

Relaciones donante-receptor en la gestión de la cooperación internacional en Medellín

The donor-receptor relation in international cooperation
management in Medellín

SERGIO CASTRILLÓN ORREGO*

MARÍA VICTORIA ECHAVARRÍA GOICOECHEA**

MARÍA EUGENIA GALLEGO PALÁU***

MARCELA WOLFF LÓPEZ****

Recepción: Julio 01 de 2011 Aceptación: Abril 27 de 2012

* Ph.D. Administration, HEC-Montréal. Magister Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia. Master in Intercultural Management, ICHEC-Bruxelles. Profesor Asociado, Departamento de Negocios Internacionales - Universidad EAFIT. Medellín, Colombia. Correo electrónico: scastri@eafit.edu.co

** Master in Problem Based Learning in Engineering and Science, Aalborg University, Denmark. Administradora de Negocios, Universidad EAFIT. Profesora del área de administración de la Escuela de Ingeniería de Antioquia y del área de negocios internacionales de la Universidad EAFIT. Medellín, Colombia. Correo electrónico: pfmaec@eia.edu.co

*** Especialista Geografía Social Diploma DEA. Trabajadora Social de la Universidad Pontificia Bolivariana. Consultora independiente de proyectos de desarrollo en área social. Correo electrónico: mariega@une.net.co

**** Magíster en Administración y Especialista en Negocios Internacionales de la Universidad EAFIT. Arquitecta de la Universidad Pontificia Bolivariana. Jefa de la Oficina de Relaciones Internacionales de la Universidad EAFIT. Medellín, Colombia. Correo electrónico: mwolfflo@eafit.edu.co

Resumen

La Cooperación Internacional juega un papel cada vez más importante en las dinámicas políticas y económicas de América Latina. El presente artículo muestra los hallazgos sobre las relaciones donante-receptor, en la gestión de la cooperación internacional en la ciudad de Medellín, respecto al periodo comprendido entre los años 2003 y 2008. A partir de un estudio minucioso de los contenidos de las entrevistas realizadas a los actores significativos de la cooperación internacional en la ciudad, se identifican los principales momentos que caracterizan y dinamizan dichas relaciones. Fundamentalmente encontramos que una buena gestión de la cooperación internacional debe considerar los siguientes momentos: la identificación de los socios y de las fuentes de cooperación internacional; la generación de confianza y credibilidad; la conformación de alianzas; la elaboración de planes y negociación y, finalmente, la relación ejecutor comunidad.

Palabras clave

Gestión, Relaciones, Cooperación Internacional, Actores del desarrollo, Momentos, Medellín.

Abstract

Foreign Aid plays an increasingly important role in the political and economic dynamics of Latin America. This article analyses the findings regarding the relationships between donors and partners in the management of international cooperation in the city of Medellin, for the period comprehended between 2003 and 2008. The detailed content analysis of the interviews conducted with a representative sample of key players of international cooperation in the city, has enabled us to identify the key moments that characterize and dynamize those relationships as. Basically we found that successful management of Foreign Aid must consider the following key moments: identification of partners and sources of international cooperation; building trust and credibility; forming partnerships; developing plans and bargaining and finally relationships with partners and community.

Keywords

Management, Relationships, Foreign Aid, International Cooperation, Development players, Moments, Medellin.

Introducción

La cooperación internacional, en la ciudad de Medellín, está inscrita en la política de internacionalización de la ciudad y presenta resultados positivos y relaciones estratégicas de largo plazo con cooperantes bilaterales, multilaterales y descentralizados, según lo manifiesta la Alcaldía de Medellín en su página web: “Medellín Portal de la Ciudad”. Aunque se observa una dinámica creciente y fortalecida con actores cada vez más comprometidos con las necesidades locales, la gestión presenta retos tales, como la falta de estudios académicos que puedan apoyar desde otras perspectivas el acceso de nuevos actores a los flujos de cooperación para el desarrollo de la ciudad.

Consecuente con lo anterior y procurando reducir vacíos académicos, el presente artículo se deriva del estudio denominado “Caracterización de la Gestión de la Cooperación Internacional en Medellín y el Valle de Aburrá (Medellín) en los últimos 5 años” y presenta hallazgos obtenidos sobre las relaciones donante-receptor durante cinco momentos reconocidos en el proceso de la gestión de la ayuda.

Dichos momentos son:

- 1) Identificación de los socios y de las fuentes de cooperación internacional.
- 2) Generación de confianza y credibilidad.
- 3) Conformación de alianzas.
- 4) Elaboración de planes y negociación y
- 5) Relación ejecutor comunidad.

Durante los primeros cuatro, las interacciones se dan, básicamente, entre el donante y el receptor; durante el quinto momento, las interacciones se presentan entre el ejecutor y la comunidad.

Se han seleccionado estos momentos, porque en el análisis de los resultados se constató que son éstos los que sustentan, en el largo plazo, las relaciones entre los actores de la cooperación. Igualmente, es importante aclarar que para el análisis se trianguló la información obtenida a partir de entrevistas con personas claves y de reconocida trayectoria en cooperación internacional en la ciudad; igualmente, se aplicaron encuestas a instituciones activas en el sistema de cooperación internacional de Medellín.

1. Hitos que inciden en la política de cooperación internacional

La creciente integración de las sociedades pone en evidencia que el problema del desarrollo y de la pobreza extrema, concierne al conjunto de la comunidad internacional y no cabe concebirla como un problema exclusivo de quienes la padecen. Esta consideración lleva a 189 Jefes de Estado a firmar la Declaración del Milenio, en el año 2000 y asumen compromisos en materia de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y reconocen la

imperiosa necesidad de reducir la pobreza. (Human Development Report 2010 2010). Según se relata en informes anuales de las Naciones Unidas, hasta la fecha.

“Hoy el mundo tiene una oportunidad sin precedentes de cumplir el compromiso de erradicar la pobreza. Por primera vez existe un auténtico consenso entre los países ricos y pobres que sostiene que la pobreza es un problema del mundo. El mundo debe luchar unido contra la pobreza. [...] Lo que se necesita es que los esfuerzos se encaucen adecuadamente y que los servicios de distribuyan más justa y eficazmente”.

Informe Mundial Desarrollo Humano, 2003. (PNUD 2003)

En septiembre del año 2000, los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, comprometiéndose en nombre de sus países, con los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM - que surgen de dicha Declaración, y son estos:

- Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los sexos.
- Reducir en dos terceras partes la mortalidad de los menores de 5 años.
- Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Detener la propagación del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Este último objetivo, busca promover que el sistema comercial, el sistema de ayuda oficial y el de préstamos, garanticen a los países la consecución en 2015, de los primeros siete objetivos y, en general, de un mundo más justo y sostenible.

Dichos objetivos se constituyen en la principal agenda del desarrollo tanto para las agencias de Naciones Unidas, como para las organizaciones internacionales de crédito, las ONG y las agencias oficiales de cooperación, quienes focalizan su trabajo en el logro de los ODM.

No obstante los propósitos anteriores, la disminución en los flujos de la Ayuda Oficial al Desarrollo – AOD - impide dinamizar el cumplimiento de la agenda y la ONU convoca a una reunión de alto nivel para “...encarar las necesidades de financiación y atender los requerimientos del desarrollo mundial.” (ONU, 2001, pg. 2). Dicha reunión se realiza en Monterrey en marzo de 2002 y se firma la declaración denominada “*Consenso de Monterrey*”.

Este consenso, convoca a todos los interesados a que dirijan sus esfuerzos a garantizar el éxito de los ODM a través de un sistema de responsabilidades compartidas y recomienda a los países pobres, insistir a los donantes en el aumento de la ayuda y propone mejorar

el papel del comercio para financiar el desarrollo (Naciones Unidas. 2001, pag 7); para los países donantes, hace hincapié en la necesidad de acompañar la ayuda con estrategias para mejorar la gobernabilidad en los países pobres y fomentar el uso responsable de la asistencia de los donantes. A continuación, algunos de los compromisos más relevantes:

“Nos comprometemos a adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. [...] También nos comprometemos a movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales”.

(Consenso de Monterrey 2002, 2-3)

Luego de esta cumbre se realizan foros regionales que permiten identificar la necesidad de unificar procedimientos y prácticas operacionales para aumentar la eficacia de la ayuda en términos de desarrollo, y se dan cita en Roma (Italia) los días 24 y 25 de febrero de 2003. Allí se plantea la “Armonización”, como un ejercicio de planificación requerido para lograr una adecuada articulación entre la demanda de la ayuda del país receptor y la oferta de la cooperación bilateral y multilateral. Así mismo, promueven la rendición pública de cuentas y hacen hincapié en la obtención de resultados concretos en las actividades de fomento del desarrollo.

En febrero de 2004 los mismos Jefes de Estado de los países miembros de la ONU, celebran en Marrakech una mesa redonda en la que, donantes y receptores, buscan consensos sobre lo que se debe hacer a nivel internacional y nacional, para que la cooperación internacional sea más eficaz y en este contexto, plantean los principios sobre la Gestión orientada a resultados. Al finalizar esta mesa redonda, se dan cita para febrero de 2005, en París, donde acuerdan realizar el segundo Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

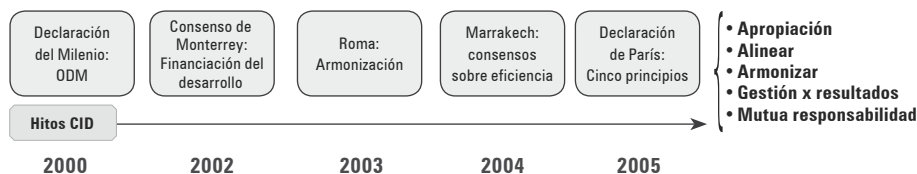
En este segundo foro, los Jefes de Estado retoman los avances sobre la Armonización adoptada en Roma y los principios sobre Gestión Orientada a Resultados, para profundizar en ellos mediante la adopción de cinco principios que, consideran, incrementará el impacto de la ayuda y son estos: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad.

A su vez y tal como lo expresa la exposición de motivos de la Declaración de París, los Jefes de Estado renuevan su compromiso con la reducción de la pobreza y la desigualdad, la aceleración del crecimiento económico y la promoción del cumplimiento de los ODM.:

“Nosotros, Ministros de países desarrollados y en desarrollo, responsables de fomentar el desarrollo, y nosotros, Directivos de instituciones de desarrollo multilaterales y bilaterales, reunidos en París el 2 de marzo de 2005, estamos resueltos a emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las formas en las que suministramos y gestionamos la ayuda, mirando hacia el futuro la revisión quinquenal de la ONU de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM. Como en Monterrey, reconocemos que si es necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr estos objetivos, también es preciso aumentar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al Desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo. Esto será tanto más importante si las existentes y nuevas iniciativas bilaterales y multilaterales conducen a ampliar todavía más la ayuda”.

*Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo,
(Organization for economic co-operation and development 2008)*

Figura 1. Evolución de los hitos de cooperación internacional en el mundo



Fuente: construcción propia

Finalmente, vale considerar otro hecho de relevancia semejante a la de los foros anteriores y se trata de la definición de Desarrollo Humano Sostenible¹ que aporta Amartya Sen², quien actuando como asesor del PNUD³ bajo la dirección de Mahbub ul Haq⁴, se

1 Definición de desarrollo que incorpora diferentes dimensiones: crecimiento económico, inversión social, potenciación de la gente, satisfacción de necesidades básicas, seguridad social y libertades políticas y culturales, que expresan el grado de bienestar o privación de los pobladores de un país y permiten establecer una medida conocida como índice de desarrollo humano.

2 Economista bengalí, conocido por sus trabajos sobre las hambrunas, la teoría del desarrollo humano, la economía del bienestar y los mecanismos subyacentes de la pobreza. Recibió el premio Nobel de Economía en 1998 y el Bharat Ratna en 1999 por su trabajo en el campo de la matemática económica.

3 El PNUD es una agencia de la ONU que publica desde 1990 y de forma anual el informe sobre Desarrollo Humano, en el cual explora con seriedad y profesionalismo, una amplia variedad de temas que influyen en el bienestar y la calidad de vida de la población.

4 Economista pakistaní, amigo personal, compañero de estudios y asesor de Amartya Sen en el estudio que da origen al paradigma del desarrollo humano sostenible. Entre sus cargos más destacados se encuentran: consejería de la comisión Brandt, el Banco Mundial, el FMI, PNUD, Ministro de planificación y finanzas de su país, fundador del Informe Mundial de Desarrollo Humano y el cual dirigió hasta su muerte.

inspira en sus estudios para el Índice de Desarrollo Humano en 1990 y desde ese entonces, viene siendo utilizado por el PNUD en su informe anual. Este índice se ha convertido en indicador estándar para los estudios de desarrollo y bienestar entre países.

Para el desarrollo humano sostenible, el sujeto y el objeto del desarrollo es el ser humano. Un ser humano que, por definición, debe tener acceso a la salud, la educación y los ingresos, pero que también requiere de la libertad para participar y decidir sobre su propio destino. Un ser humano capaz de aportar y tomar decisiones considerando sus necesidades y las de futuras generaciones.

Es, entonces, este tipo de ser humano y este tipo de sociedad, participativa e incluyente, los que promueve el paradigma del desarrollo humano sostenible y el que asume la cooperación internacional para promoverlo y mide sus progresos mediante la capacidad de las personas para escoger el modo de vida que prefieren, y mediante la capacidad de las instituciones para posibilitarlo. (Hegoa s.f.)

2. actores o agentes del desarrollo

“Concertamos los actores que intervienen en esa cooperación. Aquí nosotros vinculamos a la comunidad, sector social, los líderes institucionales, normalmente el sector político; y los operadores técnicos e institucionales, normalmente del sector privado.”

Entrevista con representante del Laboratorio de Paz del Oriente Antioqueño

Aunque no compete a los objetivos del presente trabajo profundizar sobre las diferencias que establecen algunos autores entre los conceptos de **actor** y **agente**, es conveniente evitar confusiones y retomar algunos aportes de estudiosos como el teólogo Gaspar Lo Biondo, quien ha liderado discusiones sobre las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo y aporta elementos para comprender mejor el papel de cada uno de estos en el proceso de desarrollo y, en consecuencia, en la cooperación.

Señala el citado autor que “el término actores hace referencia al rol de las personas como jugadores activos en el proceso de desarrollo”. (Lo Biondo 2005.). Cuando se hace referencia a los actores del desarrollo como agentes, se pone de relieve su capacidad para asumir responsabilidades y tomar decisiones que conduzcan a la acción y al bienestar colectivo. Así, mientras el actor obtiene logros personales y beneficios sociales como ocurre con los beneficiarios de un proyecto, el agente del desarrollo va más allá y examina los logros y oportunidades en función de otros objetivos, valores y metas que privilegian el bienestar colectivo; No presenta logros personales sino institucionales, como es el caso de las agencias de cooperación internacional, ONG’s, Fundaciones, Estados, etc.

Adicionalmente, el autor Lo Biondo propone una clasificación de actores significativos para el desarrollo de cualquier sociedad y los ordena, según su actividad, así: 1) actividades económicas o de negocios. 2) actividades sociales a través de formas variadas de

asociación libre, y 3) actividades públicas o de gobierno, que realizan las funciones del Estado. Todas estas actividades aportan al desarrollo y no son excluyentes. Finalmente advierte el autor que esta clasificación no es ni exhaustiva ni definitiva. (Lo Biondo, Las responsabilidades éticas de los Actores del Desarrollo, 2005).

No obstante las anteriores miradas académicas, es importante considerar que en el contexto de la cooperación internacional, se asume la definición de Amartya Sen quien no hace diferenciaciones entre uno y otro término y define que: “son actores o agentes del desarrollo aquellos que se constituyen en promotores dinámicos de transformaciones sociales” (Sen 2002, 233). En esta misma línea, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en su página Web define a los actores de la cooperación internacional en Colombia, así:

“Los actores de la cooperación internacional en general, públicos o privados, son instituciones y personas que pueden participar en alguna etapa del proceso de gestión. Entre ellos se reconocen actores, tales como: gobiernos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, grupos sociales y cívicos, empresas, universidades, centros de investigación, cámaras de comercio, dirigentes políticos y sindicales, etc.” (www.accionsocial.gov.co)

Según ambas definiciones, podría afirmarse que los actores o agentes del desarrollo, son igualmente actores o agentes de la cooperación internacional, porque son ellos los que con su participación y el compromiso en la gestión transformadora, hacen efectivo el mandato de contribuir con el desarrollo de los pueblos para lo cual fue creada; así mismo, pierde importancia el carácter público o privado de las entidades que los representan; lo que interesa es que se trate de entidades organizadas, procesos decisivos y estructuras reguladoras como las que cita, en su definición, Acción Social.

Lo anterior, porque son las instituciones las que aportan valores, reglas y normas de comportamiento a las relaciones que se establecen para obtener un fin determinado; en consecuencia, son las instituciones las que estructuran los comportamientos, establecen los sistemas de aprobación y/o rechazo, en el intercambio humano; a su vez, proveen una estructura que se convierte en guía para la interacción social. De ahí que autores como Anthony Giddens y Douglass North, catalogan las instituciones como escenarios de interacción y se refieren a las normas como pautas para la acción. (Macías Nuñez 2001)

De otra parte, es importante considerar que mientras las instituciones conforman la estructura de la sociedad, las relaciones comportan la capacidad para desarrollar procesos y obtener los fines, de acuerdo al principio sistémico de Von Bertalanffy. (Von Bertalanffy 1962) Lo relevante es que ni las estructuras sociales ni los actores se construyen de manera separada, sino que es en la relación entre actores donde se potencia la capacidad para incidir en la realidad y transformarla. (Macías Nuñez 2001)

La inter-institucionalidad resulta imprescindible para atender desde una perspectiva integral, las necesidades humanas y es preciso hacerlo en los subsectores: gubernamental, no gubernamental, formal y no formal. Además, permite atender la interdependencia, reciprocidad y complementariedad que presentan las problemáticas sociales y generar alternativas multisectoriales de solución. Son estas razones las que llevan a la cooperación internacional a promover el trabajo conjunto entre estado, sociedad civil, sector privado y comunidad.

El discurso de los donantes se centra, ahora, en trabajar en asociación, Leslie Groves y Rachel Hinton, en un artículo sobre el tema de relacionamiento global, afirman:

“Se necesitan unas relaciones de confianza nuevas y abiertas, mayor transparencia y una rendición de cuentas mutua. Esto exige unas transformaciones profundas, no sólo en los mecanismos organizativos sino también en las maneras personales de trabajar”.
(Groves y Hinton 2005, 41-55)

Se hace entonces, evidente, que para construir las relaciones entre los diferentes actores de la cooperación internacional es indispensable considerar las actitudes y ethos organizacionales de las instituciones participantes. Además, se debe hablar de la comunicación como elemento fundamental para la construcción de relaciones eficaces.

Este cambio en la dinámica de la cooperación internacional se centra en la construcción de nuevas relaciones, lo cual ha implicado que, en muchos casos, las organizaciones hayan creado esquemas de capacitación de todo su personal para mejorar su capacidad de interactuar con todos los actores de la cooperación.

3. Relaciones entre actores del desarrollo en el ámbito internacional

La necesidad de alcanzar un mayor grado de asociación, de concertación e integración entre estados y sociedades, viene impuesta por el propio proceso de globalización y la cooperación internacional no ha sido ajena a estas demandas. Es por eso que, desde el año 2000, se han venido realizando ajustes en cada uno de los Foros Internacionales ya enunciados y consecuentemente se ha construido la política actual de cooperación. Tres claras tendencias se identifican en esta política:

- Una mayor importancia para la cooperación multilateral, buscando mayor eficacia en la suma de esfuerzos nacionales, regionales e internacionales. (Monterrey, 2002)
- Una propuesta por la horizontalidad en la búsqueda de un mayor grado de asociación, concertación y corresponsabilidad entre actores del Norte y del Sur. (Roma, 2003)
- Un énfasis en la descentralización, que otorga mayor protagonismo a los actores privados y públicos descentralizados en el ámbito regional y local (París, 2005). Esta

última tendencia, promueve la apropiación de los procesos de desarrollo por parte de los países receptores, reitera el compromiso de seguir avanzando en la coordinación, e incorpora en la gestión los cinco principios adoptados en la Declaración de París y que son: Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad.

La puesta en práctica de estas políticas ha convertido la apropiación nacional en unas consignas de los actores del desarrollo y ha introducido cambios como los siguientes: una cooperación más participativa e inclusiva con respecto a los actores nacionales; el trabajo conjunto y la coordinación entre donantes, ha contribuido a racionalizar significativamente los recursos y a generar sinergias e iniciativas de cooperación más ambiciosas y coherentes. Asimismo, el trabajo asociativo impulsado por la cooperación, ha fortalecido la transparencia, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas y ha fomentado la confianza entre Estado, empresa privada, organizaciones solidarias y otros agentes sociales de los diferentes países que reciben la ayuda.

4. Relaciones entre actores del desarrollo en el ámbito nacional

La coordinación y la cooperación en el marco de la nueva dinámica de la ayuda al desarrollo, presenta transformaciones importantes en lo que se refiere a los temas de la agenda, actores y modalidades de la cooperación internacional. Incluso, América Latina ha venido perdiendo importancia como región receptora de cooperación, porque la atención se ha orientado, principalmente, a las regiones del mundo con menor desarrollo relativo.

En los inicios de los años 90, Colombia fue catalogada como país de “desarrollo medio”, lo cual implica que ya no es prioritaria para la cooperación internacional. No obstante, mitigar los efectos de la lucha contra el narcotráfico, ha requerido a los diferentes gobiernos convocar el apoyo internacional y es así como durante el gobierno Pastrana, 1998-2002, en desarrollo de la estrategia Diplomacia por la paz, solicita de la comunidad internacional cooperación para emprender el proceso de paz y la lucha contra el narcotráfico mediante el Plan Colombia.

Posteriormente, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, 2002–2010, enfatiza en la necesidad de asegurar el respaldo político que se requiere para fortalecer la coalición internacional que viene trabajando por la paz de Colombia, y convoca a una mesa de donantes donde no sólo recibe amplio apoyo, sino que al firmar la Declaración de Londres, acuerdan estudiar la manera de hacer más efectivos los programas de cooperación, con miras a una conferencia de coordinación de donantes que sería organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

A continuación, se ponen en marcha escenarios de coordinación como el G 24, que facilitan la interlocución y articulación entre las fuentes de cooperación, el Gobierno Nacional y las organizaciones de la sociedad civil y definen las áreas prioritarias de la

estrategia de Cooperación 2003-2006 que presentan a la comunidad internacional en febrero de 2005, en la ciudad de Cartagena, en el marco de la Mesa de Coordinación y Cooperación Internacional para Colombia.

Esta reunión tiene como resultado la suscripción de la Declaración de Cartagena, en la cual la comunidad internacional subraya la importancia de los procesos y mecanismos que se dieron desde la Reunión de Londres, destaca el proceso de discusión para la construcción de la Estrategia de Cooperación, y se compromete a seguir apoyándola de manera decidida y concreta.

En el año 2004 el gobierno nacional lidera la puesta en marcha de la comisión de seguimiento al proceso Londres - Cartagena, con el objetivo de analizar y hacer seguimiento a la agenda de cooperación internacional y de derechos humanos, definida en el marco de estas declaraciones.

En el contexto de esta comisión, se gesta un nuevo proceso de consulta con la sociedad civil alrededor de la Estrategia, y se ponen en marcha seis grupos de trabajo, uno por cada bloque temático, con el fin de identificar nuevos aportes de cooperación y orientación de recursos hacia los bloques, señalar prioridades y explorar la necesidad de realizar ajustes, dando origen a seis addendums, que sirvieron como insumo principal para la elaboración de la Estrategia 2007-2010, según se detalla en la figura 2.

Durante el año 2007, se desarrolló un proceso de consulta con las entidades públicas del orden nacional, el Sistema Nacional de Cooperación Internacional, el G 24, algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas, y representantes de la sociedad civil nacional e internacional, para enriquecer el contenido de la Estrategia 2007-2010 y que contempla las siguientes líneas:

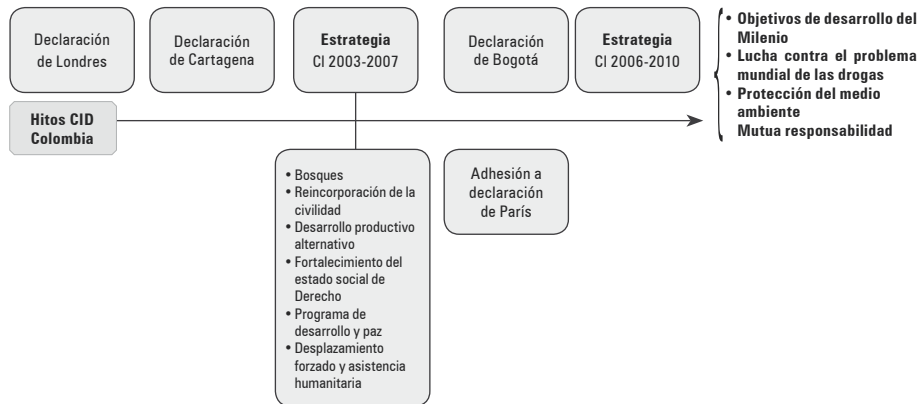
- Objetivos de desarrollo del milenio; lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medio ambiente; reconciliación y gobernabilidad democrática.
- Fortalecimiento de la coordinación (Declaración de París): coordinación de donantes con apoyo del PNUD y el G 24 para concertar una estrategia de armonización.
- Fortalecimiento de la capacidad regional.
- Fortalecimiento de la oferta de cooperación de Colombia.

En suma, es importante destacar que si bien el Proceso Londres-Cartagena aporta a la coordinación y alineación de la cooperación, es un proceso político que busca el desarrollo y la paz. A través de este proceso, asuntos como la situación de derechos humanos, la desmovilización y reincorporación, y el desplazamiento, temas sensibles de la realidad nacional, entre otros, se han transformado en ejes prioritarios para el G 24.

Finalmente, vale destacar que los instrumentos, las herramientas, las instancias y estrategias del Proceso de Londres- Cartagena, de un lado, y los compromisos, las metas

y los indicadores plasmados en la Declaración de París, del otro lado, se retroalimentan mutuamente y se consolidan con la adhesión formal de Colombia a esta última, en la declaración de Bogotá, en noviembre de 2007. (Acción Social s.f.)

Figura 2. Evolución de los hitos de cooperación internacional en Colombia



Fuente: Construcción propia

5. Hallazgos de la investigación sobre las relaciones de los actores del desarrollo en medellín

“En los actores nacionales públicos, hasta hace muy poquito era a ver que me dan. Yo pienso que en los últimos diez años ya ha habido una conciencia grande del gobierno nacional y departamental de qué necesitan y que fuera de que nos den cooperación, también hay que mandar otra imagen al exterior. De que parte del desarrollo de nosotros depende de que traigamos la gente aquí para que puedan venir a hacer negocios, de una relación gana-gana. El gobierno municipal también ha avanzado en eso”.

Entrevista con representante de COMFAMA

Según lo anterior, en el escenario global se conciertan las políticas y objetivos que han de orientar las relaciones internacionales; en cambio, en el escenario nacional, se hacen efectivas dichas políticas y se expresan mediante las formas y contenidos que mueven los actores del desarrollo en sus relaciones de cooperación para alcanzar los fines propuestos.

Un aspecto a considerar es que las relaciones entre los actores del desarrollo en una ciudad, municipio e incluso departamento, se dan de manera permanente en torno a la configuración de propuestas de mejoramiento colectivo; no obstante, estas relaciones se intensifican, amplían y adquieren una dinámica específica, cuando se desea ejecutar proyectos de desarrollo con ayuda de la cooperación internacional.

Según el estudio: Caracterización de la Gestión de la Cooperación Internacional en el Valle de Aburrá (Medellín), en los últimos 5 años, los actores consultados identifican cinco momentos que, a su juicio, son clave durante el proceso de la gestión de la ayuda y son estos: (1) Identificación de Socios y de Fuentes de Cooperación internacional; (2) Generación de Confianza y Credibilidad; (3) Conformación de Alianzas; (4) Elaboración de Planes y Negociación; (5) Relación Ejecutor Comunidad. En los primeros cuatro momentos, las relaciones se dan básicamente entre el donante y el receptor; el quinto momento se presenta entre el ejecutor y la comunidad.

a. Identificación de socios

“...cuando uno está identificando propuestas y aliados. Es un momento muy clave en cooperación”.

Entrevista con representante de International Youth Foundation

La denominación de **socios** obedece a la horizontalidad que adquieren las relaciones entre donante y receptor después del consenso de Roma, y se presenta en dos direcciones: una ocurre cuando el donante identifica al receptor y la otra, cuando el receptor identifica al donante o fuente de cooperación. Ninguna es más frecuente que la otra, pues ambas pueden ser el inicio de una relación de cooperación próspera y duradera.

En el primer caso: **identificación de socio receptor**, se debe entender que el cooperante en ningún momento está otorgando la ayuda por simple solidaridad, sino que obedece a una política de Estado de los países desarrollados y a un compromiso mundial de llevar cooperación a los países menos desarrollados; por este motivo el cooperante siempre tiene la preocupación de llevar sus recursos a la población que más los necesite pero también que mejor los invierta en su apuesta al desarrollo.

Según el estudio que sustenta el artículo y específicamente en materia de identificación de cooperantes, los entrevistados dejan claro que en este primer momento, el cooperante realiza una tarea detallada para la identificación del socio local y busca entidades que posean cultura ética y establezcan su identidad desde los valores que constituyen su planteamiento estratégico, tomen decisiones desde esos mismos valores, y asuman su responsabilidad social, la cual evalúan como sello de calidad organizativa. Buscan, también, organizaciones que trabajen con la sociedad civil y las comunidades, porque las consideran como garantes de la pertinencia de sus acciones. En síntesis, antes de comprometerse, los donantes estudian el perfil de las instituciones o de las organizaciones, identifican quiénes tienen voz en el territorio e inciden en políticas públicas.

Una de las estrategias más utilizadas por los donantes para visualizar socios potenciales, son las convocatorias para recibir propuestas e información detallada de la contraparte local. Otras veces, los cooperantes organizan visitas a los territorios con el fin de identificar comunidades, características de las instituciones, problemáticas y verificar que las organizaciones sean legítimas y atractivas para el cumplimiento de sus objetivos.

Para el segundo caso: “identificación de socio cooperante”, o fuente de financiación, se constata en el estudio mencionado que la estrategia más utilizada es la búsqueda en la Web; allí cada entidad expone en su página la información pertinente a su organización, sus objetivos de cooperación, las líneas de acción, las modalidades en las que coopera, las sedes y los puntos de contacto entre otros; dicha información no sólo permite al receptor medir qué tan compatible es con sus intereses y líneas de acción, sino que algunas entidades elaboran mapas de los cooperantes potenciales para conocerlos a fondo, identificar con claridad su oferta y tener elementos al momento de diseñar una estrategia de acercamiento y gestión.

Posterior a estas indagaciones, algunas entidades preparan visitas para presentar a sus potenciales fuentes de cooperación, su portafolio de servicios y expresar su interés en trabajar conjuntamente.

En este particular, hay que tener en cuenta que cada vez es más frecuente el realizar visitas a las fuentes potenciales, pero se recomienda realizar un trabajo de identificación previo, al menos para visualizar organizaciones que trabajan en las mismas problemáticas y presentan factores de afinidad capaces de generar una relación de cooperación.

Otra opción es que el receptor de la ayuda se acerque al cooperante en respuesta a una convocatoria y lo hacen con una carta de presentación de la institución y un proyecto donde el cooperante hará lectura sobre su capacidad de innovación, su capacidad operativa, su legitimidad en el entorno político, social y económico y su red de contactos, entre otros.

Finalmente, los entrevistados advierten que no hay que esperar respuestas o compromisos inmediatos de parte de los cooperantes, sino que es preciso sostener las relaciones y mantener el contacto informándoles periódicamente acerca de sus proyectos y realizaciones, para facilitar el seguimiento a la entidad como socio potencial, generar confianza y dar inicio a una verdadera relación de mutua cooperación.

b. Generación de confianza y credibilidad

“Lo más importante es el tema de la confianza, es el factor más importante que hay que construir en las relaciones iniciales. Puede haber dinero pero si no hay elementos de confianza...”

Entrevista con representante Universidad de Antioquia

Posterior a la identificación como socios potenciales, se inicia el conocimiento recíproco y se establece un diálogo para reconocer valores, compartir significados y establecer identidades; en esta relación, cada uno: donante y receptor, se somete al otro y le da crédito; ambos emiten y sostienen promesas para el cumplimiento de un objetivo común que asumen libremente y frente al cual es preciso responder para que

surja la confianza. Así entendida la confianza, podría definirse para la cooperación, como la suspensión del interés personal en beneficio de una acción colectiva.

En el estudio efectuado, la totalidad de los entrevistados identifican la confianza como un elemento “clave” en la relación con el cooperante y no puede estar motivada, principalmente, en la idea de obtener recursos, sino más bien por el interés de construir una relación que permita trabajar conjuntamente en el cumplimiento de las metas organizacionales y colectivas que comparten. Posteriormente y como consecuencia de la confianza, llegarán los recursos ya sean financieros o técnicos.

Dos de las organizaciones entrevistadas expusieron que la confianza se debe trabajar mostrando que su institución tiene logros y que busca la calidad, la excelencia, tiene un posicionamiento y es un actor clave en el territorio porque tiene trayectoria. En este particular, una de las instituciones consultadas expuso que cuando se relacionan con un cooperante, continúan con el contacto aunque no tengan un proyecto en común, le informan sobre lo que están haciendo y le envían noticias aunque no sea en el área de ellos. Todo esto para generar confianza y credibilidad, tan importantes en las relaciones de cooperación internacional.

De otra parte, uno de los entrevistados expone otra perspectiva desde la cual tienen validez la confianza y la credibilidad, afirmando que si se quiere financiación pública o privada, lo primero que hay que hacer es buscar la credibilidad del principal actor, que es la comunidad. Incluso, puede hacer que el proyecto sea más o menos exitoso y aumentar su impacto.

Según Kliksberg y Dubois, la eficacia de la participación radica en los procesos que dinamiza en el individuo, pues el solo hecho de ser tenidos en cuenta les permite sentirse validados como sujetos sociales capaces de tomar decisiones, lo cual es algo consustancial a la ética social. Adicionalmente destacan efectos objetivamente comprobables, como los siguientes: (Angulo-Barturen 2000)

- Empoderamiento de la comunidad, genera autoestima, potencia la capacidad organizativa, la cohesión y facilita la apropiación de los resultados, redundando en la sostenibilidad de los resultados.
- Fomenta el control social.
- Aprendizaje colectivo para asumir los cambios y transformaciones de la sociedad, lo cual les desarrolla su capacidad de asociación, habilitándolas para crear alianzas y aprender de sus errores.
- Valoración y rescate de conocimientos tradicionales y ancestrales que redundan en beneficio de la identidad colectiva e individual
- Capacitación en los ámbitos individual y grupal.

Ambos autores consideran que la participación es un derecho fundamental que se debe fortalecer en el mundo moderno para propiciar el desarrollo individual y social.

Por todo lo anterior, cuando se habla de un Estado reformado, se hace referencia a una sociedad civil organizada y fortalecida, que hace aportes a la solución de las problemáticas y a la consolidación de un diálogo democrático entre la sociedad civil y el Estado, que ayuda a incrementar la capacidad de control en los asuntos públicos y que moviliza energías de la base social para que se incorporen a las políticas públicas.

c. Conformación de alianzas

“...Las alianzas, trabajar con otros, sean públicos, privados, nacionales, internacionales o locales, es una estrategia para contribuir al desarrollo y es una línea del Consejo Directivo, es un pilar fundamental de la Caja porque genera servicios, calidad, traer innovación y contribuir al desarrollo”.

Entrevista con representante de COMFAMA

La totalidad de los entrevistados coinciden en la importancia de las alianzas en la cooperación internacional y, curiosamente, cada uno de ellos nombró los numerosos proyectos que ejecutan actualmente en alianza, donde participan: el sector público, la empresa privada, las universidades, la iglesia y las ONG's.

Además, los actores reconocen que hoy en día las organizaciones están orientadas a trabajar de esta manera, no sólo porque obedece a una dinámica propia del sector en su búsqueda permanente de eficacia y efectividad en el proceso, sino porque la cooperación internacional ha incidido para que los planes de desarrollo se conviertan en verdaderos instrumentos de planeación para el desarrollo regional y en su conjunto los consideran como la agenda para el desarrollo nacional, promoviendo la articulación de las propuestas en torno a los temas estratégicos por ellos contemplados.

Y en efecto, se mencionaron alianzas como ERICA en la que participan la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, la Universidad de Antioquia, COMFAMA y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y cuyo objetivo es la reducción de la inequidad en Antioquia a través de acciones que promuevan el desarrollo económico y el tejido empresarial. Igualmente, se conocieron otros ejemplos de alianzas y redes en las que ellos participan como “Alianza por la Equidad”, la “Red Juntos”, el proyecto “Sembrando Futuro” y “Medellín Solidaria”.

Este consenso puede obedecer al alto nivel de comprensión de las entidades o personas entrevistadas, sobre los propósitos y medios de la cooperación internacional. Así mismo, se identifica que estos niveles de experiencia y madurez de los actores de la cooperación en la ciudad, pueden plantear un reto en la sostenibilidad de las alianzas conformadas porque, por este mismo motivo, el mundo de la cooperación se puede llegar a convertir en un círculo cerrado donde terminan participando siempre los mismos actores.

En Medellín se resalta la creación de la Red Regional de Cooperación Internacional y que emerge a raíz de la necesidad de coordinación territorial y consolidación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, en el año 2006; estuvo liderada por la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana –ACI- y apoyada por Acción Social. Esta red está conformado por un representante de cada sector (Alcaldía de Medellín - ACI, Gobernación de Antioquia, Universidad de Antioquia, COMFAMA, COMFENALCO, Federación Antioqueña de ONG’s y Acción Social) y además tiene amplia experiencia en cooperación internacional. Ésta es una alianza que tiene como objetivo coordinar y orientar las directrices en materia de cooperación en la ciudad de Medellín. No sobra mencionar que entre los entrevistados se encuentra el 60% de los miembros de dicho comité, lo cual es significativo en cuanto a la información recogida.

d. Elaboración de planes y negociación

“Uno encuentra que los cooperantes se quejan por las dificultades [...] porque falta: planeación, seguimiento, cultura de evaluación, capacidad operativa y gerencial en los proyectos...”

Entrevista con representante UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Actualmente, la negociación es uno de los momentos más importantes en la cooperación internacional, toda vez que a Declaración de París propone como directriz que los procesos de cooperación sean alineados y armonizados, lo cual implica que los receptores de la ayuda inscriban sus propuestas en los planes de desarrollo y en la estrategia de cooperación de cada país, que son insumo básico para la formulación del proyecto.

Una práctica recurrente de las instituciones consultadas, es la integración de todas las áreas que conforman la organización en la planeación de la gestión de cooperación y en la formulación de los proyectos en forma específica, de modo que se desarrolle la apropiación del proyecto desde el principio con un norte compartido por todos. Dicha integración no sólo aporta a la construcción de proyectos más sólidos sino, también, sostenibles en el tiempo y por tanto dan mayor continuidad a los lineamientos dentro de las instituciones receptoras.

Una vez formulado el proyecto, llega el momento de negociarlo en el ámbito internacional y ello implica no sólo tener claro el tipo de ayuda o cooperación que es necesaria, sino también, quiénes son las instituciones más adecuadas para solicitarla según los planteamientos del proyecto. A raíz de esta claridad, actualmente los actores locales tienen mayor responsabilidad al momento de la negociación pues, si bien el cooperante tiene el dinero, localmente se tiene el conocimiento de lo que se necesita y hacia dónde se quiere llegar. Otro aspecto que pesa al momento de la negociación, es el trabajo en alianzas porque hay mayor garantía para negociar cuando se tienen claras, desde un colectivo, las demandas de la sociedad en materia de desarrollo.

Finalmente, es importante destacar la evolución de la relación entre el donante y el receptor, que pasa de una relación vertical en la que la última palabra la tenía el cooperante con su carácter impositivo, a una relación horizontal donde el receptor es reconocido y tratado como igual. Esta situación, sin duda, ha incidido positivamente en la gestión de las instituciones en Medellín, porque se tiene mayor claridad y apropiación sobre los objetivos de desarrollo local y organizacional, y sobre las necesidades y demandas de la comunidad. Esto se evidencia en los proyectos formulados por los diferentes agentes y sus resultados e impacto en las comunidades beneficiarias, según se pudo evidenciar en las entrevistas realizadas.

e. Relación Ejecutor – Comunidad

“...con las comunidades siempre trabajamos, porque la realidad que uno percibe desde el escritorio no es la realidad que se percibe desde la comunidad.”

Entrevista con representante de COMFENALCO

La comunidad, entendida como beneficiario final de la cooperación internacional, es considerada como actor clave en la cooperación internacional porque tal como se decía anteriormente, la sostenibilidad de los logros de los proyectos dependen, en buena medida, de la calidad de los procesos de participación que sustenten el trabajo y de las opciones de desarrollo individual y social que mediante ésta, se propicien.

Lo anterior, debido a que las metodologías participativas aplicadas de manera articulada y en un territorio delimitado, amplían la capacidad de las personas, en la medida que la participación se entiende como: “estar”, “ser parte de”, “decidir” y este ejercicio en el contexto de un proceso consciente, organizado, deliberado y continuo, contribuye a que los involucrados ubiquen lo cotidiano, lo inmediato, lo individual y lo parcial, dentro de lo social, lo colectivo, lo histórico y lo estructural, pero el proceso no se detiene ahí, sino que al retornar la práctica para transformarla, le significa la posibilidad de entender y explicar su propia realidad de una manera integral.

El banco de buenas prácticas que viene alimentando Acción Social, permite constatar que la participación es una de las formas gerenciales más eficaces y de mayor rendimiento. Es, también, la práctica diaria de la democracia y el escenario ideal para fortalecer las identidades y ampliar y ejercer los liderazgos transformacionales. La participación ciudadana es un motor de desarrollo para la sociedad civil y presupuesto básico para la cooperación internacional.

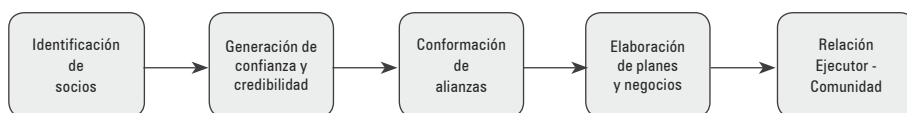
Adicionalmente, la participación permite cumplir a cabalidad, en el ámbito local, los principios que contempla el acuerdo de París que se refiere a la Gestión Orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad, pues la rendición de cuentas mutua ya no puede referirse, en forma exclusiva, desde el receptor hacia el donante sino también, entre los diferentes agentes que interactúan incluyendo la información hacia la comunidad que se beneficia. Se habla, entonces, de una rendición de cuentas de 360° que involucra, por lo tanto, a todos los actores. (Groves y Hinton 2005)

Epílogo

La información obtenida deja claro que es la calidad de las relaciones cooperante – receptor, lo que sustenta la cooperación internacional; las modalidades, fuentes de cooperación y las formas organizativas que se adopten para hacer efectiva la ayuda, son aspectos flexibles y de importancia relativa, que admiten variabilidad siempre y cuando las relaciones donante receptor cumplan con las expectativas expuestas en cada uno de los pasos que este proceso conlleva.

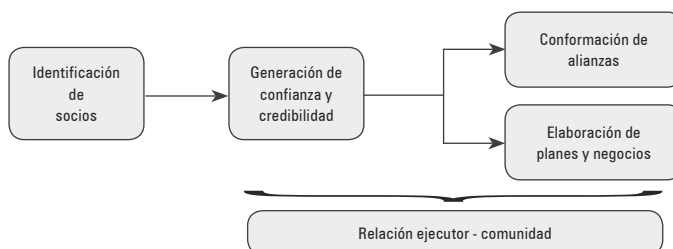
A continuación se resumen, gráficamente, las relaciones identificadas en el presente artículo:

Figura 3. Relación 1 en los momentos claves de cooperación



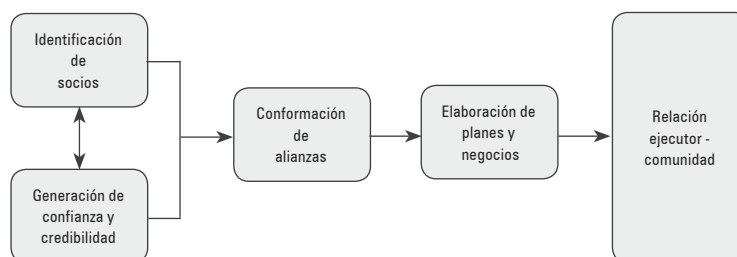
Fuente: Construcción propia

Figura 4. Relación 2 en los momentos claves de cooperación



Fuente: Construcción propia

Figura 5. Relación 3 en los momentos claves de cooperación



Fuente: Construcción propia

Figura 6. Relación 4 en los momentos claves de cooperación

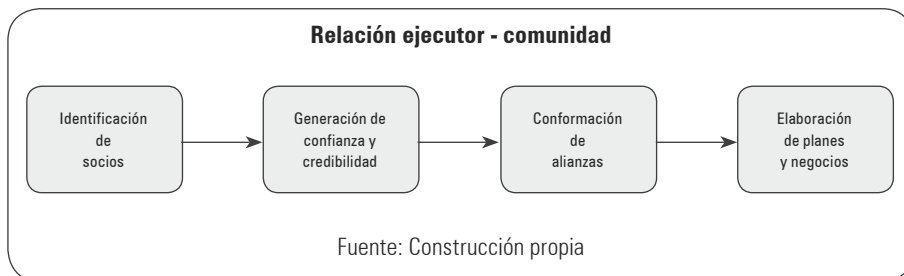
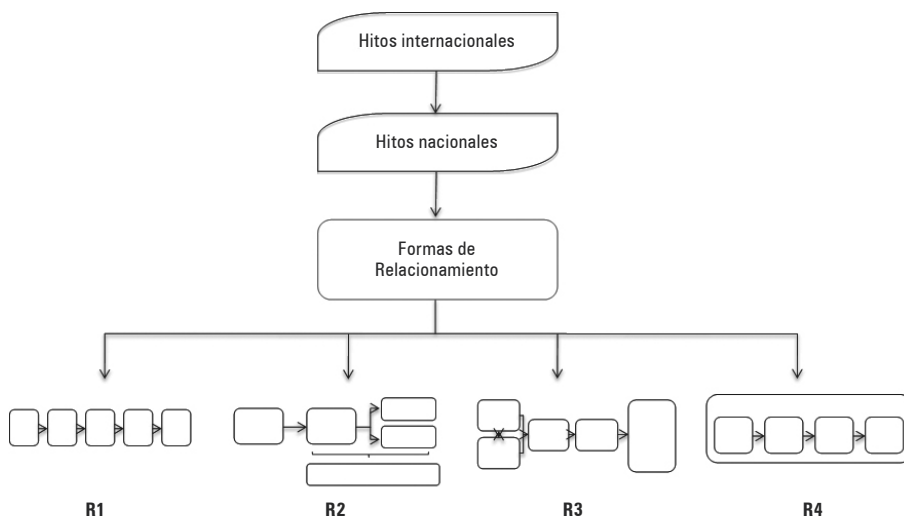


Figura 7. Resumen



La identificación de los momentos, aquí descritos, anima a continuar con la exploración de otros posibles momentos en las relaciones de cooperación, profundizando en temas como el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales para el logro del desarrollo sostenible.

Igualmente, se crean cuestionamientos sobre el funcionamiento de la dinámica de conformación de alianzas entre los actores sociales en Medellín y su sostenibilidad, así como sobre sus características y falencias para aportar mayores beneficios en la gestión de cooperación.

Bibliografía

- Acción Social. Acción Social. s.f. www.accionsocial.gov.co (30 de Marzo de 2010).
- Angulo-Barturen, Carmelo. (2000). *La Nueva Cooperación Internacional*. Bogotá: V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector. Lo Público, una pregunta desde la sociedad civil, 495.
- Groves, Leslie, y Rachel Hinton (2005). «La calidad de las relaciones.» *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), pp. 41-55.
- Hegoa. s.f. www.hegoa.ehu.es/.../modulo_3-_el_enfoque_del_desarrollo_humano_sostenible_y_el_futuro_de_la_cooperacion (Mayo de 2010).
- Human Development Report Office (2010). *El Pacto de Desarrollo del Milenio*. http://www.hdr.undp.org/en/media/hdr03_sp_MDC.pdf (Junio de 2010).
- «Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo.» *Revista Futuros*, s.f.
- Lo Biondo, Gaspar, S. J., (2005). «Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo». Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. <http://www.iadb.org/etica> (Octubre de 2008).
- _____. (2005). «Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo». Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. 2 de Junio de 2005. [Ihttp://www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica) (último acceso: Octubre de 2008).
- Macías Núñez, Rodolfo. (2001). «Teoría social contemporánea y elección racional». *Revista de Estudios Sociales*, pp. 9-18.
- Organización de las Naciones Unidas. (2001). «Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la reunión intergubernamental e internacional de alto nivel sobre la financiación del desarrollo». 2001.
- _____. (2002). *Consenso de Monterrey*. Documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Monterrey.
- _____. (2008). «Organization for economic co-operation and development». *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de accra*. (Julio de 2010).
- PNUD. (2003). «*Informes sobre desarrollo Humano*.» PNUD. <http://www.hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2003/> (Noviembre de 2008).
- Sen, Amartya. (2002). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Von Bertalanffy, L. (1962). «General Systems Theory: A Critical Review». *General Systems VII*. (7), pp. 1-20.