

### III CONFERENCIA DEL OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL:

#### “Aunando esfuerzos para la cooperación descentralizada: Articulación y Coordinación entre los actores”

(Barcelona, 26-28 de mayo de 2008)

Mesa de debate “Articulación multinivel: retos para una relación fructífera”  
26 de mayo

**Ana Cafiero**, Representante especial para asuntos de cooperación internacional de la Cancillería Argentina.

#### 1. Surgimiento de nuevas modalidades de cooperación.

A la luz de los procesos históricos se ha entendido a la cooperación internacional tradicional como una modalidad de **relaciones de dominación** de algunos pocos países desarrollados sobre la mayoría de los Estados nacionales y cuya metodología es la **imposición de modelos** de desarrollo.

La exigencia de pertenecer a los “países de renta baja” para calificar como “elegibles” para recibir cooperación internacional, es un criterio inadecuado, porque el dilema crucial no es “los ingresos” sino “su distribución”. Pero la “**distribución de los ingresos y creciente brecha social**” no es un problema de manejo exclusivamente nacional, como permanentemente se quiere explicar para tener la excusa de restringir la cooperación, sino que es el fundamento de la creciente inequidad en el mundo y es funcional a la globalización financiera y comercial.

**Por ello los países, como Argentina, que reconocemos la “corresponsabilidad” que todos tenemos para lograr el Desarrollo Humano Sostenible, estamos implementando nuevas formas de cooperación, como la Sur/Sur, la triangular y la descentralizada, porque permiten el diseño de formas dinámicas y creativas de cooperación para el desarrollo, al instalar la importancia de las relaciones entre pares para la búsqueda de soluciones y convergencias a favor de un nuevo orden internacional, en el cual la problemática de la inequidad y pobreza encabezan la agenda internacional. Argentina desde hace 15 años ejecuta su programa de cooperación Sur/Sur enviando a sus expertos a diferentes países de la región y de África; tiene firmados convenios de cooperación triangular desde el 2001 con Japón y desde los últimos años con España, Italia, Brasil y Canadá, para complementarnos en el ejercicio de brindar las más adecuadas acciones de cooperación. Desde hace cuatro años ejecuta el Programa Cooperación Descentralizada Integrada, en el marco de la política federal de la Cancillería.**

En la búsqueda de nuevas formas de vinculación internacionales para enriquecer los procesos de desarrollo, la cooperación descentralizada ofrece metodologías que no ejercitan la imposición del conocimiento sino que dan lugar al **intercambio de experiencias y al involucramiento de multiplicidad de actores**. Ello trae aparejado una mayor diversidad de modelos para optar por aquellos que mejor respondan a los requerimientos nacionales y/o locales. **Permite acercar posiciones entre políticas de desarrollo y políticas de cooperación**.

A su vez, valoran la capacidad de **resiliencia de las comunidades, instituciones y países**, apuntando a la transformación de las relaciones de poder, apoyando los procesos de integración intra e inter territoriales para que los procesos de desarrollo sean de alto impacto y sustentables. La estructura que acompaña a este tipo de gestión internacional es más compleja, diversa y dinámica e implica multiplicidad de niveles interconectados. Uno de los abordajes que permite esperar resultados promisorios es el de la **coordinación de los niveles centrales y descentralizados de ambas contrapartes en la mesa de las negociaciones y en la gestión conjunta de proyectos**.

De cualquier manera hay que estar atentos a que en la práctica **ambos modelos coexisten** y el segundo perfil está muchas veces sesgado, hacia los valores del primero, con lo cual se presenta un importante desafío, el sostener conjuntamente esta nueva práctica de cooperación.

**El binomio Integración & Desarrollo** sintetiza la escala de valores donde se asienta la cooperación creativa: ningún país se desarrolla solo, y para que el desarrollo sea duradero debe apoyar el desarrollo de los demás. Desde el punto de vista social se traduce en una máxima que postula: nadie se realiza en una comunidad que no se realiza y esto se inscribe en un nuevo enfoque de la cooperación que es aquél que invierte en el desarrollo del capital social de cada país. Desde un punto de vista de relaciones internacionales el binomio implica superar la visión del pensamiento único, no hay un único modelo de desarrollo que debe ser imitado y por otro lado, son múltiples las formas de integración, porque para ser genuinas se harán a imagen y semejanza de las identidades de los actores participantes. Así el número de posibilidades se despliega en forma exponencial y se enriquece notablemente la naturaleza de estos vínculos internacionales. Cada vez con más claridad, los gobernantes ponen en la asociatividad entre regiones dentro del país y con pares extranjeros, la esperanza de encontrar juntos un camino para fortalecer los gobiernos locales y/o federales, tanto para responder a los problemas y amenazas que se generan globalmente, como para ensanchar el horizonte de propuestas que brinden a los ciudadanos la garantía de vivir conforme los valores del desarrollo humano sustentable. Esta visión ética del desarrollo, es la que permite, además, otorgarle identidad y ciudadanía a los procesos de integración, por la que los ciudadanos comienzan a encontrar mecanismos para el control de los destinos nacionales, que fueran perdidos por la inclusión sin red en el proceso de globalización.

**Las gestiones internacionales de los gobiernos federales y locales han venido para quedarse, son un hecho en el mundo interdependiente.**

Desde esta perspectiva, a la específica misión del Estado nacional de ejecutar la política exterior se le suman otros actores que, siempre que exista la adecuada coordinación y principio de subsidiaridad, puede aumentar vertical y horizontalmente la densidad de las relaciones internacionales del país.

Los mecanismos de coordinación tanto intra provinciales como intra regionales y con el gobierno nacional son cada vez más necesarios, convenientes y reclamados por los actores que ejecutan la gestión internacional provincial.

## **2.La Cancillería argentina ejecuta un Programa Cooperación Descentralizada Integrada.**

La Cancillería Argentina desarrolla un **Programa de Cooperación Descentralizada Integrada**, dentro de un marco político amplio para incluir a los Gobiernos Federales y Locales en la política exterior, para contribuir con el desarrollo del país desde lo local.

En este marco, se profundizan los procesos de: **Institucionalización** por la conexión formal entre las acciones de Cooperación Descentralizada de los municipios y la política nacional de cooperación. **Federalización**, porque se convoca orgánicamente a participar a todas las provincias y se capacita a sus funcionarios. **Democratización**, porque se basa en una convocatoria amplia a la participación de los actores locales: políticos, sociales, económicos y académicos, para que puedan ejercer derechos y obligaciones. Este proceso fortalece a los actores activos y a su vez, contribuye a constituirlos en cuanto tales a los que no se involucraron hasta el momento. Todo es publicado en la página Web de la Cancillería para garantizar la transparencia y la equidad en el acceso a la información. **Innovación**, porque estas relaciones multinivel se convierten en ejemplificadas experiencias de nuevas vinculaciones internacionales. **Internalización** porque los gobiernos federales y locales pueden implicarse más profundamente en la política exterior argentina. **Profesionalización**, porque se involucran crecientemente las universidades nacionales y otros centros de formación en la capacitación sobre esta especialización.

**Este Programa se ejecuta en el marco de las políticas de gestión internacional que desarrollan las provincias, amparadas y acotadas por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional Argentina.** Por ellos las provincias pueden constituirse en regiones y mantener relaciones internacionales acordes a la política exterior de la Nación.

En este apartado se analizará la estructura institucional con la que se ejecuta dicha política y se señalarán ejemplos heterogéneos de relaciones multinivel.

Luego de catorce años de sancionada la nueva Constitución Nacional Argentina, la tendencia parece señalar que a mayor desarrollo relativo provincial y mayor experiencia y densidad en la gestión externa, corresponde una **estructura institucional** más compleja, profesionalizada y con propensión a la descentralización.

Hay Provincias que cuentan con áreas responsables de las Relaciones Internacionales con muy alto rango, dependiendo de la Secretaría General de la Gobernación o de alguna instancia con vínculo directo con la máxima autoridad provincial (Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba), en otras, la temática depende de las áreas de producción (Catamarca), en otras se han creado Agencias específicas (Pro Río Negro), algunas lo han estructurado en torno al desarrollo regional (Jujuy) y en otras las actividades recién inician y por lo tanto no tienen todavía un área institucional especial (San Luis).

Para trabajar orgánicamente y al más alto nivel con las provincias, la Cancillería ha impulsado la constitución de una Red de Puntos Focales provinciales, que está conformada por los funcionarios que en cada distrito han sido designados por las autoridades para ejecutar la gestión internacional, más allá del rango que cada provincia ha otorgado a este tipo de política. El objetivo del trabajo en Red es la construcción conjunta de ejes prioritarios de articulación internacional descentralizada, el intercambio de experiencias, el acceso a la información, la capacitación compartida, fortalecimiento de la capacidad de ejecución de proyectos y la replicación de las buenas prácticas.

Todas las provincias argentinas tienen experiencia en dichas acciones las que abarcan un amplio abanico, que va desde la firma de Hermanamientos hasta la concreción de proyectos de cooperación para el desarrollo. Según estimaciones provisorias sumarían alrededor de 900 las vinculaciones interterritoriales, entre las que se destacan las casi doscientas ciudades que participan en asociaciones reticulares (actualmente el Presidente de FLACMA es un intendente argentino). Los datos son provisorios porque por la misma naturaleza descentralizada de la gestión, la Cancillería Argentina cuenta con una información parcial y para completarla invita a los puntos focales provinciales a acompañar esta iniciativa, con el objetivo de contribuir al efectivo cumplimiento de las intenciones que han animado la firma de los mismos y con ello generar las bases de su fortalecimiento, disseminación y multiplicación.

Dentro de aquél número hay que tener en cuenta que un tercio corresponden a los municipios y ciudades argentinas que han encontrado en sus pares extranjeros similares intereses: aportar calidad al desempeño de la gestión, a través del intercambio de experiencias.

No todas las relaciones internacionales son generadas desde lo local, sino que algunas provienen del ámbito nacional, que al ejecutar programas de cooperación internacional, impactan en los ámbitos provinciales y/o municipales, y por ello interpelan sobre la capacidad con la que se cuenta para responder eficientemente al desafío de generar políticas de desarrollo humano sostenibles localmente.

Por ejemplo el Programa FOSEL es una propuesta elaborada conjuntamente con numerosas regiones italianas, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia y la Cancillería y provincias argentinas, por el cual se prevé un trabajo compartido para sostener el desarrollo local, con base en las actividades productivas. Lo novedoso es que en su génesis fue un Programa bilateral, al cual para darle continuidad, se lo transforma en un programa donde la articulación entre los niveles central y descentralizados es su pilar.

El Programa AREA, es un programa de cooperación bilateral italiano que ha tenido como objetivo contribuir a bajar el desempleo en Argentina, generando políticas activas de empleo, con base en el Desarrollo Local. Contempla la participación de diferentes actores locales, tanto públicos como privados, valorando los recursos y potencialidades existentes en los territorios y articulando propuestas con los tres niveles gubernamentales. Brinda apoyo técnico al plan de reinstalación de Oficinas de Empleo territoriales, capacitando para que el personal se desempeñe como agente de desarrollo local y empleo. Este programa, fue elaborado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina, Italia Lavoro y la OIT, para ejecutar políticas inspiradas en las italianas, donde cada Región organiza los actores locales del desarrollo según su específico perfil productivo. El aporte a este programa desde la cooperación descentralizada ha consistido en que, según las necesidades de capacitación de las diferentes regiones de nuestro país, se contó con el apoyo específico de las regiones italianas.

Del Programa UR-BAL hay 77 experiencias de participación de municipios argentinos, los que han encontrado en la asociatividad, el intercambio de buenas prácticas y los debates temáticos, fuentes de inspiración para mejorar sus respuestas a las demandas ciudadanas.

Otro ejemplo de articulación multinivel de cooperación es el que se implementa en los Comité de Integración, que organizan conjuntamente las cancillerías argentina y chilena donde se congregan, una vez al año, durante dos días a todas las contrapartes de ambas fronteras, en sus tres niveles gubernamentales, actores económicos y sectores de la sociedad civil, para plantear soluciones compartidas a problemas comunes de los ciudadanos de ambos países. Culminan las jornadas con la priorización de temáticas a las que se encontrará respuesta a través de la implementación de proyectos conjuntos. Para algunos de ellos se invita a participar a la cooperación internacional, con lo cual el escenario de trabajo se enriquece y complejiza pues, a la vez., requiere nuevos niveles de articulación y consenso.

### **3. Retos para una relación fructífera en las vinculaciones multinivel.**

- **Abordar la Cooperación Descentralizada dentro de la política exterior de cada país**, potenciando los vínculos estratégicos que nos insertan en el mundo integrando a la Cooperación Descentralizada como actor de peso en las relaciones Internacionales. Es necesaria la coexistencia de los niveles centrales y descentralizados de ambas contrapartes en la mesa de las negociaciones y en la gestión conjunta de proyectos. Los graves desafíos mundiales interpelan por una articulación multinivel, porque los límites de trabajar aisladamente ya han demostrado su estrechez.
- **Contribuir desde la cooperación descentralizada al cumplimiento de las Metas del Milenio**, que son un compromiso internacional de todos los países.
- **Reconocer la profunda naturaleza política del proceso de cooperación descentralizada**, y el valor añadido con el que enriquece la gestión, contribuyendo al proceso de constitución de los Gobiernos locales en motores del Desarrollo Local. Como no es cuestión de generar una provincia o un municipio más grande sino uno mejor, la incorporación de nuevos temas en la agenda, debe estar precedido por una visión estratégica sobre el territorio y una política nacional que le de marco y sustento.
- **Construir la cultura de la cooperación como una tarea de integración**. Para ello es necesario desterrar al pensamiento único, pues no hay un único modelo de desarrollo ni un único modelo de integración. El binomio Integración & Desarrollo permite fortalecer la habilidad de integrarse con otros para “crecer todos juntos, al mismo tiempo”. La integración no es vista todavía por nuestros pueblos como un acontecimiento decisivo que influya positivamente en sus vidas cotidianas. Definir un proyecto de inserción en el mundo sobre la base del fortalecimiento de los procesos de integración, se convierte en un problema crucial para nuestro futuro como naciones, y la Cooperación descentralizada puede contribuir a facilitar este proceso. Ello supone la íntima vinculación y coherencia entre las políticas interior y exterior de desarrollo.
- **Generar e institucionalizar propuestas de cambio que mejoren la gestión a partir de la conceptualización del desarrollo en términos éticos, integrales y sustentables para lograr el bien común**. El aporte de la Cooperación debe contribuir a superar el ejercicio del trasplante acrítico de modelos exitosos en otros contextos, por una cooperación que ayude a identificar los factores del desarrollo endógeno. Por una parte, comenzar reconociendo que la génesis de la propuesta de impulsar políticas favorables al Desarrollo local, en muchos países del Sur, proviene de una respuesta a las **relaciones de subsidiaridad inversa** que generaron las políticas neoliberales de los 90. Por otra parte,

eligiendo poner a las personas como centro del desarrollo, y en ese marco priorizar la lucha contra la pobreza, la búsqueda de la inclusión social, la equidad y la satisfacción de los derechos, se está en la senda de inscribirlo en la perspectiva ética, que es la que le da su sentido trascendente.

- **Impulsar que la cooperación descentralizada no se sesgue hacia la instalación del desarrollo local como una política aislada, sino en el marco de un proceso integral y general de desarrollo de las naciones;** que contenga tanto políticas productivas como de inclusión social y que se generen acciones estatales articuladas en los tres niveles de gobierno, en pos de que ningún actor del desarrollo ya sea público o privado, académico o de la sociedad civil quede excluido de este compromiso con el bien común. Dar prioridad a la cooperación para el desarrollo “desde lo local” y no meramente de “lo local”, estructurando la cooperación en torno a las prioridades políticamente pautadas para lograr la adecuada sinergia a nivel nacional. Asimismo favorecer la elaboración local de proyectos, con mecanismos de monitoreo y seguimiento conjuntos, es la arquitectura que permitirá generar y sostener procesos fecundos de desarrollo humano sustentable. Ello permitirá la consolidación de “procesos de apropiación” de la cooperación por parte de los actores locales.
- Abordar desde **la perspectiva de la complejidad las relaciones multinivel** interterritoriales o intraterritoriales, **para dar cuenta de las condiciones materiales y culturales que las condicionan o potencian.** Es necesario incluir no solamente los aspectos formales del vínculo sino también las expectativas, los valores y las experiencias previas. Para enriquecer el análisis también es conveniente otorgar la debida consideración a las potencialidades del capital social como factor del desarrollo.
- **Lograr la equidad en el acceso de todas las provincias y municipios a las oportunidades de la cooperación internacional.** Hoy se interpela a la Nación y a las provincias que ya han generado una política de Estado respecto de la gestión externa a esforzarse por compartir la información, el diálogo interprovincial y la invitación a participar de iniciativas conjuntas a nivel regional interno e internacional, **para que ninguna provincia quede excluida de un proceso de internalización provechoso para el desarrollo de su territorio, y por lo tanto de su pueblo.** Ello coadyuvará al crecimiento armónico y equilibrado de las provincias, de los municipios y de la Nación. La cooperación, la solidaridad y la solidez de un programa de desarrollo basado en valores éticos son el camino para alcanzar aquellos objetivos.

