



# AINKAA

---

Revista de Estudiantes de Ciencia Política  
Volumen 4 - N° 7 / e-ISSN: 2590-7832  
Enero - junio de 2020

## La materialización del enfoque territorial en la cooperación internacional: un debate pendiente

---

**Carolina Castañeda Ocampo**  
Universidad Pontificia Bolivariana





AINKAA

---

# La materialización del enfoque territorial en la cooperación internacional: un debate pendiente

---

Carolina Castañeda Ocampo<sup>1</sup>

## Resumen

Ante la transición a nuevos tipos de cooperación internacional con relaciones más horizontales y la visibilidad de Estados en vías de desarrollo anteriormente subordinados, se hace menester abrir un debate sobre la inclusión de nuevos actores no estatales en la cooperación internacional y su participación desde lo regional y local en la materialización del enfoque territorial, proyectando eficazmente la agenda internacional en los territorios, desde sus características endógenas y particulares. Este enfoque implica asumir conceptos como desarrollo y gobernabilidad para comprender las dinámicas socio-espaciales, en cuanto a la configuración del segmento poblacional con el espacio para la consecución de lo pactado en acuerdos como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). Es por ello que este texto propone una reflexión sobre los retos que asisten a la cooperación internacional en la aplicación de un enfoque territorial.

**Palabras clave:** cooperación internacional, política, desarrollo económico y social, desarrollo regional.

---

1. Estudiante de pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia) y estudiante de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, Colombia. carolinaco302@gmail.com

Concebir el desarrollo como la respuesta de cada sociedad a la pregunta de cuál es el futuro deseable y posible que se propone (Dubois, 2013, p. 29), permite desarticular a las comunidades de los modelos de desarrollo impuestos por las relaciones de poder del sistema internacional y facilita concertar agendas de desarrollo regional y local<sup>2</sup> con enfoque territorial. Desde la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo está presente en la agenda internacional. No obstante, es a partir de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda a principios de este milenio que se puede considerar la importancia del territorio en la agenda de la cooperación internacional y como efecto de ello, la pérdida de validez<sup>3</sup> de la categoría Estados-nación para su análisis. En este sentido, el presente ensayo se propone responder a la pregunta, ¿cuáles son los principales retos que tiene

el territorio en la agenda de eficacia de la cooperación internacional?, para ello, se defenderá que el reconocimiento de las necesidades territoriales y la determinación de una agenda propia permitirá la participación de más actores regionales y locales en la cooperación internacional.

La conceptualización del desarrollo es clave para comprender las preferencias de los beneficiarios en los proyectos diseñados. “El desarrollo no es un proceso espontáneo sino una construcción colectiva, lo que implica la concepción, el diseño y la implementación de acciones para alcanzar un objetivo deseable por una comunidad, ya sea a nivel local, regional o nacional” (Bertoni et al., 2011, p. 81). Tras los enfoques del desarrollo humano y el desarrollo sostenible se establece un nuevo discurso distante del crecimiento económico, y como apertura a diferentes modalidades de cooperación más descentralizadas con apoyo de otros organismos gubernamentales articulados con otras entidades territoriales, la empresa privada y el tercer sector<sup>4</sup>. Por otro lado, según Unceta (2012) estos enfoques contribuyen a establecer una cooperación basada en la eficacia, para que los resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con los objetivos y metas trazadas conforme a

2. Por desarrollo regional se comprende el área geográfica y física; mientras que el desarrollo local constituye la geografía social, es decir, la dinámica entre el segmento poblacional y el territorio. Según Rodríguez (1999), el desarrollo regional es el proceso de cambio estructural localizado territorialmente que se asocia al permanente progreso de la región de la comunidad que es miembro y habita en ella. Mientras, se considera como desarrollo local al proceso que, llevado adelante por actores que pertenecen o que inciden con sus decisiones sobre un territorio determinado, puede promover el dinamismo económico y la mejora en la calidad de vida de cierta población. Implica observar la dimensión político-administrativa, sociocultural y económica.

3. Se aplica genéricamente a un cierto hecho para significar que él es congruente con las normas y finalidades del sistema en el que pretende estar incluido. Decir que “este concepto es válido” o “este dato es un dato válido” significa, entonces, que es posible mostrar que puede formar parte del sistema conceptual –de la teoría científica– o del sistema operacional (Samaja, 1993, citado en Concha, Barriga & Henríquez, 2011).

4. Se refiere a las entidades sin ánimo de lucro que han surgido en los últimos años como parte de un proceso de reflexión de la empresa privada por la conciencia frente a la responsabilidad social corporativa y al mismo tiempo, una ausencia de sectores que facilitarían la participación de la sociedad civil. Aparecen organizaciones, fundaciones, centros y demás entidades para ejercer funciones públicas y de carácter social sin ser consideradas como parte del aparato estatal.

las necesidades en el territorio y la agenda 2030, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La eficacia es un concepto importante, principalmente tras los principios acordados en la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo: apropiación, alineación, armonización, gestión por resultados y mutua responsabilidad. A partir de esta Declaración se asume que:

Esta preocupación por la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda desplegada se ha formalizado a través de la celebración de varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, a través de los cuales se ha ido constituyendo la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. (Ruíz y Cunego, 2014, p. 28)

Estos Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, desde Roma (2003) hasta Busan (2011), han sido reuniones cada tres años que se han realizado en diferentes ciudades con la participación de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para cuestionar la ayuda internacional y la cooperación al desarrollo. En este sentido, los diferentes Foros constituyen un hito importante en materia de cooperación internacional, evidenciado en los nuevos debates relacionados con el sistema de ayuda, la identidad de la cooperación y la agenda futura para el desarrollo.

Aunque existen gobiernos regionales y locales<sup>5</sup> que cuentan con años de

experiencia en procesos de cooperación internacional, como en las ciudades de Bogotá y Medellín, otras entidades territoriales, especialmente en los países en “vía de desarrollo” solo cuentan con algunos funcionarios especializados ante las limitaciones en su capacidad operativa y presupuestal. Como consecuencia, quedan grandes vacíos en la agenda de eficacia de la cooperación internacional. Gutiérrez (2011) afirma que:

Los entes territoriales menos favorecidos son el espacio propicio para establecer las calidades y condiciones de la cooperación internacional, en tanto, las condiciones de los mismos prescriben un exagerado cuerpo de gestión institucional, que impulsa a estos territorios, a responder de manera colegiada ante las contingencias y dificultades que constituye administrar entes locales y regionales con dificultades de toda especie, siendo ellas, un importante argumento para elaborar el marco de referencia, que en cuanto a cooperación, están en capacidad de disponer y de involucrar como indicador de gestión local-global. (p. 65)

Es por ello que “la tendencia hacia la internacionalización de los gobiernos locales es clara y se presenta hoy en evolución” (Malé, Cors y Sanz, 2014, p. 12), de manera que las instancias territoriales menos privilegiadas puedan a través de los recursos de la cooperación descentralizada mejorar las prácticas gubernamentales y así mismo, la calidad de vida de sus habitantes. Teniendo en cuenta este escenario, a continuación, se exponen los principales

5. Se refiere a las ciudades, metrópolis, ayuntamientos, localidades y demás denominaciones que aludan a los niveles territoriales intermedios y menores en cada Estado.

retos que tienen este tipo de entidades territoriales para asumir la agenda de eficacia de la cooperación.

El primer reto es privilegiar las necesidades particulares de las regiones en medio de los enfoques de desarrollo impartidos por la comunidad internacional. Aunque los nuevos temas globales que conciernen tanto a ciudades como municipios les afectan, definir y priorizar los temas de incidencia regional y local —según las necesidades de cada territorio— permitirá una concertación de la agenda y así, evitar la imposición de la visión de desarrollo del país cooperante. La coyuntura actual exige pensar globalmente, pero actuar localmente<sup>6</sup>, ya que el Estado-nación es muy pequeño para gestionar la globalización y demasiado grande para gestionar la vida cotidiana o de proximidad.

Frente a lo anterior, sumado a la priorización de las necesidades de incidencia regional y local, es fundamental definir una agenda compartida con los socios cooperantes con la finalidad de hacer posible una relación de horizontalidad que garantice la participación de todos los actores en términos de igualdad y apropiación de lo local. “La falta de reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales en los procesos de desarrollo supone, paradójicamente, una restricción para la eficacia de la ayuda y la agenda de desarrollo” (Ruiz y Cunego, 2014, p. 42). Siendo así, es

imperativo el reconocimiento de todos los actores en su papel de construcción de políticas públicas y demás herramientas que adapten lo estipulado en agendas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o la Conferencia de las Partes #21 (COP21) en la cual se estableció el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

No tiene sentido recibir ayuda para el desarrollo en políticas que no solucionarán las necesidades de las comunidades ni están en concordancia con las agendas vigentes de desarrollo de los territorios. Una agenda nacional con una mirada homogénea y estática de la sociedad es insuficiente para recibir recursos e intercambiar conocimientos. Es por ello que “las ciudades han aprovechado la oportunidad de proyectarse hacia el exterior para encontrar aliados, recursos y herramientas” (Malé, Cors y Sanz, 2014, p. 10) ante la invisibilidad de sus realidades económicas y culturales. Si bien,

La apropiación empieza por el nivel personal, no puede entenderse individualmente. La capacidad de cada cual para elegir se realiza dentro de estructuras comunes de vida; no se puede separar el ejercicio de la libertad humana y la elección de la comunidad histórica. (Dubois, 2013, p. 36)

Por lo tanto, los territorios beneficiados por determinada cooperación internacional deben contar con un proyecto colectivo que los identifique para luego establecer los ejes de cooperación que les serán útiles. La participación de esta población es clave en el proceso ante su experiencia y conocimiento.

6. Este lema ecologista surge desde una revisión conceptual a las categorías del desarrollo. Es por ello que aparece el desarrollo glocal para comprender como los actores del territorio se relacionan con las dinámicas globales, de manera que la realidad debe partir de la localidad.

El segundo reto se refiere a la construcción de una política pública local de acción internacional, puesto que:

La mayoría de los gobiernos locales realizan actividades en el exterior sin que éstas se enmarquen en un planteamiento estratégico, estén concebidas de manera integral, sean objeto de una planificación rigurosa de los recursos necesarios ni hagan participar a los actores locales y a la ciudadanía. (Malé et al., 2014, p. 49)

Esta política permitiría una dirección estratégica de internacionalización a largo plazo sin interferencia de los intereses políticos de los gobiernos de turno y una transformación en “el enfoque de ayuda a necesidades básicas insatisfechas por el de colaboración estratégica con la mejora de la gobernanza<sup>7</sup> local” (Malé et al., 2014, p. 20). Para hacer efectivo este reto, sería necesario la creación de oficinas de relaciones internacionales o agencias de cooperación con las herramientas adecuadas para gestionar la cooperación y dejar a un lado prácticas tradicionales, para aumentar la confianza de algunos países en cuanto al funcionamiento institucional.

Teniendo en cuenta lo anterior, compartir experiencias y conocimientos en materia de formulación de políticas de cooperación permite transferir ideas tanto técnicas como científicas entre las diferentes

entidades. Esto implica una participación tanto de la rama ejecutiva como legislativa, ya que la normatividad emitida por las ordenanzas departamentales, los acuerdos municipales y las leyes del congreso —en el caso colombiano— deberían integrar lo glocal en lugar de enfocar lo jurídico a estudios etnocéntricos del territorio.

El tercer reto consiste en articular esfuerzos con las diferentes organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas de las localidades y regiones para asumir los desafíos de la agenda de eficacia; es decir, implementar un modelo de gobernanza en la gestión de la cooperación internacional de los gobiernos regionales y locales al asumir la corresponsabilidad en el desarrollo territorial. Este nuevo modelo en la administración pública es un proceso alternativo que permite una mejor gestión pública al articular a otros actores no estatales al proceso de construcción política para legitimar la institucionalidad y así permitir su cooperación, transformación e incidencia en el gobierno para adaptar la toma de decisiones internacionales en acciones más inmediatas y posibles.

Si bien “las acciones de cooperación pueden ser horizontales (entre países de nivel similar de desarrollo) o verticales (país donante industrializado-país receptor en vías de desarrollo)” (Guáqueta, 1995, s.p.), lo que se busca desde las relaciones entre los actores involucrados en un proceso de cooperación es que aunque un país esté en la escala de un mejor desarrollo, el trato pueda ser en términos de igualdad permitiendo que los cooperantes compartan otros elementos más allá de sus condiciones

7. Proceso de creación de capacidades de gobierno sociopolíticas en términos amplios, consultar (Leyva, 2010), constituye una nueva forma de ejercer gobierno en lo público con la interferencia de nuevos actores.

económicas medidas en términos de PIB, tales como asistencia técnica, transferencia tecnológica, ayuda humanitaria, pasantías o voluntariados que desacrediten las tradicionales relaciones de jerarquía.

Un ejemplo de ello es el cambio en el discurso internacional del status de los actores políticos, de países asistencialistas-beneficiarios o donantes-receptores a países socios, por lo cual la transformación en el lenguaje contribuye a una gobernanza local más eficaz. Por otro lado, es imprescindible considerar en los proyectos de cooperación, tanto las capacidades como las competencias de las entidades. “Las debilidades en la articulación institucional y la falta de capacidades territoriales para gestionar el desarrollo local han impedido abordar las problemáticas territoriales de manera integral y efectiva” (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2015, p. 3).

El cuarto reto se direcciona en la medición del impacto económico, político y social de las estrategias implementadas y la documentación para una continuidad de los procesos de cooperación en los próximos gobiernos. “El impacto se entiende como el cambio —positivo o negativo— que resulta de la puesta en marcha de un conjunto de servicios o actividades en un determinado contexto social y ambiental” (Robin, 2010, p. 5), generalmente, se mide en el largo plazo. Siendo así, la transferencia de recursos, especialmente de dinero, no basta como cooperación, es necesario un impacto real en donde la transformación en la calidad de vida y en el bienestar de la población tras el proyecto de cooperación internacional, sea

lo más importante. Sin mediciones cuantificables y de calidad no se puede determinar el avance de las sociedades en la construcción de valores democráticos y en el establecimiento de diagnósticos acertados; por lo cual la sistematización permitirá mejorar futuras iniciativas.

A continuación, se presentan los principios de la eficacia construidos en los diferentes Foros —expresados en su mayoría en la Declaración de París de 2005— y su relación con alguno de los retos expuestos en este escrito, demostrando que los retos en materia de desarrollo regional y local están asociados con lo acordado a nivel internacional; siendo su aplicación vigente para el contexto actual de la cooperación al desarrollo (Tabla 1):

A modo de conclusión, “observamos una creciente distancia entre los debates actuales sobre la Agenda y los Objetivos del Desarrollo, por un lado, y las discusiones sobre la eficacia de la cooperación por otro” (Unceta, 2012, p. 4). En las agendas de desarrollo regional y local no se están considerando los principios de eficacia ya mencionados, los cuales permitirían mejorar las prácticas de cooperación. Hoy, la condicionalidad en las agendas y la debilidad en la gestión de las instituciones son los principales cuestionamientos sobre la eficacia de la ayuda. Para ello, propuse en este texto cuatro retos: privilegiar las necesidades particulares de las regiones, articular esfuerzos institucionales desde un enfoque de gobernanza, construir una política pública con trazabilidad internacional y el último se direccionó en la medición del impacto y la documentación

Tabla 1. Principios de la eficacia construidos en los diferentes foros

Principios	Definición acordada en los Foros	Relación con alguno de los retos
Apropiación	La necesidad de que sean los países socios quienes dirijan sus propios procesos de desarrollo, y de que ejerzan para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. En este sentido, los donantes deben respetar su liderazgo, así como reforzar su capacidad de ejercerlo.	Reto 1: privilegiar las necesidades particulares de las regiones.
Alineación	Se trata así de reforzar las capacidades propias del país receptor y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte del donante, que tienen costes muy altos y cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.	Reto 2: articular esfuerzos institucionales desde un enfoque de gobernanza.
Armonización	Orientar las acciones de los donantes para que sean coordinadas, más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces, evitando la duplicidad de intervenciones, la fragmentación de la cooperación y los altos costes en recursos y capital humano que genera la multiplicidad de intervenciones descoordinadas.	Reto 3: construir una política pública con trazabilidad internacional.
Gestión orientada a resultados	Consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, en la búsqueda de establecer una medición sustentada no tanto en los recursos aportados, como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos.	Reto 4: medición del impacto y la documentación de prácticas en el territorio.
Mutua responsabilidad	Incide en la mayor horizontalidad que debe caracterizar la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y rendición de cuentas mutua.	Reto 3: construir una política pública con trazabilidad internacional.

Fuente: elaboración propia con base en Ruíz y Cunego (2014).

de prácticas en el territorio. En síntesis, la cooperación descentralizada aún se distancia de las prácticas institucionales, especialmente en las entidades territoriales menos privilegiadas, de manera que la cooperación constituye un reto y al mismo tiempo, una vía para subsidiar las limitaciones operativas y presupuestales en estos territorios y hacer efectivo el desarrollo

económico, social y cultural que aspiran las comunidades. En este sentido, solo la voluntad política y económica determinará la viabilidad en la materialización del enfoque territorial, reconociendo que esta voluntad debe partir de los interesados como de la cooperación de las entidades territoriales con más experiencia en materia de cooperación internacional.

## Referencias

- Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J., y Rumeau, D. (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿qué es el Desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?* Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7617/1/Que%20es%20el%20desarrollo%20como%20se%20produce.pdf>
- Concha, V., Barriga, O. y Henríquez, G. (2011). Los conceptos de validez en la investigación social y su abordaje pedagógico. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1(2), 92-111. Recuperado de: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/158-Texto%20del%20art%20C3%ADcu-172-2-10-20120918.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (2015). *Iniciativa Colombia Sostenible. Versión para discusión.*
- Dubois, A. (2013). Tiempo de debate: un nuevo desarrollo para nuevos tiempos. *Cambio social y cooperación en el siglo XXI*, 2, 25-37. Recuperado de: <http://biblio3.url.edu.gt/PubliED/CambioSyC/2-Dubois.pdf>
- Guáqueta, A. (1995). La cooperación técnica en Colombia como una herramienta estratégica de política exterior. *Colombia Internacional*, 30, 3-15. Recuperado de: <https://revistas.unian-des.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint30.1995.00>
- Gutiérrez, J. (2011). Cooperación internacional descentralizada para la gestión pública departamental y municipal en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6(2), 63-88. Recuperado de: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1909-30632011000200004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632011000200004)
- Leyva, S. (2010). *El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín?* Medellín: Fondo Editorial EAFIT.
- Malé, J., Cors, C. y Sanz, V. (2014). *Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la internacionalización de las ciudades # 2. Proyecto AL-Las.* Recuperado de: <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/allas-02-Internacionalizacion-del-Gobierno-Local-Una-Politica-Publica-en-Construccion.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2005/2008). *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra.* Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>
- Robín, S. (2010). *Herramientas de medición del impacto social.* Recuperado de: [http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/56948/2/Herramientas%20de%20medici%C3%B3n%20del%20impacto%20social\\_M%C3%B3dulo1.pdf](http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/56948/2/Herramientas%20de%20medici%C3%B3n%20del%20impacto%20social_M%C3%B3dulo1.pdf)
- Ruíz, S. y Cunego, A. (2014). *Manual para la aplicación de los principios de eficacia de la ayuda en la cooperación descentralizada española.* Recuperado de: <https://www.musol.org/images/stories/archivos/manualeficacia012.pdf>

Unceta, K. (2012). 25 años de debates sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional. Recuperado de: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19611/original/25\\_a\\_os\\_de\\_debates\\_sobre\\_el\\_Desarrollo\\_y\\_la\\_Cooperacion\\_Internacional.pdf?1389867888](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/19611/original/25_a_os_de_debates_sobre_el_Desarrollo_y_la_Cooperacion_Internacional.pdf?1389867888)

AINKAA 