales, la producción de plantines forestales, prácticas silvopastoriles (a escala piloto), cría y manejo de ganado, producción de leche, producción sustentable de carbón vegetal, huertas familiares, apicultura y artesanía.

En el Departamento de Huiliches, en Neuquén, se implementó un proyecto de desarrollo sustentable para las comunidades indígenas de Chiuquilihuín y Aucapán.<sup>11</sup> Este proyecto tuvo una duración de tres años y recibió financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (MAE). Las organizaciones que formaron parte del proyecto fueron Ricerca e Cooperazione (Italia), el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) como contraparte local y otros entes como el Gobierno de la Provincia del Neuquén, la Administración de Parques Nacionales (APN), la Universidad Nacional del Comahue (Asentamiento Universitario San Martín), el Programa Social Agropecuario (PSA), la Secretaría

---

<sup>10</sup> Para mayor información, ver [www.ngo-jica.org.ar](http://www.ngo-jica.org.ar).

<sup>11</sup> Para mayor información, ver [www.inta.gov.ar/bariloche](http://www.inta.gov.ar/bariloche).

de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el Proyecto Forestal de Desarrollo.

El proyecto nace a partir de la urgencia de buscar soluciones a las graves situaciones y riesgos en que se hallan las poblaciones de las comunidades seleccionadas. Esta situación está determinada por la carencia de respuestas en la cultura tradicional a los problemas que les está planteando el aumento de la población, los modelos de producción inadecuados, las modalidades y recursos socioculturales poco eficaces para una acción eficiente y el deterioro de los recursos naturales.

Dicho proyecto tuvo como objetivos principales aumentar los niveles de ocupación y los ingresos de las familias por medio del uso racional de los recursos naturales y la diversificación de las actividades económicas, resolver el problema de la gestión del agua en las comunidades, mejorar el manejo de los pastizales naturales y el sistema ganadero, implementar planes de manejo sostenible del bosque y fortalecer la capacidad de gestión de las comunidades.

La estrategia de cómo llevar adelante la intervención parte de la base de que, para enfrentar esta problemática, es necesaria una intervención que promueva acciones sistémicas que superen los enfoques disciplinarios o temáticos introduciendo conceptos y metodologías tendientes a potenciar las capacidades de los involucrados. Por este motivo se planteó una acción coordinada entre las comunidades y las instituciones locales de diversas incumbencias.

Estos son sólo algunos ejemplos de la voluntad de los países de enfrentar de manera conjunta los desafíos de la globalización, y donde además éstos se encuentran inmersos en un proceso de integración que no son sólo acciones conjuntas en materia económico-comercial, sino que se lo debe ver como un proceso político que toma en cuenta también sus impactos ambientales y sociales.

## 4. La situación medioambiental en la Argentina

De acuerdo con los diagnósticos y las investigaciones que ha llevado a cabo la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, los principales problemas ambientales de nuestro país tienen que ver con el deterioro de los suelos, la degradación de pasturas, la destrucción de los bosques, la pérdida de biodiversidad genética y eco-sistémica, el avance de la frontera agropecuaria y la alteración de sistemas hidrológicos. Además, las sequías y las inundaciones son la principal causa de pérdidas de cultivos en el país, y afectan directamente a la población en general.

La cooperación internacional en materia medioambiental tiene lugar en Argentina a través de una variedad de instrumentos y actores. Además de la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE, las agencias multilaterales (tales como el PNUD) y bancos de desarrollo (fundamentalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) suministran fondos y asistencia técnica para proyectos y acciones ambientales en el país. El gobierno japonés, a través de JICA, lleva a cabo acciones de cooperación en asuntos ambientales que incluyen becas, intercambio de expertos y financiamiento de infraestructura y equipamiento. Las actividades involucran a los gobiernos nacional y supranacional, ONGs y comunidades indígenas.

Según señala Gilberto C. Gallopín, “... los problemas más graves de contaminación se concentran en el complejo fluvial industrial que une las ciudades de Rosario, Buenos Aires y La Plata y en varios centros urbanos del país”.<sup>12</sup>

En el caso de las pymes argentinas, les resulta muy complicado en términos de costos poder adecuarse a las tecnologías ecoeficientes en sus sistemas de producción. Como indican Bercovich y López, “... las PYMES se encuentran fuertemente concentradas geográficamente (en los grandes centros urbanos: Buenos Aires

---

<sup>12</sup> Gallopín, Gilberto C (2004). *La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros*, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, p. 37.

y Conurbano, Córdoba y Rosario) y, además, han tenido muy bajo coeficiente de inversión por décadas –particularmente en los últimos años, signados por coyunturas recesivas–, se puede suponer que su impacto ambiental es considerable. Además, muchas pymes pertenecen al circuito informal, por lo que su actividad contaminante está fuera de todo control y es, por lo tanto, presumiblemente alta”.<sup>13</sup> Pese a esta situación, indican que de todas maneras se han logrado ciertos avances en la incorporación de algunos elementos de la gestión ambiental en las pymes argentinas. Se han introducido algunas tecnologías de “producción limpia” y se han hecho ciertos esfuerzos en la eficiencia del uso de los recursos.

Las motivaciones que llevan a las pymes a generar mejoras en este sentido se deben a varios factores: la presión que ejerce la regulación o legislación local, la presión de las organizaciones de la comunidad –especialmente las ambientalistas– y, además, seguir ciertas normas de responsabilidad social empresaria (RSE).

Bercovich y López señalan, además, que muchas pymes se han dado cuenta de que mejorar la gestión ambiental puede traer beneficios en sus prácticas productivas y que no implica un aumento de los costos de operación. En palabras de los autores, “superando la antinomia gestión ambiental versus reducción de costos”.<sup>14</sup>

## 5. Conclusiones

En esta nueva era económica, social, ambiental e institucional se plantean imperativos procesos de cooperación internacional para el desarrollo sustentable tanto a nivel global como regional. En este sentido, lo regional permite articular las realidades nacionales con las prioridades globales, contribuyendo además a

---

<sup>13</sup> Bercovich, Néstor y López, Andrés (2005). *Políticas para mejorar la gestión ambiental en las pymes argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales*, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, p. 25.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 27.

la construcción de consensos a partir de problemas compartidos tanto por la proximidad geográfica como por la similitud de las tradiciones institucionales. Asimismo, facilita el intercambio de experiencias e información entre pares mediante la aplicación de enfoques multisectoriales, lo que permite la conformación de redes de expertos, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, con el fin de compartir buenas, exitosas y creativas prácticas y políticas de sistemas de gestión.

La estructura actual de la institucionalidad ambiental en las diferentes regiones deberá ser objeto de un proceso de reforma que comience por fortalecer el papel de las comisiones regionales como entidades vinculadas estrechamente a diversos mecanismos gubernamentales e intergubernamentales para lograr una integración y/o cooperación regional y subregional.

Los programas de cooperación para el desarrollo sustentable tejidos por intereses comunes son una manera asociativa, dinámica, flexible y versátil de compartir las fortalezas, aprovechar las oportunidades y estar cohesionados ante las amenazas. Estos grupos de actores actúan a modo de nodos y se constituyen en función de necesidades concretas y motivaciones genuinas, para lograr de esta forma el beneficio colectivo a través de transacciones entre ellos.<sup>15</sup>

Frente a la necesidad de reforzar la capacidad colectiva del sistema de Naciones Unidas para responder a los retos del desarrollo sustentable, el ámbito regional tiene el desafío de encontrar un espacio singular de cooperación que permita mayor coherencia entre los organismos intergubernamentales, tanto regionales como subregionales, y limitar superposiciones a través de acuerdos de coordinación y mecanismos de programación conjunta que superen el enfoque fragmentado del desarrollo económico, social y medioambiental. El fin es establecer conexiones más estrechas entre las organizaciones subregionales y nacionales así como con las multilaterales de financiamiento. En el caso del desarrollo sustentable, se han dado intentos graduales por aplicar una visión de

---

15 Notas de Fabio Márquez, Buenos Aires, 2008.

este tipo, entre otras cosas, en el manejo de ecosistemas comunes a varios países y de cuencas hidrográficas compartidas.

En este contexto, sería posible fortalecer considerablemente la cooperación interregional como una de las dimensiones más prometedoras para el desarrollo sustentable. La complejidad de las sociedades de la región y las variadas características socioculturales de la geografía de nuestro país y del Mercosur nos obligan a actuar de manera local sin perder el contacto con lo global.

El Estado en sus diferentes niveles, la legislación ambiental de cada país y la cooperación internacional deberían sentar las bases para que, cada vez más, tanto pymes como empresas multinacionales tengan en cuenta los principios del desarrollo sustentable. Esto no quiere decir que las empresas —ya sean pequeñas, medianas o grandes— no sean rentables, sino, por el contrario, que el desarrollo económico vaya de la mano del cuidado del medioambiente. De esta manera lograríamos conseguir reforzar el triángulo que relaciona de manera armónica el crecimiento económico, la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD) (1997). *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos mediante objetivos*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense y CEDEAL, Madrid.
- Bercovich, Néstor y López, Andrés (2005). *Políticas para mejorar la gestión ambiental en las PYMES argentinas y promover su oferta de bienes y servicios ambientales*, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL.
- Boni, A. y Ferrero, G. (1997). *Introducción a la cooperación para el desarrollo*, Valencia, Asociación Valenciana de Ingeniería sin Fronteras.
- Dourojeanni, Axel (2000). *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.

- Gallopín, Gilberto C. (2004). *La sostenibilidad ambiental del desarrollo en Argentina: tres futuros*, Santiago de Chile, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL.
- Jiménez González, Claudia G. (1996). *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F.
- López, Andrés (1996). *Competitividad, innovación y desarrollo sustentable*, Buenos Aires, IDRC, DT22.
- Morán, Alberto E. y Gustavo F. Bianchi (2005). *Toma de decisiones ambientales: apuntes para un marco conceptual y metodológico*, Cátedra UNESCO Cousteau Ecotecnia, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires.
- Nijkamp, Peter. "Regional Sustainable Development and Natural Resources", *World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington D.C., 26 y 27 de Abril de 1990.
- Ocampo, José Antonio. *Cooperación Interregional para el desarrollo sostenible: desafíos de América Latina y el Caribe*, Nueva York, CEPAL, (reunión ECOSOC del 19 de julio de 2002).
- UNCRD Research Report Series No. 44 (2002). Seguridad Humana y Desarrollo Regional en América Latina.

## Sitios web

- Metas del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>
- Naciones Unidas (Documentos) <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>
- Naciones Unidas (Summit 2005) <http://www.un.org/spanish/summit2005/>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. <http://www.ambiente.gov.ar/>
- Programa 21 <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>
- Report of the World Commission on Environment and Development. A/RES/42/187 <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>
- Rio+10 <http://www.rio10.dk/>

# Desarrollo rural y seguridad alimentaria en América Latina

Cristiano Maugeri\*

## 1. Introducción

El presente artículo se propone analizar la condición actual del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria en América Latina y, en particular, en Argentina, prestando especial atención a las oportunidades de cooperación en el sector.

El primer apartado está dedicado a un análisis general, en el que se subraya la relevancia que el continente ha tenido en los mercados internacionales debido a sus particularidades climáticas y a la disponibilidad de tierras. El análisis de las balanzas comerciales nos indica, además, que el continente sigue manteniendo este *primato* a pesar de que los cultivos están dedicados más a la exportación que al abastecimiento de la demanda interna. Asimismo, se analiza la importancia de la agricultura en términos de PBI.

En el segundo apartado se analiza la relación entre el sector rural y la pobreza, donde se deja entrever la paradoja del continente: producciones de bienes agrícolas que casi alcanzan el 20%

\* Láurea en Economía y magíster en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Universitá di Bologna-Alma Mater Studiorum. Especialista en Desarrollo Rural y Agrocombustibles. Pasante en la Agencia de Naciones Unidas para los Alimentos y la Agricultura - FAO (Food and Agricultural Organization), Roma-Italia. Colabora como analista internacional y experto de las Américas en revistas y agencias de noticias (*Equilibri*, *Mate Amargo*, etc.), en donde ha publicado varios *papers* y *dossiers* en temas referidos a las relaciones comerciales Norte-Sur y sobre el desarrollo de los agrocombustibles en el continente.

de las necesidades mundiales combinadas con altos niveles de pobreza en las zonas rurales. Está presente en este caso también un análisis de datos y una reflexión sobre los diferentes instrumentos metodológicos que las diferentes organizaciones utilizan para medir la pobreza.

El tercer apartado se dedica más profundamente a la seguridad alimentaria. Los análisis publicados cada año por la CEPAL y la FAO por medio de la iniciativa “América Latina sin hambre” han registrado importantes avances hacia una disminución de la población afectada por el hambre, aunque cabe destacar que describe la situación en países en los que antes no se registraban problemas de este tipo –entre ellos Argentina–.

En consecuencia, el capítulo siguiente es un análisis de la situación en la Argentina.

Finalizada esta parte analítica, el *paper* prosigue en la búsqueda de razones, de las respuestas a la pregunta: ¿puede un continente que produce alimentos padecer el hambre? En mi opinión, la respuesta se encuentra más allá de los límites territoriales del continente, en las políticas proteccionistas de la Unión Europea y de EE.UU. Mientras el capítulo anterior busca las razones en el tiempo, el capítulo siguiente profundiza más en la actualidad, analizando las posibilidades para el continente derivadas de los biocarburantes.

Finalmente, en la conclusión surgen las propuestas, con el análisis de las mejores políticas a nivel nacional que están siendo implementadas (el caso de Brasil) y las necesidades a nivel regional. En particular se subraya el rol positivo que la cooperación internacional puede llegar a tener y el rol fundamental de los procesos de integración regional.

## **2. Importancia de la agricultura en América Latina**

Las ventajas comparativas de tipo natural han hecho de América Latina una subregión largamente considerada como

productora y exportadora de recursos naturales. Este rol en los mercados internacionales ha sido afectado por las políticas proteccionistas que EE.UU. y Europa han puesto en marcha, en tiempos diferentes pero con iguales resultados: modificar, de manera ficticia, las tendencias de la división internacional del trabajo. Las economías que hasta la mitad del siglo pasado eran importadoras de mercancías agrícolas de América Latina, en muy poco tiempo se han convertido en competidores internacionales. Este fenómeno tiene una línea de continuidad con el legado colonial, dado que produce una conversión de los cultivos alimentarios en cultivos de bienes destinados a la exportación. Hasta el día de hoy este fenómeno es evidente.

Si observamos las balanzas comerciales de productos agrícolas de cada país notaremos que la soja, en todas sus variantes, es el producto que, en la mayoría de los casos, resulta el más producido; esto sucede en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay. Mientras tanto, otros países han mantenido la estructura agrícola que la dominación colonial les había impuesto; es así como el café verde sigue siendo una de las principales fuentes de exportaciones agrícolas de países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú. En tanto otros países, principalmente de Centroamérica, están ligados al azúcar y a las frutas tropicales. El resultado de estas políticas ha sido el aumento de la debilidad en términos de seguridad alimentaria debido a la necesidad de importar todos aquellos bienes destinados a la producción de alimentos. Si observamos las importaciones de la mayoría de los países del continente notaremos que casi todos importan trigo, maíz y arroz.<sup>1</sup>

A pesar de las distorsiones de los mercados internacionales, la cantidad de recursos y la disponibilidad de tierras hacen de América Latina un área que todavía se sitúa entre los mayores exportadores y productores mundiales de productos agrícolas. América Latina representa el 23% de las tierras agrícolas, el 31%

---

<sup>1</sup> Datos FAOSTAT.

de las fuentes hídricas, el 23% de los bosques y el 46% de los bosques tropicales de todo el mundo. El tamaño de sus bienes naturales inevitablemente nos hace notar cuán importante sigue siendo la agricultura y, asimismo, cómo el progreso del sector rural sigue representando un eslabón fundamental en la cadena de desarrollo de la región.

Cada país, como es evidente también en este sector, cuenta con sus particularidades. En efecto, la agricultura resulta ser más o menos importante. Si en países como Paraguay, Haití y Guatemala la agricultura representa más del 20% del PBI nacional, en otros apenas supera el 10%, como en Argentina; en algunos casos un poco más, como Bolivia con el 14,5% o Colombia con el 14%; diferente es la situación en los países productores de petróleo, como México y Venezuela, donde el aporte al producto nacional no supera el 4%.<sup>2</sup>

Sin embargo, si en algunos casos la cuota del producto interno que deriva de la agricultura es reducida, cuando observamos la cuota de exportaciones que deriva de productos agrícolas nos damos cuenta de la importancia que representa este sector. Sin tener en cuenta los países exportadores de petróleo, la cuota de productos agrícolas exportados oscila entre el 9% en El Salvador hasta cuotas superiores al 60% en países como Panamá, Paraguay y Uruguay. En el medio encontramos también países con una estructura industrial más desarrollada respecto a otros, como por ejemplo Argentina, con el 51%, y Brasil con el 32% de las exportaciones provenientes de la agricultura.<sup>3</sup>

Entonces, la agricultura no representa, sobre todo en algunos países, el sector que más aporta al PBI, pero sí es, en la mayoría de los casos, el sector que logra una mayor inserción de las economías latinoamericanas en los mercados internacionales. En suma, teniendo en cuenta también aquellos países en que la agricultura no es un sector fundamental de sus exportaciones, podemos

---

2 Datos Banco Mundial.

3 Datos CEPAL.

establecer que las exportaciones agrícolas representan, al día de hoy, cerca del 20% de las exportaciones totales de la región.<sup>4</sup>

En este contexto internacional, la región ha mantenido una posición más o menos estable, con una oscilación entre el 15% y el 17% de las exportaciones globales, experimentando una pequeña reducción durante los años 80 y deteniéndose en alrededor del 20% de los mercados de *commodities* debido a la pérdida de mercado de otros países, particularmente los de África.

En definitiva, a pesar del hecho de que América Latina es clasificada por el Banco Mundial como una economía urbanizada, la agricultura sigue siendo el sector que, más que cualquier otro, no solamente tiene una importancia fundamental, sino que es el área de actividad económica que más puede impulsar el desarrollo de la región.

Debido al cálculo de sus potencialidades, el Banco Mundial ha mostrado que en América Latina el crecimiento de la agricultura aporta más al incremento de la economía no agrícola que viceversa.<sup>5</sup> Estas razones han vuelto a poner el desarrollo rural en el centro de las agendas políticas, sobre todo porque cualquier estrategia política de desarrollo que quiera lograr efectos en los principales problemas de la región, como crecimiento estable y equilibrado y distribución equitativa del ingreso, no puede dejar de considerar el sector rural como elemento central.

### **3. Sector rural y pobreza, un inseparable binomio**

A pesar de los datos citados, la importancia que el sector representa en las economías de la región no se corresponde con un desarrollo socioeconómico adecuado de las áreas en cuestión. Al contrario, hacia 2002 las tres cuartas partes de los po-

---

4 Exportaciones totales que en los años 70 alcanzaban niveles superiores al 40%.

5 Ver Dirven, M. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 9.

bres en los países en desarrollo vivían en áreas rurales,<sup>6</sup> lo que hace que la mayoría de los mismos dependa, directa o indirectamente, de la agricultura.

La FAO ha calculado que, al día de hoy, más de 900 millones de personas viven en condiciones de malnutrición y, según lo dicho frente al Parlamento Europeo por el director de la agencia de las Naciones Unidas, Jacques Diouf, el 4 de noviembre de 2008, este número superará los 1.000 millones al comienzo del nuevo año.<sup>7</sup> Obviamente la gran mayoría se encuentra en países en desarrollo, en los cuales, a la vez, las peores condiciones en términos de ingreso per capita y acceso a los bienes alimentarios se encuentran en las zonas rurales.

En el caso de América Latina, el Banco Mundial señala que cerca del 37% (65 millones) de los pobres vive en áreas rurales. En este caso nos encontramos con algunas diferencias metodológicas. Si los datos estadísticos agregados nos dan una cifra cercana al 24%, utilizando la definición de ruralidad de la Organización de la Cooperación y Desarrollo Económico,<sup>8</sup> la cifra alcanzaría el 42%. En algunos países, como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú, más del 70% de la población rural vive en condiciones de pobreza. De todas maneras, en términos generales y tomando en cuenta la metodología utilizada por la CEPAL,<sup>9</sup> la incidencia de la indigencia en la población rural es mayor que su contraparte urbana en todos los países de la región, sin excepción alguna.<sup>10</sup>

Lo cierto es que en muchos casos existe una rara relación que demuestra que cuanto más depende un país de su sector agrícola, más pobres son las zonas rurales y, como veremos en el próximo párrafo, hasta llegan a padecer graves niveles de subnutrición.

---

6 Ver World Bank (2007). *Agriculture for Development*, Washington DC.

7 FAO (2008). *The State of Food and Agriculture 2008*, Roma.

8 La OECD define la población rural como aquella que vive en zonas en que la densidad es inferior a 150 habitantes por km<sup>2</sup> y más de una hora de viaje a las principales ciudades, o sea, aquella con más de 100.000 habitantes.

9 Ingreso inferior a 0,75 US\$ diarios, necesidades básicas insatisfechas.

10 Dirven, M. Op. cit., p. 17.

Aunque los datos producidos por las Naciones Unidas<sup>11</sup> prevean que en el futuro próximo la población urbana superará la rural, hasta el día de hoy es la gente que vive en los campos la que padece las peores condiciones de vida. A pesar de la mayor o menor consideración académica de la metodología utilizada, la población rural es una parte importante de la población latinoamericana. Datos del Banco Mundial evalúan que, en algunos países, la cuota de población empleada en el sector rural supera el 30%. Hablamos de países como Bolivia (37%), Costa Rica (39%), Ecuador (38%), El Salvador (41%), Guatemala (54%), Haití (62%), Honduras (54%), Nicaragua, Panamá y Paraguay (43%), República Dominicana (41%). Aunque estén clasificados como economías más desarrolladas, los casos de Brasil y de Argentina no son muy diferentes. Si cada uno ve ocupado respectivamente el 17% y el 10% de la población total en el sector rural, la pobreza que padece la población rural en estas zonas alcanza el 45%, en el caso de Brasil, y el 32% en el caso de Argentina.

Nos encontramos entonces frente a un fenómeno difícil de explicar: ¿puede una región que vislumbra en la producción agrícola uno de los sectores más importantes de la economía, producir y exportar bienes alimentarios y al mismo tiempo originar pobreza y hasta, como veremos, hambre?

---

11 Observando las dinámicas de la población asistimos a una general disminución de la población rural en América Latina, aunque sea una disminución aparente y en términos relativos porque la población rural se reduce frente a un aumento de la población total. Si en 1950 más del 50% de la población total de América Latina trabajaba y vivía en zonas rurales, estas mismas serán poco más del 10% en 2050, pasando de 98 millones sobre un total de 168 en el post Segunda Guerra Mundial a 87 millones sobre un total de 769 millones previstos al final de la primera mitad del siglo en curso. Esto, más que una reducción de la población rural, nos indica un fuerte aumento de la concentración urbana. Si en 1950 la población concentrada en las zonas urbanas correspondía a una cuota cerca del 40% –69 millones sobre 168–, en 2050 esta misma cuota abarcará el 88% de la población total incluyendo 683 millones de personas sobre un total de 769. En este caso es importante registrar nuevamente una diferencia de metodología usada en el cálculo. Como nos hace notar el *paper* publicado por el BID-INTAL en 2007, a menudo se clasifica como urbana a la población que reside en ciudades pequeñas, con más de 2.000 - 2.500 habitantes. Naciones Unidas, Department of Social Affairs/Populations Division, *World Urbanization Prospect. The revision 2007*, Nueva York, 2007.

## 4. Pobreza y seguridad alimentaria en las zonas rurales de América Latina

La pobreza produce diferentes efectos y costos sociales, pero el que más nos interesa desarrollar es la inseguridad alimentaria, y más aún en el caso de América Latina donde, como hemos visto, se concentra una cuota cercana al 20% de los mercados de bienes agrícolas-alimentarios del mundo; lo que genera una evidente paradoja: hambre en una región que exporta alimentos.

La cuestión de la alimentación y de la seguridad alimentaria necesitaría de análisis adecuados y de abordajes más amplios, estableciendo, por ejemplo, todos los matices que la palabra hambre incluye y que oscila entre el hambre aguda hasta el hambre potencial, pasando por el hambre crónica y oculta. Sin embargo, no es este el lugar más adecuado para hacerlo. Nos limitaremos entonces a utilizar parte de la definición que la FAO utiliza para clasificar la “seguridad alimentaria”, o sea “... aquella condición en que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos para satisfacer sus necesidades nutricionales al fin de llevar una vida activa y sana”. Es evidente entonces que, utilizando este principio, en muchas zonas de la región existen y persisten personas que padecen hambre, aunque sea a diferentes niveles.

Ahora, ¿cuáles son las condiciones en América Latina? Al respecto, los datos más precisos son los establecidos por la CEPAL,<sup>12</sup> la cual registra que en el bienio 2001-2003, mientras la producción regional de alimentos excedía las necesidades de proteínas y calorías en un 30%, se registraban 52,4 millones de personas sin acceso suficiente a alimentos (alrededor del 10% de la población y de las cuales 9 millones son niños menores de 5 años). A su vez, la FAO confirmaba este dato en 2007.<sup>13</sup> Sin embargo, no es correcto tomar en cuenta

---

12 A diferencia del Banco Mundial, que usa el límite de 2 U\$\$ diarios como límite de la pobreza extrema, la CEPAL utiliza el costo de la canasta básica por persona y clasifica como pobres a todos aquellos que no ganan bastante, mensualmente, para cubrir el costo de una canasta básica alimentaria.

13 Ver FAO, *The state of food and agriculture 2005*, Roma, 2005.

un dato agregado porque las condiciones, como siempre, difieren. Si observamos los datos país por país, nos damos cuenta de que existen condiciones extremadamente diferentes, que oscilan entre la situación alarmante de Haití, con el 46% de la población subnutrida, pasando por otros 6 países que cuentan con porcentajes de subnutrición superiores al 20% de la población nacional (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Bolivia), mientras que los demás oscilan entre el 3% de Argentina, el 15% de Paraguay y el 18% de Venezuela. Estas cifras sirven no solamente para calcular la cantidad de población que vive en condiciones de acceso dificultoso a bienes primarios, sino especialmente para subrayar nuevamente en qué medida la inequidad de la distribución de la tierra y recursos sigue afectando en el continente y, además, de cuán poco lugar han ocupado las políticas de reducción del hambre en las agendas gubernamentales hasta el día de hoy.

Una vez más, la inequidad se evidencia analizando cuáles son las categorías de personas que sufren de desnutrición. Además de las personas concentradas en las zonas rurales, como ya se ha visto, encontramos también niños, mujeres, minorías étnicas, personas con bajo nivel educativo, etc. Las políticas de reducción del hambre significan entonces no solamente trabajar para que ninguna persona sufra por la dificultad de acceso a los alimentos básicos sino, en términos más generales, políticas de inclusión social. Esta es probablemente una razón más que dificulta no sólo la concreción del número reducido de proyectos políticos existentes en la materia, sino también aquellos concernientes a la cooperación internacional en dicho ámbito.

Sin embargo, no todas las cifras son negativas, dado que se han evidenciado algunos avances en los últimos tiempos. La FAO, en 2006, ha registrado que la población afectada por subnutrición en el continente ha disminuido entre los comienzos de los años 90 y el comienzo del nuevo siglo, pasando de 59,4 millones a 52,4 millones, o sea: del 13% al 10% de la población total y acercándose al cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6,7% de subnutrición para 2015).

Esta tendencia, no obstante, no es uniforme. La disminución mayor se registra en América del Sur, donde se redujo en casi 5 puntos porcentuales (de 14% a 9%). En cambio, en muchos otros países este porcentaje ha aumentado. Tal es el caso de Haití, Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala y, en definitiva, en el conjunto de casi toda América Central, donde ha habido un aumento de 3 puntos porcentuales, pasando del 17% de población subnutrida al 20%, y afectando entonces a más de 7 millones de personas. Obviamente, la mayor incidencia de estos fenómenos en alza se encuentra en las zonas rurales. En las zonas de montaña de Centroamérica y en el área andina, países como Perú y Ecuador registran altas tasas de desnutrición crónica. Bolivia es el país con más altas tasas de población afectada por dificultades alimentarias. Sin embargo, hubo también importantes desempeños y avances en países como Brasil y Perú.

En conjunto, respecto de los objetivos de la reducción del hambre para 2015, hay 10 países que están progresando hacia el cumplimiento de estos, pero al mismo tiempo, como nos hace notar el reporte de la iniciativa “América Latina sin hambre”, en 4 países que no solían tener problemas de este tipo (Argentina, Costa Rica, Panamá, Venezuela) el estado nutricional de los niños se está deteriorando.<sup>14</sup> De todas maneras, lo que uniformemente se encuentra en las publicaciones de este organismo es que, a pesar de las diferentes épocas, la agricultura sigue siendo vital para conseguir alimentos, ingresos y empleo.<sup>15</sup>

## 5. La pobreza rural en la Argentina

A pesar del rol que ocupa en el contexto agropecuario internacional, Argentina mantiene altos niveles de pobreza, la cual está altamente concentrada en los sectores rurales. El Fondo para la Agricultura de las Naciones Unidas calcula que a pesar de

---

<sup>14</sup> Ver FAO, *¿Es posible una América Latina sin hambre en 2025?* Documento de trabajo, Roma, 2007, p. 9.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 10.

las mejoras, la incidencia de la pobreza sigue siendo mucho más alta que en la etapa anterior a la recesión de 2001.<sup>16</sup>

En este marco, la subsistencia de la población rural es de tres tipos: la actividad agrícola en predio propio, el trabajo agrícola fuera del predio y la combinación de los dos anteriores, que abarca casi el 65% de la población rural. Los que más padecen la pobreza son los pequeños productores rurales que no tienen acceso al mercado, al crédito o a la asistencia técnica. La pobreza rural está principalmente concentrada en el noroeste, donde casi el 50% de la población rural vive por debajo de la línea de pobreza. Por su parte, en la región patagónica la pobreza rural incide en un 30%, y en las regiones de Cuyo y de las Pampas la incidencia oscila entre el 30 y el 18%.<sup>17</sup> Aunque en el curso del presente trabajo se haya tratado de subrayar varias veces las diferencias entre los países, en Argentina, como en el resto del continente, la pobreza rural se debe a la falta de acceso a los recursos productivos: tierra, crédito, conocimiento técnico, etc.

En definitiva, esta carencia es la que se debería revertir por medio de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, más precisamente aquellos que tienen una incidencia más directa en la población rural.

## **6. Las razones de los problemas de alimentación en la región**

Claramente, las principales causas de la subnutrición en el continente no se encuentran en la falta de capacidad para producir alimentos. De hecho, la región cuenta con algunos de los mayores productores y exportadores mundiales de bienes agrícolas y además, toda la región en su conjunto resulta ser amplia-

---

<sup>16</sup> La agencia Inter Press Service señala en una nota de mayo de 2008 que la tendencia a la disminución de la pobreza se ha invertido durante el año en curso como resultado de la inflación. Disponible en [www.ipsnotizie.it/nota.php?idnews=1187](http://www.ipsnotizie.it/nota.php?idnews=1187).

<sup>17</sup> Datos IFAD.

mente superavitaria. Es evidente entonces que existe una parte de la población que trabaja y se enriquece con el comercio de bienes agrícolas y otra parte que no cuenta con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en los mercados ni a los recursos para poder producirlos. La dificultad de acceso a los bienes es entonces el primero de los problemas que producen la inseguridad alimentaria. Otra causa, relacionada con la precedente, la encontramos en el peso que las exportaciones agrícolas ocupan en el PBI de cada país: aludimos a la producción de bienes agrícolas exclusivamente para exportaciones. Fenómeno este para nada novedoso dado que, por ejemplo, la producción de café proporcionaba a países como Colombia más del 70% de los ingresos nacionales hasta muy pocos años atrás. Ecuador contaba, durante los 80, con más del 80%<sup>18</sup> de sus exportaciones y, por ende, de ingreso de divisas al país en productos tales como plátanos, cacao y café. Las dos causas recién citadas son consecuencia directa del legado colonial. La concentración de tierras y las producciones destinadas al abastecimiento de las necesidades de los países colonizadores siguen produciendo efectos hasta el día de hoy.

Estos efectos tienen una razón de empeoramiento mucho más cercana en el tiempo; nos referimos a las políticas proteccionistas que EE.UU. y Europa han impulsado para proteger a sus productores rurales. Como se aludió al comienzo de este trabajo, pasada la Segunda Guerra Mundial Europa se encontraba en evidentes condiciones de dificultades económicas y, como una de las secuelas de esta, en el medio de una de las peores carencias de alimentos. Estas fueron las razones que impulsaron la política agrícola comunitaria, instrumento que, más que otro, ha permitido que los efectos de las políticas internas europeas repercutieran en el exterior. Por medio de este instrumento Europa ha pasado de ser importador a exportador neto en muy pocos años, y entonces convertirse en competidor de produc-

---

<sup>18</sup> Rouquié, A. (2004). *América Latina. Introducción al extremo Occidente*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 81.

tos agrícolas y alimentarios. Además, ha permitido garantizar a toda la población europea un acceso seguro a bienes alimentarios, alcanzando entonces aquel fundamental objetivo que era la seguridad alimentaria, y además ha garantizado una asistencia digna a las personas, siempre en menor número, que se habían quedado a vivir en el campo.

Pero los beneficios se detienen dentro de las fronteras europeas, debido a que su política agrícola ha generado, sobre todo en los primeros treinta años, una espiral de sobreproducción que ha encontrado salida solo en los mercados internacionales por medio de las subvenciones a las exportaciones. Un mecanismo por el cual la comunidad pagaba a los productores que exportaban los excesos de producción la diferencia existente entre los precios de los mercados externos y los mercados internos que, obviamente, eran mucho más altos y de esta manera no padecían oscilaciones. El efecto inmediato ha sido una reducción de los precios internacionales de algunos bienes.

Pero si bien aparentemente es una buena solución que los precios de bienes primarios sean bajos y por ende accesibles, en realidad no es así. Esto ha determinado una paulatina reducción de intereses, y entonces de inversiones, disminuyendo los incentivos hacia una agricultura competitiva. La atención hacia la agricultura como instrumento del desarrollo económico se ha ido concentrando otra vez en aquellos productos más útiles para las exportaciones y menor importancia ha sido dedicada a la agricultura de subsistencia. Productos que si, por un lado, permiten un ingreso de divisas, por el otro reducen la autonomía alimentaria.

La necesidad de concentrarse en producciones destinadas a las exportaciones ha sido nuevamente estimulada por las organizaciones financieras internacionales durante los años 80 y 90, y se basaba sobre el principio de que, por medio de los productos agrícolas excedentes –con los cuales Europa y EE.UU. inundaban los mercados internacionales– los precios de los bienes primarios se iban a mantener bajos y accesibles. Según este principio,

entonces, no tenía sentido seguir produciendo maíz o arroz, sino aquellos productos que el mercado necesitaba, como café o azúcar y, el día de hoy, soja. Las previsiones de los organismos financieros resultaron exactas por mucho tiempo. De hecho, los mercados de bienes agrícolas no han mostrado grandes oscilaciones en los últimos años, lo que pasa es que nadie se había detenido a calcular el riesgo que esto podía llegar a producir. Observando las exportaciones agrícolas de la mayoría de los países de Latinoamérica hemos visto cómo estas se concentran en aquellos sectores que resultan ser más interesantes en los mercados internacionales. Esta dinámica ha ido cambiando productos, pero el principio ha quedado igual. Si en el libro de Rouquié citado antes, cuya primera edición salió a comienzos de los años 80, estos productos eran café, azúcar y cacao, aunque ahora algunas producciones han cambiado, siguen abasteciendo los mercados internacionales. Tal es el caso de la soja que, por ejemplo, reúne países diferentes, como es el caso de Paraguay y Argentina.<sup>19</sup> La misma Argentina, originariamente el granero del mundo, se está convirtiendo junto a Brasil en uno de los mayores países productores de semillas de soja gracias a la rentabilidad del sector y las inversiones de los últimos años. Si observamos que Brasil, al comienzo de los años 60, contaba con el 1% de la producción global de semilla de soja y que Argentina en aquel entonces ni siquiera contaba con una producción considerable a nivel internacional, no podemos más que asombrarnos al descubrirlos, respectivamente, como el segundo y el tercer país en orden de magnitud de exportaciones mundiales,<sup>20</sup> con una cuota que supera el 30% del mercado internacional.

Café, azúcar y soja son, al día de hoy, las producciones a que la mayoría de países se dedican, y esto implica que la mayor parte de los productos destinados al consumo de necesidades básicas son importados y sus precios oscilan impidiendo en algunos casos la posibilidad de acceso. Los efectos de la dominación

---

19 Datos: Economist Intelligence Unit.

20 Datos: FAO.

colonial no desaparecen con la llegada de la autonomía. Sin embargo, algunas políticas que los países occidentales producen hasta amplifican estos efectos y hacen más difícil la salida de estos problemas. La falta de instrumentos políticos y de unidad regional ha impedido, hasta el día de hoy, a todo el continente encontrar instrumentos útiles que pudieran ser gastados en las contrataciones internacionales, sobre todo aquellas comerciales, y esto ha producido una ulterior dependencia. Sin embargo, al día de hoy se está presentando una gran oportunidad para el continente. Oportunidad que lleva consigo muchos riesgos y que podría llevar también beneficios, si es manejada correctamente. Esta oportunidad, como veremos, se llama agrocarburos.

## **7. Los agrocarburos, ¿una solución o un problema más?**

Como hemos visto, los últimos años han estado signados por la aparición de algunas nuevas producciones destinadas a los mercados exteriores, como es el caso de la soja. Las mismas han sido impulsadas por las posibilidades de su utilización en algunos procesos tecnológicos innovadores. De este modo surge lo que se conoce como biocombustibles o, mejor denominados, agrocarburos.<sup>21</sup>

Las oscilaciones del precio del petróleo han revelado la existencia de proyectos que, por años, se habían quedado esperando el momento justo para salir a la luz. La precariedad reciente de los mercados energéticos ha subrayado la necesidad de una alternativa útil e inmediata. Exactamente por esta razón, un reporte publicado por el BID evidencia que no solo las inversiones en energías renovables en 2010 pasarán de menos de veinte mil a más de cien mil millones de dólares por año, sino que casi el 20% de éstas han sido anunciadas en el sector de los agrocarburos.<sup>22</sup> Además,

21 Se decidió nombrarlo de este modo —en lugar de biocombustible— para prescindir del prefijo “bio”, el cual le otorga una connotación “estrictamente ecológica”, debido a que ésta se encuentra fuertemente cuestionada.

22 Ver Garten Rothkopf for IADB (2007). *A blueprint for Green Energy in the Americas*.

cabe aclarar que el área considerada más importante para el desarrollo de esta tecnología es justamente América Latina.

Varias razones hacen de América Latina el continente más importante en el desarrollo de los carburantes derivados de productos de la tierra. La primera es la cantidad de tierra disponible; ningún otro continente en el mundo tiene tanta tierra sin cultivar o cuya producción puede ser destinada a otros tipos de cultivos menos tradicionales. En este caso, además de tener la mayor experiencia en ese sector, Brasil es el país que más posibilidades posee en desarrollar el sector a niveles industriales. En segundo lugar, las potencialidades del continente se esconden detrás de las materias primas necesarias para producir derivados de la gasolina. Aquí hay que distinguir entre bioetanol y biodiesel. Si el primero es el más usado en las Américas debido a la derivación directa de la caña de azúcar o del maíz, el segundo es el más usado en Europa y deriva de otros tipos de *commodities*, uno de las cuales es la soja. Sin embargo, ni EE.UU., que utiliza maíz para producir etanol, ni la UE, que utiliza el biodiesel, tienen una capacidad suficiente de tierras arables y destinables a estas producciones, cosa que hace del continente latinoamericano un natural productor de bienes cuyo destino es la producción energética.

Pero ¿cuáles son las perspectivas de los agrocarburantes? Dada la volatilidad del petróleo en los últimos meses, es probable que la demanda de agrocarburantes siga subiendo, por lo menos para evitar oscilaciones tan grandes como las actuales. El Programa Alimentario Mundial de las Naciones Unidas (PMA-WFP) calcula que en los próximos tres años la demanda de carburantes alternativos subirá más del 170%. Del mismo modo, los objetivos que los EE.UU. y la UE han establecido para alcanzar una cuota cercana del 20% de la capacidad energética para 2020 empujarán los precios hasta niveles muy elevados.

Ante este escenario, en los próximos años asistiremos muy probablemente a un aumento progresivo de las inversiones en el sector. Ahora bien, ¿qué implicaciones podría tener esto? Es

evidente que la mayor demanda implica un aumento de los precios y, entonces, de las posibilidades de ganancia. Esto producirá inversiones que, en algunos casos, podrían significar el desarrollo de infraestructuras, mayor ocupación, una mejora de todas las industrias del agro, etc.

En tal sentido, países normalmente aislados de los mercados internacionales podrían encontrarse ante un aumento de sus exportaciones, lo cual implicaría un aumento del ingreso de divisas en sus economías, que en muchos casos significa una mayor estabilidad económica, además de una reducción de la dependencia del petróleo que muchos padecen y que, dadas las dificultades económicas, son una razón más que impide el desarrollo económico.

Sin embargo, ¿cuáles serían las repercusiones sobre la seguridad alimentaria? Y, por el contrario, ¿sería ésta una solución a los problemas relativos a la pobreza, en especial la pobreza rural, o bien produciría un empeoramiento de la situación? Lamentablemente, estas preguntas no tienen respuestas precisas. La reducción de la pobreza por medio de la explotación de los recursos naturales, dada la configuración extractiva que las economías latinoamericanas heredaron en sus mayorías de la época colonial, nunca ha sido una vía segura.

Por el contrario, el descubrimiento de recursos naturales, en la mayoría de los casos y sobre todo en los países más pobres, ha agravado la situación. En algunos casos se puede presentar la condición que los estudiosos definen como *dutch disease*, condición según la cual el aumento de exportaciones, gracias a los recursos naturales recién descubiertos o en este caso la potencialidad de producir un producto agrícola particular, producen un aumento del valor de la moneda que elimina la ventaja determinada de una moneda débil y, por ende, impide el desarrollo de los demás sectores.

En efecto, si por un lado aumentan las exportaciones del bien indicado, por el otro se hacen más débiles los demás sectores. Dicho fenómeno se verifica especialmente en países que

no han visto grandes logros socio-político-económicos. Este retraso de la política y de las condiciones sociales podría incluso producir un aumento de las desigualdades debido a un control de los negocios por medio de las clases o elites hegemónicas del país. En este caso, obviamente no hablamos de un recurso como puede ser el petróleo o el gas natural, por citar algunos, sino de la producción y la exportación de productos menos tradicionales, lo que implica que algunos países, como los de Centroamérica, serían incapaces de exportar etanol en lugar de simple caña de azúcar, o sea, desarrollar una estructura industrial paralela a una estructura rural. Probablemente en estos países las condiciones quedarían iguales y hasta, en algunos casos, empeorarían.

Diferente es el caso de los países más desarrollados a nivel económico y político del continente, como por ejemplo Brasil, donde una estructura industrial competitiva involucraría las inversiones convirtiéndolas en avances tecnológicos.

Sin embargo, esto no significa que la población rural de Brasil, que como en muchos otros países del continente vive en condiciones de pobreza, podría encontrar una solución en esto. Lo que sí es cierto es que tendría mejores oportunidades de ser involucrada en la producción industrial del etanol en lugar de continuar siendo simple mano de obra campesina, y entonces ingresar en aquella parte de la población que vive, más que de la agricultura, de la agroindustria.

Diferente y mucho más grave es la cuestión relativa a la seguridad alimentaria. Lo que es sí es cierto es que el aumento de las inversiones, de los precios y de los intereses internacionales hacia los carburantes derivados de los productos alimentarios, aumentará el valor de estas producciones, disminuyendo al compás las áreas dedicadas al cultivo de bienes destinados a la alimentación. Este es un fenómeno que ya hemos observado analizando los efectos que las políticas de producción para las exportaciones han producido. Sin embargo, en este caso, este

fenómeno se produciría sin ninguna certidumbre de que los precios de los alimentos se mantengan bajos; por el contrario, la posibilidad de que vayan aumentando es evidente.

En este contexto, antes de retirarse y dejar su posición, Jean Ziegler –sociólogo helvético y hasta el año pasado Relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación– ha solicitado que el proceso de producción de los agrocarburos se viera suspendido para permitir una correcta y profunda evaluación de los riesgos que derivan directamente de la producción de agrocarburos, a saber: monocultivos, explotación excesiva de las tierras, uso excesivo de fertilizantes, etc.,<sup>23</sup> circunstancias que podrían determinar un aumento de las causas de la malnutrición en el mundo, cosa que es bastante bien ilustrada si se observa por ejemplo el mercado internacional del arroz que, según la CEPAL,<sup>24</sup> ha pasado de cotizar menos de US\$ 290 por tonelada en enero de 2006 a los casi US\$ 490 en enero de 2008. Lo mismo ha sucedido con las cotizaciones del maíz, que en enero de 2006 valía poco más de US\$ 100 por tonelada, y que a comienzo de 2008 era cotizado a más de US\$ 220.

En la peor de las hipótesis, el análisis de Ziegler nos muestra un aumento de los flujos migratorios desde el sur hacia el norte y, en el caso de Latinoamérica, probablemente un aumento de los fenómenos de urbanización que las mayores ciudades del continente ya conocen muy bien. De todas maneras, creemos que el ejemplo que mejor nos muestra los riesgos y lo paradójica que puede llegar a ser la producción de energía en base a productos alimentarios es que, actualmente, para producir 50 litros de carburantes son necesarios cerca 200 kg de maíz, o sea lo que consume una persona durante un año.

La natural consecuencia de todo esto es que, una vez que aparecen cultivos que generan más ingreso, los productores orientarán sus esfuerzos hacia tales cultivos. Haría falta enton-

23 UN (2007). *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, New York.

24 Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, México.

ces establecer límites y políticas claras al respecto, pero ¿cuántos países tienen la fuerza institucional de resistir a la masa de inversiones que se delinean en el horizonte? Personalmente creemos que sería importante que los límites al desarrollo de este sector vinieran a nivel regional. Los gobiernos, junto a los modelos de integración regional que se han ido desarrollando en el continente en estos años, deberían ocuparse de imponer límites y políticas claras que tiendan al desarrollo, sobre todo de las comunidades más aisladas y que más padecen estas condiciones.

Ante una situación como la que se está presentando, necesariamente deberían surgir políticas de cooperación regional a nivel institucional que traten de resolver estas problemáticas y fortalecer el poder que de la posesión de materias primas podría derivar. En consecuencia, creemos imperioso llevar a cabo una cooperación internacional que aborde las cuestiones del desarrollo rural y alimentaria, para a su vez contrarrestar el éxodo del campo a las ciudades y los flujos migratorios del sur al norte.

## **8. Éxitos y fracasos en la resolución de los problemas de la pobreza rural y de la seguridad alimentaria: ¿por dónde viene la salida?**

A nivel global, todos los datos de las agencias que monitorean el fenómeno de la subalimentación y del hambre nos demuestran que, hasta el día de hoy, no ha habido grandes avances, sino más bien retrocesos. Del mismo modo, las publicaciones especializadas nos indican que el hambre no es más un fenómeno exclusivo de las áreas rurales sino que, debido al abandono del campo por parte de la población rural a pasos agigantados, está abarcando también las áreas urbanas. En América Latina, como hemos visto, algunos avances hacia la erradicación del hambre han sido cumplidos. Sin embargo, el continente sigue siendo el caso más paradójico debido a sus potencialidades agrícola-alimentarias, en donde persisten

graves condiciones de dificultad de acceso a bienes primarios. Entonces, ¿de dónde puede provenir una solución?

En primer lugar, estas circunstancias necesitan ser incluidas en el tope de las agendas políticas nacionales. En particular nos referimos a la seguridad alimentaria. En muchos casos la reducción de la pobreza y la erradicación del hambre son tratados como objetos de especulación en las campañas electorales y que se resuelve después con simples políticas asistenciales. De hecho, las iniciativas gubernamentales cuyos objetivos se centran en la reducción de la pobreza existen en todos los países del continente. Sin embargo, la mayoría de éstas se limitan a la transferencia de efectivo que, a pesar de tener una utilidad evidente en el corto plazo, no representa la solución del problema sino un costo perpetuo para toda la comunidad, dado que no provee una ayuda efectiva para que los indigentes puedan salir de su situación, sino que los mantiene en la mismas condiciones sociales.

Una importante ayuda a nivel nacional que podría determinar la continuidad de las políticas en contra de la pobreza sería la inserción del derecho a la alimentación en los ordenamientos jurídicos nacionales. En esta dirección se mueven algunos países del continente. De hecho, "... la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social [...] alimentación adecuada [...] para mantener una vida saludable y activa"<sup>25</sup> ha sido insertada jurídicamente en Brasil, en Guatemala y Ecuador, mientras que en Argentina una resolución ministerial incorpora una referencia al derecho a la alimentación. El reconocimiento jurídico, aunque no represente una garantía y pueda parecer una simple cuestión de forma, es un paso importante hacia la erradicación de la pobreza, dado que incluye en el ordenamiento jurídico personas que en algunos casos ni siquiera existen para la ley.

En este contexto, muchos países, como Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay Nicaragua y otros, están avanzando y demostrando

---

25 FAO-Iniciativa AlyC sin Hambre, *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe* 2008, p. 4.

la prioridad que este argumento ha ido adquiriendo en las agendas políticas de los gobiernos. Aquí se puede vislumbrar lo que podría ser un primer paso para el abordaje de estas problemáticas.

Entre las iniciativas exitosas al día de hoy, no podemos dejar de mencionar a Brasil. No solamente por los éxitos parciales alcanzados a nivel nacional sino porque está impulsando este modelo a otros países de la región por medio de la cooperación regional. Cristina Rocha, Secretaria Ejecutiva de la implementación del derecho a la alimentación en Brasil, durante la conferencia de la FAO sobre el derecho a la alimentación<sup>26</sup> ha presentado datos según los cuales en los últimos años 14 millones de personas han salido de la pobreza extrema en su país. La desnutrición crónica ha pasado de afectar del 13% al 7% de la población total, mientras que en el nordeste, la zona más pobre del país, la reducción ha sido más significativa todavía, pasando del 22% al 6%.

Lo exitoso de estos datos no es simplemente la reducción de la cantidad de personas que no tienen acceso a alimentos, sino la manera en que ha sido desarrollada incluyendo una serie de acciones que van desde las ayudas directas y asistenciales ya conocidas, hasta el fortalecimiento de comedores escolares en donde los productos que los niños comen provienen de producciones familiares que garantizan tres comidas diarias a más de 42 millones de niños. La inclusión de la producción familiar no es poca cosa, dado que en 2008 se cuentan en Brasil más de 200.000 mil pequeñas empresas agrícolas que abastecen las necesidades escolares.

Dado su carácter de política social a largo plazo, consideramos que ésta podría ser una buena manera para contrabalancear el peso de la agroindustria que, sobre todo dado los efectos generados por los biocarburantes, llegará a ser mucho más fuerte determinando el riesgo de la desaparición de las empresas agrícolas de tipo familiar que ya en estos años han padecido duros golpes; además, las consecuencias impulsan la debilidad alimentaria y empujan a

---

<sup>26</sup> *Right to Food Forum*, Roma 1-3 octubre, 2008.

la población rural a emprender migraciones hacia las ciudades, aumentando el peligro de una ulterior urbanización sin trabajo, lo cual es un fenómeno típico de las ciudades en los países en desarrollo.

Asimismo, cualquier acción destinada a la reducción de la pobreza rural y el acceso a la alimentación no puede dejar de considerar fundamental el soporte que pueden brindar diversos proyectos de cooperación internacional específicos en la materia. Estas iniciativas necesitan, sin embargo, de grandes inversiones económicas debido al hecho de que, si el fin es erradicar estos problemas y no sólo reducirlos, se resuelven con políticas sociales y, por ende, con un aumento importante del gasto público. No obstante, se vuelve a correr el riesgo de que se produzcan, una vez más, flujos de dinero por medio de préstamos “interesados”. Del mismo modo, la crisis financiera, que ya en muchos países se ha transformado en recesión, reducirá la ya pequeña cuota de PBI que los países desarrollados destinan a aquellos otros en desarrollo.

Junto a esto, los avances que la experiencia de los biocarburantes arroja estimulan las consideraciones dominantes de que muchas veces la cooperación internacional no es más que un mero instrumento de política exterior. Esto significa que las ayudas humanitarias o los préstamos permitirían a los países acreedores ganar posiciones importantes en los nuevos mercados energéticos. Todo esto podría permitir la llegada de inversiones disfrazadas de ayudas.

En efecto, un papel importante debería jugarse entonces a nivel regional, como ya se ha dicho, y junto a ésta, a través de las variadas herramientas que ofrece la cooperación multilateral. En este marco, entre las iniciativas regionales y multilaterales que están siendo impulsadas por algunos países y agencias internacionales se destacan: la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre promovida por la FAO a través de un proyecto con el apoyo financiero de España, y la iniciativa regional Hacia la Erradicación de la Desnutrición Crónica Infantil, apoyada por

el PMA, UNICEF y el BID. Ambas han logrado, hasta el día de hoy, importantes éxitos y están impulsando la región hacia el importante objetivo de ser un continente libre de hambre.

Además, estas iniciativas –que encuentran sus impulsores en las agencias internacionales– se dedican a monitorear constantemente el estado de la seguridad alimentaria y nutricional. Uno es el caso de REDSAN, por ejemplo, una red de convenios con instituciones de investigación que se ocupan de profundizar algunos temas del Programa de Seguridad Alimentaria (PESA). El éxito mayor de estas iniciativas es el de mantener alta la atención sobre este problema, llevándolo siempre hacia el tope de las agendas políticas.

Con respecto a la cooperación internacional a nivel regional hay varias iniciativas en curso que superan el paradigma clásico de flujos financieros norte-sur y que mueven las inversiones necesarias adentro de la misma región. Es el caso de Nicaragua, solo para citar alguna, en donde por medio de un programa de cooperación con Brasil se trabaja apoyando el programa Hambre Cero. Otro ejemplo es el de Haití, en donde se está poniendo en marcha un proyecto de cooperación con el gobierno de Chile.

Las iniciativas regionales, junto a la ayuda de las agencias internacionales y el papel que necesariamente deben desarrollar los gobiernos, representan un importante paso hacia la resolución del problema. Sin embargo, hasta que no se produzca en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC-WTO) una solución definitiva en materia de agricultura, estos esfuerzos resultarán ineficaces. Mientras que Europa y EE.UU. sigan financiando sus producciones agrícolas no habrá cambios definitivos en ningún país. La producción subsidiada de bienes agrícolas destinados a la exportación tiene sus beneficios, pero reduce la posibilidad de alcanzar una autosuficiencia alimentaria que permita a todos el acceso a la canasta básica de bienes alimenticios. La seguridad alimentaria es un derecho humano imprescindible y tiene que ser garantizado a todas las personas y en todos los países, mucho

más en aquellos donde la pobreza pesa más y que, por ende, destinan una cuota más grande del propio presupuesto a los gastos alimentarios.

Pero si tantos países en el mundo no pueden hacer otra cosa que esperar las ayudas internacionales, América Latina, actualmente, tiene un instrumento más: las potencialidades derivadas de los agrocarburos. Estas podrían marcar un avance y un cambio importante en las relaciones internacionales y en la cooperación internacional a nivel regional. El papel que cada país juega en el contexto internacional depende del propio poder contractual. Desarrollar una alternativa energética válida no es poca cosa en estos tiempos de inestabilidad energética. La ventaja competitiva que América Latina obtendría puede permitirle avanzar hacia una mayor consideración internacional. Esto, sin embargo, necesita de una gestión concertada y mancomunada a nivel regional, ahora que se está produciendo un cambio en la presidencia estadounidense, ahora que las áreas más industrializadas y desarrolladas del planeta necesitan nuevas fuentes energéticas.

En definitiva, este es el momento de utilizar los instrumentos de la negociación internacional para lograr una mayor cooperación a nivel regional e internacional para erradicar definitivamente la pobreza de un continente que es potencialmente uno de los más ricos del mundo.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Dirven, M. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Roquié, A. (2004). *América Latina, Introducción al extremo occidente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

## Documentos oficiales

- Action Aid, *Cereal Offenders*, Action Aid policy briefing 2008.
- BID-INTAL, Giordano P., Falconi C., Sumpsi J.M., *Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe*, documento especial del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, agosto 2007.
- CEPAL, *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los ODM y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*, Santiago de Chile, Diciembre 2007.
- Iniciativa América Latina Sin Hambre, FAO, *¿Es posible una América Latina sin hambre?*, Documento de trabajo n.1/ Julio 2007, Santiago del Chile.
- Iniciativa América Latina Sin Hambre, FAO, *Pobreza e inseguridad alimentaria en los países sin salida al mar en AL y Caribe: los casos de Bolivia y Paraguay*, Santiago de Chile, 2007.
- Iniciativa América Latina Sin Hambre, FAO, *Comer es un derecho en AL y Caribe, los avances legales y políticos a favor del derecho a la alimentación*, Santiago de Chile, 2008.
- FAO, *Avances y consolidación del marco legal e institucional del derecho a la alimentación en América Latina*, Roma, Julio 2008.
- FAO, *The state of food and agriculture 2002*, Roma, 2002.
- FAO, *The state of food and agriculture 2003*, Roma, 2003.
- FAO, *The state of food and agriculture 2004*, Roma, 2004.
- FAO, *The state of food and agriculture 2005*, Roma, 2005.
- FAO, *The state of food and agriculture 2007*, Roma, 2007.
- FAO, *The state of food and agriculture 2008*, Roma, 2008.
- FAO, *Right to food case study: Brazil*, Roma, 2004.
- Garten Rothkopf for IADB (2007). *A blueprint for Green Energy in the Americas*.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *Preguntas y respuestas más frecuentes sobre los biocombustibles*, San José de Costa Rica, 2007.
- UN, *World Urbanization Prospect. The Revision 2007*, New York, 2007.
- UN, *Trends in Sustainable Development*, DESA, NY, 2008.
- World Bank, *Agriculture for Development*, Washington DC, 2007.

# La cooperación internacional en la promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas

(La atención de las asimetrías regionales,  
un camino hacia la profundización de la integración)

Emb. Félix Córdova Moyano\*

## 1. A modo de introducción

Agradezco muy especialmente la oportunidad que se me brinda de participar en esta obra que anticipo de suma utilidad en el sentido más práctico y concreto del término. Ese es el caso particular de la temática que abordo aquí, que surge de la experiencia concreta de haber servido como diplomático en tres de los cinco países limítrofes del nuestro, y haber trabajado muy intensamente con los otros dos que son Uruguay y Brasil.

Y avanzo esa conclusión sin querer con ello morigerar el riesgo de tratar estos temas desde una perspectiva cuasi académica, que no es lo mío como hombre de acción concreta.

Es que los tiempos de crisis exigen inmediatez en la acción y la imprescindible reflexión hacia el futuro se demora. Sería injusto decir que solo los tiempos que corren —o los últimos años— han estado, en nuestro país, signados por turbulencias sucesivas. Pero no lo es afirmar que en más de cuarenta años de diplomacia, han sido pocos —y muy cortos— los períodos calmos, favorecedores de condiciones adecuadas para pensar el futuro.

\* Diplomático de carrera de la República Argentina. Embajador. Sirvió en Chile, Bolivia y en la misión argentina ante los organismos internacionales en Ginebra. Embajador en Guatemala, Paraguay y director nacional de Integración Económica. Licenciado en Economía, cursó estudios de Sociología del Desarrollo en Chile y el doctorado de Sociología con el Dr. Juan Carlos Agulla en la Universidad de Belgrano. Sus áreas de interés se enfocan en el abordaje a las pymes, el desarrollo regional y las regiones compartidas.

Es más que loable este esfuerzo de ACEP si convenimos en que no hay acción exitosa posible sin un marco de ideas referenciales que la sustenten; por lo que resulta imprescindible –e impostergable– crear ámbitos apropiados para la reflexión que permitan generar y enriquecer ideas, contrastarlas y extraer conclusiones a partir de la discusión y el análisis compartido, y convertirlas en convicción, en su caso, para ofrecer así más y mejores propuestas de acción.

Muy sinceras felicitaciones, entonces, por esta publicación, y por último –lo obvio–, que las reflexiones que siguen solo expresan mi opinión personal, que se origina en el convencimiento de que constituyen un punto de interés de la agenda que podría iluminar caminos para la cooperación internacional sobre bases regionales y así dar algunas respuestas a la extensa lista de cómo se nos propone en esta ocasión inaugural.

## **2. La evolución política de la región: las últimas décadas**

Desde la generalización de la democracia en América en los años 80, las bases de nuestras relaciones con nuestros vecinos transmutaron del conflicto a la cooperación, principio en el que hoy se asientan. Fue en ese ambiente que dimos pasos políticos audaces en el Cono Sur, en favor de una integración amplia y profunda que aspira a alcanzar el estadio mayor previsto en ese proceso, que es el establecimiento de un mercado común pleno: el Mercosur, en permanente evolución hacia ese objetivo.

Propósito, claro está, que podría ser ampliado, como sucedió en Europa cuando los firmantes iniciales del Tratado de Roma de 1957 expandieron en número y en profundidad la Comunidad Económica devenida en Unión Europea. Bien sabemos que esa evolución tiene vaivenes, motivados por las más variadas razones; también sabemos que su superación requiere de diagnósticos precisos y ajustados a la realidad; y, por sobre todo, de una

fuerte voluntad política, siempre necesaria para el diseño, pero insoslayable a la hora de aplicar las políticas que se acuerden para superar las dificultades y concretar las nuevas metas acordadas.

Es claro hoy, para todos los actores de estos procesos, que la integración es un proyecto colectivo que exige en el tiempo mayores niveles de equidad entre los participantes; y que ello obliga a consensuar tramos importantes de su quehacer presente y futuro –inclusive del propio desarrollo–, en tanto lo que se construye –en nuestro caso el Mercosur– supone alcanzar conjuntamente mayores niveles de bienestar y la aceptación paulatina de un destino, cuando menos, parcialmente común.

Aquí es donde corresponde resolver lo que a mi juicio es un falso dilema.

### **3. La integración: ¿es política o económica?**

Claro que es un falso dilema. Pero está a la orden del día enfocar la discusión sobre la evolución del Mercosur en esos términos. Por una parte, es oportuno decir que “la economía es seguramente la más política de las disciplinas sociales”.<sup>1</sup> Y esa cercanía hace más difícil definir con precisión los límites de sus ámbitos propios. Pero también vale la pena recordar que todos los procesos de integración son “políticos” en tanto se originan en decisiones de esa naturaleza, adoptadas al más alto nivel por las autoridades políticas de cada Estado participante.

No hay ejemplos de procesos de integración que no hayan definido en su transcurso, y desde la política, sus alcances y profundidad. Ni tampoco hay casos en los que el hecho fundacional de un proceso integrador no sea considerado histórico y políticamente relevante, por sus integrantes y por los demás miembros de la comunidad internacional. Por ello es de sumo valor iluminar y tratar de desentrañar los contenidos de ese terreno, gris en apa-

---

<sup>1</sup> Martínez, Oscar, diario *Clarín*, domingo 11 de mayo de 2008.

riencia, que demarca la cercanía entre lo político, y lo económico –que le está necesariamente subordinado–, desde cuyo ámbito se da inicio a la integración.

Y allí cabe, a mi juicio, diferenciar en el proceso, los elementos –dícese técnicos (o económicos)– que integran su contenido y tantas veces nos sirven para evaluar su evolución en términos de éxitos y fracasos, de los verdaderos alcances políticos y estratégicos que las partes deciden darle en el tiempo a la profundidad de la integración acordada.

Las críticas que alertan sobre el “economicismo” de la Unión Europea (UE) y lo que describen como baja vocación y gravitación política europea sirven para poner algo de luz en esta discusión. El año pasado, en un apasionante debate sobre la actualidad internacional, fue sorprendente observar la coincidencia entre dos pensadores argentinos –*prima facie*– no afines,<sup>2</sup> quienes señalaron que en la Europa integrada “el mal” de hoy consiste en que el “consumidor” ha sustituido al “ciudadano”. Ello, señalaron, parecería indicar que ese proceso de integración, al quedarse en los éxitos económicos, no se hace cargo de sus responsabilidades en relación con el mundo externo al proceso que, cuando menos, explica parcialmente el propio nivel de bienestar alcanzado. Es bien claro que hacerse cargo de esa responsabilidad solo puede ser fruto de una conciencia ciudadana que, según esos críticos, ha sido hoy sustituida por el consumismo; esa conciencia debería existir –si de asumir esa responsabilidad política se tratara– para poder generar una visión estratégica concertada entre las partes, destinada a definir qué hacer frente al mundo externo, que no es para nada ajeno a lo bueno y lo malo del propio proceso de integración de la UE.

Un ejemplo crítico en ese sentido es la creciente contradicción en la que navega la política migratoria de la UE. Mientras ya es bien sabido que el crecimiento del PBI en la Europa integrada

---

2 Debate Santiago Kovadloff y José Pablo Feinman, moderador Nelson Castro (cierre de la Feria del Libro 2007).

en 2007<sup>3</sup> –y muy probablemente en 2008– solo se explica desde el aporte efectivo de los inmigrantes, crecen en este tiempo de crisis las voces en contra de la inmigración en general, manteniéndose vivo solo el interés en atraer inmigración altamente calificada por vía de condiciones muy favorables que se harían efectivas a través de una “tarjeta azul” exclusiva para quienes reúnan esas calidades.

Vemos hoy que nuevamente las condiciones económicas coyunturales internas y adversas prevalecen, entonces, por sobre toda otra consideración, incluyendo la temática de los DDHH y la cooperación al desarrollo, asuntos centrales de la agenda política internacional y de los Objetivos del Milenio, que se ven relegados a un segundo lugar. Hay una clara responsabilidad compartida entre los países de destino y los países de origen de las migraciones en lograr su efectivo desarrollo, medio básico para posibilitarles a esos países más pobres retener sus poblaciones y hacer gobernables los flujos migratorios a nivel internacional.

Parece entonces que en los países más ricos hay muchos que consideran que su bienestar es absolutamente ajeno a lo que se vive fuera de sus fronteras y no sienten, consecuentemente, ninguna responsabilidad de compartir desarrollo, ni dentro ni fuera, de sus propios territorios integrados.

El Canciller argentino, en la última reunión ALC-UE de Lima,<sup>4</sup> identificó las verdaderas causas de la emigración y afirmó que “... en América Latina se habla de exilio económico...” y “... que en tanto los países pobres, pero muy especialmente los emergentes, no logren cabida para sus productos en el mundo desarrollado, no habrá principio de solución para la migración masiva...”, para enfatizar luego en el principio de la responsabilidad conjunta al indicar que “quienes compartimos este encuentro reconocemos que la globalización

---

3 Estudio de la Caixa de Cataluña: “Razones demográficas del crecimiento del PIB per cápita en España y la UE en el año 2006”; obtenido de [www.caixacat.es](http://www.caixacat.es).

4 Discurso del Señor Canciller Taiana en la reunión ALC-UE, Lima, Perú - 15 de mayo de 2008; obtenido de [www.cancilleria.gov.ar](http://www.cancilleria.gov.ar).

nos impide abordar este tipo de problemáticas unilateralmente. Esto nos lleva a los Estados y a sus gobiernos a asumirnos como co-responsables, tanto en el caso de los países de origen como en los de destino...”.

Reafirma luego otro eje central de la posición de nuestro país en esta materia al enfatizar que “... es imprescindible asegurar la vigencia de los derechos humanos...” y señala que lo que se espera de “... Europa como fundamental socio estratégico, es que oriente sus políticas públicas en cooperar aún más para mitigar las causas que generan el fenómeno migratorio en los países de origen y no en castigar a las víctimas de esta situación”.

Se impone entonces trabajar juntos entre países de origen y destino de los migrantes, solo que sobre una agenda ajustada a la realidad de las causas de las migraciones, como lo propone en forma constructiva y responsable la posición argentina, que considera que el desarrollo no es una construcción solitaria y ajena a la pobreza de los demás y que la emigración no puede ser forzada, y menos por causas económicas de responsabilidad compartida con los países desarrollados que cierran sus mercados; el migrar o no migrar es un derecho a proteger así como el permanecer entre los propios y retornar.

Bien vemos hoy que la visión generalizada en la UE no es esa y que la visión que se impone se puede resumir en la Directiva de Retorno y las nuevas políticas migratorias que se impulsan principalmente en Italia y España, con más visibilidad para nuestros migrantes. Ahora bien, no es solo la UE que sigue ese camino. La crisis financiera generalizada que pone en jaque el desarrollo económico y social general, y muy especialmente el de los países más pobres, ha impactado fuertemente en las políticas migratorias en general y en la visión que se tiene de la relación entre la política y la economía que sobrevolamos en este punto.

En línea con lo expuesto, creo oportuno rescatar aquí un pensamiento de Zygmunt Bauman, sociólogo polaco contempo-

ráneo que juzga inevitable la responsabilidad global y afirma que “por primera vez en la historia el imperativo moral y el instinto de supervivencia marchan en la misma dirección. Durante milenios, para ser fiel a la moral debías sacrificar algo de tu interés. Actualmente, los objetivos coinciden: o cuidamos la dignidad de todos en el planeta, o moriremos todos juntos”. En otras palabras, ya no hay riqueza ajena a la pobreza de otros...

Parecería entonces que el dilema, descrito al inicio de estas líneas, no fuera tal. Pues resulta claro que es la Política –así– con mayúscula no sólo la que le da inicio a la integración como medio para extender la paz en una región y superar un alto nivel de conflictividad, de tensión o fricción, entre vecinos, sino que también es desde la Política que se van definiendo, a lo largo del proceso, los alcances y la profundidad de la integración. Tal el caso de la UE, que en sus inicios contuvo el conflicto franco-germano y que continúa hoy en franca expansión incorporando a los vecinos de los nuevos vecinos, con muy pocas excepciones; o bien el Mercosur, en cuyo contexto se disolvieron las tensiones entre nuestro país y el Brasil; o el NAFTA, que no es ajeno a la necesidad de resolver las fricciones, siempre propias de la vecindad, entre el muy poderoso EEUU y el penetrante México. Y en todos los casos ha sido y será desde la Política que se definirá, desde una visión estratégica, hasta dónde llegarán y qué profundidad tendrán los procesos en marcha.

A mi juicio, es en ese contexto que se enmarcan hoy los nuevos esfuerzos en los que han decidido empeñarse nuestros países para relanzar y profundizar un Mercosur que exige más equidad y nuevos horizontes políticos para darle una voz gravitante a nuestra región en la comunidad internacional. Puntualmente, me refiero concretamente a la creación del FOCEM (Fondos Estructurales del Mercosur) en beneficio de las economías menores, y a las Decisiones CMC 34/06 y 33/07 por las que se propone establecer un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el Mercosur, entendiendo por tales las estructurales y de políticas. Del mismo modo, me refiero a la instrucción impartida por los

presidentes en la Cumbre de Córdoba de 2006 de definir un “Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional”, aún hoy en proceso de negociación.

Recordemos que el Tratado de Roma –y no así el del Mercosur– hacía referencia explícita a la necesidad de “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y sus miembros”. Para avanzar en ello es importante, como se adelantara más arriba, visualizar las implicancias de la vecindad.

#### **4. Sobre el imperativo de la vecindad**

La vecindad impone en forma contundente sus características. Como ya viéramos, es la vía más simple de explicarnos el nacimiento de los procesos de integración del siglo XX, incluyendo el más reciente, el de la integración de México al NAFTA, que explica mejor, desde la perspectiva de la vecindad, que el país más poderoso del planeta se viera impelido a asociar a su vecino México, en vías de desarrollo, pues parecería no haber otra manera de contener –y disolver– la enorme tensión que le generan sus zonas de contacto al sur.

Es que en un mundo globalizado, fuertemente interdependiente, signado por la existencia de una multiplicidad de cuestiones que sobrepasan las fronteras; para un país, sus vecinos no son ni pueden ser neutrales. Se hace entonces necesario superar las fronteras como bordes definitorios y limitantes de la acción de los poderes públicos nacionales y regionales de los países limítrofes, para ampliarlas a las regiones que las circundan. A ello, es cierto, se oponen desde la historia sesgos culturales que es necesario superar, como veremos.

El límite, concepto central en la filosofía y las matemáticas, demarca los territorios de los países y define así la frontera que separa los ámbitos jurisdiccionales respectivos. Pero en el imaginario popular en general y, de manera particular, en el de las

poblaciones que habitan las regiones aledañas de nuestros países, la idea que se tiene de “la frontera”, por sus implicancias, es sumamente negativa. En nuestra América, la herencia hispánica fue imprecisa en sus definiciones territoriales, lo que dio lugar a más de 150 años de conflictos, algunos no resueltos aún. A ello se sumó la natural tensión que produce en esas zonas, el debilitamiento del imperio de la ley y el contacto entre jurisdicciones diversas, con plexos normativos distintos, desarrollos relativos diferentes, con ideas de país dispares y la dificultad de tratar en forma conjunta –pero sobre bases no cooperativas– la vastísima temática de naturaleza transfronteriza. Esta temática es hoy cada vez más visible y cada vez más necesitada de una aproximación consensuada entre países vecinos, como es el caso de lo referido a la salud humana –cómo vacunar en Posadas y no hacerlo en Encarnación–, el de las cuestiones medioambientales –la continuidad de los humedales desde el interior brasileño-boliviano, pasando por Ñeembucú en Paraguay y continuando en nuestro país–, la preservación de la biodiversidad, de los recursos ícticos en los ríos compartidos o las cuestiones vinculadas con la salud animal, imposibles de tratar en forma aislada por cada país vecino; tal el caso de la vieja lucha regional contra el picudo algodonero iniciada en los 90 o la más reciente lucha conjunta contra la aftosa profundizada en 2004.

Con toda su fuerza estas evidencias nos muestran entonces que, entre países vecinos, las relaciones en general, y en particular en las regiones fronterizas, nunca son neutrales. Están necesariamente teñidas por una serie enorme de fenómenos que les son particulares y ponderadas sea por el conflicto en el pasado o por la cooperación en la actualidad democrática e integradora. Las regiones aledañas de los países vecinos se constituyen hoy en sujetos novedosos de múltiples acciones posibles que los poderes públicos involucrados –tanto a nivel nacional como regional– pueden y deben animar, en beneficio de todos los participantes y muy especialmente de las poblaciones locales, en la mayoría de los casos alejadas del poder político central.

Si otrora el conflicto que signaba las relaciones entre nuestros países tenía su reflejo evidente en las zonas de contacto –de fricción– hoy, generalizada la institucionalidad democrática en nuestros países y decididos a realizar un Mercosur para todos, se impone considerar nuestras regiones contiguas –e interiores del proceso integrador– como territorios, no solo capaces sino que necesitados de receptor políticas consensuadas por los gobiernos nacionales, provinciales/estadales/departamentales, municipales y regionales.

Desde la historia, sabemos que toda zona de contacto tuvo siempre una inconmensurable y multifacética vida propia, una enorme energía y un gran potencial que no era aprovechable en un marco de conflicto. Hoy, en un marco democrático, el ambiente integrador genera las condiciones de cooperación imprescindibles para que pueda impulsarse un trabajo conjunto ambicioso y efectivo. Es que los límites que demarcan cada jurisdicción nacional no llegan a dividir –siendo convenciones– lo que desde otras perspectivas nos revela, como se adelantara más arriba, una unicidad insoslayable.

El Chaco, por ejemplo, es un área geográfica, es parte del territorio de tres vecinos, pero también es una eco-región –única e indivisible– desde una perspectiva medioambiental. El trabajo aislado de cada país, en su jurisdicción –que es solo una parte de esa zona única–, sería sumamente riesgoso, cuando no catastrófico. Consecuentemente, actuar en forma juiciosa sobre esa realidad requiere necesariamente de la acción concertada de todos los países que tienen jurisdicción en ese ecosistema.

La vecindad entre países se impone –a una sana comprensión– como una realidad, más allá de la plena vigencia de las jurisdicciones nacionales. Y es esa realidad la que hace necesario un consenso regional imprescindible a la hora de definir programas de desarrollo económico y social en las regiones fronterizas, que incluso pueden poner límites y reorientar –en algunos casos– pro-

yectos propios de uno u otro país en beneficio de sus iniciales destinatarios y del conjunto.

Podríamos concluir entonces que hay una suerte de *imperativo de la vecindad*<sup>5</sup> que nos reclama hoy reflexión para animar una acción conjunta muchas veces insoslayable.

## 5. Acerca de las regiones compartidas

El otro elemento que completa esa ecuación es, a mi juicio, de orden político-práctico, y es una lógica consecuencia del primero. Nos dice que si para un tratamiento eficiente de la problemática que generan las zonas de contacto definibles territorialmente y para su propio bien general un país necesita –en una multiplicidad de casos– de la voluntad concurrente de su vecino, lo que corresponde es que las autoridades respectivas visualicen esas regiones aledañas, a la hora de actuar sobre las propias, rara vez ajenas a sus vecinas, como *regiones compartidas*<sup>6</sup> jurisdiccionalmente por uno y otro país, como lo vimos claramente en el caso del Chaco desde una perspectiva medioambiental.

Así, más allá de lo que cada país resuelva hacer en su territorio, habrá temas en los que necesariamente cada uno deberá tener en cuenta lo que hace el otro, entendiendo inclusive que habrá casos –y muchos– en los que solo podrán lograr los resultados buscados si conciertan eficazmente la acción con su vecino. Se trata de mirar juntos las regiones compartidas –desde una perspectiva satelital–, respetando su unicidad y transformándolas en sujetos

---

5 Imperativo de la Vecindad y Regiones Compartidas: conceptos desarrollados en documentos elaborados en 1992 para la UNESCO –sede Quito, Oficina para las Comunicaciones– por el Consulado General Argentino en Asunción y en documentación interna de sustento para la Cancillería, por la que el Consulado General Argentino en Asunción propone y justifica el Proyecto de Comunicaciones para el Desarrollo de las Regiones Compartidas elaborado con la UNESCO, Argentina-Paraguay, año 1992, así como en el Documento del mismo origen titulado “Contribuciones para la Definición de una Política Regional Fronteriza”, Consulado General Argentino, Asunción, Paraguay, 1991.

6 *Ibidem*.

de políticas activas conjuntas. La lucha mencionada contra el picudo algodonero, nos mostró unidos en territorio paraguayo a los técnicos de los dos países y esa acción concertada y oportuna fue esencial para demorar por más de diez años el ingreso de la plaga a nuestro país. Hoy, haber acordado con nuestros vecinos y sobre iguales bases la lucha contra la aftosa, es absolutamente esencial para preservar de ese flagelo a nuestros respectivos hatos ganaderos, con los consiguientes beneficios para todos los países involucrados. Esa se muestra ya como una vía central para la superación positiva, y para beneficio pleno de las partes, de la tensión que se genera en las zonas de contacto.

Debe propugnarse entonces, entre vecinos, el más alto grado posible de coordinación de políticas regionales específicas, en el marco de los nuevos instrumentos establecidos en el Mercosur antes citados, destinados a promover la convergencia en el horizonte del tiempo, de sus situaciones económicas y sociales relativas en general y en esas áreas –las colindantes– en particular. Debemos entender que nuestros vecinos son también socios en la realización individual de nuestras propias sociedades. En ese contexto es que resulta absolutamente funcional a los intereses propios atender de manera especial las regiones compartidas, visto el rol que desempeñan en un marco integrador, lo peculiar de sus características y las consecuencias que de ellas se proyectan para cada país involucrado.

Esas regiones “comparten” sus problemas, en ellas se genera una cultura y se desarrollan relaciones familiares superadoras de todo límite, viven en un mismo clima y bajo un mismo cielo y, por sobre todo, conviven en una cotidianeidad cara a cara que convierte en comunes, por su inmediatez, los desafíos que enfrentan y, por qué no, su destino. La propuesta es entonces mirar –para hacer– las regiones aledañas entre nuestros países como regiones únicas que compartimos jurisdiccionalmente. Institucionalizar esa visión nos permitirá agregar una tercera dimensión a la acción que podemos desarrollar a favor de esas regiones. Se trata de coordinar y sumar a lo que uno y otro país hagan en su

tramo jurisdiccional –desde una perspectiva horizontal– lo que conjuntamente pueden diseñar y llevar a cabo, en su beneficio, desde una perspectiva satelital, que ponga en valor la indivisibilidad de esa región.

Las regiones compartidas, que conforman una red de más de una decena de miles de km lineales de fronteras en el interior del Mercosur y otros miles de km cuadrados alledaños habitados por varios millones de ciudadanos del Mercosur, se constituyen así en áreas de articulación del proceso integrador al que habrán de completar desde sus regiones interiores. Su desarrollo articulado es una asignatura parcialmente pendiente cuya promoción eficiente, si es tenida debidamente en cuenta en los nuevos instrumentos acordados por el Mercosur, permitirá alcanzar una multiplicidad de objetivos, como iremos viendo a continuación.

## **6. Las regiones compartidas y la cultura**

Debe comprenderse que en las propias regiones alledañas, aun sabiéndose sus habitantes particulares en la relación con los vecinos, no necesariamente se reconocen como artífices de su propio destino, al que podrían contribuir eficazmente desde un rol articulador del proceso integrador. De hecho, años de lejanía de los centros de decisión han arraigado la desconfianza y amortiguado su capacidad de hacer. Aun así, existe una enorme vitalidad potencial en los habitantes de esas regiones colindantes, que se advierte y se puede promover en las direcciones correctas si se encuentran los liderazgos adecuados.

Para construir confianza y promover conciencia sobre ese rol desde un pensamiento propio y regional, asentado en el corazón del mundo guaraní, es que resultaba imprescindible actuar sobre la cultura –entendida esta como modo de verse y considerar al otro– en las regiones compartidas con el Paraguay, que es el caso que se utilizará como ejemplo, aceptando, claro está, la existencia de peculiaridades en las regiones que comparte

nuestro país con sus otros cuatro vecinos. Conviene igualmente señalar que hay una propuesta para extender la red cultural, que se mencionará más adelante, a las regiones que compartimos con Bolivia.

En ese espíritu fue que la Embajada de nuestro país en Asunción impulsó, entre muchas otras con los mismos fines, dos líneas de acción centrales: la realización de un Simposio Internacional de Literatura en Asunción en el año 2003<sup>7</sup> bajo el lema: “Región, Cultura e Identidad” y la creación de la Red Cultural Argentino Paraguaya (ARPA) en el año 2004,<sup>8</sup> que encontró muy rápidamente socios fundacionales en el Ministro de Cultura del Paraguay, en el Secretario de Cultura de la Nación y, muy especialmente, vitalidad y energía participativa en los entonces subsecretarios de Cultura de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.

En ese ámbito, sus responsables, diseñan y ejecutan desde entonces una amplísima agenda regional y anual, animada por la clara comprensión del rol que la cultura juega en la comprensión de la realidad, en este caso y principalmente por parte de los habitantes de las regiones compartidas como base para el hacer juntos desde ese ámbito territorial, modificando en esa línea la percepción mutua entre las poblaciones vecinas. Varios centenares de actividades cruzadas y temáticamente transversales vienen uniendo, en los últimos años, las poblaciones aledañas del Paraguay y Argentina, que incluyen hasta un *Manual de historia regional*.<sup>9</sup> Se participa en las Ferias del Libro de uno y otro país,

---

7 Simposio Internacional de Literatura, “Región, Cultura e Identidad”, organizado por la Embajada Argentina junto con el Instituto de Literatura y Cultura Hispánica de Westminster, California, EEUU; cinco universidades privadas y la nacional, con sede en Asunción y el Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay; Asunción, Paraguay, año 2003.

8 Acta de creación de ARPA (año 2004), el Ministro de Cultura del Paraguay, el Secretario de Cultura de la Nación (Argentina), los Subsecretarios de Cultura de las Provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones y el Embajador Argentino en Asunción.

9 *Manual de historia regional*, originado en el Convenio del Ministerio de Educación: MECyT N° 185/04 del 21 de Junio de 2004, que se basó en el Acuerdo firmado en 2003 entre los ministros de Educación de las provincias del Nordeste y el Embajador argentino en Asunción.

en cada provincia o departamento, en forma masiva. Y más de 150 gestores culturales fueron preparados, en un seminario realizado en varias sedes de la región a lo largo de un año, para promover actividades culturales sobre la base de esa visión: la existencia de un sinnúmero de intereses, inquietudes, realidades, clima y tierra, orígenes, parentescos, avatares, historia, recursos compartidos, aguas, pesca, costumbres y tantas cosas más que es evidente que unen, ya que nada –ni en los peores tiempos– los pudo desunir, y en el despertar de una conciencia de que habrán de desarrollar íntegro su potencial si se promociona sinergia en las regiones compartidas, si se suman esfuerzos bajo la guía de una orientación propicia.

Es imprescindible apoyar ese proceso facilitador de una mejor comprensión regional de la integración. Varias autoridades dentro y fuera de la Cancillería, e inclusive de instituciones internacionales, comprenden el valor de esa vía de acción y hasta se presentó un Proyecto de Ley en el Congreso Nacional de nuestro país<sup>10</sup> apoyando ese proceso que contempla un presupuesto específico en apoyo de sus actividades regionales binacionales.

## **7. Las regiones compartidas y la integración**

Los procesos de integración nacen, como es lógico, capitalinos. Es decir, se deciden donde se asientan los centros de poder en el más alto nivel de una sociedad; se trata de temas sensibles que hacen, en definitiva, al destino de un país. Es habitual –y legítimo– entonces que esas decisiones se adopten donde tienen su sede los gobiernos para, desde allí en más, proyectarse a todo el territorio de un país y su gente.

Ese proceso lleva su tiempo. Si nos acercamos a la realidad del Mercosur, queda aún mucho por hacer para que sus regiones interiores se incorporen plenamente al proceso integrador. Reconozca-

---

<sup>10</sup> Proyecto de Ley presentado por la entonces diputada Cristina Álvarez Rodríguez en el Congreso de la Nación.

mos que más allá de temas aduaneros, migratorios y cuestiones de seguridad, las imperfecciones del Mercosur se han reflejado desde los inicios de mala manera en esas regiones interiores. Pensemos en el impacto que generaron allí los vaivenes de las tasas de cambio, y qué decir de las consecuencias de sucesivas megadevaluaciones. El comercio fronterizo invierte su balance en segundos, trastocando la vida de centenares de miles de personas que viven en las regiones compartidas. La fuerza de esas realidades, generadas por decisiones –con legitimidad de origen, claro está– que se adoptan sin mayores explicaciones en las capitales, convierte en pobres o ricos, en un abrir y cerrar de ojos, a poblaciones que comparten sus vidas día a día y cara a cara.

Es cierto que superar situaciones como las expuestas solo es posible a través de una coordinación macroeconómica efectiva. Pero también es cierto que hay mucho para hacer en materia de contención y transformación eficaz de esas regiones que se ven tan seriamente afectadas por esos cambios muchas veces impredecibles.

Hablamos de regiones, las que analizamos en esta presentación, que son un valiosísimo territorio interior del Mercosur, de más de una decena de miles de km lineales de frontera y de otros miles de km<sup>2</sup>, según cuánto se avance en cada territorio, habitado por millones de personas, actores principales de un proceso de integración profunda, cuyo desarrollo efectivo habrá de completar el Mercosur, si es que no contribuir sustancialmente, para convertirlo en definitivamente viable.

Lo que surge claramente entonces es que la promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas habrá de constituirse –en el marco del vasto y esperanzador instrumental ya establecido o en vías de negociación en el seno del Mercosur– en una forma valiosa de atender las asimetrías regionales y en particular las de política, que facilitarán la mejor consideración y superación de las estructurales, como veremos a continuación.

## **8. La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías en el seno del Mercosur: posibles vías de acción**

La necesidad de tratar la cuestión de las asimetrías estructurales y de política en el Mercosur viene de tiempo atrás, siempre animada por la fuerza de la realidad y por el poderoso ejemplo que ofrece en ese sentido la Unión Europea. Más allá de la relevancia y pertinencia de ese paralelismo, ese objetivo siempre presente no fue consensuado hasta hace relativamente poco tiempo atrás, según se viera más arriba, cuando se mencionara la creación de un nuevo instrumental institucional en el seno del Mercosur con este propósito, tramos del cual están aún en proceso de negociación (ver apartado III *in fine*).

Hay que decir, sin embargo, que la comparación entre la Unión Europea y el Mercosur solo es válida en tanto se comparte —hoy entre nosotros y desde sus orígenes en el Tratado de Roma— el objetivo de atenuar esas asimetrías, pues la situación aquí en el sur, cuando recién nace la voluntad de seguir ese camino, es bien diferente, en lo que hace a cómo recorrerlo y, por sobre todo, a los recursos disponibles para lograr mayores niveles de equidad en el interior del proceso integrador así como en el interior de las regiones interiores de cada país.

En Brasil, por ejemplo, por lejos la mayor de las economías de la región, todavía un alto porcentaje de su población es pobre, y ello en números que incluyen varias veces la población del Paraguay o de Bolivia e inclusive la de Argentina. No es entonces fácil que el Brasil se constituya en la Alemania de aquel proceso europeo que proporcionó ingentes recursos propios para financiarlo desde sus inicios, hace ya 50 años. Tampoco es Argentina aquella Francia que aportó lo suyo. En nuestro país hay una parte de la población que es pobre, en un número equivalente al de las poblaciones de Paraguay o de Bolivia.

Lo que pretendo sugerir es que va a ser necesaria mucha imaginación para complementar los recursos propios escasos

e insuficientes, y sumar a las medidas en diseño y adoptadas para atender las asimetrías, más recursos y una batería de otras medidas que ayuden a la concreción de ese mismo fin. Y es allí donde aparece como un camino interesante a recorrer el acordar entre vecinos la promoción del desarrollo sustentable de las regiones que comparten. En ese sentido, la visión expuesta en esta presentación abre múltiples posibilidades; y encuentra, a mi juicio, un ambiente ampliamente favorable en la región.

Por lo pronto conviene citar aquí lo dicho por el ex presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora en un seminario sobre mediterraneidad que tuviera lugar en Asunción en 2004. Allí Paz concluyó que los países mediterráneos no tienen “futuro si no es asociado con las regiones también mediterráneas, y colindantes de los países vecinos”; lo que en la visión que aquí se expone son las regiones compartidas. A su vez, la fuerza de las realidades regionales de nuestros propios países pone en evidencia la bondad de recorrer el camino propuesto. Si pensamos en la situación del NOA y del NEA y de las regiones colindantes de Bolivia y Paraguay respectivamente, tendremos a la vista un escenario para la ejecución de proyectos productivos de lo más variados, cuya realización tendrá beneficios múltiples que incluyen el desarrollo de las regiones propias de cada país, no favorecidas.

Se trata entonces de identificar, en el marco del Mercosur y junto a los países vecinos, proyectos que beneficien directamente a las poblaciones de las regiones colindantes dispuestas y animadas a actuar por sí en su propio beneficio, así como vías de acción que movilicen recursos para hacerlos realidad. Por lo pronto cabe señalar que hay una ingente cantidad de estudios realizados por investigadores de universidades situadas en ambos márgenes del río Paraná y por los propios gobiernos regionales –incluso a nivel municipal– perfectamente actualizables y utilizables con los propósitos aquí definidos.

Y además –en aval de lo propuesto–, importa informar que se han desarrollado ya, con enorme esfuerzo, proyectos de culminación

exitosa que, con el apoyo adecuado que aquí se propone, podrían haberse concretado con más facilidad y replicado a lo largo de las regiones compartidas. El INTA, por ejemplo, en el marco del Proyecto Fronteras Saludables realizado en la región en 2003/2004 con la OPS–OMS, ha proyectado sobre Paraguay –desde Formosa– uno de sus programas estrella: Pro Huerta, con varios miles de huertas concretadas y el consiguiente impacto económico y social.

Hay a la vez una superposición muy grande de normativas y acciones que deben transparentarse y hacerse compatibles a la hora de actuar en forma conjunta entre los países vecinos; y una amplia serie de iniciativas en materia de infraestructura tanto a nivel de las regiones de la forma aquí definida como en ámbitos más amplios –como es el IRSA–, que necesitan ser contempladas a la hora de analizar las potencialidades regionales. Por otra parte, es bien sabido que los organismos de crédito favorecen en general la financiación de proyectos regionales –binacionales o más– destinados a mejorar la calidad de vida de sus destinatarios, y más aún si por esa vía promueven el proceso de integración y lo profundizan. También la cooperación con la UE encuentra mejor destino en proyectos con participación plurinacional y la cooperación que prestan varios de sus países en forma individual también favorece en forma particular la consideración y el financiamiento de este tipo de proyectos.

Sin embargo, y para ser aún más específico, considero que en el marco de lo expuesto a lo largo de esta presentación, y teniendo muy especialmente en cuenta los nuevos instrumentos que se han creado en el Mercosur como es el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías y el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR aún en proceso de negociación, debería tenerse especialmente en cuenta la especificidad de las regiones aledañas entre nuestros países y la enorme posibilidad de hacer que ofrecen desde esa toma de conciencia de sus propias posibilidades y de su rol articulador del proceso de integración profundo, con el apoyo de los gobiernos nacionales y regionales –incluyendo los municipales–.

Sería, a mi entender, de sumo interés y funcionalidad derivar de esa especificidad aquí descripta un marco claro y específico para el desarrollo de políticas regionales en el Mercosur; un contexto territorial e institucional que permita definir acciones conjuntas, realistas y efectivas entre los vecinos. Con ese propósito podría incluirse –en los nuevos instrumentos– un tramo mínimo pero eficiente de institucionalidad, que puede incluir el apoyo de servicios como el del PNUD-OSP que identifique conjuntamente sectores, y desde la propia región, e impulse acuerdos para producir y exportar sus productos y promueva la integración de cadenas productivas y de comercialización. Que empodere a los gobiernos regionales y les delegue el correspondiente grado de libertad, que los habilite a diseñar y proponer proyectos de desarrollo, inclusive comerciales, como integrar producción de miel paraguaya a la capacidad comercializadora argentina o producir y comercializar seda y/o stevia; y, finalmente, a hacerse responsables primarios de su ejecución.

Pensemos entonces en las posibilidades que nos ofrece utilizar esta conceptualización, no tanto como un valor en sí, sino como un medio para circunscribir y justificar una acción conjunta a nivel de las regiones interiores del Mercosur; y pienso a futuro en el Mercosur ampliado y la posibilidad que tendremos de extender las experiencias hechas y generalizarlas junto con las nuevas, a todas las regiones compartidas entre nuestros países, promoviendo así desarrollo sustentable en áreas con frecuencia indebidamente atendidas, con mayor eficiencia y en beneficio de los millones de personas que las habitan.

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas genera a su vez múltiples beneficios transversales que trascienden los específicos que se definan para cada proyecto o programa de acción; es una vía que ayuda a la convivencia entre nuestros pueblos donde estos están en permanente contacto, promueve solidaridad, favorece la instalación de una cultura integradora, afirma valores democráticos, y al generar participación local promueve un empoderamiento responsable y mejora la au-

toestima entre poblaciones que, insuficientemente consideradas en un pasado no lejano, hoy podrían contribuir a su propio bienestar y al de sus respectivas naciones desde su rol articulador del proceso de integración, y de la mano solidaria y fraterna de sus vecinos de todos los días.

## **9. Sobre la promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la cooperación internacional: conclusiones**

A este punto queríamos arribar como propuesta final fundamentada en los comentarios anteriores. Ello a partir del hecho cierto de que la cooperación en todos los ámbitos ha evolucionado, también y principalmente, como fruto de su propia dinámica interactiva. Del propio hacer y de las experiencias recogidas por otros es que ha ido, y seguirá, madurando y encontrando nuevos caminos y más eficiencia en la realización de proyectos con recursos quizás cada vez más escasos, si se computan sobre necesidades más amplias y siempre crecientes.

Considero entonces que hoy es necesario, siempre y cuando sea posible, orientar proyectos de cooperación hacia la obtención de réditos máximos en términos de sus resultados propios y específicos computando también y a todos los efectos, las proyecciones que se derivan de su realización, según la región y la población de destino que tengan por objeto de sus propósitos.

En ese marco, un punto que interesa iluminar aquí como facilitador y potenciador de resultados es el del ámbito cultural en el que se desarrollan proyectos de cooperación. En el caso particular que planteamos aquí –el de las regiones compartidas y sus habitantes, como destino humano y territorial de la cooperación– es bien claro, como se concluyera más arriba, el nivel de homogeneidad de las bases culturales de los habitantes de esas regiones colindantes de dos países hermanos.

Cuando se tiene por destino de los esfuerzos que se empeñan a una región, y más si esta es compartida, es dable esperar que se potencien los resultados tanto en términos absolutos para la región involucrada de cada país como relativos, desde la perspectiva de su integración y del afianzamiento de la paz regional.

Las regiones compartidas en general, y muy especialmente las que compartimos los argentinos con Bolivia y Paraguay y estos dos países entre sí, son de las más pobres comparadas con las restantes de los tres países nombrados. Es que en general se puede decir que hay circunstancias que caracterizan a estas regiones, como ser su lejanía de los centros más desarrollados, también el que las zonas de contacto son zonas de fricción y si bien es cierto que hoy subyace en nuestras relaciones la cooperación y no el conflicto, debemos reconocernos que no hemos logrado aún erradicar las malas prácticas fronterizas, el contrabando, el narcotráfico, el tráfico de menores, de órganos, de personas y tantos otros delitos aberrantes.

Ello hace imprescindible intervenir en ayuda de áreas en las que el imperio del derecho se debilita y el Estado está menos presente que en otras de mayor actividad. Las poblaciones han sido allí víctimas históricas de tensiones originadas en conflictos entre las capitales que, más alejadas, no se veían afectadas de igual forma por esos avatares políticos. Más adelante, y ya en tiempos de democracia y de impulso a la integración esas situaciones de tensión y conflicto, se repetían una y otra vez en función de otras circunstancias, como por ejemplo los diferenciales en las tasas de cambio que hacían que el comercio prosperara sólo en una parte a la vista de la otra que se empobrecía, para poco tiempo después que se revirtiera esa situación de bonanza, ser testigos y protagonistas del efecto inverso; y así durante años. Y no me refiero a hechos tan distantes. Pensemos en la crisis de 2001-2002 y lo que trajo aparejado en las regiones colindantes, o años antes las devaluaciones sucesivas generadoras de fuertes desbalances en la región o bien la persistencia, como dijéramos antes, del contrabando.

Finalmente, reafirmar que el imperativo de la vecindad es tal justamente por que se impone, obliga a la acción conjunta, impulsa y da sentido al hacer juntos, ocurre en territorios iguales o semejantes donde nada se detiene al llegar al límite y se asienta en poblaciones que, como vimos, se ven animadas por una cultura que les es tanto propia como común.

Y sin embargo, esa enorme potencialidad se desperdicia muchas veces por ignorancia, falta de reconocimiento, de conciencia en las clases dirigentes, límites en la imaginación, y todo ello reforzado por una normativa destinada jurisdiccionalmente a limitar, que no contempla además –por imprevisto– el hacer juntos, que tiene mínimas excepciones como la maquila u otros –muy pocos– regímenes especiales que no tienen asiento ni base en la región.

Es más, son identificables conflictos en las propias regiones compartidas, incluso graves y notorios, que tienen su solución a la vista y a la mano y que, sin embargo, rencillas mezquinas o falta de imaginación opacan su visibilidad y rara vez prosperan. A título de ejemplo, la competencia en la producción de banano con destino al mercado de Buenos Aires que están fuera de estación de un lado como del otro y que, sin embargo, se desarrolla en competencia en lugar de en forma conjunta. Otro tanto sucede con las cucurbitáceas.

Ahora bien, estos comentarios que parecen contradecir el concepto del imperativo de la vecindad, por el contrario lo refuerzan. En la propia zona se advierte su plena vigencia conviviendo con su población. Es una enorme fuerza contenida, latente y a la espera de eclosionar, que necesita encontrar vías de acción para realizarse. Requiere de visibilidad y para ello la acción concreta es la mejor guía y el sistema de validación más eficaz.

Es justamente esa línea de pensamiento la que pudimos identificar, constatar y poner en marcha a lo largo de años y en varias ocasiones, sólo que en forma en extremo limitada, sin recursos ni apoyo técnico; en suma, con baja intensidad y sin la ne-

cesaria continuidad, imprescindible para permitir superar puntos sin retorno.

De allí que nos demoráramos en describir acciones realizadas en el ámbito de la cultura que, sostenidas en un grupo pequeño de funcionarios, llevan varios centenares de realizaciones concretas, se proyectan sus acciones –me refiero al ARPA– a las regiones compartidas con Bolivia –ARBOL– y constituyen una base cierta para la acción social y el desarrollo sustentable en tanto se impulsen el diseño y la concreción de proyectos desde la propia región.

En este caso que describe regiones en tensión y a la espera de hechos movilizados, la cooperación internacional pasa a ser fundamental en tanto es el tercero en concordia capaz de inducir ese trabajo conjunto que habrá de despertar y ponerse en movimiento no bien lo animen quienes teniendo experiencia y recursos, son también capaces de advertir las enormes derivaciones positivas que cada actividad en sí habrá de generar siguiendo la espiral virtuosa de la vecindad.

Un ejemplo pequeño pero altamente ilustrativo fue el Proyecto Fronteras Saludables que realizamos conjuntamente con la delegación en Paraguay de la OPS-OMS. Con recursos escasísimos movilizamos a la población de ciudades aledañas a la zona de Clorinda (AR)-Puerto Falcón (PY), en torno a acciones vinculadas a la promoción de la salud, en forma muy limitada, como por ejemplo el tratamiento de la basura.

Tiempo después se trabajaba en salud reproductiva con adolescentes, para más adelante conseguir que el magnífico programa PRO HUERTA del INTA de nuestro país se proyectara sobre la región más allá de las fronteras y brindara capacitación, para permitir la creación de centenares de huertas de uno y otro lado; todo fue sorprendente, pero más lo fue advertir que luego de algo más de un año, ese pequeñísimo esfuerzo había permitido reintegrar familias en un plano de igualdad y contribuido a resolver, en pequeña medida, una cuestión de género, toda

vez que las mujeres que atendían las huertas pasaron a tener ingresos propios y sostenerse a sí mismas y a sus hijos de mejor forma.

La potencialidad de las regiones compartidas es enorme y, como dijéramos más arriba, se trata del corazón del Mercosur, sin cuya integración –la de todas sus zonas interiores– el proceso no se podrá completar en forma plena. Vimos además esta visión reflejada en la opinión contundente del ex Presidente de Bolivia, quien afirmó, y fui testigo de ello, que los países mediterráneos –tal el caso del suyo y del Paraguay– no tienen posibilidades de desarrollo si no es asociados a las regiones aledañas de los países con los que limitan.

Esas enormes fuerzas latentes están para ser despertadas. Y no cabe duda de que en ello tenemos los nacionales de cada país una responsabilidad principal. Sin embargo, es también claro el significativo aporte que puede hacer la cooperación internacional quizás teniendo en cuenta especialmente también la situación que vengo de describir. Sería ese el mejor de los resultados posibles. Y también pensarnos como tantas regiones que en los propios países desarrollados han sabido ponerse de pie a través de un trabajo conjunto, con esfuerzos mancomunados, sintiendo, más allá de la academia, con claridad, lo que hoy llamamos sinergia.

Una característica propia del subdesarrollo es que eso, tan elemental, nos pasa demasiadas veces inadvertido, hecho que se constituye en un enorme escollo a superar, y mucho más fácilmente si lo hacemos en los lugares con mejores perspectivas de lograr resultados concretos, las regiones compartidas, y de la mano de quienes ya recorrieron esos caminos con éxito, como son los países desarrollados, cuya cooperación convocamos agradecidos a sumarse a nuestros esfuerzos.



# Cooperación e integración para el establecimiento de mecanismos financieros regionales

Ramiro Martín Ferrari Geri

## 1. Introducción

Es de precisar que una de las principales herramientas en los procesos de integración regional son aquellas relacionadas con el derecho. Difícil es pensar que un proceso de integración, que ha comenzado con la voluntad política, pueda plasmarse de un modo eficiente dejando a un lado los factores legales que servirán de base para la unificación de criterios, brindarán reglas de juego claras y serán, en síntesis, una plataforma de despegue para las instituciones futuras.

La institucionalidad es uno de los principios que deben apuntalarse, tanto para el interior de cada uno de los países como al formalizarse la creación de un bloque regional. Hacernos de instituciones con poderes bien determinados, basados en el principio de división de los mismos, sin superposición en su ejercicio aunque con un control cruzado de las determinaciones tomadas por cada uno de ellos, asegura hasta el momento la mayor transparencia en los procesos y, a la vez, retroalimenta el crecimiento en equidad de los mismos.

\* Abogado especializado en estructuras fiduciarias/negocios corporativos/finanzas. Graduado en Leyes de la Universidad Abierta Interamericana de Buenos Aires. Graduado del Programa de Mercado de Capitales – A.B.R.A. (Buenos Aires – Asociación de Bancos de la Rep. Argentina). Realizó un curso superior en Finanzas, Estructuras Fiduciarias y Derecho Internacional Comparado (curso American Express Bank Ltd. – Harvard University). Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum.

La segunda herramienta en los procesos de integración regional es la financiera. Esta representa una de las principales materias a discutir y, de hecho, es la que analizaremos en este apartado.

En este sentido, si un sistema legal integrado es el *cómo*, podríamos decir que un sistema financiero integrador es el ejercicio de dicho *cómo*, es decir, donde podemos ver plasmados los principios rectores, la esencia, del sistema legal.

Si bien hay muchos otros factores que inciden y conforman un proceso de integración, sin reglas rectoras eficientes y sin el ejercicio práctico de cuestiones financieras que sirvan para un eficaz desarrollo de los individuos que habitan en una región, el resto se torna insostenible.

Por lo tanto, no podemos dejar a un lado la esencia que sostendrá todo proceso, que es la adhesión social a dicho programa de integración y/o de cooperación internacional. La adhesión social es el esqueleto, el corpus, que sostendrá todo lo que se articule a su alrededor. Ésta, delegada por el pueblo a sus dirigentes según el sistema político y de gobierno que cada país tenga, convalidará todo lo actuado dentro de dicho proceso.

En este sentido, si bien la cuestión de las herramientas legales y financieras es de carácter práctico, la cohesión social, que posee un carácter filosófico, es también imprescindible.

En efecto, cada uno de los habitantes de la sociedad posee un *deber ser* que genera un consenso social, además de forjar la esencia de las leyes, convalidando los procesos de aplicación y delegando el ejercicio en los poderes del Estado.

Claro está que este *deber ser* no es estático, sino variable, porque tal como las costumbres sociales cambian, es normal que las normas se adecuen a las expectativas de los individuos, para que continúen gozando de tal convalidación y no caigan en *desuetudo*.

En pocas palabras, la eficacia social de la norma es una condición básica para que la misma integre el derecho de una nación

o de un región, y sea respetada y aplicada en los procesos propios de integración o de cooperación internacional.

## **2. El proceso de integración legal: el Mercosur y sus principios rectores**

Luego de haberse definido las bases de la cohesión social delegada al poder político, adviene el momento de plasmar la esencia de dichas voluntades en acuerdos, tratados, declaraciones, etc. Así como Europa plasmó su voluntad social, expresada por medio de sus representantes en los Tratados de Roma, los bloques regionales a formarse han de manifestar sus deseos por medio de herramientas legales que propicien cuestiones comunes básicas como el desarrollo de sus pueblos.

En el caso del Mercosur, los principios rectores que inspiran sus políticas son la democracia, la integración y el desarrollo. Mediante la democracia, como primer pilar, se ha manifestado una institucionalidad democrática homogénea, basada en ejecutivos con gobiernos civiles, parlamentos electos democráticamente e independencia de poderes. Si bien un punto a discutir podría ser el de la calidad de sus democracias, es evidente que el Cono Sur ha dejado atrás la oscilación entre gobiernos civiles y militares.

Quizás el mayor escollo se ha dado en los otros dos pilares, donde no se ha alcanzado una unidad de pensamiento debido a que cada país tiene aspiraciones diferentes y, por lo tanto, una visión particular acerca de la integración y el desarrollo.

La decisión política no ha sido suficiente hasta el momento para garantizar un tratamiento eficaz respecto de las asimetrías de cada uno de sus integrantes. Asimismo, la falta de construcción de una mayor institucionalidad del bloque y la falta de visos de supranacionalidad han demorado los avances.

Otro de los inconvenientes que podemos ver se encuentra en la historia de América Latina. La región ha mostrado grandes

trabas al momento de integrarse con otros países, básicamente por una tradición de considera la región y el resto del mundo como un espacio hostil y no como una oportunidad.

En este sentido, denota la falta de institucionalidad orientada a definir políticas comunes y a reforzar lo que denominaremos cultura de la integración, la cual debe propiciarse desde la sociedad civil, como una constante lucha contra las diferencias culturales, prejuicios, conceptos y demás, instalados en el lenguaje cotidiano de los países.

Parte de sus artífices deben brindar espacios que propicien el diálogo y el entendimiento. En este punto, debemos ser críticos: los países del Mercosur no gozan de espacios suficientes de integración efectiva que sirvan realmente para articular los consensos que se deben generar entre los actores y agentes políticos, sociales y económicos, los cuales son los verdaderos canalizadores de la integración real.

Con respecto al tercer pilar, el del desarrollo, es aquel que si bien debería ser el más relevante, muchas veces se ve relegado por las asimetrías existentes entre las partes, sobre todo en países como los de América Latina, donde la desnutrición infantil, la falta de acceso a la salud, la falta de políticas de educación adecuadas, la pobreza y la marginalidad son problemas que no consiguen resolverse. De hecho, en el año 2008, el Mercosur como bloque tiene más pobres en números totales que cuando se inició.

En consecuencia, el Mercosur, así como otros bloques de integración regional, es imperfecto en todos sus sentidos; pero así y todo, es una de las mejores herramientas existentes para realizar políticas de cooperación y desarrollo regional en un contexto internacional como el actual. Esto se ha puesto en evidencia con las reacciones que los países de la región han manifestado a partir de la crisis financiera. Ante la inminencia del desorden desatado por una época signada por el sobre-endeudamiento estadounidense y el *gap* sustanciado en hipotecas mal calificadas, la Unión Europea logró presentar alternativas y marcar de algún modo parte del sendero que luego seguirían otros bloques y países.

En síntesis, los procesos de integración regional no serán perfectos pero constituyen la mejor herramienta conocida hasta el momento para fomentar el desarrollo de sus integrantes.

### **3. Las herramientas financieras: los microcréditos**

Una de las grandes oportunidades que tiene la banca en el contexto mundial imperante es el de la integración en bloques regionales. En este sentido, la conjunción de factores que se observan otorga al sector financiero gran cantidad de ventajas que otrora hubiesen sido impensadas.

Por otro lado, en este contexto de globalización, en el cual la imposibilidad de pago de los créditos tomados por deudores hipotecarios en Estados Unidos repercute en el sistema de retiro inglés, en el nivel de empleo español o el tipo de cambio del real brasileño, demuestra que el efecto *boomerang* ha llegado a niveles insospechados.

La unificación de un mercado internacional ha demostrado gráficamente la teoría de los vasos comunicantes y el fenómeno natural mediante el cual un temblor en el medio del océano dispara un *tsunami* en las costas cercanas, golpeándonos cada vez con más fuerza.

En este marco, parte de la tarea de los analistas es la de no dar por sentada cualquier situación. Nada está escrito, y si bien el paso del tiempo y de las experiencias nos revelan ciertas verdades parciales, no dejan de ser parciales; y no son ni más ni menos que hechos que se encuentran al alcance de nuestro conocimiento para ser puestos en duda una y otra vez.

Razonar, analizar, desmenuzar los enunciados; estas son las únicas alternativas mediante las cuales podremos encontrar nuevas opciones o darles un mejor uso a las que ya conocemos.

Claramente, para poder avanzar en tal sentido debemos abandonar muchos de nuestros conceptos antiguos y descartar el egoísmo que como seres humanos tenemos. En definitiva, la idea

del bien común superior, y su adhesión, es parte del desarrollo de toda sociedad.

Ahora bien, en muchos libros de estudio o trabajos de análisis se observa la falacia de representar un mercado como importante según el número de personas que habitan en dicho país. Esta es, en realidad, una verdad a medias.

Según la línea de pensamiento a la cual adherimos, la importancia de un mercado radica en el número de consumidores que lo formen, es decir, cuántos de sus habitantes tienen la capacidad de consumir y cuentan con los medios necesarios para comprar todo tipo de productos, sin discriminar en productos de origen nacional o extranjero.

El consumo conlleva la elaboración de bienes y, obviamente, la creación de nuevos puestos de trabajo, retroalimentando el sistema, nutriéndolo desde sus propios cimientos. El sistema capitalista se basa en el consumo, y si bien a un mayor estándar económico le corresponde una mayor capacidad de compra, una sociedad rica no genera necesariamente mayor consumo.

Llegados a este punto, vale una aclaración. Resulta obvio que una persona considerada pobre muchas veces no tiene la posibilidad de comprar un pantalón. Asimismo, resulta obvio que una persona considerada rica puede darse el lujo de comprar doscientos pantalones. Pero cuidado, un rico no va a comprar una cantidad ilimitada de un producto. Su necesidad en algún punto se ve satisfecha. Allí apunta nuestra teoría.

Una sociedad económicamente equilibrada, con una distribución más equitativa de los recursos, posee un crecimiento exponencial en el consumo por la diversidad de bienes que transa. Coincidiendo con Marcase,<sup>1</sup> un gran mercado común y el desarrollo del comercio internacional no son fines en sí mismos, sino instrumentos para obtener otros beneficios.

---

<sup>1</sup> Ver Marcase, Robert (1996). *La banca nueva y la banca de siempre*, Bogotá, Biblioteca Felaban.

El gran error del sistema capitalista, con todos sus beneficios, ha sido el de propiciar las diferencias, en la suposición de que las asimetrías entre los países más ricos y los más pobres no tendrían algún día un impacto en las economías más exitosas. De hecho, dichas asimetrías económicas fueron propiciadas y sustentadas en la inestabilidad política de ciertas regiones, tal el caso de Latinoamérica.

Asimismo, la recesión hace que las personas dispongan de menos dinero para comprar bienes y, a la vez, los procesos inflacionarios hacen que el dinero que poseen tenga cada día menos valor. Por lo tanto, el impacto final repercute inexorablemente en el comercio internacional.

En efecto, parte del gran desafío de los países emergentes será el de evitar lo que Marcuse denomina “exportaciones oportunísticas”. Esto significaría transformar las comúnmente denominadas exportaciones no tradicionales en exportaciones tradicionales para ciertos mercados; pero claro, para ello debemos contar con las herramientas financieras necesarias, poseedoras éstas de un impacto social profundo. Es allí donde tales herramientas de financiación se tornan no sólo importantes, sino imprescindibles.

Sería óptimo que tanto en el proceso de formación de un bloque regional como en la cooperación política se tuviese como herramienta la creación de una banca de financiamiento genuina o de instituciones de promoción y desarrollo autónomas que promuevan el comercio no solamente de sus respectivos países, sino de los del bloque en su conjunto, tanto intra como extra bloque.

Para ello es interesante darnos cuenta de ciertas falencias que tenemos en muchas de nuestras sociedades, especialmente aquellas referidas a la administración de recursos.

Así como estudiamos el lenguaje para poder comunicarnos correctamente y ciencias de la naturaleza para conocer nuestro entorno y a nosotros mismos, deberíamos aprender a conducirnos con las herramientas financieras. En efecto, la educación puede ser

un factor relevante para el aprendizaje de una correcta administración de recursos.

Al respecto, un caso innovador es el sistema financiero alemán, que ha desarrollado un ejemplo muy interesante en relación con el contacto del ciudadano con su mundo.

La banca en Alemania aporta un porcentual de sus utilidades año a año para sostener la educación financiera en todos los niveles del engranaje educativo. Los receptores de dichos cursos aprenden, así, desde el funcionamiento básico del sector bancario hasta alternativas de financiamiento para sus futuros emprendimientos.

Esto no solo hace perder el temor de una parte de la sociedad, no siempre acostumbrada a tratar con temas relacionados a dichas herramientas, sino que en definitiva genera cohesión social en el sostenimiento del sistema, lo alimentan, lo regeneran.

A principios de los 70, un economista bengalí se dio cuenta de que la teoría que enseñaba en las universidades poco impacto tenía en la situación diaria de millones de pobres. Así, en 1976 consiguió la aprobación para que comenzase a funcionar el Grameen Bank, mediante el cual se propuso otorgar líneas de crédito a aquellos que no podían tener acceso, ya que la banca tradicional los consideraba demasiado pobres. Básicamente, lo que hacía era incluir a gente que quedaba fuera del sistema de financiamiento.

Luego de burlas de diferentes “pesos pesados” del mercado logró demostrar que su entidad tiene un 99% de recupero de sus líneas crediticias. Mientras que la lógica imperante es la de prestar a aquellos que tienen recursos para garantizarse el retorno de los fondos, Mohamed Yunus se propuso prestarles a aquellos que no cuentan con recursos y tomando US\$ 27 realizó líneas de crédito para que un grupo de 42 personas de una aldea generase un negocio rentable.

En efecto, Yunus logró realizar un replanteo opuesto a las teorías económicas, cambiando los paradigmas clásicos del sistema financiero. Según sus propias palabras, en su sistema se trata

de usar los fondos recibidos para generar ganancias y convertirse en un micro-empresario con responsabilidad económica para devolver el dinero prestado.

Yunus rompió así con la idea del asistencialismo, por considerarlo fundamentado en la no productividad y sustentar el mantenimiento permanente de la pobreza asistida.

Actualmente, el Grameen Bank tiene sucursales y asiste programas en todo el mundo y en 1983 obtuvo la calificación de banco autónomo, por cuanto benefició a más de siete millones y medio de personas, en su mayoría mujeres, las cuales son propietarias de la institución.

Pero su anhelo no concluye allí. Yunus se ha propuesto generar una ONG que funcione como banco, independiente del Estado, y que sustente programas de educación, salud y pensión de las personas más pobres, siendo 100% autofinanciable.

Más allá de lo interesante del funcionamiento en sí mismo del sistema de microcréditos en cuestión, lo más interesante de Yunus fue la posibilidad que se permitió. Estudió en Estados Unidos, hizo un doctorado en economía, se embebió de conocimientos teóricos, etc., para luego poder liberarse de todos sus preconceptos y poner en tela de juicio su bagaje cultural. Logró, a través del desconstruccionismo, elaborar una de las organizaciones más efectivas en términos de generación de riqueza de los últimos tiempos, y no sólo riqueza en valores absolutos sino también relativos. Generó que sus participantes se involucren, y en aquellos que no conformamos parte de la estructura generó sorpresa y admiración potenciando el fin común que todo proyecto debe contener: el desarrollo y, en tal sentido, la subclase de mejor calidad: el desarrollo social.

#### **4. Proyectos de banca social**

En los bloques regionales –tomando para este caso el ejemplo del Mercosur–, sería de suponer que el principal objetivo

es generar una sociedad más y mejor desarrollada, que tenga la capacidad de atravesar todas las clases sociales, proveyendo soluciones eficaces ante diferentes problemáticas.

Una buena alternativa en tal sentido podría ser aquella que, tomando el ejemplo del Grameen Bank así como el de las cartas orgánicas de otros bancos de desarrollo, plasme la voluntad política de fundar un Banco Social de Desarrollo Regional.

La función básica de dicho banco sería la de otorgar líneas de crédito blandas, no para consumo sino únicamente para aquellos proyectos que demostrasen un plan de negocios sustentable y rentable, con líneas bajas y muy atomizadas, cuyos tomadores garanticen colateralmente las líneas de crédito de sus compañeros de grupo, tal como lo hace el Grameen Bank.

Su financiamiento podría realizarse inicialmente con aportes de los socios del bloque o bien de los Estados que deseen aportar y cooperar, para pasar luego, así, a la autosustentación.

Su directorio podría estar conformado por los directores de los bancos centrales de los países miembros del bloque, con rendición de cuentas a las cámaras de sus respectivos países. Esto generaría independencia política del poder de turno, con la gestión de una verdadera política de Estado y no de gobierno.

La potencialidad de generación de posibilidades genuinas en un sector tan relegado como el de los estratos socio-económicos más bajos, que tanto abundan en Latinoamérica y otras regiones, dispararía la inclusión paulatina de un gran porcentual de la población, no sólo ampliando sus posibilidades de consumo, sino de aporte al sistema impositivo.

Obviamente, esta sería una banca *non profit*, lo cual no quiere decir que sea deficitaria o deba ser sustentada en sus gastos continuamente por Estados ya de por sí deficitarios; sino que debería ser un verdadero ejemplo de autogestión, con obtención de utilidades no distribuibles, que sean reinvertidas en

nuevas líneas de crédito para lograr llegar a cada vez a más gente y proyectos.

Estamos hablando de un híbrido conformado por los Estados, administrado por directivos de organismos independientes del poder central, auditados por los delegados elegidos popularmente y que generase un beneficio social ilimitado. Estamos hablando de responsabilidad social, y en este caso mixta, entre el Estado o los Estados y la empresa que conforman.

## 5. Conclusiones

Uno de los pasos más simples, y también uno de los más complejos para promover tanto la cooperación internacional como la integración regional, ha de ser el de aprender a pensar como una región y no como un conjunto de países diferentes. Aprender a apalancarnos en nuestras diferencias, potenciando nuestras similitudes. Mantener nuestras identidades, pero ser capaces de generar una identidad común.

La creación de bloques regionales y, en consecuencia, la cooperación entre los Estados que lo hacen posible, procura fomentar espacios sólidos que puedan contribuir a la creación de un sistema internacional menos asimétrico. Es el modo de plasmar el sentido de gobernanza regional, es la alternativa de desarrollar una relación económica, entre otras, como “*partners* estratégicos”, que otorgue a sus miembros la posibilidad de hacer valorar sus puntos de vista, bajo los cuales existe una convergencia de intereses en los organismos multilaterales.

Particularmente en el Mercosur, la inestabilidad económica y financiera que vienen atravesando los países que lo conforman, así como la grave crisis en la que se vieron inmersos en el año 2001, han trabado en algún sentido la elaboración de una propuesta común.

Tal como hemos dicho en el desarrollo de nuestro trabajo, el acceso al conocimiento y la información nos permitiría posi-

cionarnos desde otro lugar ante los hechos. Sin embargo, es la posibilidad de despojarnos de nuestros preconceptos lo que nos posibilitaría desarrollarnos en cualquiera de los ámbitos.

Allí, en ese punto, la cohesión social, la voluntad delegada a la clase dirigente, nuestra capacidad de generar políticas de desarrollo sustentables y que crucen a toda la sociedad teniendo en cuenta la responsabilidad social que tienen los Estados, los gobiernos, las empresas y cada uno de nosotros serán, en última instancia, lo que nos permitirá reinventar los paradigmas.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Discurso del Canciller Nacional Dr. José Antonio Ruffinelli. *Reunión del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, Anuario 2002.
- Keynes, John Maynard (2001). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México DF, Editorial Fondo de Cultura Económica [trad. Eduardo Mornedo].
- *La Ley*. Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR, números varios.
- Magee, Byron. (1999). *La historia de la filosofía*, Buenos Aires, Editorial DK.
- Marcuse, Robert (1996). *La banca nueva y la banca de siempre*, Bogotá, Biblioteca Felaban.
- O'Keefe, Thomas Andrew (2003). *MERCOSUR and Integration Law*, paper.
- Revel, Jean Francois (2002). *La obsesión antiamericana*, París, Editorial PLN.
- Santander, Sebastián (2003). *La Relation Actuelle UE-Mercosur*, Bruselas, Institut d'Etudes Européenes de L'Université Libre de Bruxelles.
- The Times (2001). *Compact History of the World*, Editorial Times Books.

## **Módulo III**



# El tercer sector en la cooperación internacional

María Verónica Barzola\*  
Georgina Inés Sticco\*\*

## 1. Introducción

Generalmente se confunden los términos *cooperación para el desarrollo y ayuda oficial al desarrollo (AOD)*.

La AOD está constituida por los flujos que las agencias oficiales –incluidos los gobiernos estatales y regionales– o sus agencias ejecutivas destinan a los países en desarrollo. Cada operación tiene las siguientes características:

- a) promover el desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo como objetivo central;
- b) poseer un carácter concesional y contener un elemento de donación de al menos el 25%.

\* Licenciada en Relaciones Públicas de la Universidad de Palermo. Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales, Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Coordinadora general de “EuskoSare”, proyecto de cooperación internacional para la comunidad vasca global. Dedicada al voluntariado y construcción de redes sociales. Especialista en temáticas diaspóricas y en problemáticas humanitarias internacionales, en particular la situación del pueblo saharauí en el Sahara occidental.

\*\* Ingeniera informática del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA). Realizó la Maestría en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Amplia experiencia en el tercer sector. Manager de Relaciones Institucionales y Promoción para América Latina y España de Idealistas.org y especialista en temáticas sociales latinoamericanas (historia y problemáticas actuales).

La cooperación al desarrollo, en cambio, comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados –entre países de diferente nivel de renta– con el propósito de promover el progreso económico y social sostenible de los países receptores. Podemos distinguir entre los actores:

a) los actores públicos: las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países donantes y receptores, las administraciones públicas regionales y locales, las universidades, etc.;

b) los actores privados: las que tienen fines lucrativos –como las empresas– y las que carecen de fines lucrativos como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y otros colectivos sociales como sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad, etc.

A continuación se analiza la participación que poseen las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como receptoras de fondos provenientes de proyectos destinados a cooperación al desarrollo.

## **2. El enfoque clásico: las agencias de cooperación**

El primero de los obstáculos a tener en cuenta es la situación, en términos de desarrollo humano, de América Latina en comparación con el resto del mundo. Los índices diseñados por la ONU (índice de desarrollo humano, de igualdad de género, de pobreza, de salud) indican que la región se encuentra, en general, en mejor situación que África o algunas zonas de Asia. Por lo tanto, no figura entre las áreas prioritarias para los países donantes. Algunas excepciones son Bolivia, Nicaragua y Colombia, cuya situación política, económica y social resulta desestabilizadora para el resto del mundo. Por el contrario, países como Chile, Uruguay y Argentina son los que han resultado más favorecidos.

IDH		IDH 2005		PPP* (U\$S) 2005		Índice de Esperanza de vida		Índice de Educación	
<b>Desarrollo Humano Alto</b>									
13	España	0,949		27.169		0,925		0,987	
20	Italia	0,941		28.529		0,922		0,958	
36	Hungría	0,874		17.887		0,799		0,958	
38	Argentina	0,869		14.28		0,831		0,947	
40	Chile	0,867		12.027		0,889		0,914	
53	Bulgaria	0,824		9.032		0,795		0,926	
70	Brasil	0,800		8.402		0,779		0,883	
<b>Desarrollo Humano Medio</b>									
75	Colombia	0,791		7.304	a	0,788		0,869	
95	Paraguay	0,755		4.642	a	0,771		0,853	
110	Nicaragua	0,710		3.674	a	0,782		0,747	
117	Bolivia	0,695		2.819		0,662		0,865	
118	Guatemala	0,689		4.568	a	0,746		0,685	
131	Camboya	0,598		2.727	a	0,550		0,691	

Datos de 2007. a) Estimación basada en una regresión realizada por el Banco Mundial. \* Paridad del poder adquisitivo (por sus cifras en inglés, Purchasing Power Parity).

Una vez superado este filtro, las ONGs en Latinoamérica deberán comenzar una búsqueda de aquellas agencias de cooperación, organismos internacionales u actores privados (más comúnmente fundaciones) que no sólo apoyan a su país de origen, sino que además están interesados en las temáticas de trabajo que estas instituciones abordan.

En la última década, el rol de las ONGs locales ha cobrado importancia en los proyectos de cooperación. Los países donantes lograron identificar que el éxito de sus proyectos dependía en gran medida del apoyo recibido por el tercer sector, no sólo al momento de la implementación de los proyectos, sino en su definición.

Esta toma de conciencia ha producido una ampliación de las temáticas prioritarias para las ayudas: se financian desde proyectos contra el hambre, pasando por campañas de concientización para el cuidado del medioambiente, hasta proyectos orientados a fomentar el desarrollo de nuevas tecnologías. Así también se incrementaron los instrumentos de intervención.

La ayuda destinada al fortalecimiento de las organizaciones sociales ocupa, en Latinoamérica, el tercer puesto en el dinero recibido (después del destinado a infraestructura social y las acciones relacionadas con la deuda).

Los países que más apoyo han destinado a Argentina y otros países latinoamericanos, y que generalmente lo hacen a través de ONGs, son Suecia, Países Bajos, Irlanda y Bélgica.

En 2006, Dinamarca destinó 23 millones de dólares a las ONGs de Latinoamérica. Italia también promueve la participación de las entidades no estatales, incluyendo empresas y cooperativas.

El rol no sólo ha cambiado para las ONGs en los países receptores, sino también para los donantes, donde las organizaciones comienzan a participar en las decisiones de los gobiernos, influyendo con sus conocimientos y capacitación continua. Al menos cien de las organizaciones alemanas no gubernamentales abocadas a cooperación al desarrollo se han convertido en una organización paraguas que proporciona información sobre la gestión financiera de proyectos, con subvenciones del BMZ alemán o la Unión Europea.

Otro caso es el de Luxemburgo o Francia, que realizan consultas a las organizaciones sociales relacionadas con la cooperación. A intervalos regulares se reúnen con los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores para debatir y definir estrategias sobre las políticas de cooperación al desarrollo de sus gobiernos. En Francia, estas reuniones se realizan en el marco del Alto Consejo de Cooperación y Solidaridad Internacional y se llevan a cabo desde 1997.

El mayor de los obstáculos que tiene una ONG en Latinoamérica a la hora de solicitar fondos, una vez reconocido a quién solicitárselos, es cómo escribir los proyectos o gestionarlos. Esta

falta de capacidad influye al momento en que el ente ejecutor decide a quién destinarlos, y generalmente deciden utilizar una ONG del país donante con sede en el país receptor para que actúe como auditor de los fondos, con el fin de mantener un *accountability* más claro.

### **3. Nuevas opciones: embajadas y cooperación descentralizada**

Sin embargo, existen mecanismos alternativos. Las embajadas o los ministerios suelen contar con un presupuesto asignado para proyectos de cooperación locales, para los cuales no solicitan la aprobación de sus países de origen, y que pueden desviarse de las prioridades definidas por sus agencias de cooperación. Generalmente, estas asignaciones funcionan como apoyo a las políticas de relaciones internacionales.

En el caso de Inglaterra, por ejemplo, que sólo apoya proyectos orientados a cumplir los Objetivos del Milenio, en sus representaciones en Argentina busca resguardar al mundo del terrorismo global y de las armas de destrucción masiva. La Embajada Real de los Países Bajos otorga subsidios para pequeños proyectos, con los que llega a financiar 20 proyectos de \$6.000 hasta \$12.000 (pesos argentinos).

La cooperación descentralizada representa otra opción, dado que los municipios o regiones de algunos países donantes tienen la libertad de destinar fondos a estas causas, respetando los marcos del país pero con ciertas libertades en cuanto a la modificación de áreas prioritarias o de regiones. En este marco, Francia ha permitido la firma de acuerdos entre ciudades “amigas”, entre las cuales pueden intercambiar fondos destinados a cooperación. Los recursos asignados al programa y ayuda a proyectos de esta categoría representan sólo el 7% del total del país y proceden del *Fond de Solidarité Prioritarie* (FSP), dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En cuanto a Italia, si bien todas las regiones pueden destinar fondos a esta causa, las regiones de Lombardía y de Piamonte son las que permiten la mayor presentación de proyectos por parte de ONGs. Sin embargo, generalmente el fondo se canaliza a través de una organización italiana que se encuentra en el país receptor.

En España, por su parte, el acceso a los recursos públicos para financiar las acciones de las ONGs está recogido en la propia Ley General de Subvenciones. Define éstas como “una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso, un procedimiento de colaboración entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”.

#### **4. No todo es dinero: la cooperación técnica**

Actualmente se considera que el objetivo de la cooperación técnica es desarrollar recursos humanos y aumentar las capacidades institucionales. Los nuevos marcos de cooperación técnica y financiera apoyan el diálogo entre las partes envueltas en este proceso. Las ONGs han tomado una mayor importancia en el proceso, proveyendo un vínculo entre los gobiernos y los donantes externos. La cooperación técnica de Francia representa el 23% del total; se compone principalmente de becas y cursos, actividades de investigación y los costos derivados para estudiantes extranjeros.

Otra forma de colaboración técnica se desarrolla con los programas de voluntariado internacional, cuyo fundamento es el apoyo a programas elaborados por las Naciones Unidas y la Unión Europea que promueven el mejoramiento de ONGs. El Servicio Voluntario Europeo (SVE) tiene como objetivo promover el aprendizaje intercultural, fortalecer la comprensión y el respeto mutuo y crear un sentido de solidaridad entre los jóvenes de la UE y otras regiones del mundo. Los proyectos con terceros países se realizan en los países mediterráneos, África y América Latina; pueden ser bilaterales o multilaterales y deben siempre incluir al menos un Estado miembro de la UE.

## 5. Relación de los gobiernos con sus diásporas

Debido a las características históricas de América Latina que la vinculan a un territorio de grandes flujos migratorios, la cooperación internacional entre gobiernos y diásporas ha sido una constante.

El termino “diáspora” proviene del griego *διασπορα* (que significa dispersión) y alude a la dispersión de aquellos grupos humanos que abandonan su lugar de origen. Si bien en un inicio el concepto se refirió principalmente a la presencia judía fuera de Israel, poco a poco comenzó a ser utilizado para designar a otros conjuntos étnicos, como los armenios o los vascos.

En Latinoamérica, las diásporas armenia, vasca y la judía por excelencia se han organizado en torno a un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales, como clubes, centros culturales, escuelas, institutos de idiomas, de danzas, etc.

La ayuda internacional se canaliza, en general, a través de estas entidades. Está signada por un fuerte matiz cultural, que se explica por la preocupación gubernamental por el mantenimiento de las costumbres y la preservación del idioma aun fuera del territorio de origen. Se entiende este tipo de ayuda bajo el concepto de cooperación cultural, es decir, como el conjunto de “actividades, programas y proyectos culturales que se desarrollan trascendiendo el marco geográfico puramente nacional, de carácter gubernamental, no gubernamental o intergubernamental”.<sup>1</sup>

Las formas de cooperación cultural entre gobiernos y sus diásporas varían según el conjunto migratorio del que se trate. Sin embargo, en líneas generales puede decirse que se componen de apoyos para la enseñanza lingüística y la difusión del idioma, la subvención total o parcial para la creación de casas, clubes o institutos culturales en el extranjero, el apoyo en las gestiones para la difusión televisiva o radial de medios de comunicación del país de origen y el financiamiento para giras culturales, etc.

---

<sup>1</sup> Harvey, Edwin R. (1991). *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo*, Tecnos, Madrid, p. 19.

Si se calcula que son 3 millones de vascos los que viven en la tierra vasca, no es de extrañar que existan varios millones (entre nativos y descendientes) que viven en diversos países del mundo. El reflejo es, nada más y nada menos, que una colectividad vasca organizada en torno a más de doscientas organizaciones no gubernamentales. El gobierno vasco –*Eusko Jauriaritza*–, dentro de su Departamento de Acción Exterior, ha creado la Dirección de Relación con las Colectividades Vascas, que tiene como eje fundamental la labor de gestionar y dirigir la cooperación que éste brinda a su diáspora.

La ayuda se compone de subvenciones para los centros vascos del exterior, prestaciones económicas para atender necesidades asistenciales y situaciones de extrema necesidad de personas pertenecientes a las colectividades vascas en el extranjero, subvenciones para la realización de giras culturales fuera del País Vasco con destinos en lugares en que estén radicadas las diferentes entidades vascas, *Gaztemundu* (programa dirigido a los jóvenes de la diáspora para que pasen una estancia en Euskadi) y becas (para prácticas en la sede del gobierno vasco en Vitoria-Gasteiz).

Por su parte, los cálculos sobre la población judía mundial se acercan a 13 millones de personas. De este multitudinario número, según estadísticas del mismo gobierno de Israel, solo el 40% vive en territorio israelí y el resto está disperso por el mundo (un 46% se divide entre Sudamérica y América del Norte).

Israel ha sido pionera exitosa en la vinculación con su diáspora, sobre todo desde 1948, con la formación de su Estado. Sin embargo, sería una falacia indicar que los flujos de cooperación siempre se han desarrollado desde el Estado hacia la diáspora (situación similar se da en el caso vasco). Las condiciones históricas han condicionado a que las ayudas fluyeran muchas veces en sentido contrario, lo que ha demandado a Israel, para su edificación como país, la participación de las colectividades judías del mundo (por medio de sus apoyos sociales, políticos y económicos).

Independientemente de esto, nada le quita mérito a la trayectoria del gobierno de Israel en cooperación cultural. Entre sus líneas

de acción se hallan: estrechar y afianzar lazos con las comunidades judías en el exterior, promover las actividades orientadas hacia la cultura israelita, estimular el estudio del hebreo y brindar las posibilidades económicas para visitas de grupos y de individuos a Israel.

Por otro lado, es digna de destacar la labor del MASHAV - Centro de Cooperación Internacional del gobierno de Israel, si bien sus tareas no se centran solo en los conjuntos diaspóricos. Desde 1958 trabaja en la transferencia de capacidades tecnológicas y el enriquecimiento de los recursos humanos en países en desarrollo o cuyas economías se encuentran en transición. Tiene como eje de acción el alivio de la pobreza, la atención médica básica, la seguridad alimentaria, la educación, la igualdad entre los sexos, el estímulo de las pequeñas y medianas empresas, el combate de la desertificación y el desarrollo rural integrado.

## **6. Nuevos enfoques: la “cooperación horizontal”**

### **6.1. Gestión asociada de países cooperantes y ONGs locales**

La cooperación internacional poco a poco se va consolidando como una red, quedando obsoleto el esquema que propone una relación unidireccional en la que el país donante establece vínculo solo con el actor social beneficiado. Los esquemas de cooperación internacional basados en actores diaspóricos imponen la necesidad de otra lógica. Las ONGs de los países locales toman fuerza y entran en escena.

Las ayudas provienen desde el gobierno central pero no van directamente a los beneficiados, sino que, muchas veces, se canalizan a través de las diferentes instituciones no gubernamentales del país receptor. Estas entidades, aunque no son las beneficiarias directas, gestionan los fondos y los redireccionan a los interesados. Para los gobiernos significa, en muchos sentidos, un ahorro económico y de tiempo.

Esta es la forma en que se gestionan, por ejemplo, programas como el de prestaciones económicas para atender situaciones de

extrema necesidad y el de subvenciones para giras culturales del gobierno vasco. De igual modo, también se llevan adelante muchas actividades del Centro de Cooperación Internacional del Gobierno de Israel a través de los clubes “Shalom” dispersos en el mundo.

## 6.2. Un nuevo poder: las redes de ONGs

Los diplomáticos, quienes habían sido hasta hace poco los principales actores en las negociaciones, actualmente están trabajando en un campo de fuerzas donde una variedad de actores económicos, sociales, territoriales o científicos están operando. Los grandes agentes económicos y las colectividades de ONGs, redes internacionales o plataformas nacionales obtuvieron, por ejemplo, un poder de presión que se ejerce sobre las diplomacias.

Esta fue la idea que inspiró las plataformas nacionales de Brasil, Chile, India, Francia y Senegal para aunar esfuerzos en el año 2005 e iniciar un proceso de cooperación, para reforzar la posición de las plataformas nacionales de ONGs en un mundo en creciente globalización. Estas plataformas nacionales son: ABONG, Asociación Brasileña de ONG; ACCIÓN, Asociación Chilena de ONG; VANI, Red de Acción Voluntaria de India; CONGAD, Consejo de Apoyo para el Desarrollo de las ONG de Senegal y Coordination SUD, coordinación de ONG de Francia.

Cada una de estas organizaciones trabaja en cooperación con otras plataformas nacionales de su región para iniciar y/o fortalecer el proceso de desarrollo de coaliciones regionales de plataformas que servirán como una voz sobre temas relevantes para sus respectivas regiones (ABONG y ACCIÓN para América Latina; CONGAD para África; Vani en ASIA y Coordination SUD para Europa).

ABONG y ACCIÓN, además de otras redes nacionales y regionales, han contribuido a la creación de una coalición regional conocida como Mesa de Articulación, la cual incluye 15 plataformas nacionales y redes regionales de ONGs. La red europea regional reúne 22 plataformas nacionales y 20 redes, la cual incluye Coordination SUD. CONGAD ha impulsado una red

para África, conocida como REPOAC, que reúne ocho plataformas nacionales y VANI está actualmente en proceso de construcción de una red en Asia.

Reconociendo las dificultades y obstáculos a los cuales se enfrentan las ONGs, en el año 2007 fue creado el Centro de Recursos Internacional, con los siguientes objetivos:

- capacidad de construir programas (asistencia técnica, capacitación) para fortalecer las plataformas nacionales de ONGs;
- cooperación regional entre plataformas nacionales (coordinación regional, trabajo colectivo y gobernanza);
- cooperación internacional sobre temas globales (*advocacy*, promoción de documentos de posición de plataformas nacionales, preparación de encuentros internacionales).

## **7. A modo de conclusión: las redes sociales como nueva forma de cooperación internacional**

Si no hay dudas en el planteo del rol relevante que están ganando las ONGs en el escenario de la cooperación internacional, tampoco las hay sobre el papel que las colaboraciones individuales brindan a las organizaciones sin ánimo de lucro.

Internet ha roto con dos conceptos típicos del siglo XX, que eran el tiempo y el espacio en relación con la comunicación. La celeridad que permite Internet ha dado origen, o más bien consolidado, nuevas formas de ayuda a escala mundial.

La cooperación internacional basada en el trabajo voluntario de miles de personas dispersas en el globo ha dejado de ser una rareza en los últimos años. Cada vez hay más cantidad y son más populares los sitios de Internet que invitan a participar en programas de cooperación en los que los voluntarios brindan “su grano de arena” desde su lugar de residencia.

Este nuevo impulso ha dado origen a un fenómeno de redes, a grandes tejidos sociales. La cooperación internacional, en su sentido más clásico, jamás hubiese podido soñar más allá del caudal de sus inversiones en alcanzar la masa crítica que suman estos proyectos.

Sin duda, la suma de voluntades individuales sobrepasa el trabajo individual disperso, la suma de voluntades unidas en red y conectada a las diferentes ONGs excede la simple suma de voluntades y, por último, la suma de voluntades unidas en red y conectada a las diferentes ONGs puede mucho más que la relación bilateral de un gobierno con un actor específico.

Voluntades individuales + ONGs + gobiernos: si los números no nos engañan, la tecnología colabora y las tendencias continúan, estamos asistiendo a un momento más que prometedor para la cooperación internacional. Está en nuestras manos y bajo nuestra responsabilidad saber consolidarlo.

## Bibliografía

- ABONG Brasil. Disponible en [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).
- Acción Chile. Disponible en [www.accionag.cl/asocia.php](http://www.accionag.cl/asocia.php).
- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE). Disponible en [www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html).
- Congad. Disponible en [www.congad.sn](http://www.congad.sn).
- Coordination Sud. Disponible en [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org).
- Development Data Base on Aid Activities. Disponible en [www.oecd.org/document/0/0,2340,en\\_2649\\_34447\\_37679488\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_34447_37679488_1_1_1_1,00.html).
- Diccionario de cooperación humanitaria y cooperación al desarrollo. Disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/25>.
- Global Issues. Disponible en [www.globalissues.org/TradeRelated/Debt/USAid.asp](http://www.globalissues.org/TradeRelated/Debt/USAid.asp).
- Harvey, Edwin R. (1991). *Relaciones culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo*, Tecnos, Madrid Índice de Desarrollo Humano. Disponible en <http://hdr.undp.org>.
- Mesa de Articulación Latinoamericana. Disponible en [www.mesadearticulacion.org/prensa.htm](http://www.mesadearticulacion.org/prensa.htm).
- Portal of National NGO Platform. Disponible en [www.ong-ngo.org](http://www.ong-ngo.org).
- Scielo Brazil. Disponible en [www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-11692004000700002&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-11692004000700002&script=sci_arttext&tlng=en).
- VANI India. Disponible en [www.vaniindia.org](http://www.vaniindia.org).

# La regionalización de las provincias en el marco de la cooperación descentralizada

Ana María Chiani\*

Juan B. Scartascini del Río\*\*

## 1. A modo de introducción

Tal como se ha descrito en la primera parte del presente libro, el paradigma de la *cooperación internacional*, como era concebido años atrás, ha sufrido modificaciones producto de los cambios que se han venido desarrollando a nivel mundial, sobre todo a partir de la década del 90. Es así que, actualmente, han surgido otros modos de cooperación, como es el caso de la *cooperación descentralizada*, que no tienen como único protagonista al gobierno nacional sino también a los gobiernos locales y provinciales.

Siguiendo estas transformaciones sistémicas globales, en complemento con los procesos de integración regional europeo y mercosureano, en los últimos años, las entidades subnacionales –municipios y provincias– han comenzado a cumplir un rol rele-

\* Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctorando en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Experiencia académica en el Instituto de Política Internacional y Comercio Exterior de Acción Católica Argentina de Rosario. Posee experiencia laboral en el tercer sector. Directora del Instituto de Cooperación Internacional de ACEP.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y master en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Analista Internacional del proyecto Observanto, donde se desempeña como director general. Posee amplia experiencia académica en los ámbitos del CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), CAEI (Centro Argentino de Estudios Internacionales) y en el Instituto de Política Internacional y Comercio Exterior de Acción Católica Argentina de Rosario. Posee experiencia laboral en el tercer sector tanto en Argentina como en Italia. Director del Instituto de Cooperación Internacional de ACEP.

vante y han ganado “parcelas de autonomía” que tibiamente se han ido reflejando en la administración pública local y regional.

## 2. Factores domésticos que posibilitaron la actividad internacional de los actores subnacionales en Argentina

En lo que a nuestro país respecta, no podemos negar el carácter determinante que en nuestro suceder como nación tienen las cuestiones referidas a la disyuntiva centralización-descentralización. Quizás no exista historiador alguno que pueda negar la relevancia que —entonces, en los albores de nuestra patria— tenían los conflictos entre las dos facciones: federales y unitarios. Aunque *prima facie* superada, tal confrontación marcaría a fuego no sólo el desarrollo y la organización territorial<sup>1</sup> de nuestro país, sino la organización política institucional y la administración económica nacional. La conflictividad surgida se mantendría latente y socavaría día a día el quehacer político de nuestra nación, repercutiendo hasta el día de hoy en los acalorados debates entre la administración central —simbólicamente establecida en las adyacencias del puerto mismo de Buenos Aires— y el interior provinciano.

Conjuntamente con la tendencia *glocalizadora* en la que los entes subnacionales adquieren relevancia como nuevos actores en el escenario internacional, la reforma constitucional de 1994 en nuestro país significó un gran avance, dado que generó un marco normativo<sup>2</sup> que otorga cierta autonomía a las ciudades y a las provincias.<sup>3</sup> Desde entonces, y en buena hora, hemos comen-

1 De hecho, a partir de la independencia argentina ha sido más que evidente la perturbación demográfica y geo-económica de varias regiones. Dejando de lado la antes despoblada región patagónica, observamos que las ciudades del noroeste argentino (NOA) pasaron de ser las más ricas e importantes del tejido económico-comercial, a conformar una de las regiones más pobres y excluidas del territorio nacional.

2 El nuevo artículo 123 establece: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político administrativo, económico y financiero”.

3 Para ampliar esta cuestión, ver Colacrai de Trevisan, Myriam y Zubelzú de Bacigalupo, Graciela (1998). “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en AA.VV. *La política exterior argentina 1994/1997*, CERIR. Rosario; Zubelzú, Graciela

zado a debatir cuestiones referidas a la autonomía municipal, la regionalización, el intermunicipalismo,<sup>4</sup> el asociacionismo<sup>5</sup> y asociativismo, e incluso la inserción internacional de las provincias y regiones argentinas –la paradiplomacia–.

Esta marejada de conceptos se engloba en el fenómeno de la glocalización, por el cual se entiende “la incrustación local de lo global de tal modo que, lejos de representar la negación del territorio, estas actividades se materializan en lugares físicos, muy concretos, situados en los territorios nacionales”.<sup>6</sup> En consecuencia, la reforma del marco normativo dio origen a una novedosa regionalización del territorio nacional que, en definitiva, promete mucho más de lo hasta ahora logrado.

---

(Coord.) (2004). *Programa provincias y relaciones internacionales*. Primer documento de trabajo, Buenos Aires, Convenio CARI-PNUD. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria (coords.) (2005). *Programa provincias y relaciones internacionales. Segundo informe de relevamiento y diagnóstico*, Buenos Aires, Convenio CARI-PNUD. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Giuliano, Diego Alberto (2004). “De la debilidad arquitectónica de nuestras regiones”, publicado en el libro editado con motivo del IV Encuentro Nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional: “A 10 años de la Reforma Constitucional de 1994”; y Ferrero, Mariano (2005). *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano*, VII Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Córdoba.

- 4 Respecto del mismo ver Moret, Nicolás. “Intermunicipalismo y Cooperación Internacional”. *Anuario 2007 del Observatorio de la Cooperación Descentralizada*, Unión Europea-América Latina. Obtenido de [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org) al 23 de Enero de 2008.
- 5 En referencia al asociacionismo y su importancia para el desarrollo local (a través de estrategias de *clustering* o bien *networking*), ver Bianchi, Massimo (2007). *Clustering and networking in SMEs development international projects. A managerial approach to push and pull intervention for enterprise creation and entrepreneurial parks initiatives*. 2nd International Seminar on Regional Innovation Policies, 11-12 October 2007, Salzburg; y Bianchi, Massimo. (2007) *Il sistema organizzativo e le funzioni aziendali*, 3<sup>ra</sup> Edizione, Giappichelli, Torino. Ver también Giuliano, Diego Alberto y Otros (2006). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Córdoba, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC. ICDA – Universidad de Córdoba. Finalmente, para una aproximación más profunda respecto del asociativismo ver Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster; Putnam, Robert D. Robert Leonardi & Raffaella Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press; Fourier, Charles (1991). “Teoría de la asociación”, en Owen, Fourier, Garnier, Le Corbusier, Ciudad y Utopía. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Y también Roberto Cartocci (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- 6 Ferrero, Mariano (2005). Op. cit.

Del mismo modo, cabe destacar las diferencias entre regionalización y regionalismo; el primero es el establecimiento de regiones en el interior de un territorio, mientras que el regionalismo tiende a la integración económico-política de los países de una región geográfica determinada.<sup>7</sup>

Para un mejor entendimiento de la cuestión, creemos necesario dar a conocer lo que una región significa. De acuerdo con Diego Giuliano, la región “es una suerte de plataforma institucional que conecta física y virtualmente a los demás niveles territoriales del Estado”. Asimismo, “hay regiones dentro de la lógica del Estado unitario y las hay también en el contexto de los estados federales. En este último caso, hay regionalismos [regionalización] **que van** hacia el federalismo y hay regionalismos **que vienen** del federalismo”. Finalmente, con ánimo de entender más nuestra realidad nacional, no podríamos dejar de resaltar su siguiente análisis. “Entre los regionalismos que vienen del federalismo, o mejor dicho, del fracaso del federalismo, podemos ubicar al caso argentino, caracterizado por dos circunstancias: a) un Estado federal que no ha cesado de ampliar sus competencias en detrimento de sus miembros; y b) la profundización de un Estado dispar e intrínsecamente desequilibrado”.<sup>8</sup>

En este contexto, con excepción de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las demás provincias han impulsado un avance de la regionalización con la firma de tratados interprovinciales de integración, para conformar cuatro regiones para diversos fines: Región del Norte Grande Argentino,<sup>9</sup> Región del Nuevo Cuyo, Región Patagónica y Región Centro.

- Región del Nuevo Cuyo (1988): formada por las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.

7 Ver Beltrán, Eduardo (2006). “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC, ICDA – Universidad Católica de Córdoba.

8 Ver Giuliano, Diego Alberto (2004). Op. cit.

9 Surgió de la unión del Noreste argentino –NEA– (1984) y del Noroeste argentino –NOA– (1994). A la vez, la Región Norte Grande se proyecta internacionalmente a través de la Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano (ZICOSUR).

- Región Patagónica (1996): formada por las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Región Centro (1998): formada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.
- Región del Norte Grande Argentino (2004): formada por las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones, Tucumán, Salta y Santiago del Estero.

Sobre la base de esta categorización abordaremos las próximas líneas, que continúan el presente trabajo con la intención de no desviarnos de la temática que hoy nos reúne para trabajar: la *cooperación internacional para el desarrollo*. En este sentido, intentaremos no sólo remarcar esa ya adquirida relevancia de los entes subnacionales a nivel tanto local/municipal y provincial, y el gran abanico de posibilidades que la cooperación internacional multinivel les ofrece, sino que dado el lineamiento de nuestro pensamiento, hemos decidido trabajar en una nueva dimensión y expandir la cuestión; “abrir el juego” de la cooperación a aquellas unidades jurídico-territoriales en formación (al menos en nuestro país) que son las regiones conformadas por diferentes conjuntos de provincias.

### **3. La inserción internacional de los municipios y las provincias**

Esta novedosa regionalización, que se enmarcaba a la vez en un proyecto de reforma del Estado mucho mayor que la entonces administración central planteaba, se proponía la dificultosa tarea de enfrentar todo el tradicionalismo que las provincias argentinas poseían. En su gran mayoría establecidas siglos atrás, en los albores mismos de la unidad nacional, conformaron un abigarrado conjunto de poco más de una docena de unidades territoriales que respondían a la vez a fuerzas profundas heredadas mayormente del legado colonial hispánico. Cualquier mínimo repaso histórico arrojará que tales provincias eran a la vez territorios sumamente

centralizados, con graves déficit demográficos, casi despoblados y con una única “gran metrópoli”, y que a la vez respondían a un poder centralizado en una figura –por momentos necesaria– tradicionalista, demagógica y paternalista como el “caudillo”.

El resultado obligado que arrojara esta configuración socio-demográfico-territorial sería el de una población muy concentrada, pero al mismo tiempo poco interconectada, socialmente poco vinculada y escasamente cohesionada.<sup>10</sup> Por el contrario, eran unidades territoriales muy similares, pero muy distantes tanto física como espiritualmente unas de otras.

Con los cambios sistémicos, en los 90 comienza a observarse que los municipios y regiones comienzan a tener actividades internacionales o bien pasan a generar lo que se conoce como la “paradiplomacia”.

Respecto de este concepto, vale aclarar que “originalmente, la acción internacional de los entes subestatales, subnacionales o locales de gobierno fue definida por Ivo Duchacek como “microdiplomacia”. Más tarde, Panayolis Soldatos la denominó “paradiplomacia”, concepto en el cual el vocablo “para” quiere significar la diferencia entre este tipo específico de acciones y sus protagonistas particulares y la diplomacia propiamente tal, que es la que llevan adelante los órganos centrales de gobierno, particularmente las cancillerías o ministerios de asuntos exteriores”.<sup>11</sup>

De esta manera se intentaba poner en evidencia un fenómeno novedoso y complejo, al observar que “las regiones más avanzadas están adelantando, incluso, sus propias estrategias internacionales, una especie de *paradiplomacia* o *política interméstica* (*intermestics*) tendiente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones”.<sup>12</sup>

10 Para profundizar estas cuestiones, ver Chiamonte, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-846)*, Buenos Aires, Editorial Ariel.

11 Obtenido de Parker, Carlos A. (2005). *La inserción internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Cap. 2. “Política y estructura nacional y regional de inserción internacional. La paradiplomacia de las regiones de Chile en tiempos de la globalización”, Chile, Editorial Universidad de Viña del Mar, p. 39.

12 Keating Michael (1996). “Naciones contra el Estado, el nacionalismo en Cataluña, Québec y Escocia”. Obtenido de Moncayo Jiménez, Edgardo. “Glocalización: nuevos

El término se lo conoce también como “diplomacia centrífuga” o bien “... una diplomacia que se aleja del centro estatal y que podría definirse como aquel conjunto de iniciativas exteriores de tipo político, social, económico, cultural, etc., diseñadas, emprendidas, reguladas y sostenidas por colectividades territoriales (las regiones) que proclaman y despliegan una *capacidad de actuación propia*”.<sup>13</sup>

Finalmente, Duchacek estableció una diferencia entre paradiplomacia transfronteriza (vecinal), transregional (unidades sin frontera común) y paradiplomacia global, que trata de temas que incumben a la totalidad del planeta.

Por lo tanto, se comienza a hablar de la inserción internacional de los municipios y provincias, en donde la cooperación internacional (en sus diferentes y variadas formas o categorías) juega un papel preponderante para tal inserción o, más bien, es el “vehículo” que los posiciona en el sistema internacional. En otras palabras, la cooperación es el medio para que las unidades subestatales logren tan dificultosa inserción en el ámbito internacional.

Ahora bien, contrastando los tibios avances en la materia que nuestro país y nuestra región han desarrollado al respecto, podemos señalar que es en Europa, al igual que en algunas regiones de América del Norte, donde más ha evolucionado la paradiplomacia.

Como observaremos en el Módulo IV de este libro, veremos que en el viejo continente es donde más claramente se puede vislumbrar el fenómeno “paradiplomático” y multinivel.

De hecho, “en el marco de la UE, la *paradiplomacia* ha conducido a que más de sesenta regiones europeas y cierto número de ciudades dispongan de oficinas de representación

---

enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización”, en *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL, p. 228.

13 Torrijos, Vicente (2000). “La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una Política Exterior de las Regiones”. Obtenido de Moncayo Jiménez, Edgardo, op. cit.

en Bruselas y, lo que es más importante, a la creación por el Tratado de Maastricht (1992) del Comité de las Regiones (CdR) que, aunque hasta ahora con carácter consultivo, constituye un instrumento de expresión de los intereses regionales en los procesos comunitarios”.<sup>14</sup>

Como es de esperar, en el marco supranacional de la UE algunas de las iniciativas regionales desbordan los marcos nacionales, llegando incluso a influir en la Política Exterior Europea (PESC-PESD).<sup>15</sup>

El activismo regional impulsado por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) ha dado pie al surgimiento de algunas iniciativas más que interesantes, dentro de las cuales se pueden mencionar la “Asociación de los Cuatro Motores de Europa”,<sup>16</sup> “Eurociudades”, el “Eje Mediterráneo”, el “Eje Atlántico”, etc.

El resultado del activismo regional confluye hoy en el proyecto estratégico de la UE conocido como la “Europa de las Regiones”, el cual –luego de décadas de discusión entre “integracionistas” e “intergubernamentalistas”– no se plantea en términos antagónicos al de la construcción de una “Europa de los Estado-nación”, sino que, por el contrario, se complementa y perfecciona en favor del ciudadano europeo.

En definitiva, tanto en Europa –principalmente– como en nuestro país y nuestra región –en menor medida–<sup>17</sup> vemos que los muni-

14 Moncayo Jiménez, Edgardo, op. cit.

15 Política Exterior y de Seguridad Común y Política Europea de Seguridad y Defensa.

16 Que engloba las cuatro regiones productivamente más importantes del continente europeo y que, en definitiva, son el motor económico de la UE: Lombardía (Milán) por parte de Italia, Baden-Württemberg (Stuttgart) por Alemania, Cataluña (Barcelona) por España, y Rhône-Alpes (Lyon) por Francia.

17 Respecto de esta contrastación, vale aclarar que en un caso, el europeo, la dinámica multinivel entre los diferentes actores rebalsa los límites del Estado, a diferencia de lo que ocurre en nuestra región, en donde los países, especialmente el caso de Argentina, todavía se debaten en la instrumentación de una administración federal sobre la base del principio de subsidiariedad. Asimismo, vale aclarar que las tendencias integracionistas latinoamericanas se ven usualmente obstruidas por la incapacidad de generar tales tendencias “hacia el interior” de nuestras sociedades. Es decir, no puede haber integración y cooperación regional fidedigna si no existen mínimos parámetros de integración social a nivel nacional.

cipios y las provincias adquieren nuevas competencias ante las demandas del sistema internacional, las cuales eran exclusivas del Estado-nación, rol nada fácil de asumir si se tiene en cuenta que muchas veces estas competencias exceden sus capacidades institucionales. No obstante, pueden ir profundizando este nuevo protagonismo, el cual los convierte en promotores de su propio desarrollo, mediante procesos asociativos entre municipios y provincias, ya sea a través del intermunicipalismo, la regionalización, etc.

#### **4. Hacia una gestión proactiva**

Si se analizan las diferentes acciones externas de las provincias argentinas, podemos notar que muchas de ellas poseen un carácter más reactivo que proactivo. En este sentido, la gestión provincial se va adecuando a las demandas y cambios que una situación determinada provoca, como ser vaivenes en los mercados internacionales, crisis humanitarias, desastres naturales, etc., en lugar de elaborar una estrategia a largo plazo que posibilite promover la cooperación internacional más allá de objetivos específicos.

En efecto, muchas de las administraciones provinciales carecen de una gestión proactiva, sobre todo debido a la falta de políticas públicas y a la carente interrelación entre los diferentes ámbitos gubernamentales. Esta situación está íntimamente relacionada con el debate “centralización-descentralización”. Si bien las provincias argentinas, de acuerdo con el artículo 124<sup>18</sup> de la Constitución de 1994, poseen la capacidad de celebrar convenios internacionales, muchas veces no cuentan con los recursos (humanos, económicos, etc.) necesarios para establecer mecanismos

---

<sup>18</sup> Expresamente, el Art. 124 señala: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

de cooperación que sí posee el Estado nacional. No obstante éste, muchas veces muestra cierta reticencia o antepone condicionamientos a la hora de trabajar conjuntamente con los diferentes actores subestatales.

Más allá de las dificultades planteadas, consideramos que las provincias pueden ofrecer una estrategia proactiva para revertir esta situación, apoyándose en la capacidad que les otorga el artículo 124 de generar regiones. Si bien existen provincias que por sí solas llevan adelante una gestión proactiva en temas puntuales aunando esfuerzos y capacidades, las provincias, de manera conjunta, podrían generar espacios de vinculación para así detectar mayores oportunidades, con el fin de trabajar con una gama más amplia de objetivos, a mediano y largo plazo, en referencia a su actividad internacional.

En definitiva, lo que se plantea es la posibilidad de optimizar las acciones externas de las provincias argentinas mediante la elaboración de una estrategia regional común que unifique intereses para un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la cooperación internacional, para obtener de este modo capacidades autónomas y recursos suficientes y, de igual manera, una vinculación directa con la comunidad local (usualmente ausente a instancias nacionales).

## **5. La cooperación internacional y la nueva dimensión que puede ofrecer la regionalización de las provincias**

Como mencionamos, las provincias, y en especial los municipios y comunas, usualmente carecen de los recursos y el *know how* adecuados para cooperar. Sin embargo, a diferencia del Estado central, estos actores subestatales gozan de un contacto mucho más directo y cercano con las potencialidades y los problemas propios de su territorio y, en consecuencia, en reiteradas ocasiones desaprovechan las oportunidades que se podrían obtener a través de esa vinculación profunda con su

comunidad local para la promoción de su propio desarrollo local y regional.

En este sentido, lo que se propone es la instauración de una gestión asociada de las provincias que componen las regiones, siempre en coordinación con los gobiernos municipales, en materia de cooperación internacional, que les posibilite un desarrollo integral y, por ende, una mejor inserción en el ámbito internacional.

Desde la institucionalización de las regiones, la mayoría de las acciones llevadas a cabo por las mismas se enmarcan más en el ámbito de la integración que en el de la cooperación en sí; razón por la cual consideramos imperioso impulsar acciones que conjuguen la integración con la cooperación, en el entendimiento de que ambas “van de la mano”, por lo que representan un poderoso aditamento para la integración de nuestra región.

Consecuentemente, se propone impulsar prácticas institucionales emanadas de las regiones para un accionar más profundo de las mismas en materia de cooperación internacional, ya sea a través de la armonización de las legislaciones provinciales, del establecimiento de oficinas de cooperación internacional para el desarrollo propias de las regiones, la capacitación de funcionarios especializados en la materia, generar presupuestos para el área, etc.

De este modo, las entidades regionales, para lograr una gestión proactiva, podrían llevar a cabo diversas iniciativas en materia de cooperación, a saber:

- Promover la inclusión y la participación en programas y proyectos de cooperación internacional (ej. Programa URB-AL de la Comisión Europea).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Este programa promueve el desarrollo de redes de cooperación horizontal descentralizada entre colectividades locales de 27 países de la Unión Europea y 18 de América Latina sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano.

- Impulsar la participación en organismos internacionales y vinculación con instituciones de cooperación internacional (ej.: Mercociudades,<sup>20</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID),<sup>21</sup> Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA),<sup>22</sup> etc.).
- Fomentar el hermanamiento de ciudades y regiones. Es un convenio que se suscribe entre ciudades y regiones que representan similitudes geográficas, históricas, culturales, económicas o sociales, a partir de las cuales pueden trazarse actividades básicas para adelantar cooperación en dos sentidos.
- Promover la cooperación transfronteriza en aquellas cuestiones específicas y respondiendo a las necesidades más urgentes, etc.
- Establecer relaciones con representaciones extranjeras (embajadas, consulados, oficinas de comercio, etc.).
- Propiciar la interconsulta entre ciudades y provincias extranjeras para el intercambio de experiencias y la articulación de una gestión conjunta y coordinada para hacer frente a problemas comunes.

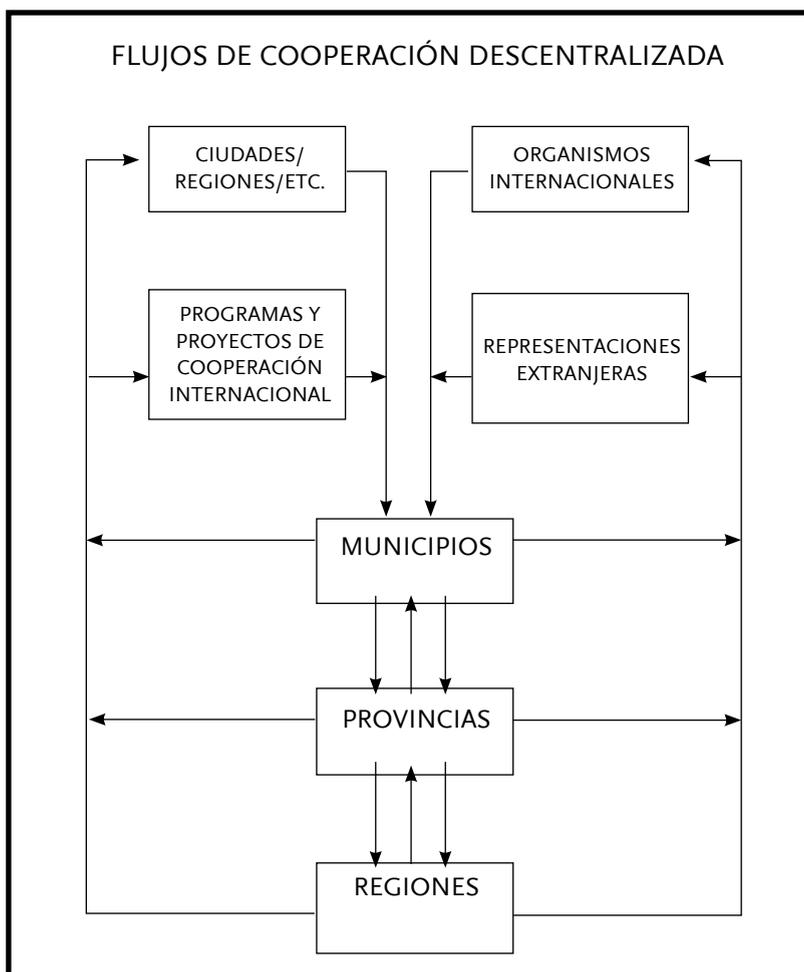
---

20 “La red Mercociudades fue fundada en el año 1995 por los jefes de gobierno de las ciudades de Asunción, Buenos Aires, La Plata, Rosario, Córdoba, Río de Janeiro, Brasilia Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Salvador y Montevideo... El objetivo político central que perseguían los fundadores de Mercociudades era lograr el reconocimiento institucional del MERCOSUR a los efectos de participar en el proceso de decisión de la integración... Asimismo, Mercociudades persiguió otros objetivos vinculados a la cooperación horizontal entre las ciudades. A tales efectos, desarrolló Unidades Temáticas que con el paso del tiempo se transformaron en verdaderas subredes de ciudades”. Obtenido de Ensinck, Oscar (2008). Cap VIII. “La integración regional: los desafíos institucionales del MERCOSUR”, en Graglia, Emilio (Coord) (2008). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional II*, Córdoba, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC. ICDA – Universidad de Córdoba, pp. 252, 254 y 255.

21 Es el órgano ejecutor de la política española de cooperación internacional para el desarrollo y su objetivo es “el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo, particularmente los recogidos en el Plan Director en vigor cada cuatro años”. Para más información, ver [www.aeci.es/](http://www.aeci.es/).

22 Es un organismo dependiente del gobierno del Japón que ejecuta los programas de cooperación técnica y económica determinados por el gobierno japonés. En Argentina, ejecuta dichos programas sobre la base del Convenio de Cooperación Técnica firmado entre ambos gobiernos en el año 1979, y del Acuerdo de Migraciones firmado en el año 1961. Para más información, ver [www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp).

En definitiva, creemos que las regiones pueden constituirse en actores subestatales con capacidad y recursos necesarios para gestionar los flujos de cooperación descentralizada provenientes de las distintas fuentes mencionadas, siempre en coordinación con los demás actores subestatales (ver Gráfico).



## 6. Conclusiones

Hablar de la internacionalización de las comunas, los municipios, las provincias e incluso de las regiones en nuestro país

no es cosa sencilla. De hecho, existen 23 estados provinciales, 1 ciudad autónoma y más de 2.000 gobiernos locales, de los cuales el 80% tiene menos de 5.000 habitantes.

No obstante, a pesar de no ser una tarea sencilla, a lo largo de este *paper* intentamos ofrecer una nueva dimensión, como son las regiones, que podría facilitar la internacionalización de los actores subestatales y, por lo tanto, optimizar la articulación de la cooperación internacional en favor de los mismos.

Cabe destacar que si bien existen esfuerzos tendientes a profundizar la regionalización, "... la gestión externa se centra predominantemente en el nivel provincial...",<sup>23</sup> es decir, "... en el marco regional predominan las acciones destinadas a avanzar en la consolidación de la región como tal, más que a aquellas que conduzcan a su actuación en el ámbito externo. Observamos que la dimensión regional vinculada al ámbito internacional es más bien empleada bajo la forma de demandas al gobierno nacional para obras de infraestructura de proyección externa. También notamos que las acciones externas conjuntas más regulares se observan en el caso de la Región Centro, particularmente en el plano comercial...".<sup>24</sup>

Por lo tanto, partiendo de la imprescindible necesidad de profundizar la cooperación descentralizada en nuestro país, se insta a las regiones a incentivar su actuación en el ámbito internacional, para de este modo lograr la capacidad suficiente para llevar adelante iniciativas y proyectos de cooperación internacional –de manera mancomunada con las diferentes organizaciones de la sociedad civil– para gestionar así su propio desarrollo.

---

23 Zubelzú, Graciela (2008). "Capítulo III. El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas", en Iglesias, Eduardo y otros. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1ra Ed., Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, p. 84.

24 *Ibidem*.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Aalberts, Tanja E. (2002) *Multilevel Governance and the Future of Sovereignty: A Constructivist Perspective*. Working Papers Political Science 04/2002, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Bache, I. (2005). *Europeanization and Britain: Towards Multi-level Governance? Paper prepared for the EUSA 9th Biennial Conference in Austin, Texas, March 31 - 2 April, 2005*.
- Beltrán, Eduardo (2006). “Hacia un modelo de regionalización para el desarrollo orientado por el principio de subsidiariedad”, en *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC. ICDA – Universidad Católica de Córdoba.
- Chiamonte, José Carlos (1997). *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la Nación Argentina (1800-846)*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- Colacrai de Trevisan, Myriam y Zubelzú de Bacigalupo, Graciela (1998). “El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en AA.VV. *La política exterior argentina 1994/1997*, CERIR, Rosario.
- Ferrero, Mariano (2005). *La glocalización en acción: regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano*, VII Congreso Nacional de Ciencia Política (SAAP), Córdoba.
- Fourier, Charles. “Teoría de la asociación”, en Owen, Fourier, Garnier, Le Corbusier (1991), *Ciudad y Utopía*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Giuliano, Diego Alberto (2004). *De la debilidad arquitectónica de nuestras regiones*. Publicado en el libro editado con motivo del IV Encuentro Nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional: “A 10 años de la Reforma Constitucional de 1994”.
- Giuliano, Diego Alberto y otros (2006). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional*, Córdoba, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC. ICDA – Universidad Católica de Córdoba.
- Graglia, Emilio (Coord.) (2008). *Políticas municipales para el desarrollo local y regional II*, Córdoba, Konrad Adenauer Stiftung, EDUCC. ICDA – Universidad Católica de Córdoba.
- Hooghe, Liesbet (1995). “The European Union and Multi-Level Governance in Practice: Patterns of Subnational Involvement: Expansion, Divergence, Complexity”, en *European Union Studies Association (EUSA)*, Biennial Conference.
- Iglesias, Eduardo y otros. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*, 1ra Ed., Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.
- Kaiser, Robert y Prange, Heiko (2004). “Managing diversity in a system of Multi-level Governance: the open method of co-ordination in innovation policy”. Technische Universität München. *Journal of European Public Policy*, 11:2 April 2004.

- Moncayo Jiménez, Edgardo. "Glocalización: nuevos enfoques teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización", en *Revista Integración y Comercio*, Buenos Aires, INTAL.
- Moret, Nicolás. "Inter municipalismo y Cooperación Internacional". Anuario 2007 del Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Unión Europea-América Latina. Obtenido de <http://www.observ-ocd.org> al 23 de Enero de 2008.
- Navarro, Clemente J. (2004) *Sociedades políticas locales: democracia local y gobernanza multinivel*, Universidad Autónoma de Madrid. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Working Papers Online Series. Estudio/Working Paper 34/2004. Obtenido de [www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html) al 03-X-2008.
- Parker, Carlos A. (2005). *La inserción internacional de las regiones y los municipios. Lecturas sobre gestión de cooperación descentralizada*. Cáp. 2. "Política y estructura nacional y regional de inserción internacional. La paradiplomacia de las regiones de Chile en tiempos de la globalización", Chile, Editorial Universidad de Viña del Mar.
- Zubelzú, Graciela (Coord.) (2004). *Programa provincias y relaciones internacionales*. Primer documento de trabajo, Buenos Aires, Convenio CARI-PNUD. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria (coords.) (2005). *Programa provincias y relaciones internacionales*. Segundo informe de relevamiento y diagnóstico, Buenos Aires, Convenio CARI-PNUD. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## **Módulo IV**



# Cooperación internacional y *multi-level governance* en el marco de la Unión Europea

Adriano Bosoni\*

Graziana Galati\*\*

Matilde Madrid Ciafardini\*\*\*

## 1. Introducción

El presente *paper* se propone el doble objetivo de describir el cuadro histórico-teórico que dio nacimiento en Europa al sistema conocido como *multi-level governance* y de exponer las variadas posibilidades operativas que tal sistema ofrece en materia de cooperación internacional.

Dicha tarea será realizada tanto desde el punto de vista de los diferentes instrumentos comunitarios europeos (por ejemplo, la nueva Programación Comunitaria 2007-2013 y el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo) como desde la mirada de

\* Licenciado en Periodismo de la Universidad del Salvador. Magíster en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Experiencia en prensa gráfica y radial. Publica regularmente notas y artículos de opinión en distintos medios impresos y digitales. Actualmente es director del Bachillerato Universitario en Comunicación Social de la USAL.

\*\* Graduada en Lenguas y Literaturas Extranjeras en la Universidad de Lecce, Italia, se acercó a la cultura latinoamericana en Argentina para cursar seminarios de literatura latinoamericana en la Universidad de La Plata. Magíster en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Actualmente trabaja en el contexto de las representaciones regionales italianas con los órganos de la Unión Europea.

\*\*\* Laureada en Estadística Social y Demográfica. Magíster en Relaciones Internacionales Europa-América Latina de la Università di Bologna-Alma Mater Studiorum. Actualmente es investigadora social sobre asuntos de migraciones y políticas públicas en colaboración con las autonomías locales italianas y centros de investigación. La autora le agradece al licenciado Natalino Barbizzi, del Área de Cooperación Internacional de la Región Marche, y al licenciado Claudio Grassini, del Municipio de Ancona, por los coloquios ofrecidos y el interesante material suministrado en materia de cooperación descentralizada de las autonomías locales Italianas hacia América Latina.

los actores subnacionales y para-nacionales. En ambos casos, se prestará especial atención a las iniciativas de cooperación destinadas a los países de América Latina.

## **2. La Unión Europea: un sistema de *multi-level governance***

Las conferencias intergubernamentales de 1990 y 1991 dieron origen a notables cambios en el edificio europeo. En efecto, con el trascendental Tratado de la Unión Europea (TUE, también conocido como Tratado de Maastricht) la flamante Unión Europea comenzó a adoptar la forma de un orden policéntrico compuesto por estructuras altamente interdependientes. Gracias a las reformas introducidas por este documento –que en realidad profundizaron las transformaciones ya iniciadas con el Acta Única–, los agentes estatales vieron reducido el protagonismo excluyente que habían gozado en las cuatro décadas anteriores.

En rigor, la creación de los pilares dedicados a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI) dejó en evidencia que la dinámica intergubernamental estaba lejos de la desaparición. En cierto sentido, el TUE alcanzó un delicado equilibrio entre la interdependencia y la autonomía de los distintos componentes de la Unión. De este modo, aunque los Estados mantuvieron elevadas cuotas de poder en la gestión de las cuestiones comunitarias, la UE se convirtió en un complejo ecosistema poblado por una multiplicidad de actores con influencia en la toma de decisiones.

Tal cambio de paradigma llevó a muchos autores a abandonar la idea de “gobierno” para pasar a referirse al concepto de “gobernanza”, para definir mejor el funcionamiento de la Comunidad. Esta diferencia no es menor. Por un lado, la noción de “gobierno” implica la existencia de un sistema relativamente centralizado, donde la toma de decisiones es atribución exclusiva de un número reducido de instituciones y funcionarios en puestos clave.

Por el contrario, la idea de “gobernanza” sugiere que los problemas se resuelven de modo colectivo en una estructura donde la autoridad política está fragmentada o diluida. La cantidad de actores actualmente involucrados en el proceso normativo europeo –que incluye desde las instituciones comunitarias convencionales hasta los Estados-nacionales, pasando por una miríada de grupos de presión, organizaciones no gubernamentales y agencias de diversa índole– desnuda hasta qué punto la autoridad europea se encuentra disgregada como nunca antes.

En este contexto surge la conceptualización de la UE como un sistema de “gobernanza a varios niveles” (*multi-level governance*). La idea central de dicho enfoque es que la profundización del proceso integrador lleva a una situación en donde la autoridad y el desarrollo de las políticas públicas son compartidos entre numerosos niveles de gobierno. Como consecuencia de este proceso, los Estados pierden parte de su tradicional autoridad sobre la ciudadanía, al tiempo que ya no gozan del monopolio en la toma de decisiones y la soberanía nacional se diluye ante una estructura más amplia. En este esquema, el principio de subsidiariedad juega un papel trascendental, puesto que busca asegurar que cada decisión se aplique al nivel “adecuado” de gobernanza.

En verdad, la mencionada transformación no se produce únicamente a partir de la expansión del voto por mayoría en el Consejo de Ministros, sino sobre todo debido a los crecientes niveles de autonomía e influencia que gozan las instituciones supranacionales. Sin embargo, los países no sólo ven reducidas sus prerrogativas ante el avance del Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo o la Corte de Justicia. A la vez que tales instancias supranacionales ganan peso en la toma de decisiones, también lo hacen los distintos grupos de interés a nivel nacional y transnacional. De este modo, el *policy-making* regional es cada vez más un sistema de competencias compartidas, complementarias, interdependientes e incluso superpuestas.

Sin embargo, ello no significa que el Estado pierda protagonismo en el proceso de integración regional. No caben dudas de que éste sigue siendo un actor trascendental en el funcionamiento del edificio europeo, y su peso específico difícilmente se reducirá en el mediano plazo. Más aún, es claro que existe una correlación entre los intereses domésticos y la agenda europea de los *partners* de la UE. Pese a que muchas de las decisiones comunitarias son tomadas con una verdadera “conciencia continental”, resulta utópico pretender que los países abandonen por completo sus necesidades internas en pos del objetivo global. Por ello, la integración sigue siendo en cierta medida el resultado del poder de negociación de los países miembros. En este contexto, la principal contribución de la teoría del *Multi-level Governance* no es la negación del papel de los gobiernos nacionales en el ecosistema europeo, sino más bien la constatación de que el Estado ya no es el *único* actor implicado en la toma de decisiones.

Este fenómeno se produce tanto en el origen de las políticas comunitarias como en su implementación concreta. En el primer caso, porque si bien los países siguen teniendo un peso central en el *decision-making* regional, de modo muy frecuente tales decisiones son el resultado de un complejo mecanismo en el que interviene una multiplicidad de actores. Efectivamente, todo el proceso de *policy-making* se ve afectado por la influencia –y en algunos casos, la presión directa– tanto de las distintas agencias y órganos comunitarios como de la infinidad de grupos de interés que conviven en el continente. Puesto que la Comisión es una entidad con recursos humanos limitados, es imposible pretender que ésta reúna la totalidad del *know-how* necesario para desempeñar su poder de iniciativa respecto de la inmensa variedad de materias que atañen a la Unión. En consecuencia, la institución es muy sensible a los aportes de los miles de grupos de *lobbyistas* congregados en Bruselas.

En otros casos, la influencia no opera sobre las instituciones supranacionales, sino que lo hace directamente sobre los Estados. Así, es común que las iniciativas impulsadas a nivel

comunitario por los países tengan su origen en la presión ejercida por las elites domésticas. De acuerdo con Andrew Moravcsik, los ejecutivos nacionales actúan como mediadores entre los intereses locales y la dinámica comunitaria. La integración, desde este punto de vista, es el resultado de las negociaciones que los países realizan tanto a nivel interno como externo. A la vez, el analista sostiene que los propios órganos de la Unión pueden operar como grupos de interés e incidir sobre el proceso decisional.<sup>1</sup>

Dicha situación llevó a algunos académicos a desarrollar el concepto de *Global Public Policy* (GPP), entendido éste como el sistema de decisión que incluye la participación de tres actores: los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. En tal sentido, Wolfgang Reinicke habla de una “diplomacia triangular”, que funciona a partir de la constante negociación entre los mencionados sectores. Para sus defensores, el GPP incrementa la efectividad de la gobernanza global porque involucra todas las instancias afectadas por el *policy-making*.<sup>2</sup>

En suma, la Unión Europea es un complejo universo en el que conviven numerosos agentes. Si bien es cierto que algunos de ellos gozan de mayor peso que otros, ninguno puede por sí solo imponerse sobre los demás. De este modo, la “gobernanza a múltiples niveles” que rige en la UE implica la labor simultánea –e incluso superpuesta– de al menos cuatro grandes grupos de actores:

- actores nacionales
- actores supranacionales
- actores subnacionales
- actores para-nacionales

---

1 Ver Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press.

2 Ver Reinicke, Wolfgang H. (1998). *Global Public Policy: Governing Without Government?*, Nueva York, Brookings Institution Press.

## 2.1. Actores nacionales

Los gobiernos nacionales son agentes centrales en el funcionamiento de la Comunidad. De hecho, cuentan con varios canales institucionalizados de participación en el seno de la UE, entre los cuales se destacan el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. Su área de actuación incluye los tres pilares de la Unión, aunque la dinámica cooperativa alcanza su máximo exponente en el segundo y el tercero. Así, luego de medio siglo de integración regional los países siguen teniendo un rol preponderante en la toma de decisiones, hecho que sirve de sustento a las diferentes tesis intergubernamentalistas que equiparan a la UE con una confederación de Estados.

Sin embargo, como se indicó con anterioridad, un país o un grupo reducido de ellos no posee por sí mismo poder suficiente para imponer su voluntad por sobre la totalidad de la Unión. Dado que en el ecosistema europeo coexiste una gran variedad de actores, el elevado peso de los Estados se ve compensado por la existencia de instancias institucionales y no institucionales que dan equilibrio a la comunidad. Asimismo, resulta evidente que no todas las naciones gozan de la misma relevancia a la hora de defender sus intereses. En efecto, por mucha presión que puedan ejercer sobre el resto de sus *partners*, los países más pequeños y menos poblados carecen de la impronta que gozan los “pesos pesados” como Alemania o Francia.

No obstante, incluso estos gigantes ven restringidas sus pretensiones de supremacía, debido a la exigencia de doble mayoría (de votos y de habitantes) que el sistema de mayoría calificada estipula para la toma de decisiones en el Consejo. En estos casos, los poderosos dependerán del apoyo de socios de menor peso relativo si desean aprobar una iniciativa legislativa. De este modo, los propios Estados funcionan como contrapeso recíproco en el proceso de *policy-making*.

## 2.2. Actores supranacionales

Este grupo incluye las grandes instituciones supranacionales de la Unión (la Comisión, el Parlamento, la Corte de Justicia y el Banco Central Europeo) como así también los distintos órganos creados para satisfacer los diferentes aspectos del proceso de integración. A lo largo de la historia, todas estas entidades vieron aumentar su poder. Contrario a lo que podrían sugerir las visiones intergubernamentalistas, es innegable que cada nuevo tratado significó un incremento de las atribuciones de los agentes comunitarios. Incluso, en algunos casos las propias instituciones se asignaron a sí mismas prerrogativas que no estaban establecidas en el derecho regional. Un ejemplo claro de este fenómeno es el de la Corte, que mediante sucesivos fallos fue ampliando su injerencia sobre áreas que no le correspondían de modo explícito.

Por lo tanto, aunque el desarrollo del sistema supranacional no haya tenido ni la velocidad ni el automatismo planteados por los funcionalistas, es evidente que hoy las instituciones comunitarias son asombrosamente más influyentes que hace medio siglo. La muestra más contundente de este fenómeno es el Parlamento. Nacido en 1951 como una modesta Asamblea que carecía de participación en el proceso legislativo, con el Tratado de Maastricht adquirió atribuciones co-legislativas, y de aprobarse el Tratado de Lisboa se convertirá en una verdadera segunda cámara. Ello significa que la figura del Parlamento se vio fortalecida con el tiempo frente a la del Consejo, puesto que ahora tiene voz y voto en la elaboración de actos comunitarios. En consecuencia, es innegable que las instituciones supranacionales son agentes cuyo peso rivaliza con el de los gobiernos nacionales.

## 2.3. Actores subnacionales

Este grupo comprende todas las organizaciones territoriales que se encuentran por debajo del Estado-nacional. Así, abarca desde las agrupaciones regionales hasta las entidades locales, incluyendo las distintas asociaciones interregionales e interlocales. En virtud de la teoría del *multi-level governance*, la

autoridad debe distribuirse de modo equilibrado entre las instancias regionales, nacionales y supranacionales. De este modo se llega al trascendental concepto de la *Europa con las Regiones*, en la cual las unidades subnacionales no dependen de los Estados miembros para acceder a la instancia comunitaria, sino que están habilitadas para expresar su propia voz. Lejos de erosionar el poder de los países, este modelo plantea un sistema de complementación regido no por la jerarquía, sino por la interdependencia.

Actualmente, los actores subnacionales gozan de dos grandes mecanismos de participación en el ecosistema europeo. Entre los mecanismos institucionales se destaca el Comité de las Regiones (CdR), creado por el Tratado de Maastricht para fortalecer la injerencia de las instancias subnacionales en el *policy-making* europeo. A la vez existen diversos mecanismos no institucionales. En efecto, pese a la existencia del CdR, a menudo los actores subnacionales instalan sus propias oficinas en Bruselas, con el objetivo de ejercer influencia sobre la Comisión y el Parlamento respecto de aquellas cuestiones que les resultan de interés. De este modo, también ellos se convierten en verdaderos *lobbyistas* que intentan difundir su punto de vista respecto de determinados asuntos y obtener fondos comunitarios para sus regiones. Si bien en general estas “embajadas” actúan de modo individual, también son frecuentes las alianzas transnacionales, como lo demuestran el French-Spanish Centre Atlantique y el British-French Essex-Picardie. A la vez, mientras que algunas ejercen una representación regional, otras operan como delegados municipales.

#### 2.4. Actores para-nacionales

Con este nombre se engloba a aquellos actores no institucionales y no estatales que intervienen en el proceso legislativo europeo. Su ejemplo más claro son los *lobbies* y los grupos de interés. En líneas generales, estos agentes pueden ser definidos como entidades nacionales o internacionales que representan a distintos sectores políticos, económicos y sociales. Incluyen des-

de agrupaciones empresarias, consultores de relaciones públicas y firmas de abogados hasta grupos de defensa de los consumidores y organizaciones ecologistas.

Así, mientras que algunos *lobbies* promueven exclusivamente los intereses de sus miembros –como ocurre con las federaciones agrarias o industriales–, otros protegen intereses sociales más amplios –tal es el caso de los activistas de derechos humanos o de defensa de los animales. Además, la Unión Europea distingue entre las entidades sin fines de lucro, como las asociaciones y federaciones internacionales, y aquellas que persiguen objetivos económicos, como los asesores legales y los distintos tipos de consultoras. Pese a sus diferencias, todos los grupos de interés persiguen el mismo objetivo: buscan influir en la elaboración de la legislación comunitaria o al menos participar en la gestión de los programas de la Comunidad.<sup>3</sup>

En su afán de interceder en el *policy-making* europeo, los grupos de presión concentran sus esfuerzos persuasivos en las dos grandes instituciones legislativas: la Comisión y el Parlamento Europeo. Como se indicó, desde sus orígenes la Comisión ha sido una entidad permeable a la influencia del mundo exterior. Puesto que sus recursos humanos limitados hacen que ésta carezca del conocimiento necesario para abarcar la totalidad de las temáticas bajo su órbita, la institución solicita de modo frecuente la colaboración de los grupos de interés, tanto por vías formales –como es el caso de la convocatoria a comités consultivos o grupos de expertos– como informales –a través de los contactos permanentes que establece con las distintas agrupaciones que tienen base en Bruselas.

En ambos casos, el interés de la Comisión es concreto: necesita recibir asesoramiento técnico para poder ejercer su función de iniciativa legislativa, pero también necesita saber si una determinada política pública será viable en la práctica.

---

3 Ver Pavlovic, B. y Van den Driesche, P. (2002). *Lobbies & The European Parliament*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, disponible en [www.cpssu.org](http://www.cpssu.org).

Mediante la consulta a los grupos de interés, la institución puede conocer por adelantado las posibilidades concretas que tiene una medida, tanto de ser aceptada por la sociedad civil como de ser implementada por los actores destinados a cumplirla. Si un proyecto cuenta con el apoyo de importantes sectores nacionales y regionales, sus posibilidades de ser aprobada por el Consejo de Ministros son superiores. En efecto, es poco probable que un país decida bloquear una iniciativa que ya cuenta con la aquiescencia de la ciudadanía.

Por su parte, el Parlamento Europeo (PE) no poseía demasiado atractivo para los grupos de interés cuando carecía de atribuciones legislativas concretas. La situación comenzó a cambiar en 1979, año en que por primera vez el Parlamento pasó a estar conformado por representantes directamente elegidos por el voto popular. Puesto que los parlamentarios tenían ahora un vínculo más estrecho con la ciudadanía, despertaron la atención de distintas organizaciones de interés social, sobre todo los activistas ecologistas y de defensa del consumidor. Más tarde, la entrada en vigor del procedimiento de codecisión –posibilitada por el Acta Única Europea de 1986– incrementó el peso del PE frente a los actores institucionales dominantes hasta el momento: la Comisión y el Consejo. Esta transformación llevó a que los *lobbies* modificaran sus estrategias y vieran al Parlamento como un mecanismo central para influir en el proceso de elaboración y modificación de la normativa comunitaria.

### **3. Perspectivas de la “gobernanza a múltiples niveles”**

El presente análisis de la multiplicidad de actores que forman parte del ecosistema europeo revela hasta qué punto son obsoletas aquellas teorías convencionales que plantean el mecanismo de funcionamiento de la UE como una simple relación dialéctica entre Estados-nacionales e instituciones supranacionales. Efectivamente, la concepción de la Comunidad como una arena de combate entre dos titanes en la que solamente uno de ellos puede

emerger victorioso resulta de un reduccionismo excesivo. No sólo el proceso legislativo comunitario implica la participación de una miríada de agentes sino que, además, es frecuente que los actores “ganadores” sean más de uno. De hecho, es común que una iniciativa de la Comisión sea elaborada a partir de la sugerencia de un determinado grupo de interés, ratificada por el Parlamento y adoptada por el Consejo en un proceso que deje conformes a todos los participantes.

Además, la presencia de tantos sectores en el proceso legislativo no tiene por qué significar un incremento en la burocracia o una contribución a la lentitud del funcionamiento comunitario. Por el contrario, la participación de agentes nacionales, supranacionales y para-nacionales a menudo garantiza la viabilidad y la sustentabilidad de una normativa. Como se indicó, una iniciativa tendrá más probabilidades de funcionar con eficiencia en la práctica si cuenta con la aquiescencia de aquellos actores que tendrán la responsabilidad de ponerla en funcionamiento. Asimismo, la cantidad de instancias –institucionales y no institucionales– que representan a la sociedad civil de cara a las instituciones comunitarias contribuye claramente a paliar el tan criticado “déficit democrático” de la Unión. Finalmente, la multiplicidad de ojos que supervisan el proceso normativo desde su inicio hasta el final se traduce en un incremento de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) de la Unión.

En síntesis, la UE se perfila progresivamente como un sistema de “gobernanza a múltiples niveles” en el que participa un número de actores cada vez más amplio. Entre ellos se teje una compleja red de relaciones horizontales y verticales cuyo resultado es un *policy-making* más riguroso, más transparente y más representativo de los distintos intereses de la ciudadanía europea que el de hace apenas cincuenta años. En la medida en que las relaciones de poder entre ellos logre un balanceado equilibrio, la Unión resultará fortalecida y sus habitantes gozarán de un marco normativo acorde a las necesidades de un proceso de integración cada vez más profundo.

## 4. La cooperación internacional en el marco de la UE

La política de cooperación para el desarrollo de la UE nació en 1957 con los Tratados que instituyeron las Comunidades Europeas (Tratados de Roma), y se dirigió inicialmente a los países y territorios de ultramar, en su mayoría ex colonias o regiones todavía administradas por países fundadores de la Comunidad. Su finalidad original era asociar dichos territorios en una relación privilegiada, regida no solamente por la lógica del provecho económico sino por la conciencia de las graves dificultades que estas economías debían enfrentar, y establecer un mecanismo de acción de solidaridad colectiva.

Posteriormente, el Tratado de Maastricht estableció una base jurídica para dicha política, relativa ahora a todos los países en vías de desarrollo, con los artículos 130 U-130 y –actualmente artículos 177-181–, que definieron los principios y objetivos sobre los cuales se funda la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. En este contexto, la acción de la Comunidad, tal como está expresada en los Tratados, se vuelca a la persecución del desarrollo y a la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, además del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.<sup>4</sup> A tal efecto, se desarrolla de manera complementaria a las políticas de los Estados miembros, las organizaciones internacionales y los países terceros, en coherencia con la política de desarrollo de la Comunidad.

En la actualidad, la Unión es el mayor donante mundial de ayuda al desarrollo, si se suman las contribuciones que realizan la Comisión Europea (CE) y cada país miembro. Tales ayudas, financiadas con el presupuesto UE y el Fondo Europeo de Desarrollo (EDF), son gestionadas a través de diferentes programas temáticos, geográficos y otros instrumentos financieros específicos. Asimismo, son implementadas en su mayoría por medio de proyectos –soporte de los programas sectoriales– que buscan adaptarse del mejor modo posible a la realidad específica de cada país.

---

4 Cfr.: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

#### 4.1. La nueva programación comunitaria 2007-2013

Para el período 2007-2013, la programación comunitaria introdujo algunas novedades, dirigidas principalmente hacia la racionalización y armonización de los anteriores instrumentos financieros, cuyo número ha sido reducido. Así, los programas geográficos fueron sustituidos por tres nuevos instrumentos:

- Instrumento de Pre-Adhesión IPA (*Pre-Accession Instrument*): reemplaza los anteriores PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS y el programa específico de Turquía para la Pre-adhesión. Ofrece asistencia a los países candidatos y a los potenciales candidatos a ingresar en la Unión.
- Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI: *European Neighbourhood & Partnership Instrument*): está dirigido a aquellas áreas cubiertas por los anteriores programas MEDA y TACIS. Incentiva la consolidación de la cooperación y la progresiva integración económica entre la Unión Europea y los países vecinos;
- Instrumento de Cooperación y Desarrollo (DCI: *Development Cooperation Instrument*): cubre todas las demás áreas geográficas: América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África del Sur. El nuevo instrumento abarca también los programas temáticos, que se dividen en cinco sectores:
  - *Investing in People* (con varias subtemáticas, entre las cuales se incluyen la educación y la cultura);
  - actores no estatales y desarrollo de las autoridades locales;
  - medioambiente y gestión sustentable de los recursos naturales, incluso energía;
  - inmigración y asilo;
  - seguridad alimentaria.

Además se previeron instrumentos más específicos, entre los que se destacan:

- Instrumento de Cooperación para los Países Industrializados (ICI: *Instrument for Industrialised Countries*).

- Instrumento de Estabilidad (IFS, *Instrument for Stability*), dedicado a acciones de *peace-keeping* y ayuda a los países para luchar en contra del crimen organizado y el terrorismo.
- Instrumento para promover la democracia y los derechos humanos en el mundo (*Instrument for the promotion of democracy and human rights*).

Finalmente, los signatarios del Acuerdo de Cotonou (países de África, Caribe y Pacífico) siguen siendo financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo (European Development Fund).

En rigor, la reestructuración y simplificación de la programación comunitaria en materia de cooperación externa refleja los cambios ocurridos en el interior de la CE en relación con las responsabilidades administrativas y gestionales respecto de la ayuda. De hecho, en los últimos años la gestión de los programas de ayuda externa fue expuesta a una reforma para mejorar la rapidez y la calidad de la ayuda, garantizando al mismo tiempo sólidos procedimientos financieros. A la vez, las delegaciones de la Comisión y los actores públicos locales fueron dotados de un papel cada vez más relevante respecto de la función desarrollada en la sede central en Bruselas.

En particular, la reprogramación de los fondos para la cooperación externa fue concebida siguiendo dos principios:

- Desconcentración, gracias a la cual las delegaciones de la Comisión en el exterior son actualmente las responsables de la preparación de los proyectos, el otorgamiento de los contratos y el cumplimiento técnico y financiero. La oficina de cooperación EuropAid desarrolla principalmente un papel de monitorización y soporte para las delegaciones.
- Descentralización, que implica el traslado a los actores públicos locales de las responsabilidades y competencias gestionales, contractuales y administrativas anteriormente manejadas de forma exclusiva por Bruselas o por las delegaciones de la Comisión.

En general, la ayuda dispuesta por la Unión Europea es planificada mediante la redacción de documentos estratégicos (*Country/Regional Strategy Papers*). Éstos proveen el marco para los programas de asistencia de la UE, que se basan tanto en los objetivos particulares de la Comisión/Unión como en la agenda política del país miembro, el análisis de la situación del país y las actividades de los principales *partners*. De estos documentos nacen las diferentes políticas para los países y regiones, y las numerosas licitaciones que ellas implican. De hecho, los Documentos Estratégicos constituyen una herramienta que permite la conducción, la gestión y supervisión de los programas de asistencia financiera comunitaria.

En esta dirección se encuentra también el Programa Indicativo Nacional (NIP), un instrumento de gestión que abarca normalmente un período de entre tres y cuatro años y se propone identificar y definir, utilizando criterios de transparencia, las áreas y sectores prioritarios de intervención con los relativos recursos.

A la vez, la Unión Europea promueve la participación de una amplia gama de actores para la realización de los programas, como:

- administraciones públicas, instituciones, universidades;
- sociedad civil, incluso sindicatos, asociaciones, organizaciones, sector privado;
- organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales, también pertenecientes a los países *partners*.

Por su parte, las oportunidades de participación para la realización de los programas son presentadas recurriendo a las siguientes formas:

- Contrataciones para servicios, trabajos y suministros (*Call for Tender*). Se trata de contratos a través de los cuales la CE solicita el suministro de un servicio, que puede ser de naturaleza intelectual o material. En el caso de las contrataciones, toda la información necesaria para participar resulta fácilmente accesible y es publicada en los diarios oficiales de la CE.

- Contratos marco (*FWC*). Son instrumentos de gestión administrativa que permiten la rápida activación de servicios de asistencia técnica. A través de ellos se obtiene la posibilidad de participar, por entre dos y cuatro años, de numerosas licitaciones, en las cuales los invitados a competir son solamente tres actores, excepto casos extraordinarios.
- Convocatorias para propuestas (*Call for Proposal*). Son herramientas reservadas principalmente al mundo *non-profit*. Las propuestas presentadas nunca son financiadas al 100% por la CE, sino que en la mayoría de los casos se trata de iniciativas co-financiadas en las cuales la contribución comunitaria puede variar de un mínimo de 35% hasta un máximo de 85%, en función del programa y de la iniciativa.

#### 4.2. El DCI (Instrumento de la Cooperación para el Desarrollo)

Como se mencionó anteriormente, el DCI es el instrumento financiero de la Cooperación para el Desarrollo dedicada a América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África del Sur. Esta modalidad sustituyó las precedentes herramientas geográficas y temáticas, con el fin de fomentar la eficacia de la ayuda, mejorar la complementariedad y armonizar los procedimientos, no solamente entre la Comunidad y sus Estados miembros, sino también en las relaciones con otros donantes y actores del desarrollo.

El Reglamento (EC) N. 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 18 de diciembre de 2006, que instituye dicho instrumento, destaca los principios que dirigen la acción comunitaria en materia de cooperación para el desarrollo. De hecho, la Comunidad se inspira tanto en los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”<sup>5</sup> adoptados durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 por los jefes

---

5 Los objetivos específicos individuados por la Declaración del Milenio son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medioambiente; 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

de Estado y de Gobierno, como en el “Consenso Europeo”,<sup>6</sup> una declaración conjunta de Comisión, Parlamento y Consejo firmada en diciembre de 2005 que define el contexto de los valores comunes en los cuales cada Estado miembro y la Unión Europea implementarán sus políticas de desarrollo según el principio de complementariedad.

En rigor, el principal objetivo de la política de cooperación externa de la Unión, tal como lo expresan las referidas declaraciones, es la erradicación de la pobreza. El logro de tal objetivo se apoya además en la consecución de objetivos complementarios, que van desde la promoción del buen gobierno (*good governance*) y del respeto de los derechos humanos hasta la difusión de los valores fundadores de la UE. En este sentido, los principios comunes que regulan las actividades de cooperación para el desarrollo son la titularidad, el *partenariado*, el diálogo político profundizado, la participación de la sociedad civil, la paridad de género y el compromiso continuo para prevenir la fragilidad de los Estados. Así, la UE asume la misión de apoyar los esfuerzos conjuntos en el marco del *partenariado* y de compartir la responsabilidad con los propios países en vías de desarrollo, que deben ser artífices de su propio crecimiento.

Por su parte, el “Consenso Europeo” afirma la voluntad comunitaria de acrecentar el presupuesto destinado a la ayuda externa y llevarlo al 0,7% de la renta nacional bruta para 2015, fijando un objetivo colectivo intermedio del 0,56% para 2010 y destinando la mitad del aumento para África. Por lo tanto, la programación nacional y regional de la Comunidad perseguirá el principio de la concentración, que prevé la selección de un número limitado de sectores prioritarios de acción con el fin de hacer más eficaces y coherentes las ayudas. Además, las modalidades de prestación de la ayuda se conformarán a las necesidades y a la situación específica de cada país, privilegiando, en la medida de lo posible, el sostén presupuestario. Por último, la ayuda comunitaria continuará siendo provista esencialmente en forma de donaciones,

---

6 Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12544.htm>.

adaptadas a la específica situación de los países más pobres y a la limitada capacidad de reembolso.

### 4.3. La cooperación UE-América Latina

El marco institucional, jurídico y político dentro del cual se desarrollan las relaciones UE-América Latina incluye, además del artículo 177 del Tratado institutivo CE y el Reglamento (CEE) 443/92 del Consejo (25 de Febrero 1992), un documento reciente y relevante como la Comunicación adoptada por la Comisión Europea el 8 de diciembre de 2005.<sup>7</sup> En dicho texto se expresa la voluntad de la UE de reforzar la política de *partenariado* estratégico mediante acuerdos de asociación que involucren a todos los países latinoamericanos y que puedan contribuir para una mejor integración regional. Además, las cumbres de los jefes de Estado y de Gobierno desarrolladas en Guadalajara en 2004, en Viena en 2006 y la última cumbre de Lima de mayo de 2008 reafirmaron la concreta voluntad de ambas partes de reforzar el vínculo a nivel regional, sub-regional y bilateral, en virtud de los lazos históricos y culturales que unen estas dos áreas del mundo en una relación privilegiada y en perspectiva de un papel de mayor relevancia en el contexto de las relaciones económicas mundiales.

Efectivamente, en lo que respecta a la cooperación con la región latinoamericana para el período 2007-2013, la Unión Europea asignó fondos por un total de 556 millones de euros.<sup>8</sup> Las áreas de acción hacia las cuales se pretende dirigir y concentrar la cooperación europea implican principalmente:

- Apoyo a la cohesión social, la reducción de la pobreza, la disminución de las desigualdades y la exclusión, que tomará forma a través de diferentes iniciativas que incluyen la elaboración de estrategias y políticas sociales, el sostén de la cooperación

---

7 Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, *A stronger partnership between the European Union and Latin America* (COM 2005) 636 final), 8 de diciembre de 2005. Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r14020.htm>.

8 El documento de programación regional puede ser consultado en el sitio. Disponible en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_es.pdf).

interregional para promover el diálogo intergubernamental, el apoyo a la participación de la sociedad civil (en particular de las poblaciones indígenas y de los afro-descendientes marginados), la asistencia para las regiones más pobres, las zonas desfavorecidas y las poblaciones más marginadas; y el fortalecimiento de las sinergias positivas entre cohesión social y tutela del medioambiente a través de una mejor integración de los proyectos dirigidos a la reducción de la pobreza y a mejorar la gestión de los recursos naturales sostenibles. Además, se dedicará particular atención a la promoción de la cooperación destinada a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

- Integración regional y cooperación económica, con el fin de reforzar la integración y los lazos económicos en la región para favorecer el desarrollo sustentable. En este sentido, serán impulsadas actividades comerciales y económicas que pongan en relación a los operadores de distintos países y sean aptas para crear nuevas relaciones e intercambios entre empresas y promoviéndose el diálogo entre las autoridades políticas para facilitar la movilidad de bienes y personas a través de las fronteras, establecer un *standard* y normas arancelarias, favorecer las inversiones entre las dos regiones, incentivar estudios, investigaciones y conferencias en el cuadro de la promoción regional y generar un diálogo normativo a nivel de América Latina, en particular en el ámbito del nuevo mandato del BEI (Banco Europeo de Inversiones).

- Colaboración e intercambio cultural a nivel de educación superior, cuya meta será favorecer el conocimiento recíproco entre la Unión Europea y América Latina y fortalecer los lazos entre las instituciones de ambas regiones. La iniciativa también se propone mejorar la enseñanza y la educación a nivel superior, para acercar el mundo académico al mundo laboral.

#### 4.4. La cooperación UE-Mercosur

A la vez, para el período 2007-2013 las políticas de cooperación europea<sup>9</sup> pretenden asistir y sostener los objetivos del proceso de

---

9 Sitio: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mercosur/rsp/o7\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/o7_13_en.pdf).

integración propio del Mercosur. Así, la contribución destinada a la subregión alcanza 50 millones de euros. Los principales sectores de intervención son:

- Soporte a la institucionalización del Mercosur por medio del apoyo al Parlamento, el Tribunal Permanente de Revisión y el Secretariado del Mercosur.
- Apoyo a la profundización del Mercosur y a la concreción del futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur a través de la promoción de la integración del mercado y de la producción del bloque regional, la mejora de la seguridad e higiene alimenticia del bloque, la creación de un área fito-sanitaria del Mercosur y el sostén de la protección ambiental mediante el desarrollo sustentable de la región y la gestión sustentable de los recursos naturales.
- Fortalecimiento y promoción de la participación de la sociedad civil, el conocimiento del proceso de integración regional, la recíproca comprensión y visibilidad a partir de la creación de diez centros de estudio UE-Mercosur, el incentivo a la cooperación interna en el sector educativo, la actuación del “Plano operativo del sector educativo del Mercosur 2006-2010”, el fortalecimiento del sector cinematográfico y audiovisual del Mercosur y la asistencia inherente a asuntos de integración regional.

#### 4.5. La cooperación UE-Argentina

Finalmente, para el período 2007-2013, la contribución financiera total prevista por la Unión Europea es de 65 millones de euros.<sup>10</sup> Los ámbitos prioritarios de intervención incluyen:

- Fortalecimiento del sistema educativo, la formación y el desarrollo de los recursos humanos, en particular mediante el sostén a las políticas del gobierno argentino para la inserción en el contexto educativo de las capas débiles del mundo juvenil.

---

<sup>10</sup> Sitio: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/argentina/csp/o7\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/argentina/csp/o7_13_en.pdf).

- Competitividad económica y sostén a las pequeñas y medianas empresas.
- Fortalecimiento de las relaciones bilaterales y del recíproco conocimiento entre la Comisión Europea y Argentina, por medio de un programa de educación superior dirigido a facilitar el acceso a la formación superior europea a licenciados e investigadores universitarios; la realización de una serie de actividades comúnmente concordadas con las autoridades argentinas, para favorecer la transferencia de *know-how*, el intercambio de informes y buenas prácticas, la profundización de las relaciones bilaterales en los sectores prioritarios señalados y en futuros ámbitos prioritarios.

## **5. Las autonomías locales italianas y la cooperación descentralizada hacia América Latina**

En la integración europea, el concepto de *governance* a varios niveles ha determinado, como ya fue explicado, un nuevo *policy making* descentralizado, cuyos resultados fueron la pluralidad y la difusión de los niveles de contacto con las instituciones europeas. En el caso italiano, este proceso fue acompañado de un intenso debate nacional y un proceso demasiado problemático de reforma del Estado, que reescribió la relación entre el gobierno central y las autonomías locales (es decir, las regiones, provincias y comunas que representan el nivel subnacional), además de los espacios de participación ciudadana.

En 2000, la modificación del Título V de la segunda parte de la Constitución italiana y las posteriores leyes Nro. 131 del 5 de junio de 2003<sup>11</sup> y Nro. 11 del 4 de febrero de 2005<sup>12</sup> diseñaron un nuevo orden legislativo nacional, lo que configuró así un modelo

---

11 Ley Nro. 131 del 5 de junio de 2003, "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001", Nro. 3, publicada en la *Gazzetta Ufficiale* Nro. 132 del 10 de junio de 2003.

12 Ley Nro. 11 del 4 de febrero de 2005, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", publicada en la *Gazzetta Ufficiale* Nro. 37 del 15 de febrero de 2005.

de pluralismo institucional tendiente a conjugar el principio de la separación de competencias con el de la leal colaboración, asimilando los principios de subsidiariedad y de diferenciación de los ámbitos y procedimientos de intervención.

Esta codificación y el amplio proceso de reforma del Estado pusieron en marcha una redefinición del esquema institucional y de los actores, tanto en sentido horizontal como vertical, mediante la transferencia de funciones y recursos desde el centro hacia las autonomías locales, reorganizando roles, competencias y responsabilidades.

Tal tortuoso proceso de reescritura de la arquitectura institucional italiana, entre impulsos centrífugos y resistencias centrípetas, generó consecuencias evidentes en el plano de la cooperación para el desarrollo. En efecto, ésta evoluciona antes en la praxis que en el cuadro normativo, en el intento de liberarse de la carga histórica que se vincula a una visión obsoleta de la cooperación internacional entendida como Ayuda Pública para el Desarrollo (APS, según sus siglas en italiano) de tipo centralista.

En particular, el principal resultado de las intensas relaciones establecidas entre las autonomías locales y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (MAE) entre 2000 y 2003 fue la aprobación por parte de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCS) de las líneas directivas y modalidades de operación para la cooperación descentralizada para el desarrollo.<sup>13</sup> En ausencia de una nueva ley nacional sobre cooperación, dichas directivas representan, todavía hoy, “... el instrumento destinado a regular los lazos y a valorizar el rol de la cooperación descentralizada en el cuadro de la cooperación para el desarrollo nacional”.<sup>14</sup>

El mismo documento estableció la definición oficial de la cooperación descentralizada, que es entendida como “... la acción de cooperación para el desarrollo ejercida por las autonomías locales

---

<sup>13</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General para la Cooperación para el Desarrollo, *Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione decentrata*, marzo de 2000.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

italianas, singularmente o en consorcio, y con la participación de las expresiones de la sociedad civil organizada del territorio de la correspondiente competencia administrativa, actuada en relación de *partenariado* prioritariamente con instituciones homólogas de los países en vías de desarrollo, favoreciendo la participación activa de los diversos componentes representativos de la sociedad civil de los países colaboradores en el proceso decisonal cuyo fin es el desarrollo sostenible de su territorio”.<sup>15</sup>

En este cuadro general se inserta también la ya citada ley Nro. 131 del 5 de junio de 2003, que afirma que las regiones, en lo relativo a aquellos temas sobre los que están autorizadas a ejercer su autonomía legislativa, “pueden concretar, con entes territoriales internos de otro Estado, iniciativas dirigidas a favorecer su desarrollo económico, social y cultural, como así también a realizar actividades de importancia internacional, comunicando antes de la firma a la Presidencia del Consejo de Ministros y al MAE; pueden, además, cerrar con otros Estados acuerdos ejecutivos y aplicativos de tipo internacional regularmente entrados en vigor, o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa, o acuerdos de naturaleza programática dirigidos a favorecer su desarrollo económico, social o cultural”.<sup>16</sup>

Como hemos mencionado, el nuevo rol de los actores subnacionales en la arena internacional recibe el nombre de *paradiplomacia*, que en el caso italiano incluye entre sus principales objetivos la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas del propio territorio. Tal proceso a menudo es acompañado de intervenciones de cooperación internacional en campos de interés social, cultural y ambiental.

Por lo tanto, en la concepción deseada por la totalidad del sistema regional italiano, la cooperación descentralizada no se propone como una alternativa o un aislamiento respecto de la APS gubernamental o la cooperación directa de la sociedad civil

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Ibidem.*

organizada (ONG), sino como una modalidad nueva, subsidiaria y complementaria de las acciones del gobierno central y de los actores supranacionales, para interpretar las relaciones internacionales según una visión de *partenariado territorial*.

En este contexto, la actividad de cooperación llevada a cabo por las autonomías locales italianas respecto de América Latina se inserta en un cuadro de acciones aisladas y poco orgánicas en materia de política exterior por parte del MAE, que se reflejan en la carencia de instrumentos financieros y operativos destinados a Latinoamérica.<sup>17</sup>

En rigor, las principales motivaciones que llevan a las autonomías locales a transitar caminos de cooperación hacia la región latinoamericana se originan en la fuerte presencia de comunidades italianas en dichos países, como así también en la voluntad de perseguir la internacionalización del tejido económico-territorial regional, la vocación de responder a los estímulos de la sociedad civil organizada en temas de desarrollo y lucha contra la pobreza, y en el aumento de los flujos migratorios provenientes de América Latina.<sup>18</sup>

Inicialmente, el accionar de las autonomías locales se manifestaba simplemente en la asignación de fondos para la cooperación no gubernamental promovida por las ONGs y asociaciones, sin que existiera una programación, puesto que todavía no era fuerte el conocimiento del rol político y del *institution building* de las autonomías locales en las relaciones internacionales. Sólo posteriormente las autonomías locales se activaron con modalidades más o menos

---

17 Por el contrario, el cuadro normativo fue instituido para la zona balcánica gracias a la Ley Nro. 84/2001 que regula las formas de participación italiana en el “proceso de estabilización, reconstrucción y desarrollo de los países del área balcánica”. Entre las tipologías de acción previstas se incluyen aquellas referidas a la cooperación descentralizada, confiada a las regiones y los entes locales, que deben ser puestas en práctica principalmente en términos de formación y asistencia técnica. Para la realización de tales intervenciones se previó la instauración de un “Fondo para la participación italiana en la estabilización, reconstrucción y desarrollo de los Balcanes”, al que pueden recurrir los actores que promueven proyectos de cooperación y proyectos para la promoción y el desarrollo de empresas.

18 Ver Marina Izzo y Andrea Stocchiero (2007). *La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza*, CeSPI, Working Papers 36/2007.

integradas según cada caso, en acciones de dirección programada, vinculando a los diversos actores del territorio en iniciativas de apoyo al desarrollo local.

## **6. Las regiones Marche, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna y el *partenariado multilevel***

Un caso ejemplar de *partenariado multilevel* es el constituido y realizado por cuatro regiones italianas y el gobierno de Brasil. Si bien la Región Marche ya había firmado en 1989 un acuerdo de colaboración con la Prefectura de Limeira y había promovido diez años después un proyecto de racionalización y distribución de los recursos hídricos de Itiuba con la participación de la comuna de Grottammare y de la provincia de Ascoli-Piceno, sólo a partir de 2001 toma forma el enfoque estratégico que hasta ese momento sólo había tenido lugar en la vecina área de los Balcanes.

Gracias a la experiencia adquirida esencialmente en las distintas iniciativas de cooperación desarrolladas en los Balcanes, la Región Marche consiguió articular las tareas iniciales para el desarrollo local de áreas con fuertes problemas de exclusión social, poniendo en marcha una estrategia capaz de alimentar círculos virtuosos de desarrollo. Dicha estrategia presentó algunos elementos distintivos: el nuevo concepto de *proximidad* concebida como la visión compartida de problemas y horizontes, el *recorrido incremental* de la intervención, la construcción de un *partenariado multilevel*, la consideración del desarrollo local integrado y la consideración del *codesarrollo* como ejes estratégicos.

Este enfoque estratégico tuvo desde el comienzo una especificidad, ya que el proyecto “Promoción de *partenariados* territoriales entre los gobiernos locales de Recife y Porto Alegre y las Regiones Marche y Umbria” presentó como coprotagonistas a dos regiones que ya habían colaborado en el área balcánica, y una ONG (ARCS-ARCI *Cultura e Sviluppo* en el rol de solicitante). A

comienzos de 2003 se integró al proceso en marcha en la Región Toscana y pocos meses después (el 30 de mayo de ese año) se suscribió un protocolo de iniciativas entre las tres regiones y se elaboró un programa que marcó el relevante pasaje desde la fase de proyecto hacia la de programa (los gobiernos locales protagonistas del desarrollo y de la democracia en Brasil), redefiniendo objetivos y alargando notablemente la dimensión *partenarial*.

El artículo 1 del Protocolo precisó la estrategia del programa: “... las acciones comunes están inspiradas de las siguientes elecciones estratégicas: sostén al proceso de fortalecimiento institucional dirigido a la capacidad de buen gobierno; promoción de un rol activo de los entes locales en el proceso de descentralización; sostén de las políticas de inclusión social, del desarrollo del tercer sector y de la economía solidaria; promoción del desarrollo local, también mediante el intercambio de experiencias entre agencias y pequeñas y medianas empresas; sostén de la innovación y reestructuración de los sistemas productivos y de las formas alternativas de creación de empleo; mejoramiento de los servicios públicos locales y sostén del desarrollo de las políticas del territorio para la cohesión territorial; utilización integrada de los instrumentos de formación, de asistencia técnica y de intercambio de informaciones y experiencias; sostén de la actividad de la red EUROLAT a cuyas iniciativas adhirieron las tres Regiones; individualización de un punto focal común que opere en Brasil, conectado a la realización de los proyectos y al mantenimiento de las relaciones con los socios brasileños institucionales y locales”.

A la vez, en julio de 2003 los presidentes de las regiones involucradas firmaron con el ministro de cultura brasileño una declaración conjunta para promover iniciativas en los sectores de desarrollo local, las políticas sociales, el ambiente y la cultura, que dio lugar a la definición de un esquema de acuerdo de colaboración entre las tres regiones italianas y el gobierno de Brasil. Pocos meses después, el cuadro italiano se enriqueció con la adición de la Región Emilia-Romagna, que se declaró disponible para desenvolverse en el desarrollo de las cooperativas.

A los fuertes lazos de sinergia que se crearon en Italia le siguió un aumento considerable de las áreas de intervención en Brasil, que incluyeron Bagé-Pelotas-Santa Maria (del estado Rio Grande do Sul), Grande Juiz de Fora (estado de Minas Gerais), Sao Carlos-Araracoara (estado de San Pablo), el estado del Amazonas y el estado de Piauí. Al respecto, es interesante subrayar que la relación con los gobiernos locales brasileños se apoyó en un modelo equilibrado de desarrollo local basado en la participación, la valorización de las vocaciones territoriales, la innovación tecnológica y la cohesión social que, como precisó el plan operativo 2003-2005 elaborado por un comité de gestión ítalo-brasileño, asumió como referencia y materia de análisis el modelo de desarrollo local de las regiones del centro de Italia.

Asimismo, el 1 de julio de 2004 el proceso realizó un ulterior paso adelante: tras la delegación del poder de firma por parte del gobierno –previsto en el artículo 6 de la Ley 131/03–, el Presidente de la Región Marche y los presidentes de las otras tres regiones suscriben un acuerdo de colaboración de duración trienal para la realización del plan de actividad previamente definido.<sup>19</sup>

En su premisa, el acuerdo entre la Región Marche y el gobierno de Brasil confirmó la relevancia del desarrollo local “... para el desarrollo económico, para el crecimiento de la ocupación y para la cohesión social, con el objetivo de garantizar una competitividad de los sistemas productivos que incluya la difusión de oportunidades para los territorios, la valorización de sus recursos y vocaciones, la compatibilidad con los derechos sociales y los vínculos ambientales”.<sup>20</sup> Además, distinguió entre los numerosos ámbitos de colaboración la promoción de servicios de sostén de las pequeñas y medianas empresas, la elaboración de estudios de factibilidad para facilitar las condiciones de intercambio de los sectores productivos, las metodologías de planificación territorial integrada y la organización de los servicios públicos locales.

---

19 Ver Región Marche, Deliberazione di Giunta Regionale Nro. 1.210, 19/10/2004.

20 *Ibidem*.

También resulta importante destacar que el mismo texto reafirmó el compromiso con la promoción de una colaboración que no se limite a los gobiernos subnacionales, sino que incluya a entidades locales, universidades, servicios públicos y empresas.

Finalmente, el plan operativo articulado por los cuatro grupos de trabajo creados en 2004 a partir de los principales sectores de intervención fue presentado en Roma el 10 de febrero de 2006. El documento incluye los múltiples sectores interrelacionados en el proyecto, que van desde la valorización territorial hasta la utilización de la energía solar y la biomasa, desde la industria maderera a la comercialización de productos selváticos, y del turismo a los servicios empresariales, con una constante atención a la dimensión pequeña y mediana de los actores para una mayor sustentabilidad y virtuosidad de las intervenciones.

Por otro lado, la coordinación de los cuatro grupos de trabajo se distribuyó entre las cuatro regiones sobre la base de sus preferencias estratégicas y de sus experiencias exitosas, ejemplificando cómo la relación de cooperación basada en el intercambio de experiencias virtuosas puede alimentar procesos de innovación en el *welfare* brasileño e impactar sobre el área latinoamericana en general.

De hecho, esta construcción de un *partenariado multilevel* representó no sólo una gran innovación en el panorama nacional (que fue posible sólo a partir de la reforma del Título V de la Constitución italiana) en lo referido al rol ocupado por las regiones en un plano que trasciende el de la cooperación para el desarrollo para entrar en el ámbito más amplio de las relaciones internacionales, sino también en cuanto al amplio involucramiento de actores en el propio territorio, según una lógica de activación inclusiva que opera contemporáneamente en Italia y Brasil.

En este sentido, es importante destacar que el papel inicial de solicitante que desempeñó la ONG ARCS evolucionó en poco tiempo hacia una función de mayor espesor e impacto, confluyendo hacia el interior del Observatorio Eurolatinoamericano sobre el

Desarrollo Democrático y Social (EUROLAT), una asociación internacional sin fines de lucro que se propone “promover una visión alternativa de la gobernabilidad global basada en la descentralización del poder local, a partir de la renovación y la ampliación de la democracia y el desarrollo social sostenible”. En efecto, la presencia de EUROLAT uniendo actores relevantes de la sociedad civil europea y latinoamericana contribuyó a dotar de espesor supranacional al proceso.

En verdad, la experiencia desarrollada por las cuatro regiones italianas y las autonomías locales con el gobierno de Brasil tiene el mérito de haber abierto caminos que hasta entonces permanecían inexplorados, y cuya capacidad de impacto se extienda hacia todo el Cono Sur. Así lo demostraron algunas iniciativas puestas en práctica, como por ejemplo el proyecto “Red internacional para el desarrollo territorial y la integración sudamericana”,<sup>21</sup> gestionado por la ONG CeSPI en colaboración con el Instituto Ítalo-Latinoamericano y financiado por la Dirección General para la Cooperación para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores italiano. El objetivo del proyecto es definir las modalidades de colaboración entre las regiones italianas, europeas y latinoamericanas para sostener los procesos de integración supranacional en América del Sur, acompañando los procesos de integración infraestructural con programas de cooperación interregional y promoviendo la cooperación transfronteriza entre los gobiernos subnacionales de los países sudamericanos involucrados.

En esta fase, el proyecto se concentra en tres áreas de integración sudamericana:

- Región transfronteriza sur de Ecuador-noroeste de Perú (El Oro, Loja, Zamora Chinchipe en Ecuador, Lambayeque, Tumbes, Piura en Perú).
- Región aymará de la Triple Frontera Chile-Bolivia-Perú, correspondiente al extremo occidental de la ZICOSUR (Tarapacá en Chile, Oruro, Potosí, La Paz en Bolivia, Puno, Tacna en Perú).

---

21 Sitio: <http://www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-espa%F1ol.pdf>.

- Región transfronteriza noroeste argentino-sudoeste del Paraguay-sur de Bolivia (Salta, Jujuy, Formosa en Argentina; Chuquisaca, Tarija y Potosí en Bolivia; Boquerón, Pte. Hayes, Asunción, Central, Ñeembucú en Paraguay).

En suma, la concepción de un desarrollo local integrado de esta naturaleza da consistencia a un *partenariado* que posee raíces históricas e inmensas potencialidades para el futuro. De hecho, la construcción de experiencias de desarrollo local que asuman una forma transnacional parece hoy un buen nexo capaz de transformar las relaciones insertas en el sector económico, social y cultural de las dos regiones “en un *partenariado* motor del desarrollo común”.<sup>22</sup> Se trata de un camino tortuoso hacia lo que Touraine denomina “microdemocracia”, que se vuelve fuerte a partir de la redefinición de las relaciones sociales y del mapa de la distribución del poder que acompaña las transformaciones de desarrollo local hacia el escenario transnacional.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Gores, M. J. (1997). “Interest groups, European integration, and the new institutionalism”, en *Fifth Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Seattle.
- Harnisch, Astrid (2002). “Multi-level Governance beyond the nation state: the end of legitimate democratic politics?”, *The Bologna Center Journal of International Affairs*, Primavera 2002.
- Hooghe, Liesbet (1995). “The European Union and Multi-level Governance in Practice: Patterns of Subnational Involvement: Expansion, Divergence, Complexity”, en *European Union Studies Association (EUSA)*, Biennial Conference.
- Ianni, V. (comp.) (2006). *Partenariato territoriale e cosviluppo come orizzonte strategico*, Región Marche.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press.

---

22 Rhi Sausi, J. L. (2004). *El desarrollo local en América Latina*, RECAL, CeSPI, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

- Nugent, Neil. (2001). *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Reinicke, Wolfgang H. (1998). *Global Public Policy: Governing Without Government?*, Nueva York, Brookings Institution Press.
- Rhi Sausi, J. L. (2004). *El desarrollo local en América Latina*, Caracas, RECAL, CeSPI, Editorial Nueva Sociedad.

## Sitios web

- CESPI (2006). *Informe final sobre la actividad realizada por el CeSPI en el marco del proyecto Red Interregional para el Desarrollo Territorial y la Integración Sudamericana*, CESPI, disponible en [www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-espa%F10l.pdf](http://www.cespi.it/RISTIS/DOCUMENTOFINALEIILA-espa%F10l.pdf).
- Izzo, M. y Stocchiero A. (2007). *La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza*, CeSPI, Working Papers 36/2007, disponible en [www.cespi.it](http://www.cespi.it).
- Pavlovic, B. y Van Den Driesche, P. (2002). *Lobbies at the European Parliament*, Institut d'Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, disponible en [www.cpssu.org](http://www.cpssu.org).

## Documentos oficiales

- Comisión Europea (2007), América Latina – Documento de programación regional 2007-2013, 12/07/2007, (E/2007/1417), disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_es.pdf).
- Comisión Europea (2007), Argentina – Documento de Estrategia País 2007-2013, 23/04/2007, (E/2007/753), disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/argentina/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/argentina/csp/07_13_es.pdf).
- Comisión Europea (2005), Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, A stronger partnership between the European Union and Latin America COM(2005) 636 final, 8 de diciembre de 2005, disponible en <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0636:FIN:ES:PDF>. Síntesis disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r14020.htm>.
- Comisión Europea (2007), Mercosur - Regional Strategy Paper 2007-2013, 02/08/2007, (E/2007/1640), disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/mercosur/rsp/07\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_en.pdf).
- Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada "El consenso europeo sobre desarrollo", Diario Oficial C 46 de 24.2.2006, disponible en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:ES:PDF> síntesis disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12544.htm>.
- Ley Nro. 11 del 4 de febrero de 2005, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di

- esecuzione degli obblighi comunitari”, pubblicata in la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* Nro.37 del 15 de febrero de 2005.
- Ley Nro. 131 del 5 de junio de 2003, “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 Ottobre 2001”, Nro. 3 pubblicata en la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* Nro. 132 del 10 de junio de 2003.
  - Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General para la Cooperación para el Desarrollo, Linee di indirizzo e modalità attuative della Cooperazione decentrata, marzo de 2000.
  - Región Marche, (2004), Deliberazione di Giunta Regionale Nro. 1210, 19/10/2004.
  - Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial N° C 191 de 29 de julio de 1992, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

# La transversalidad de los derechos humanos: ¿un límite o una directriz de la Ayuda Oficial al Desarrollo?

Hernán Gabriel Cianciardo\*

## 1. Introducción

El desarrollo de una región, un país o incluso de un individuo debería medirse principalmente por el nivel de trato digno que este recibe e imparte (con el medio, con sus congéneres y consigo mismo). Siguiendo esta lógica, se podría entender en un primer momento que la problemática del desarrollo es la de la evolución del relacionamiento humano o, en definitiva, de las comunicaciones sociales.

En el presente esfuerzo colectivo se busca el acercamiento al estudio de la *cooperación internacional al desarrollo*. Por eso las relaciones con, entre y desde los colectivos e instituciones intersubjetivamente instituidas por los hombres que accionan en el ámbito de las relaciones internacionales tornan especialmente interesante la perspectiva de análisis que brindan los derechos humanos, dado que estos surgieron y continúan evolucionando como defensa y resistencia del individuo o colectivos frente al poder organizado, principalmente emanado por estas instituciones.

\* Docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Master en Acción Solidaria Internacional de Europa y Master Europeo en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Doctorando en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III de Madrid. Amplia experiencia académica y laboral en cooperación internacional, entre las cuales se destaca su participación en diversas organizaciones del tercer sector, como miembro del Centro Interdisciplinario de Asistencia Técnica sobre el MERCOSUR(CIDAM)-UNR y la coordinación de proyectos de cooperación al desarrollo para institución española especializada (CIDEAL).

Actualmente, los sujetos que realizan la cooperación internacional al desarrollo se encuentran divididos entre Norte y Sur. Los Norte han incluido, con particularidades, sistemas de derechos humanos en sus estructuras jurídicas que se irradian en el accionar de sus órganos. Y en consecuencia, las acciones que desarrollan dejan al descubierto que, por ejemplo, en la inmensa mayoría de los Estados el poder político supremo se encuentra distribuido jurídicamente en tres poderes e incluso la soberanía es ejercida a través de diferentes órganos con competencias separadas y complementarias.

En este marco, se hace necesario aclarar que compartimos con el profesor Gregorio Peces-Barba que el Estado debería ser identificado como un poder complejo: “Cuando señalamos como característica del poder que se trata de una realidad compleja, queremos desterrar esas visiones esquemáticas inadecuadas en una sociedad moderna. La complejidad deriva tanto de la pluralidad de sus componentes como de sus interrelaciones con el derecho que son inseparables del poder y con quien se mezclan en la realidad. Sólo en un paradigma teórico se pueden separar. El poder es fuerza, es poder jurídico, y es detentador de unos ideales, por lo que se lo sitúa como un hecho institucionalizado. Tanto por los sujetos o titulares, por los contenidos, funciones y modalidades de su ejercicio como por la acción del derecho que lo condiciona y lo organiza, decimos que es un poder complejo”.<sup>1</sup>

Aquí nos limitaremos a delinear una de las actuales tendencias que deberían incorporarse en los primeros lugares de la agenda del estudio de la cooperación internacional al desarrollo, dado que se busca abrir un espacio desde donde analizar qué y cómo fue, es y/o debería ser la práctica de esta actividad que ha cobrado auge en el período de pos-Guerra Fría e involucra crecientemente un importante número de trabajadores que la desarrollan internacionalmente y que muchas veces lo hacen por fuera de los parámetros establecidos por la burocracia de los ministerios de Asuntos Exteriores.

---

<sup>1</sup> Peces-Barba, M. Gregorio (1999). *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*. Madrid, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, p. 340.

La particular evolución de los derechos humanos en el sistema internacional los coloca en un lugar central del sistema de las Naciones Unidas<sup>2</sup> e incluso en los sistemas regionales de derecho internacional, convirtiéndose en un buen ejemplo de la carencia, por parte del sistema internacional, de un poder político que garantice plenamente la eficacia de ese ordenamiento.

No obstante esto, intentaremos valorar cómo en el caso de la Ayuda Oficial al Desarrollo (concepto restrictivo de la cooperación internacional al desarrollo, pero por donde se vehiculiza el mayor porcentaje de cooperación internacional al desarrollo), la inclusión de los derechos humanos en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados (especialmente los del Norte) la condicionan y direccionan, dado que se colocan en la intersección de sistemas, lo que implica que las acciones en la esfera internacional puedan ser regladas por los sistemas nacionales, ya sea de los países Norte o de los países Sur.

A lo largo del texto se observa cómo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un concepto restrictivo de la cooperación internacional para el desarrollo y los derechos humanos son incluidos paulatinamente en la lógica de planificación de la ejecución de la AOD.

Finalmente, se observa en forma de ejemplo la lenta pero progresiva incorporación de los derechos humanos a la práctica de la AOD española.

## **2. Cooperación internacional para el desarrollo**

La cooperación Internacional para el desarrollo (CPD) es el conjunto de acciones en común que se realizan entre diferentes

---

2 Si bien la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se firma en el año 1948, no hay que desconocer que este acuerdo posterior y continuamente ampliado reconoce, entre otros, remotos antecedentes, como la lucha internacional contra la esclavitud, que llevó entre 1815 y 1880 a la firma de más de cincuenta tratados internacionales contra la esclavitud.

actores internacionales con el objeto de promover un proceso de desarrollo en grupos vulnerables. Por lo general las acciones se realizan sobre una o más áreas del país que se encuentran en una situación más desfavorable que en el o los países/organismo(s) que emprenden la acción.

Si bien existen antecedentes remotos, se reconoce en la implementación del Plan Marshall (plan de los Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial) su establecimiento en el marco del orden internacional.

Al surgir con una lógica netamente estratégica frente a la disputa Este-Oeste, fue evolucionando con despliegues y ajustes contextuales sobre la base de las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales, hasta plantearse como una de las respuestas válidas para enfrentar el nuevo orden mundial, básicamente basada en transformar la realidad a través del trabajo entre “socios” y sobre la base de la corresponsabilidad.

Los componentes esenciales son la idea de beneficio e interés mutuo, logrados por medio de contribuir principalmente a la promoción del desarrollo de los países a los que se destinan las acciones; su efectividad debe ser el acuerdo sobre metas, prioridades y estrategias comunes, definidas a partir de un diálogo en el que tanto el donante como el receptor asumen sus respectivas responsabilidades y funciones. Y todo ello debe hacerse sobre la base de estrategias de largo plazo.

Estas acciones, que comprenden una gran diversidad, suelen realizarse entre organismos internacionales y los denominados países en desarrollo o entre los mismos países en desarrollo, pero actualmente lo más frecuente es que se realice entre un país Norte y otro Sur, con el objetivo de lograr una mejora de las condiciones de vida de la población de los países en desarrollo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una organización de cooperación internacional compuesta por 30 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas

económicas y sociales. Fundada en 1961, se ha constituido como uno de los foros mundiales más influyentes, en el que se analizan y se establecen orientaciones sobre temas de relevancia internacional como economía, educación y medioambiente. Para lograr sus objetivos, creó comités especializados; uno de éstos es el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD),<sup>3</sup> integrado por los “países Norte”.

Para clasificar la cooperación al desarrollo, uno de los criterios más comunes es según la modalidad de las acciones a ejecutar. Este criterio la divide según sea una acción que busque el desarrollo sobre la base de preferencias comerciales, cooperación económica, ayuda financiera, asistencia técnica, cooperación científica y tecnológica, ayuda alimentaria, ayuda de emergencia y/o ayuda humanitaria.

Si bien es un criterio de gran utilidad para medir los resultados obtenidos resaltar la preponderancia de una variable, los programas de cooperación suelen incluir diversas modalidades de forma complementaria ante una acción concreta.

### **3. La Ayuda Oficial al Desarrollo: un concepto restrictivo de la cooperación internacional para el desarrollo**

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se encuadra en la cooperación internacional para el desarrollo, y en tanto es un concepto más restrictivo hace referencia a las modalidades de transferencia de recursos con condiciones favorables de un país a otro. Tiene un origen público y características similares para todos los donantes.

---

3 El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral inserta en el sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD son los siguientes: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido, República de Corea, República Checa y Unión Europea. [http://es.wikipedia.org/wiki/Comité\\_de\\_Ayuda\\_al\\_Desarrollo](http://es.wikipedia.org/wiki/Comité_de_Ayuda_al_Desarrollo) Mayo 2007.

En las relaciones internacionales, la definición más aceptada de AOD es la adoptada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en 1971,<sup>4</sup> según el cual AOD es la transferencia de recursos de origen público que un Estado, en adelante llamado Estado donante (ED), dedica a otro Estado, en adelante denominado Estado receptor (ER), para que este último intente alcanzar determinados parámetros de desarrollo económico y bienestar social. Las características principales de dicha transferencia de recursos es su grado de concesionalidad o condición favorable, en un 25% en relación con las del mercado; su registro en el Ministerio de Asuntos Exteriores del ED y la categorización por parte del sistema internacional del ER como países en desarrollo.

Para que la transferencia de recursos se contabilice como oficial, debe originarse en “agencias oficiales, incluidos gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas”, para diferenciar así lo oficial de la ayuda al desarrollo con otro tipo de cooperación al desarrollo de origen privado o no estatal.

Paradójicamente, al ser las agencias oficiales o estatales las que cuantifican las ayudas al desarrollo, sólo desde lo teórico se puede demostrar la diferencia entre Ayuda Oficial al Desarrollo y Ayuda al Desarrollo.

No obstante esto, la existencia de filántropos, remesas de inmigrantes, organizaciones internacionales independientes de los Estados y empresas hacen más próxima la posibilidad de la ayuda privada, o no oficial, al desarrollo.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la imputación contable de la transferencia de recursos con cierto grado de concesionalidad y objetivos determinados que hemos denominado AOD, la realizan los ED y, en menor medida, algunos ER.

---

4 La actualización de los documentos emitidos por el CAD se encuentra disponible en Internet, <http://www.oecd.org/dac> (2007): Development Assistance Committee In Dates, OECD, París. Se recomienda lectura del documento emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Oficina de Interpretación de Lenguas, 160/05.INT AV/TG, DCD/DAC/STAT(2001)8, actualmente (julio 2007) digitalizado y hecho público en <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/FA69BFEE-48DB-4D4E-A094-1314E84F4FEB/o/QueesAOD.pdf>.

Los ED las hacen internacionalmente públicas en el CAD, donde se almacena, clasifica y analiza la ayuda gubernamental. Las causas históricas de dicha contabilidad se encuentran ligadas principalmente a la no existencia o precaria existencia de sistemas financieros confiables en los ER, pero también ha influido el hecho de que en épocas de Guerra Fría contribuir al desarrollo de determinados Estados (por ejemplo, Estados Unidos de América realizando AOD a Irak, Turquía, Corea del Sur, entre otros) significaba mantener aliados estratégicos en zonas de interés.

Al respecto, el CAD incorporó un condicionante en cuanto al destino de la ayuda, puesto que debe concederse y utilizarse con finalidades de desarrollo económico y social y, por ende, excluir otro tipo de fines como los militares o exclusivamente comerciales, que pueden servir para financiar exportaciones del país donante. En este marco, recordamos que durante la Guerra Fría, realizar AOD en un Estado como Japón, si bien no implicaba “ayuda militar”, sí significaba mostrar las bonanzas del capitalismo frente al comunismo realmente existente.

Actualmente se utiliza la clasificación y análisis de la ayuda gubernamental por parte del CAD con el objetivo de asegurar formas mínimas de ayuda, denominadas de “calidad”, lo que evita presentar como flujos de AOD recursos que no cumplen con los objetivos planteados.

Paralelamente al esfuerzo por definir criterios comunes se ha abierto un ámbito de análisis comparado de estadísticas, a partir de las cuales se pueden generar políticas integrales o determinar objetivos para lograr el desarrollo económico y social a nivel internacional. Un ejemplo de esto es la Cumbre del Milenio.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> La Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000 generó la Declaración del Milenio. En ella, los dirigentes mundiales se comprometieron a unir fuerzas para lograr que en el año 2015, o antes, se cumplieren 8 objetivos y 18 metas concretas que deben permitir el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo. La Declaración del Milenio sintetiza los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas cumbres mundiales que las Naciones Unidas organizó en la década del 90, y en las cuales se abordaron dimensiones de la pobreza y sus efectos en las vidas de las personas. También se hacen propuestas, como reducir a la mitad el número de personas

Alfonso Dubois<sup>6</sup> añade al concepto de AOD hasta el momento presentado la siguiente aclaración: “Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es concesional cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad. En consecuencia, todas aquellas transferencias financieras de origen público que se concedan con niveles iguales o mayores de concesionalidad se consideran dentro de la AOD. Cualesquiera otras formas de financiar el desarrollo, por muy positivas que puedan resultar para el país receptor, deben diferenciarse de las propiamente consideradas como AOD.

Dentro de la AOD se suelen distinguir cuatro grandes grupos, según su contenido: cooperación financiera, cooperación técnica, ayuda alimentaria y ayuda humanitaria... Aunque las ayudas técnica y humanitaria han aumentado su peso relativo en los últimos años, la cooperación financiera continúa siendo el capítulo más importante, en tanto alcanza casi las tres cuartas partes del total. Dentro del marco de las modalidades de la AOD cabe destacar aquellas en que los fondos públicos sirven para cofinanciar acciones de cooperación de otros agentes. Tradicionalmente, las ONGs han sido los principales receptores, pero últimamente los programas de AOD incluyen también a otros actores y organizaciones, lo que ha estimulado mecanismos como la cooperación empresarial o la cooperación universitaria”.<sup>7</sup>

---

con ingresos menores a 1 dólar diario y a la mitad el de las personas que padecen hambre, conseguir para ese mismo año la educación primaria universal, disminuir la desigualdad de género en la educación, reducir en dos tercios la mortalidad materna e infantil, ampliar el acceso a la planificación familiar, asegurar la sostenibilidad ambiental, facilitar el acceso a los medicamentos esenciales o hacer que la deuda externa de los países del Tercer Mundo sea sostenible en el largo plazo. En la Declaración del Milenio se recogen, además, los compromisos de la comunidad internacional en las siguientes materias: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; medioambiente; democracia, derechos humanos y buena gestión de los asuntos públicos; protección de las personas vulnerables, atención a las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las NNUU.

6 Dubois, Alfonso. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Barcelona, Icaria, 2000.

7 *Ibidem*.

Para Guadalupe Ruiz Jiménez,<sup>8</sup> “[e]l concepto de cooperación que surge tras la Segunda Guerra Mundial está claramente influido por las prioridades de ayudar a la reconstrucción y democratización de los países involucrados en la misma. El período que le sucede de descolonización e independencia de las antiguas colonias contribuye al desarrollo de un modelo de cooperación más asistencial y filantrópico por parte de los gobiernos o instituciones que la otorgaban. En esta etapa (década de los sesenta) en la que empieza a fraguarse el papel protagónico de la sociedad civil, representada en sus primeros años por la acción de organizaciones de tipo confesional que fueron conquistando espacios de acción entre las políticas de cooperación gubernamental”.

Al respecto, voces disidentes, principalmente surgidas de ONGs, resaltan poniendo en evidencia las condiciones puestas a estas ayudas. Por ejemplo, Maite Serrano Oñate,<sup>9</sup> dice: “A esta imagen sobredimensionada de la capacidad de la cooperación para mejorar la situación de los pueblos del Sur cabe añadir que, en general, los ciudadanos y ciudadanas de los países del Norte asocian la cooperación con la idea de generosidad y altruismo. En 1989, la mitad del público de Estados Unidos creía que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) era el principal gasto del presupuesto federal del país, cuando por entonces la ayuda exterior suponía tan sólo el 0,21% del PNB, incluida la ayuda militar. En España, tras un año de intensas movilizaciones sociales en demanda de un incremento de la AOD, el Gobierno se comprometió públicamente a incrementar la ayuda exterior hasta alcanzar el 0,5% del PNB en 1995 y, sin embargo, la AOD difícilmente alcanzará el 0,35%, aunque este dato probablemente no llegue a ser conocido. En realidad, ni la cuantía de la cooperación es tan importante como se piensa ni responde a la imagen de altruismo y solidaridad

---

8 Mariño Menéndez, Fernando M. y Fernández Liesa, Carlos R. (ed.) (1997). *El desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid, Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Capítulo V, “La sociedad Civil y la cooperación internacional para el desarrollo: la cooperación descentralizada”, p. 146.

9 Serrano Oñate, Maite, en *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, Reyes, Román (dir.); [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/cooperacion\\_desarrollo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/cooperacion_desarrollo.htm); 07/01/2005.

que proyecta. De la misma forma que sucede con el resto de las acciones de política exterior, existe un gran desconocimiento sobre los intereses político-estratégicos y económico-comerciales que están detrás de la cooperación al desarrollo.

Paradójicamente, la mayor presencia de la cooperación en el discurso político y en los medios de comunicación se produce en un momento en que el volumen de fondos destinados a la ayuda al Tercer Mundo tiende a descender. Esta disminución se da tanto en términos absolutos (cantidad neta) como relativos (al incluir en el concepto AOD gastos como la asistencia a inmigrantes o la cancelación de deudas comerciales, incluso los gastos ocasionados por las misiones de paz, que antes quedaban fuera de su contabilidad). Paralelamente, tras el fin de la Guerra Fría y la Guerra del Golfo, la preocupación por la “seguridad internacional” como objetivo prioritario se ha traducido en una mayor condicionalidad en la distribución de la ayuda en orden a criterios geoestratégicos, incluso más que en épocas anteriores”.

#### **4. El enfoque horizontal de los derechos humanos en la AOD española**

La Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo entiende por enfoque horizontal de los derechos humanos el mecanismo que permite integrar los derechos humanos a la cooperación para el desarrollo. Esto se hace explícito en el Plan Director 2005-2008, el cual cristaliza un mecanismo de aplicación de derechos que fueron legislados especialmente para ser efectivos en materia de AOD desde la Ley 23/1998, del 7 de julio de 1998, de cooperación internacional para el desarrollo.

Con dicho enfoque se intenta mejorar la efectividad de la aplicación de los derechos humanos al “integrar esta perspectiva en todas las iniciativas y actuaciones de la cooperación española, tanto en los análisis como en el desarrollo de las actuaciones. Esta integración vendrá referida tanto a los derechos civiles y políticos como a los

económicos, sociales y culturales, promoviendo su realización y exigibilidad en términos análogos. Consecuentemente, la integración del enfoque transversal se operará en tres niveles diferenciados.

- En el diálogo y negociación políticos, tanto en el marco internacional, bilateral y multilateral, con el resto de la comunidad de donantes y con los países socios, como en el diálogo interno entre todos los actores de la cooperación española. Este nivel propugna un compromiso reforzado, comprometido con los principios y los valores inherentes a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, entendidos como elementos fundamentales en el diálogo político y como condición esencial del mismo.

- En la planificación estratégica de la cooperación española. La integración del estudio y análisis de los derechos humanos se materializará en:

- El contexto y situación de los derechos humanos y de la participación democrática que anteceden a la formulación e identificación de proyectos. Se trata de identificar los condicionamientos ex-ante por medio de un riguroso análisis contextual que considere las dimensiones institucionales, políticas, jurídicas, económicas y sociales.
- La incidencia potencial de toda actuación o iniciativa, positiva o negativamente, sobre la situación de los derechos preexistentes, especialmente en los ámbitos de actuación común con la UE, concretamente la lucha contra la pena de muerte, la lucha contra la tortura, la protección de la infancia en conflictos armados y el apoyo a las instituciones de promoción, defensa y protección de los derechos humanos.
- La elaboración de las estrategias sectoriales, DEP, Programas regionales y sectoriales, así como en cualquiera de los instrumentos de planificación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo.

- En el seguimiento y evaluación orientados a resultados. La integración del enfoque de derechos humanos como eje horizontal exige una valoración de las actuaciones una vez iniciadas y hasta

su terminación. De este modo, deberán constatarse la incidencia y los efectos –positivos y/o negativos– de todas las actuaciones en los derechos humanos, así como el índice de participación de la población beneficiaria, directa o indirectamente, en las iniciativas emprendidas. El objetivo es, en definitiva, extraer valoraciones precisas durante y *ex-post*. Su concreción se articulará:

- A lo largo de todas las fases de los procesos de intervención, con especial incidencia en la identificación y formulación. Asimismo, la incorporación de este enfoque tendrá lugar en los diagnósticos que fundamenten las actuaciones a través de todos los instrumentos de financiación de la cooperación española, incluyendo aquellos con enfoque sectorial y/o apoyo presupuestario.
- Mediante la incorporación de herramientas analíticas fiables, precisas y rigurosas que, a través de la formulación de indicadores pertinentes, permitan la gestión y evaluación por resultados en el ejercicio y respeto de los derechos humanos. Asimismo, se incorporará en los índices de participación de las personas beneficiarias y destinatarias de las iniciativas de la cooperación; especialmente en la participación de la sociedad civil en la elaboración de las estrategias de reducción de la pobreza y de las agendas nacionales de desarrollo de los países socios”.<sup>10</sup>

## 5. La lógica de la planificación de la AOD

Como política pública, el respeto a los derechos es condicional del accionar de cualquier órgano del Estado español desde la incorporación a la Constitución española de 1978. Desde 2005, la lógica de la planificación de la cooperación española incluye la necesidad de actuar sobre la base de los derechos humanos en forma horizontal.

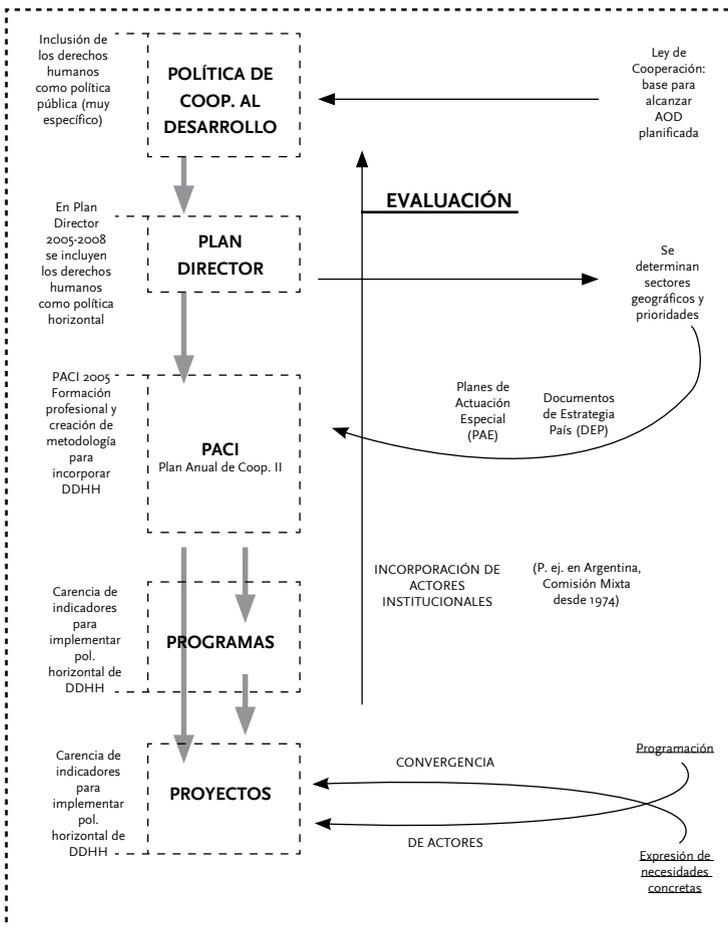
Es en este marco que a la luz de la historia reciente, se observa un proceso que podría denominarse de “aplicación progresiva de

---

<sup>10</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: plan director de la cooperación española 2005-2008: Capítulo 2 Prioridades horizontales, Pto. 2: Defensa de los derechos humanos, pp. 28 y 29 2da Edición, 2005.

los derechos humanos” en la aplicación del accionar internacional de España.

El mandato constitucional que impulsa la efectividad de los derechos tardó 20 años en cristalizarse en la Ley 23/1998 del 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, luego se detecta una segunda fase del proceso, que demoró siete años en concretarse en la aprobación del Plan Director 2005-2008 y automáticamente se reconoció en el PACI 2005 la necesidad de la creación de una metodología adecuada para implementar las políticas horizontales de la cooperación.



Actualmente, desde la AECID se han financiado manuales para la implementación de políticas transversales específicas en la realización de los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, como por ejemplo género. No obstante esto, se hace necesario trabajar en el manual sobre la aplicación de los derechos humanos como elemento horizontal a los programas y proyectos de cooperación al desarrollo, puesto que la progresiva inserción de los derechos humanos en la AOD ha generado un vector que va desde los elementos más generales de planificación hacia los elementos particulares vinculados con la práctica diaria de la AOD: los proyectos.

Sintéticamente, se podría atribuir el perfeccionamiento progresivo de la AOD española tanto al marco jurídico como a la estructura burocrática y a la presión de los nuevos actores de la cooperación. No obstante esto, la implementación progresiva pero netamente vertical indica que la sinergia se encuentra impulsada por la voluntad política de los gobiernos españoles y ha de depender de estos mientras no termine de normatizarse en todas las etapas o fases de la cooperación.

En lo que respecta a la adscripción a una ideología basada en un método de aplicación (el cómo) y en los objetivos a alcanzar (el qué) plasmada en la ley de cooperación española y progresivamente empleada y perfeccionada en el resto de los instrumentos derivados de ésta, la política exterior española ha tenido como consecuencia un acelerado proceso de profesionalización, en parte por el esfuerzo realizado para alcanzar los parámetros y metodologías de acción de los países de la Unión Europea y en parte por la incorporación de estas metodologías y objetivos en su administración pública.

Dicho círculo virtuoso se reflejó en la Ayuda Oficial al Desarrollo a partir de la creación de la Ley de Cooperación internacional, que sirvió de base para la elaboración de Planes Directores,

Planes Anuales, Planes de Actuación Especial, Programas y Proyectos (y actualmente Convenios). Conjuntamente se reorganizaron los organismos en el exterior y se logró la apertura en la toma de decisiones a diferentes actores como países receptores de cooperación, ONGDs y ONGs, e incluso, en algunos casos, hasta los beneficiarios directos.

En el marco de la Ley de Cooperación de 1998 se encuentra la programación de un período de cuatro años, del *Plan Director* (PD), instrumento central de definición de la política pública de la cooperación española, que posee como siguiente paso en el orden lógico del ciclo de planificación los *Documentos de Estrategia Sectorial (DES)*,<sup>11</sup> que desarrollan las prioridades sectoriales definidas en el Plan Director.

Por su lado, los documentos de estrategia geográfica tienen concreciones diferentes: Documentos de Estrategia-País (DEP) para los designados como prioritarios por el Plan Director y Planes de Actuación Especial (PAE) para los países preferentes y países de actuación especial. Se encuentra abierta también la puerta legal para que se creen documentos de estrategia regional (DER) o planes regionales (PR).

En consecuencia, se implementa la planificación estratégica como una herramienta, un medio para lograr un propósito determinado: actuar sobre la realidad mediante el seguimiento de una serie de pasos concatenados durante un tiempo determinado, con un presupuesto preestablecido y logrando una sistematización que debe servir para tomar decisiones racionales y transparentes referidas al propósito que se pretende lograr. Por ende, se

---

<sup>11</sup> En la propuesta oficial, los DES están concebidos para una vigencia temporal superior a un ciclo de 4 años (al menos 2 ciclos, 8 años), pero la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece un sistema de planificación cuatrienal basado en los planes directores, por lo que puede generar una asincronía entre los documentos de planificación.

intenta reducir el nivel de incertidumbre a la vez que se reconoce que es preciso contar con el compromiso y apoyo, por medio de un proceso interactivo y participativo, de los diferentes actores involucrados.

El *sistema de planificación* utilizado por la cooperación española requiere de al menos cuatro o cinco niveles para llegar hasta el nivel operativo. Correspondería durar cuatro años, *en los cuales* “se deberían elaborar –o al menos actualizar–, aplicar y evaluar: un documento de políticas (Plan Director), cerca de 70 documentos estratégicos (13 DES, 23 DEP, unos 30 PAE y algunos DER), cuatro PACI, más de 50 programaciones operativas generales y 200 programaciones anuales (contando con que se realizarían en cada país de intervención, tanto prioritarios como preferentes y de actuación especial)”.<sup>12</sup>

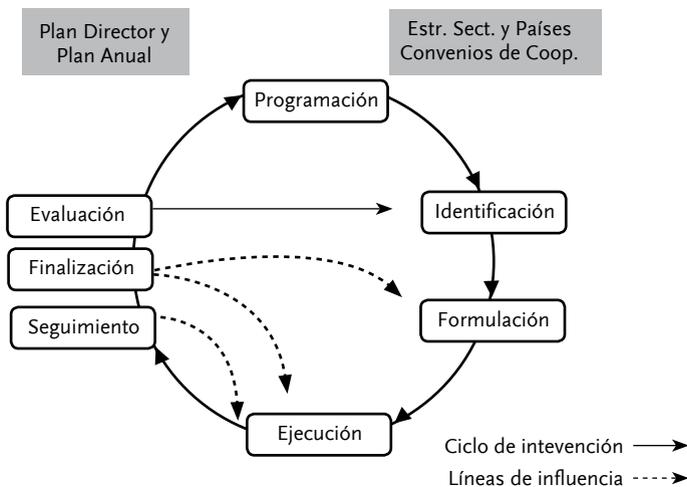
Por lo tanto, se evidencia la necesidad de una elevada utilización de recursos humanos y materiales que de por sí requieren programar los mecanismos para asegurar que se está en condiciones de elaborar el conjunto de los documentos requeridos y de evitar el exceso de complejidad y costos para la gestión de la ayuda.

Como se observa en el desarrollo del libro<sup>13</sup> *El ciclo del proyecto de la cooperación al desarrollo*, donde se presenta el siguiente gráfico, las fases de la planificación del ciclo del proyecto según la cooperación española son: Identificación, Diseño, Ejecución y Seguimiento, Evaluación, Programación y Financiación.

12 Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la cooperación española, Introducción, julio de 2006, en <http://www.maec.es/NR/rdonlyres/0DAFCD63-262C-47A9-9D2F-A91C269B2A55/0/DocdelConsejoprosodeplanificaci3njulio2006.pdf> julio 2007.

13 Gómez Galán, Manuel y Sainz Ollero, Héctor (2003). *El ciclo del proyecto de la cooperación al desarrollo: la aplicación del marco lógico*, Madrid, Edit. Fundación Cideal, 2<sup>da</sup> Edición, p. 29.

### El ciclo del proyecto según la cooperación española



Fuente: MAE.SECIPI (1998).

En palabras de Manuel Gómez Galán, un proyecto “constituye una estructura de actuación puesta en marcha a partir de un problema o necesidad concreta, a la que se pretende dar una respuesta adecuada en un período de tiempo. Y, para ello, adquiere la forma de un ciclo articulado y progresivo desde la identificación del problema que justifica la intervención, en el marco de una estrategia general de desarrollo, hasta el momento final en que se valora si ha cumplido el objetivo previsto. (...) Decimos que constituye un ciclo porque sus distintas fases o etapas son interdependientes, conducen unas a otras e interactúan entre sí, de modo que, para analizar cada una, hay que situarla en relación con las demás. Estas fases pueden recibir diferentes nombres y ser objeto de interpretaciones no siempre coincidentes, según los distintos autores o agencias de desarrollo. (...) En el ciclo del proyecto podemos señalar unas fases centrales que son cuatro: la identificación, el diseño, la ejecución y seguimiento y la evaluación, y unas fases circundantes o complementarias que serían dos: la programación y la financiación. Cada fase se compone de

diferentes pasos y momentos con características conceptuales y técnicas propias”.<sup>14</sup>

Por lo tanto, se deja por sentado la necesidad de crear un método que incluya los derechos humanos en cada una de las fases del ciclo del proyecto, permitiendo así cumplir con los mandatos de la AOD española.

## 6. Conclusiones

Desde el derecho internacional se han reconocido los derechos humanos como un sistema de valores universales, interdependientes e indivisibles, que buscan mejorar las condiciones de vida de los seres humanos y el medioambiente. Establecido como un paradigma ético que permanece en constante evolución, es referencia obligada para el accionar internacional.

Para el proceso de internacionalización de los derechos humanos, el logro de su efectividad es uno de los pilares que lo sostienen, aunque en ocasiones sin posibilidad de sanción, sí ha demostrado que son una buena referencia para establecer qué se está haciendo *contra legem* y qué no.

No obstante esto, poder analizar (aunque no exclusivamente) desde la concepción del poder complejo a los principales sujetos del derecho internacional nos permite observar la intercepción de los sistemas internacionales y los sistemas nacionales de derecho y, por ende, encontrar espacios de poder efectivo generalmente no planteados.

Desde esta perspectiva, su incorporación progresiva al cotidiano accionar de la cooperación internacional al desarrollo genera la necesidad de crear nuevos métodos de aplicación de los derechos humanos que amplíen los referidos a género o medioambiente y que se desarrollen en cada una de las fases del ciclo del proyecto y la planificación utilizada habitualmente.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 26.

Creemos que para analizar estos nuevos temas de la agenda de la cooperación internacional se abre una brecha para la creación y/o fortalecimiento de proyectos de investigación conjuntos entre diferentes grupos interdisciplinarios, de universidades de diferentes países, que incluyan a gobiernos, ONGs, organismos internacionales y grupos de interés.

En el caso de la República Argentina, su posición ante la AOD es una condición dual: se contraponen necesidades de país receptor y país dador de desarrollo y en este marco debemos realizar un gran esfuerzo para contestarnos a preguntas abiertas como:

¿Se abren oportunidades para reclamar ante los órganos jurídicos internos de los países Norte la violación de los DDHH por parte de sus acciones de AOD ejecutadas por otros órganos de este Estado, ya que estarían transgrediendo normas internas?

¿Las acciones de cooperación al desarrollo impulsadas en América Latina en la década del noventa por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países Norte, desde la perspectiva de los derechos humanos, pueden seguir catalogándose como tales?

¿La nueva tendencia de la profesionalización de la cooperación internacional al desarrollo debe incluir fuertes componentes sobre derechos humanos?

¿Argentina y la región se encuentran en condiciones de fundamentar y proponer herramientas teórico-prácticas para la cooperación internacional?

En el ámbito regional, ¿se deberán generar herramientas particulares?

En síntesis, la transversalidad tanto horizontal como vertical de los derechos humanos en los sistemas jurídicos de los países Norte limita y direcciona el accionar de sus órganos. En este marco, la Ayuda Oficial al Desarrollo se encuentra condicionada por la complejidad del poder del Estado.

Por otro lado, el sistema internacional ha evolucionado en torno al concepto y las sanciones sobre las violaciones de los derechos humanos, y sobre todo luego del transcurrir los primeros sesenta años de la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se puede decir que ningún gobierno puede ignorar la centralidad de estos en el fundamento de las relaciones internacionales. Aquellos principios que revolucionaron el mundo de las ideas y las legislaciones nacionales e internacionales siguen resistiendo para ser efectivos a nivel internacional, y en algunos casos, como en la Ayuda Oficial al Desarrollo, se filtran y nos hacen preguntarnos si la transversalidad de los derechos humanos es un límite, una directriz o ambas.

## Bibliografía

### Libros y publicaciones periódicas

- Dubois, Alfonso. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Edit. Icaria.
- Gómez Galán, Manuel y Sainz Ollero, Héctor (2003). *El ciclo del proyecto de la cooperación al desarrollo: la aplicación del marco lógico*, Madrid, Edit. Fundación Cideal, 2<sup>da</sup> Edición.
- Mariño Menéndez, Fernando M. y Fernández Liesa, Carlos R. (ed.) (1997). *El desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid, Coedición Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado. Capítulo V, “La sociedad Civil y la cooperación internacional para el desarrollo: la cooperación descentralizada”.
- Peces-Barba M., Gregorio (1999). *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*, Madrid, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado.

### Documentos oficiales

- Expresión de opinión del Consejo de Cooperación para el Desarrollo sobre el proceso de planificación de la cooperación española- Introducción, julio de 2006. Disponible en [www.maec.es/NR/rdonlyres/0DAFCD63-262C-47A9-9D2F-A91C269B2A55/0/DocdelConsejoprocesodeplanificaci3njulio2006.pdf](http://www.maec.es/NR/rdonlyres/0DAFCD63-262C-47A9-9D2F-A91C269B2A55/0/DocdelConsejoprocesodeplanificaci3njulio2006.pdf) julio 2007.

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Plan director de la cooperación española 2005-2008: Capítulo 2 Prioridades horizontales, Pto 2: Defensa de los derechos humanos. pp. 28 y 29 2da Edición Noviembre 2005.

### Sitios web

- Documentos emitidos por el CAD, disponibles en [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac) (2007).
- Serrano Oñate, Maite, en *Diccionario crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Complutense de Madrid, Reyes, Román (dir.). Disponible en [www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/cooperacion\\_desarrollo.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/cooperacion_desarrollo.htm); 07/01/2005.



## Conclusiones

Ana María Chiani  
Juan B. Scartascini del Río

La realización del presente libro ha sido una tarea larga, aunque no menos emocionante. Como coordinadores, hemos realizado nuestra labor con pasión, aunque ciertamente cuidando que lo emocional no interfiriera en lo científico.

En efecto, la tarea compilatoria nos ha ofrecido un sinnúmero de reflexiones, así como también nos aportó muchísimos conocimientos sobre aquellas cuestiones específicas que desconocíamos. Sin dudas, este es el sentido que tanto los compiladores como los autores y los directivos que hicieron posible esta publicación desean transmitir a los diferentes lectores.

No obstante, hemos podido obtener algunas conclusiones puntuales que consideramos deberían destacarse como corolario, antes de que el lector finalice estas líneas.

En primer lugar, se pretende remarcar el imperioso rol que posee, cada día más, la cooperación internacional, y en particular la cooperación internacional al desarrollo, para los países de nuestra región, para superar los principales obstáculos que atraviesan. Aunque deberíamos confesar que más que una conclusión, el presente pensamiento era más bien un preconceito, una hipótesis si se quiere, la realización del presente trabajo reafirma sintéticamente la importancia que tiene la cooperación internacional como instrumento para favorecer el desarrollo, no sólo económico sino social y cultural de los países.

Asimismo, en la compilación del trabajo, y más precisamente en la lectura de algunos *papers*, evidenciamos los profundos vínculos de correlación y reciprocidad existentes entre la cooperación y la integración. En este sentido, vemos que la cooperación internacional y la integración regional son procesos complementarios, en los que la primera sirve para fomentar la integración social y cultural que toda integración regional o bloque necesita para consolidarse como proyecto exitoso.

En este sentido, la cooperación cimienta la cohesión social intra-bloque, genera los lazos de vinculación de base, los contactos directos y personales entre los ciudadanos de los países miembros de un proceso de integración regional.

Como resultado, y dándonos cuenta de la prioridad que la integración política posee para el Cono Sur, y en parte para Latinoamérica toda, creemos pertinente abogar una vez más por la necesidad de dar cuenta de las posibilidades y las ventajas que la cooperación al desarrollo posee incluso para la integración regional, como modo quizás de obtener una más acabada integración política y económico-comercial a través de una ligazón más férrea, como es la socio-cultural.

Otra de las conclusiones, ya presente en los diferentes *papers*, es aquella que hace referencia a las ventajas que ofrece la cooperación descentralizada frente a las ayudas oficiales al desarrollo, ya sea para la articulación y gestión de diferentes proyectos e iniciativas, como para la concreción eficaz, transparente y democrática de los mismos.

Si bien los actores subestatales adquieren cada día más prominencia como ejecutores de la cooperación descentralizada, cabe destacar la imperiosa necesidad de un trabajo mancomunado con las distintas organizaciones de la sociedad civil, con el ulterior objetivo de lograr el desarrollo integral de los municipios y regiones.

Siguiendo las tendencias globales de gobernanza multinivel, en la cual los actores subestatales se internacionalizan, habría que remarcar la necesidad de continuar con el proceso regionalizador

iniciado en nuestro país y, en efecto, impulsarlo en los demás países de la región para otorgar una nueva dimensión al tratamiento de la cooperación internacional. Claro ejemplo de esto podemos observarlo en la capacidad de gestionar la cooperación internacional que poseen las regiones europeas, como hemos visto a lo largo de esta compilación.

Es así que con la meta de gestionar la cooperación internacional de manera más descentralizada, respondiendo proactivamente a las problemáticas locales y regionales, creemos que la regionalización territorial puede coadyuvar al logro de un desarrollo local que haga frente de manera eficiente y eficaz a los embates de la globalización y que a la vez usufructúe las ventajas integradoras que este complejo fenómeno ofrece.

En definitiva, nuestras sociedades y nuestros gobiernos –principalmente los locales y regionales– tienen que comenzar a pensar globalmente actuando desde lo local. Sólo así, pensando globalmente y actuando localmente, se podrá obtener una verdadera internacionalización de los entes subestatales, para que trabajando mancomunada y descentralizadamente con las organizaciones de la sociedad civil puedan aprovechar los beneficios de la cooperación internacional para el desarrollo.

Asimismo, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) ayudan y generan un ambiente propicio para la cooperación internacional. La sociedad se organiza a través de diferentes entidades, ya sean ONGs, organizaciones de la sociedad civil, redes de voluntariado, cámaras de comercio, foros sociales, sociedades de fomento, cooperativas, etc.

Además, la opinión pública internacional favorece la participación voluntaria de personas de todo el mundo en diferentes iniciativas. Del mismo modo, muchos de los gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, coinciden en las ventajas que la cooperación concede y en la imperiosa necesidad de articular proyectos diversos en favor de sus comunidades.

En definitiva, es necesario profundizar las tendencias gubernamentales y supranacionales (en el caso de las organizaciones internacionales, foros internacionales o procesos de integración) que garanticen un –aún mayor– estímulo al área de desarrollo y la cooperación, una tarea ciertamente difícil si tenemos en cuenta la situación coyuntural de crisis financiera y económica global que estamos atravesando, con los consecuentes recortes presupuestarios del área y la supresión de proyectos e iniciativas diversos. Sin embargo, creemos que la causa es más que válida para intentar la convergencia de los diferentes factores necesarios para generar más oportunidades y elaborar más proyectos de cooperación internacional que propicien el desarrollo de nuestras sociedades.

## LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Nicolás Socas

Odile Hourcade

Se abordan los conceptos más utilizados en el ámbito de la *cooperación internacional*, las diversas formas que ésta adopta y los términos con los que más frecuentemente se la denomina.

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

Se pone énfasis en la *cooperación internacional al desarrollo*, específicamente en la *cooperación descentralizada*, con especial atención en las acciones desarrolladas entre la Unión Europea y América Latina.

La preponderancia que el paradigma de la cooperación descentralizada ha adquirido en los últimos años obliga a prestarle una especial atención, no solo porque se espera que su importancia siga en aumento en los próximos años sino porque los rasgos que lo diferencian del anterior paradigma son especialmente importantes si se tiene en cuenta que promueve acciones más democráticas. Esto último se materializa en las nuevas oportunidades generadas y en el mayor margen de maniobra para actores que hoy en día se han internacionalizado al tiempo que se convirtieron en promotores del desarrollo local. Asimismo, la democratización en las acciones de cooperación también se pone en evidencia al evaluar el involucramiento de los actores locales en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos de desarrollo.

**Palabras clave:** cooperación internacional al desarrollo - centralizada - descentralizada - bilateral - triangular - multilateral - oficial - no oficial - horizontal - vertical - directa - indirecta - nuevo paradigma

## **COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

Juan Mulieri

María Inés Paz

Los objetivos de la “Cumbre de la Tierra” eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras, sentando las bases para una asociación mundial tanto entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil.

Este compromiso de la comunidad internacional fue perdiendo fuerzas. En América Latina, se encuentra todavía pendiente la plena incorporación de la agenda de Río dentro de los objetivos nacionales. La región se encuentra ante el doble reto de integrarse dinámicamente al mundo globalizado y superar al mismo tiempo la brecha de la equidad, la exclusión y el deterioro ambiental, en conjunto con la coordinación de los distintos actores de la sociedad.

En esta nueva era económica, social, ambiental e institucional se plantean imperativos procesos de cooperación internacional para el desarrollo sustentable tanto a nivel global como regional. En este contexto, sería posible fortalecer considerablemente la cooperación interregional como una de las dimensiones más prometedoras para el desarrollo sustentable. La complejidad de las sociedades de la región y las variadas características socioculturales de la geografía de nuestro país y del Mercosur nos obligan a actuar de manera local sin perder el contacto con lo global.

**Palabras clave:** Cumbre de la Tierra - desarrollo sustentable - medioambiente - equidad social - producción sustentable - seguridad humana - crecimiento económico - sustentabilidad ambiental - Triángulo de Mobius

## **DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA**

Cristiano Maugeri

Se analiza la condición actual del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria en América Latina y, en particular, en Argentina, con especial atención a las oportunidades de cooperación en el sector.

En un análisis general, se subraya la relevancia que el continente ha tenido en los mercados internacionales debido a sus particularidades climáticas y a la disponibilidad de tierras.

Se analizan la importancia de la agricultura en términos de PIB y la relación entre el sector rural y la pobreza, donde se deja entrever la paradoja del continente: producciones de bienes agrícolas que casi alcanzan el 20% de las necesidades mundiales combinadas con altos niveles de pobreza en las zonas rurales.

Se prosigue en la búsqueda de razones, de las respuestas a la pregunta: ¿puede un continente que produce alimentos padecer el hambre? Mientras el capítulo anterior busca las razones en el tiempo, el capítulo siguiente profundiza más en la actualidad, analizando las posibilidades para el continente derivadas de los biocarburantes.

Se concluye con el surgimiento de propuestas, con el análisis de las mejores políticas a nivel nacional que están siendo implementadas y las necesidades a nivel regional. En particular se subraya el rol positivo que la cooperación internacional puede llegar a tener y el rol fundamental de los procesos de integración regional.

**Palabras clave:** desarrollo rural - seguridad alimentaria - agricultura - pobreza - agrocarburos - integración regional - mercados internacionales - PBI - proteccionismo - políticas de cooperación regional - cooperación multilateral

## **LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS REGIONES COMPARTIDAS (La atención de las asimetrías regionales, un camino hacia la profundización de la integración)**

Félix Córdova Moyano

La integración es un proyecto colectivo que exige en el tiempo mayores niveles de equidad entre los participantes.

En un mundo globalizado, se hace necesario superar las fronteras como bordes definitorios y limitantes de la acción de los poderes públicos nacionales y regionales de los países limítrofes.

La vecindad entre países se impone como una realidad, más allá de la plena vigencia de las jurisdicciones nacionales, que hace necesario un consenso regional imprescindible a la hora de definir programas de desarrollo económico y social en las regiones fronterizas. Una suerte de *imperativo de la vecindad* nos reclama hoy reflexión para animar una acción conjunta muchas veces insoslayable.

El otro elemento que completa esa ecuación es el de las *regiones compartidas* jurisdiccionalmente por uno y otro país. Se trata de mirarlas juntas, respetando su unicidad y transformándolas en sujetos de políticas activas conjuntas. Institucionalizar esa visión nos permitirá agregar una tercera dimensión a la acción que podemos desarrollar a favor de esas regiones. Se trata de coordinar y sumar a lo que uno y otro país hagan en su tramo jurisdiccional –desde una perspectiva horizontal–, lo que conjuntamente pueden diseñar y llevar a cabo, en su beneficio, desde una perspectiva satelital, que ponga en valor la indivisibilidad de esa región.

**Palabras clave:** desarrollo sustentable - imperativo de vecindad - regiones compartidas - integración - Mercosur - asimetrías regionales

## **COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS FINANCIEROS REGIONALES**

Ramiro Martín Ferrari Geri

Sin reglas rectoras eficientes y sin el ejercicio práctico de cuestiones financieras que sirvan para un eficaz desarrollo de los individuos que habitan en una región, el resto se torna insostenible. Aunque esta cuestión es de carácter práctico, la cohesión social es también imprescindible.

Luego de haberse definido las bases de la cohesión social delegada al poder político, adviene el momento de plasmar la esencia de dichas voluntades.

Uno de los pasos para promover tanto la cooperación internacional como la integración regional ha de ser el de aprender a pensar como una región y no como un conjunto de países diferentes.

La creación de bloques regionales y la cooperación entre los Estados que lo hacen posible procura fomentar espacios sólidos que puedan

contribuir a la creación de un sistema internacional menos asimétrico. Es el modo de plasmar el sentido de gobernanza regional, es la alternativa de desarrollar una relación económica, entre otras, como “*partners estratégicos*”.

Es la posibilidad de despojarnos de nuestros preconceptos lo que nos posibilitaría desarrollarnos en cualquiera de los ámbitos. En ese punto, la cohesión social, la voluntad delegada a la clase dirigente, nuestra capacidad de generar políticas de desarrollo sustentables y que crucen a toda la sociedad teniendo en cuenta la responsabilidad social que tienen los Estados, los gobiernos, las empresas y cada uno de nosotros serán, en última instancia, lo que nos permitirá reinventar los paradigmas.

**Palabras clave:** integración regional - mecanismos financieros - banca social - banca regional - microcréditos - integración financiera - cohesión social - gobernanza regional - *partners* estratégicos

## EL TERCER SECTOR EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

María Verónica Barzola

Georgina Inés Sticco

No hay dudas en el planteo del rol relevante que están ganando las ONGs en el escenario de la cooperación internacional ni tampoco las hay sobre el papel que las colaboraciones individuales brindan a las organizaciones sin ánimo de lucro.

Internet ha roto con dos conceptos típicos del siglo XX, que eran el tiempo y el espacio en relación con la comunicación. La celeridad que permite Internet ha dado origen, o más bien consolidado, nuevas formas de ayuda a escala mundial. La cooperación internacional basada en el trabajo voluntario de miles de personas dispersas en el globo ha dejado de ser una rareza en los últimos años.

Este nuevo impulso ha dado origen a un fenómeno de redes, a grandes tejidos sociales. La cooperación internacional, en su sentido más clásico, jamás hubiese podido soñar más allá del caudal de sus inversiones en alcanzar la masa crítica que suman estos proyectos.

Sin duda, la suma de voluntades individuales sobrepasa el trabajo individual disperso, la suma de voluntades unidas en red y conectada a las diferentes ONGs excede la simple suma de voluntades y, por último, la suma de voluntades unidas en red y conectada a las diferentes ONGs

puede mucho más que la relación bilateral de un gobierno con un actor específico.

**Palabras clave:** tercer sector - cooperación para el desarrollo - Ayuda Oficial al Desarrollo - agencias de cooperación - cooperación descentralizada - embajadas - cooperación técnica - cooperación horizontal - redes de ONGs - redes sociales

## **LA REGIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN EL MARCO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

Ana María Chiani

Juan B. Scartascini del Río

El paradigma de la *cooperación internacional* ha sufrido modificaciones producto de los cambios que se han venido desarrollando a nivel mundial, sobre todo a partir de la década del 90. Actualmente han surgido otros modos de cooperación, como es el caso de la *cooperación descentralizada*, que no tienen como único protagonista al gobierno nacional sino también a los gobiernos locales y provinciales.

En los últimos años, las entidades subnacionales han comenzado a cumplir un rol relevante y han ganado “parcelas de autonomía”. Se comienza a hablar de la inserción internacional de los municipios y provincias, en donde la cooperación internacional es el “vehículo” que los posiciona en el sistema internacional.

Se intenta ofrecer una nueva dimensión, como son las regiones, que podría facilitar la internacionalización de los actores subestatales y, por lo tanto, optimizar la articulación de la cooperación internacional en favor de los mismos.

Partiendo de la imprescindible necesidad de profundizar la cooperación descentralizada en nuestro país, se insta a las regiones a incentivar su actuación en el ámbito internacional, para de este modo lograr la capacidad suficiente para llevar adelante iniciativas y proyectos de cooperación internacional –de manera mancomunada con las diferentes organizaciones de la sociedad civil– para gestionar así su propio desarrollo.

**Palabras clave:** cooperación descentralizada - entidades subnacionales - glocalización - regionalización - cooperación internacional para el desarrollo - paradiplomacia - inserción internacional

## **COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MULTI-LEVEL GOVERNANCE EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA**

Adriano Bosoni - Graziana Galati - Matilde Madrid Ciafardini

Se describe el cuadro histórico-teórico que dio nacimiento en Europa al sistema conocido como *multi-level governance* y se exponen las variadas posibilidades operativas que tal sistema ofrece en materia de cooperación internacional.

Dicha tarea se realiza tanto desde el punto de vista de los diferentes instrumentos comunitarios europeos como desde la mirada de los actores subnacionales y para-nacionales. En ambos casos, se presta especial atención a las iniciativas de cooperación destinadas a los países de América Latina.

La concepción de un desarrollo local integrado de esta naturaleza da consistencia a un *partenariado* que posee raíces históricas e inmensas potencialidades para el futuro. La construcción de experiencias de desarrollo local que asuman una forma transnacional parece hoy un buen nexo capaz de transformar las relaciones insertas en el sector económico, social y cultural de las dos regiones “en un *partenariado* motor del desarrollo común”. Se trata de un camino tortuoso hacia lo que Touraine denomina “microdemocracia”, que se vuelve fuerte a partir de la redefinición de las relaciones sociales y del mapa de la distribución del poder que acompaña las transformaciones de desarrollo local hacia el escenario transnacional.

**Palabras clave:** *multi-level governance* - instrumentos comunitarios - actores subnacionales - actores paranacionales - *Global Public Policy* - diplomacia triangular - actores nacionales - actores supranacionales - *policy making* – DCI - *partenariado multilevel*

## **LA TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿UN LÍMITE O UNA DIRECTRIZ DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO?**

Hernán Gabriel Cianciardo

Las relaciones con, entre y desde los colectivos e instituciones intersubjetivamente instituidas por los hombres que accionan en el ámbito de las relaciones internacionales tornan especialmente interesante la perspectiva de análisis que brindan los DDHH.

Se delinea una de las actuales tendencias que deberían incorporarse en el estudio de la cooperación internacional al desarrollo, dado que se busca abrir un espacio desde donde analizar qué y cómo debería ser la práctica de esta actividad.

La particular evolución de los DDHH en el sistema internacional los coloca en un lugar central del sistema de las Naciones Unidas e incluso en los sistemas regionales de derecho internacional, convirtiéndose en un buen ejemplo de la carencia de un poder político que garantice plenamente la eficacia de ese ordenamiento.

Se intenta valorar cómo en el caso de la Ayuda Oficial al Desarrollo la inclusión de los DDHH en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados la condicionan y direccionan.

Se observa cómo la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un concepto restrictivo de la cooperación internacional para el desarrollo y los DDHH son incluidos paulatinamente en la lógica de planificación de la ejecución de la AOD.

Finalmente, se observa en forma de ejemplo la incorporación de los DDHH a la práctica de la AOD española.

**Palabras clave:** DDHH - AOD - cooperación internacional para el desarrollo - ayuda al desarrollo - Estado donante - Estado receptor - enfoque horizontal de los DDHH - sistema de planificación

# Índice

Principales abreviaturas utilizadas .....	7
Prólogo.....	9
Presentación .....	11
Introducción .....	15

## MÓDULO I

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	19
1. Introducción .....	19
2. Consideraciones conceptuales.....	20
2.1. Definición .....	21
2.2. Desambiguación sobre la base de los actores.....	21
2.3. Desambiguación sobre la base del fin .....	24
3. Cooperación internacional al desarrollo - Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	23
4. La cooperación descentralizada: el nuevo paradigma .....	29
4.1. El paradigma asistencialista .....	30
4.2. Contexto en el que emerge el nuevo paradigma .....	32
4.2.1. Plano teórico: los paradigmas de desarrollo y cooperación en tela de juicio .....	32
4.2.2. Tendencias y procesos a nivel internacional: fin de la Guerra Fría, fenómeno de la globalización, debilitamiento del Estado-nación, nuevos temas en la agenda global.....	35
4.3. Internacionalización de los entes subnacionales .....	37

5. La cooperación descentralizada: principales características.....	41
5.1. Concepto .....	42
5.2. Naturaleza .....	43
5.3. Actores .....	43
5.4. Modalidades, tipologías e instrumentos .....	45
5.5. Factores que promueven los vínculos descentralizados y objetivos de los mismos .....	46
6. Consideraciones finales.....	47
Bibliografía .....	49

## MÓDULO II

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SUSTENTABLE .....	53
1. Introducción .....	56
2. Desafíos del desarrollo sustentable .....	56
3. Los Objetivos del Milenio y los proyectos de la cooperación internacional y el desarrollo sustentable .....	63
4. La situación medioambiental en la Argentina .....	68
5. Conclusiones .....	69
Bibliografía .....	71

### DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA

1. Introducción .....	73
2. Importancia de la agricultura en América Latina .....	74
3. Sector rural y pobreza, un inseparable binomio.....	77
4. Pobreza y seguridad alimentaria en las zonas rurales de América Latina .....	80
5. La pobreza rural en la Argentina .....	82
6. Las razones de los problemas de alimentación en la región.....	83
7. Los agrocarburos, ¿una solución o un problema más? .....	87
8. Éxitos y fracasos en la resolución de los problemas de la pobreza rural y de la seguridad alimentaria: ¿por dónde viene la salida? .....	92
Bibliografía .....	97

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LAS REGIONES COMPARTIDAS (LA ATENCIÓN DE LAS ASIMETRÍAS REGIONALES, UN CAMINO HACIA LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN) .....	99
1. A modo de introducción .....	99
2. La evolución política de la región: las últimas décadas .....	100
3. La integración: ¿es política o económica?.....	101
4. Sobre el imperativo de la vecindad .....	106
5. Acerca de las regiones compartidas.....	109
6. Las regiones compartidas y la cultura .....	111
7. Las regiones compartidas y la integración.....	113
8. La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías en el seno del Mercosur: posibles vías de acción .....	115
9. Sobre la promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la cooperación internacional: conclusiones .....	119

COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS FINANCIEROS REGIONALES .....	125
1. Introducción .....	125
2. El proceso de integración legal: el Mercosur y sus principios rectores.....	127
3. Las herramientas financieras: los microcréditos .....	129
4. Proyectos de banca social .....	133
5. Conclusiones .....	135
Bibliografía .....	136

### MÓDULO III

EL TERCER SECTOR EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	139
1. Introducción .....	140
2. El enfoque clásico: las agencias de cooperación.....	140
3. Nuevas opciones: embajadas y cooperación descentralizada ...	143
4. No todo es dinero: la cooperación técnica .....	144
5. Relación de los gobiernos con sus diásporas .....	145
6. Nuevos enfoques: la “cooperación horizontal” .....	147
6.1. Gestión asociada de países cooperantes y ONGs locales...	147

6.2. Un nuevo poder: las redes de ONGs.....	148
7. A modo de conclusión: las redes sociales como nueva forma de cooperación internacional .....	149
Bibliografía .....	150

## LA REGIONALIZACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN EL MARCO

DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA .....	151
1. A modo de introducción .....	151
2. Factores domésticos que posibilitaron la actividad internacional de los actores subnacionales en Argentina.....	152
3. La inserción internacional de los municipios y las provincias ..	155
4. Hacia una gestión proactiva.....	159
5. La cooperación internacional y la nueva dimensión que puede ofrecer la regionalización de las provincias .....	160
6. Conclusiones.....	163
Bibliografía .....	165

## MÓDULO IV

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y *MULTI-LEVEL*

GOVERNANCE EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	169
1. Introducción .....	169
2. La Unión Europea: un sistema de <i>multi-level governance</i> .....	170
2.1. Actores nacionales .....	174
2.2. Actores supranacionales.....	175
2.3. Actores subnacionales .....	175
2.4. Actores para-nacionales .....	176
3. Perspectivas de la “gobernanza a múltiples niveles” .....	178
4. La cooperación internacional en el marco de la UE .....	180
4.1. La nueva Programación Comunitaria 2007-2013.....	181
4.2. El DCI (Instrumento de la Cooperación para el Desarrollo) .....	184
4.3. La cooperación UE-América Latina .....	186
4.4. La cooperación UE-Mercosur.....	187
4.5. La cooperación UE-Argentina .....	188
5. Las autonomías locales italianas y la cooperación descentralizada hacia América Latina .....	189

6. Las regiones Marche, Umbria, Toscana, Emilia-Romagna y el partenariado <i>multilevel</i> .....	193
Bibliografía .....	198

LA TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS: ¿UN LÍMITE O UNA DIRECTRIZ DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO?.....	201
1. Introducción .....	201
2. Cooperación internacional para el desarrollo.....	203
3. La Ayuda Oficial al Desarrollo: un concepto restrictivo de la cooperación internacional para el desarrollo.....	205
4. El enfoque horizontal de los derechos humanos en la AOD española .....	210
5. La lógica de la planificación de la AOD.....	212
6. Conclusiones.....	218
Bibliografía .....	220
Conclusiones .....	223
Resúmenes .....	227

Este libro se terminó de imprimir en el mes de julio de 2009  
en el talleres gráficos de Minigraf  
Bs. As. - Argentina  
[minigraf@speedy.com.ar](mailto:minigraf@speedy.com.ar)



En el marco del recientemente creado Instituto de Cooperación Internacional de la Asociación Civil Estudios Populares (ACEP), sus coordinadores –en conjunto con las autoridades de la misma– hemos decidido elaborar el presente manual de cooperación internacional, con el anhelo de arrojar luz sobre tan interesante, novedosa y no menos dinámica temática.

Desde una perspectiva nacional y regional, el propósito es dar cuenta de las posibilidades que emanan de la cooperación internacional, y en particular de la cooperación internacional para el desarrollo, para el progreso de nuestras comunidades.

Sabiendo de la existencia de ciertos déficit y vacíos teóricos sobre la materia en la región, y sobre todo en nuestro país, nuestra intención es ofrecer un manual teórico-práctico que posibilite una lectura sencilla, pero no menos completa, de una temática tan interdisciplinaria y, sobre todo, dinámica.

En este sentido, a lo largo de la publicación planteamos que en el actual contexto internacional globalizado, caracterizado por una profunda interdependencia, es inevitable –e imperioso– tanto para nuestro país como para la región, recurrir a prácticas diversas de cooperación internacional. De ahí mismo surge la necesidad de concretar el presente proyecto.

A comienzos del siglo XXI, y como consecuencia del desarrollo de diferentes experiencias a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, la cooperación internacional se caracteriza por una enorme diversidad y una profunda complejidad. Los actores que intervienen en la misma se han diversificado para adquirir un rol cada vez más relevante, tanto los entes subnacionales como las organizaciones de la sociedad civil (ONGs). De esta manera, la multiplicidad de los agentes ha generado una gran variedad en cuanto a los tipos de cooperación, sin ser éstos de carácter excluyente y teniendo los mismos fundamentos teóricos diversos y retos diferenciales.

Con el objeto de que el lector no experto en la materia desee obtener una primera aproximación a esta compleja y novedosa temática, hemos decidido generar este libro que recopila una serie de papers referidos a la cooperación internacional, para los cuales hemos contactado a diversos especialistas en la materia, tanto nacionales como extranjeros.

Ana María Chiani y Juan B. Scartascini del Río (Coords.)

