



## Análisis de la cooperación descentralizada local

# La Cooperación Descentralizada UE-AL en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009)

Jean-Pierre Malé \*

*Cuatro años después de la creación del Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, el presente artículo se propone recoger la experiencia de este organismo para: (1) situar en su contexto más general la evolución reciente de la cooperación descentralizada pública entre las ciudades y regiones de Europa y sus homólogas de América Latina, (2) reflexionar sobre las líneas de tendencia que se pueden detectar y (3) señalar algunos puntos de debate actuales en relación a dicho fenómeno.*

*El artículo empieza situando algunos elementos básicos del entorno y del contexto político y estratégico que caracterizan la situación de los gobiernos locales en este período y los cambios profundos que se empiezan a manifestar en cuanto al rol y competencias de dichos gobiernos en el campo del desarrollo.*

*A continuación, se centra en el fenómeno general de la acción internacional de los gobiernos locales y en el fomento del municipalismo a escala global.*

*A partir de este marco político-estratégico, el autor analiza entonces la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales de las dos regiones y describe los cambios observados en sus prácticas y modalidades, poniendo de relieve la importancia y el carácter complejo, innovador y eminentemente dinámico de este fenómeno, así como las evoluciones que se perciben en su seno.*

*El artículo aborda después la articulación de los actores públicos en este campo, poniendo de manifiesto cómo los gobiernos nacionales -tanto europeos como latinoamericanos- se interesan en la cooperación descentralizada de manera creciente y desarrollan todo un abanico de actuaciones para potenciarla y canalizarla.*

*Esto lleva finalmente al autor a evocar la cuestión de la inserción de la cooperación descentralizada dentro del conjunto del sistema mundial de cooperación al desarrollo y a discutir su posible significado, para presentar finalmente, en conclusión, los principales retos y ejes de debate actuales.*

*\* Jean-Pierre Malé es ingeniero y economista. Director del gabinete de consultoría ESTUDIS, especializado en cooperación, desarrollo local y regional y evaluación de las políticas públicas. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona y responsable de numerosas misiones de asistencia técnica a los gobiernos africanos y latinoamericanos, por cuenta del PNUD y de otros organismos multilaterales. En los 10 últimos años, se ha especializado en la cooperación descentralizada y ha asesorado a muchos gobiernos locales en este campo. Fue Director Ejecutivo del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL desde su fundación hasta noviembre de 2008 y continúa ligado a esta institución como asesor principal.*

## 1. Presentación

### 1.1. Propósito del artículo y perspectiva desde la cual se sitúa

El presente artículo se propone:

- (1) situar en su contexto más general la evolución reciente de la cooperación descentralizada pública entre las ciudades y regiones de Europa y sus homólogas de América Latina,
- (2) reflexionar sobre las líneas de tendencia que se pueden detectar y
- (3) señalar algunos puntos de debate actuales en relación a dicho fenómeno.

Este propósito, aparentemente sencillo, se enfrenta en realidad a grandes dificultades, en particular por el hecho de que la cooperación descentralizada es, por naturaleza, un fenómeno basado en la autonomía de los gobiernos locales (GL) y, por esta simple razón, extremadamente disperso y multiforme. Cada gobierno local determina por sí mismo y hace evolucionar de año en año sus modalidades y formas de cooperación, sin que exista ningún mecanismo de recogida, sistematización y agregación de estas informaciones elementales ni, menos aún, un dispositivo global de análisis, seguimiento y evaluación que permita identificar y valorar la dinámica general del fenómeno.

Es cierto que el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD), lanzado en 2005, fue creado con el objetivo de cubrir progresivamente esta laguna y que sus tres primeros años de vida han permitido establecer -por primera vez- una imagen general de las relaciones de cooperación descentralizada existentes

entre las dos regiones. Esta aportación original al conocimiento y comprensión del fenómeno de la cooperación descentralizada pública (CD) ha sido posible gracias a la posición privilegiada del OCD como espacio de confluencia y lugar de observación singulares, que cubren la realidad bi-regional de la CD UE-AL.

A pesar de estos avances, hay que reconocer que la información sobre la evolución del fenómeno y de las prácticas de los gobiernos locales es aún muy escasa. Se ha recogido una base importante de información cuantitativa, que ha facilitado una especie de “fotografía” bastante consistente de las relaciones establecidas entre ciudades y regiones de Europa y sus homólogos en AL<sup>1</sup>, pero no tenemos todavía indicadores claros de la dinámica del fenómeno, de su evolución cuantitativa, ni tampoco unos medios de detección fiables de los cambios que se producen en el contenido de la cooperación y en sus formas y modalidades.

Asimismo, el trabajo del OCD le ha permitido tener conocimiento de muchas acciones de cooperación descentralizada, lanzar múltiples estudios de casos, analizar muchas facetas de la CD y participar también, como protagonista directo, en una intensa actividad de contactos, reuniones y debates de gran importancia estratégica, que, en los 4 o 5 últimos años, ha puesto de manifiesto una transformación progresiva del mundo de la CD.

Es a partir de esta experiencia concreta que se pueden apuntar -de manera esencialmente cualitativa- algunos de los rasgos destacados y líneas de evolución que han caracterizado el mundo de la CD en el espacio geográfico euro-latinoamericano en el período reciente (2005-2009) y procurar ofrecer una cierta “lectura” de su evolución reciente, intentando situar los hechos más recientes en el marco de la dinámica general de la CD y del contexto de transformación en curso del rol de los GL.

<sup>1</sup> | Véase, por ejemplo, el artículo de Santiago Sarraute y Hervé Théry en el Anuario 2006 de la CD UE-AL: “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y de la Unión Europea”.



Para avanzar en esta línea, el artículo se nutre de los trabajos realizados y publicados por el OCD, de los documentos preparatorios de las tres conferencias anuales del Observatorio, celebradas en Montevideo, ciudad de Guatemala y Barcelona<sup>2</sup>, de los conocimientos adquiridos mediante el contacto con los diferentes actores y expertos de los dos continentes y de la experiencia acumulada en los espacios de debate en los cuales ha participado el autor. Asimismo, el artículo no pretende reflejar en ningún momento una posición institucional del Observatorio, sino ofrecer solamente una visión subjetiva y personal. Dicha visión está sometida a diversas limitaciones de información y de comprensión del fenómeno emergente de la cooperación internacional entre gobiernos locales y no deja de ser fuertemente marcada por la perspectiva europea desde la cual nos situamos. Teniendo en cuenta estas deficiencias, el artículo se presenta simplemente como una primera aproximación, que puede servir de embrión para plantear en el futuro un verdadero balance de la CD UE-AL.

## 1.2. Bases conceptuales

En la manera de abordar el tema de la CD, se seguirán las orientaciones metodológicas comunes a los trabajos del Observatorio, que han identificado como objeto principal de análisis las relaciones de CD que dan lugar a una implicancia directa de las instituciones públicas subestatales y generan relaciones entre ellas.

Esta temática se sitúa en la confluencia de dos paradigmas, el de las relaciones internacionales –con la emergencia de los GL como

un nuevo actor en la escena internacional- y el de la cooperación al desarrollo, marcado principalmente, hasta ahora, por la idea de una transferencia del norte hacia el sur. Esta complejidad ha sido presentada y discutida en un artículo anterior y no volveremos sobre ella<sup>3</sup>.

Lo que sí queremos indicar, de manera sintética, es la estructura conceptual del presente artículo. Al intentar, como se ha dicho, situar la CD dentro de su contexto más general, se ve conveniente usar la secuencia lógica y la terminología que se resume a continuación:

La base de partida de la reflexión es la transformación del rol de los GL en la gobernanza y en el desarrollo, dentro de los espacios nacionales tradicionales.

Dicha transformación, junto con otros factores, determina la necesidad de una proyección internacional de dichos gobiernos, que llamaremos en este artículo: “acción internacional (o exterior) de los GL”.

Esta internacionalización genera en particular, entre otros aspectos, unas relaciones internacionales entre ciudades y regiones, que podemos denominar: “cooperación internacional de los GL” y que es una dinámica mundial, no condicionada en general por una visión norte-sur.

Dentro de esta cooperación internacional de los GL, entramos en el campo de la cooperación al desarrollo, cuando esta cooperación internacional desde lo local pone en relación GL del norte y del sur.

Además, se ha de tener en cuenta que la cooperación al desarrollo financiada desde los GL incluye otros aspectos, ya que puede abarcar actuaciones que no suponen una relación

directa entre GL del norte y del sur. En efecto, muchos de estos gobiernos han desarrollado otras modalidades de cooperación que consisten en financiar acciones de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), enviar ayuda humanitaria a poblaciones afectadas por catástrofes o hacer programas de sensibilización y educación al desarrollo para su propia ciudadanía. Todos estos elementos tienen cabida y deben contabilizarse cuando se pretende medir el esfuerzo financiero de los GL en el campo de la cooperación al desarrollo, ya que forman parte de la ayuda financiada por dichos gobiernos. En cambio, cuando nos interesamos en el fenómeno de la cooperación entre instituciones subestatales, sólo las acciones que implican directamente a los GL son objeto de estudio.

A efecto práctico, cuando utilicemos el término de CD en el resto del documento, nos referiremos a la cooperación directa entre ciudades y regiones de América Latina y Europa, lo que quiere decir que nos centraremos en un fenómeno que forma parte de la cooperación internacional entre ciudades y que representa al mismo tiempo una parte significativa –aunque probablemente minoritaria en términos de recursos- de la cooperación al desarrollo que mantienen los GL de las dos regiones.

## 1.3. Guión del artículo

Las observaciones anteriores muestran la pertinencia de empezar situando claramente, en el siguiente capítulo, algunos elementos básicos del entorno y del contexto político y estratégico que caracterizan la situación de los gobiernos locales en este período y los cambios profundos que se empiezan a manifestar en cuanto al rol y competencias de dichos gobiernos en el campo del desarrollo.

El tercer capítulo se centrará en el fenómeno general de la acción internacional de

los GL y en el fomento del municipalismo a escala global, y apuntará en particular los esfuerzos recientes de consolidación y estructuración de la representación internacional de los entes locales.

En el capítulo cuarto, y centrándonos esta vez en la cooperación internacional entre los GL de las dos regiones, se describirán, más concretamente, los cambios observados en las prácticas y modalidades de CD, poniendo de relieve la importancia y el carácter complejo, innovador y eminentemente dinámico de este fenómeno, así como las evoluciones que se perciben en su seno.

El capítulo siguiente, dedicado a la articulación de los actores públicos en el campo de la CD, mostrará cómo los gobiernos nacionales europeos y latinoamericanos se interesan de manera creciente en la CD y desarrollan, tanto en Europa como en AL, un gran abanico de actuaciones para potenciarla y canalizarla.

En el sexto capítulo del artículo, se abordará la cuestión de la articulación de la CD dentro del conjunto del sistema mundial de cooperación al desarrollo y veremos cómo este tema está estrechamente condicionado por el rol y la función que se reconocen a los GL y por el enfoque de cooperación que se pretende potenciar.

Finalmente y en conclusión, se presentarán de manera sintética los principales retos y ejes de debate mencionados a lo largo del trabajo.

## 2. Un contexto político y estratégico favorable a los GL

El contexto político de los últimos años ha sido marcado, en el campo que nos ocu-

2 | El artículo se apoya en particular en los documentos de la III Conferencia Anual, celebrada en mayo de 2008 y dedicada al tema de la coordinación de los GL entre ellos (artículo de E. Zapata) y de la coordinación de los GL con los demás actores públicos (artículos de Jean Bossuyt y Christian Freres).

3 | Jean-Pierre Malé: “Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos”, Documento de preparación de la Iª Conferencia Anual del Observatorio (Montevideo, 2006)





pa, por una serie de evoluciones favorables a una mayor afirmación y visibilización de los GL. Se ha logrado un cierto consenso internacional alrededor de la necesidad de poner en evidencia y potenciar más el rol de los GL en el desarrollo y la gobernabilidad y se han dado pasos importantes en esta dirección. Se pueden subrayar en particular los avances realizados en tres dimensiones esenciales, que representan los fundamentos o principios de base sobre los cuales toma apoyo la CD:

✓ *la afirmación de la autonomía local*

✓ *la descentralización del Estado y la transferencia de competencias y recursos a las administraciones subestatales, y*

✓ *el reconocimiento de los gobiernos locales y de su rol específico en el desarrollo.*

Recordemos que todo esto, además, se ha desarrollado en un contexto general de urbanización rápida que hace patente la importancia creciente de las ciudades como espacios de gestión de los problemas, necesidades y expectativas de la población, si tenemos en cuenta que el 50% de la población mundial vive ya en las ciudades y que, según Naciones Unidas (NNUU), el 90% del crecimiento demográfico mundial entre 2005 y 2030 tendrá lugar en las ciudades <sup>4</sup>.

Para completar este cuadro rápidamente esbozado, convendría apuntar que, últimamente, la existencia de una crisis financiera, económica y social de difícil pronóstico hace más neurálgica y decisiva la actuación de los gobiernos locales y regionales para garantizar la calidad de vida y la cohesión social a escala municipal, metropolitana y territorial.

4 | Esta dinámica es especialmente importante en América Latina, donde más del 70% de la población total vive en las ciudades.

5 | La definición de lo que se entiende por autonomía local se puede encontrar, por ejemplo, en el Informe sobre la Descentralización y la Democracia Locales en el Mundo, publicado por CGLU,

Todos estos elementos juegan, en el momento actual, a favor de una mayor toma de conciencia de la importancia creciente de los GL y generan una tendencia favorable al afianzamiento y fortalecimiento de los GL. Detengámonos un instante, a continuación, sobre algunos de los aspectos que han sido mencionados, para examinar qué avances se han registrado durante el período 2005-2009.

### 2.1. Un principio de base: la autonomía local

En lo que se refiere a la autonomía local<sup>5</sup>, se han hecho pasos significativos para reconocer, a nivel bi-regional y mundial, este principio esencial, que estaba ya establecido y desarrollado desde 1985 en la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por 45 Estados. La voluntad de afirmar la necesidad de la autonomía local también en el continente latinoamericano ha llevado a los asistentes al III Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales -celebrado en septiembre de 2008- a discutir el proyecto de Carta Iberoamericana de Autonomía Local.

En paralelo, al nivel mundial, la organización mundial de gobiernos locales: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) ha iniciado la elaboración de una Carta Mundial de la Autonomía Local que, de aprobarse, situaría efectivamente el principio de autonomía local como un punto central de los modelos de gobernabilidad democrática a escala de todo el planeta.

La importancia que se concede al tema de la autonomía local en los foros e instituciones internacionales mencionados permite esperar que estos avances en el plano formal y declara-

tivo irán acompañados de progresos efectivos en el terreno, en los próximos años.

### 2.2. La descentralización del Estado: objetivo afirmado, progresos lentos

Por lo que se refiere a la descentralización del Estado, que lógicamente debería acompañar y promover a la vez el reconocimiento de la autonomía local, se puede decir también que el contexto institucional y político, en los últimos años, ha sido en general favorable a reconocer la necesidad de una mayor transferencia de competencias (y, a veces, de recursos), desde los Estados centrales hacia las administraciones subestatales.

En Europa, durante el período 2005-2009, la valoración positiva atribuida tradicionalmente en esta región a la descentralización no se ha desmentido y una cierta dinámica en esta dirección ha seguido manifestándose, como por ejemplo en España donde se han renegociado los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas creadas después de la transición democrática que puso fin al régimen franquista y se está pactando en la actualidad la traducción financiera de los acuerdos tomados.

Asimismo, la asignatura pendiente en casi todos los países europeos sigue siendo la descentralización “de segundo nivel”, es decir, desde las regiones hacia los municipios, ya que la distribución de los recursos públicos entre los diferentes niveles de la Administración sigue marcada por un notable desequilibrio y la escasez crónica de los recursos municipales.

Todo y así, se puede afirmar que la situación de la descentralización en Europa, aún siendo muy variable de un país a otro, está en general más avanzada que en la región latinoamericana. En la actualidad, la poca autonomía local y la falta de descentralización en muchos países de esta región constituyen unos de los principales obstáculos al desarrollo de la CD.

Efectivamente, en América Latina, el punto de partida está más atrasado -sobre todo en los países de la región que no tienen una estructura federal. El Primer Informe sobre la Descentralización y la Democracia Local en el Mundo, elaborado por CGLU y publicado en 2008 (conocido como Informe GOLD), constata que: “pese a los avances de la descentralización, América Latina es aún un continente con un alto nivel de centralización política y económica, un exacerbado fenómeno de concentración metropolitana e inmensas disparidades sociales y territoriales”.

Según Carla Cors<sup>6</sup>: “..los países latinoamericanos suelen compartir un modelo de Estado fuertemente centralizado..../..que ha comportado un nivel muy débil y frágil de autonomía local que se manifiesta por la carencia de recursos para ejercer las funciones asignadas, la dependencia económica y financiera del gobierno central, la falta de carrera de función pública e incluso, en algunos casos y hasta hace muy poco, la no existencia de elecciones locales<sup>7</sup>. A pesar de esta debilidad, los procesos de democratización desarrollados a partir de los años ochenta en la mayoría de los países del continente, han supuesto cambios orientados hacia un mayor fortalecimiento de la autonomía y una mejora de la gobernabilidad local<sup>8</sup>.”

6 | Carla Cors, memoria técnica para la Diputació de Barcelona, 2008 (no publicada)

7 | Véase por ejemplo el informe. “Balance de las políticas de descentralización en América latina », publicado por la Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, MAEE, Francia 2007

8 | Si bien en el año 1980 sólo tres países contaban con municipalidades democráticamente elegidas, actualmente todas las naciones tienen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. El gasto descentralizado, en promedio continental, ha pasado del 11,6% del año 1980 al 18,8% entre los años 2002 | 2005.



En esta misma línea, el informe GOLD, citado más arriba, afirma que: “las experiencias descentralizadoras relanzan el debate sobre la importancia del desarrollo local como condición de un desarrollo nacional sustentable y socialmente equitativo. Se enfatiza el tema del buen gobierno local, entendido éste como forma de autogobierno territorial basado en redes participativas de actores locales, alianzas público-privadas y en la movilización de recursos territoriales propios para activar los procesos endógenos de desarrollo” (p.111)

De estas observaciones se deduce que ha habido, como mínimo, en los años recientes una reafirmación del tema de la descentralización en la agenda latinoamericana. Una prueba de ello sería, por ejemplo, la celebración periódica de las Conferencias Centroamericanas por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) que reúnen cada año, desde el año 2002, a representantes de los gobiernos nacionales, de los GL y de la sociedad civil alrededor de estos temas, la VIII Conferencia se celebró en mayo de 2009 en Antigua (Guatemala).

Todo y así, la situación en América Latina no deja de ser bastante fluida e inestable en el campo de la descentralización, ya que ciertos cambios políticos a nivel de los Estados latinoamericanos pueden generar una tendencia a la recentralización, o tensiones importantes alrededor del grado deseable de descentralización, como por ejemplo actualmente en Venezuela o Bolivia.

Con todos estos matices, se puede decir que el contexto general al inicio del siglo XXI apuntaba hacia una mejora progresiva del marco legal e institucional para tener más en cuenta la dimensión local y hacer posible un mejor ejercicio del poder local, y esto ha favorecido la

consecución de avances importantes en el reconocimiento del rol de los GL, como se puede constatar a continuación.

### 2.3. Hacia un mayor reconocimiento de la función y especificidad de los GL en el desarrollo nacional

Un factor determinante para el desarrollo de la CD es, sin duda, el grado de reconocimiento de los gobiernos locales así como la comprensión y aceptación, por parte de los gobiernos nacionales (GN) y organismos internacionales (OI), de su papel específico en el desarrollo. En el ámbito euro-latinoamericano, los últimos años han sido marcados por la realización de pasos decisivos en este sentido y parece que esta dinámica está en pleno auge, especialmente en Europa. El reconocimiento que mencionamos aquí concierne a la actuación de los GL dentro de cada espacio nacional, es decir, independientemente de toda actividad o proyección internacional. Se pueden distinguir aquí dos niveles, que tienen una implicación distinta:

Un primer nivel es el reconocimiento del importante papel de los GL como ejecutores de políticas públicas.

Se puede afirmar que, en el período considerado, se ha hecho visible más que nunca el papel de los GL en la gestión de los asuntos locales y en las políticas urbanas, pero también en el desarrollo económico, la vertebración territorial y la cohesión social a escala local. Naciones Unidas, por ejemplo, afirma que el 80% de la puesta en aplicación de los Objetivos del Milenio (ODM) depende de las administraciones locales o regionales, lo cual da una idea del peso que tienen las políticas públicas locales en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos<sup>9</sup>.

9| Otro indicador del mismo tipo, esta vez en el ámbito europeo, es que más del 70% de la legislación comunitaria se aplica a escala local y regional

De hecho, se ha tendido a reconocer más claramente la importancia de la gobernanza local y a situarla como una de las piezas clave de la gobernanza democrática general. Así, después de una etapa en la cual los organismos internacionales habían puesto el énfasis en la “buena gobernanza” del ámbito estatal, dichas instituciones han reconocido recientemente que la gobernanza no es una cuestión simplemente de gobiernos nacionales, sino que se conjuga en primer lugar a escala local y que la articulación de los actores de ámbito nacional y de ámbito local es fundamental.

Este primer nivel de reconocimiento es importante y necesario, pero no suficiente para que los GL puedan incidir en las políticas nacionales y regionales.

Un segundo nivel –que se deriva inmediatamente del anterior– es el reconocimiento de los GL como actores políticos que deben ser asociados de pleno derecho a la elaboración y aplicación de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, así como a las políticas de integración regional.

Efectivamente, el reconocimiento de la importancia del nivel local debería ir acompañado de una mayor participación de los GL en las políticas nacionales de desarrollo. En este campo, los progresos en los años recientes han sido lentos y los Estados centrales no han sido muy proclives a promover una concertación real con las administraciones subestatales. La participación de los GL y regionales en los procesos y políticas de ámbito nacional es aún poco desarrollada, y además muy variable de

un país a otro. A escala regional, la tendencia al reconocimiento de los GL se manifiesta de manera muy lenta y se limita muchas veces a aspectos formales. Como botón de muestra, se puede recordar cómo los GL han sido asociados a las políticas de integración regional:

✓ *En el ámbito europeo, la creación del Comité de las Regiones en el año 1994 ha establecido la forma institucionalizada de esta concertación. El Comité tiene formalmente un papel consultivo para determinadas cuestiones<sup>10</sup>, pero intenta ir más allá y transformarse en un espacio generador de opinión y en un medio de presión a favor de los GL, como se ha manifestado hace poco con la publicación del dictamen sobre: “La CD en la reforma de la política de desarrollo de la UE” (2006), que ha precedido la resolución del Parlamento Europeo sobre: “Las entidades locales y la cooperación al desarrollo” (2007)<sup>11</sup>. A pesar de estas iniciativas y como lo señala Agustí Fernández de Losada, “la capacidad de incidencia de este organismo consultivo en las políticas de la UE sigue siendo muy escasa”.<sup>12</sup> Asimismo, en 2004, la Comisión ha lanzado un proceso de “diálogos estructurados” con las asociaciones de gobiernos locales y regionales que conlleva un aumento del grado de participación de los GL en las políticas de la UE. Desde entonces y hasta finales de 2008 se han desarrollado nueve diálogos temáticos de este tipo.*

*Así, se puede decir que Europa sigue avanzando poco a poco hacia un sistema que permita una mayor participación de los*

10 | Los cinco ámbitos donde la consulta al Comité de las Regiones es obligatoria son los siguientes: cohesión económica y social, redes de infraestructura transeuropea, salud, educación y cultura.

11 | Dictamen publicado en el Diario Oficial de la UE del 16 de mayo de 2006 (Informe Soulabaille) y Resolución del Parlamento Europeo del 15 de marzo de 2007 (Informe Schapira)

12 | Véase el artículo de Agustí Fernández de Losada: “La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea”, en el Anuario de la CD UE-AL 2005, publicado el año 2006.



*gobiernos subestatales, aunque conviene reconocer al mismo tiempo que hay todavía mucho que hacer para que la voz de los GL se haga oír en la elaboración y puesta en práctica de las políticas generales de la UE.*

✓ *En América Latina, se ha de tener presente que el vigor del proceso de integración regional no es comparable con el que se ha dado en la UE. La participación institucionalizada de los GL dentro de las estructuras de integración regional que se ha aplicado en Europa mediante el Comité de las Regiones ha tenido su pendiente en la región del Cono Sur, con la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (Este organismo se creó formalmente en 2004 pero empezó a ser operativo solamente a partir del año 2007). Se progresa por lo tanto hacia una mayor implicación de los GL en las estrategias de integración regional, en particular en la subregión del Cono Sur, como resultado de la presión que realiza la red Mercociudades para que en el MERCOSUR se tenga en cuenta la dimensión local<sup>13</sup>.*

Estos ejemplos muestran la dificultad, para los GL, de ser considerados por los gobiernos nacionales como socios y partners en el conjunto de sus políticas de desarrollo. De aquí la insistencia de los OI (PNUD, Banco Mundial, etc.) en el “enfoque territorial del desarrollo” y el acento puesto en la gobernanza “multi-actores” y “multi-niveles”. Este discurso se está difundiendo en los últimos años, aunque se ha de reconocer que este tema está más afirmado desde los OI que desde los gobiernos nacionales, que son naturalmente más reticentes a perder cuotas de poder en beneficio de las regiones y municipios.

13 | También hay que citar el trabajo de la Red Andina de Ciudades en la zona andina.

### 3. La acción internacional de los GL y el fomento del municipalismo: unos procesos complejos en vías de estructuración y consolidación

El contexto que hemos descrito -caracterizado por un cierto afianzamiento de la autonomía local, una tendencia favorable a la descentralización y, sobre todo, un mayor reconocimiento del rol específico de los GL en el desarrollo a escala nacional- ha ofrecido durante el período considerado un marco general favorable al despliegue de la acción internacional de los GL y al fomento del municipalismo a escala mundial.

Estos dos procesos, muy ligados entre sí, se han ido consolidando de manera visible y rápida a lo largo de los últimos años. Los GL han desarrollado una importante actividad orientada a reforzar y estructurar su dimensión internacional, tanto a nivel político y de representación como a nivel de contenido técnico, sin olvidar la construcción progresiva de instrumentos de investigación, estudio y análisis y la creación de centros de servicios y recursos capaces de dar apoyo al fenómeno de internacionalización de los GL.

En paralelo, se ha ido reconociendo progresivamente, desde los gobiernos nacionales y OI, la legitimidad e importancia de los GL como actores internacionales. Podemos repasar brevemente los principales resultados obtenidos en estos diferentes campos en el período reciente, empezando precisamente por el último aspecto que hemos mencionado:

#### 3.1. El reconocimiento de los GL como actores internacionales

El fenómeno emergente de la acción internacional de los GL, que ha sido descrito am-

pliamente en múltiples publicaciones, provoca y exige al mismo tiempo el reconocimiento de los GL como actores internacionales legítimos.

No hay que olvidar que, hasta hace muy poco, la actividad internacional estaba considerada como una competencia exclusiva del Estado central. La evolución en este campo ha sido muy intensa y rápida en las dos últimas décadas y esto obedece a la necesidad de dar cobertura legal a una situación de hecho, ya que los GL no han dudado en desarrollar una intensa actividad internacional, aún cuando no tenían competencias formales al respecto. Para tener en cuenta esta realidad, los marcos legales se han tenido que flexibilizar y los gobiernos nacionales -a veces sin mucho entusiasmo- han tenido que reconocer la CD y, de manera más amplia, lo que se ha llamado la “acción internacional de los GL”.

Los motivos de los gobiernos nacionales europeos para dar soporte a las actividades internacionales de sus ciudades y regiones han sido analizados detalladamente por Jean Bossuyt en su artículo: “Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los Estados-miembros de la Unión Europea y la Comisión europea: un análisis comparativo”<sup>14</sup>. Desde la perspectiva de los Estados nacionales, la CD se ve a menudo como un complemento o un refuerzo de la diplomacia tradicional de Estado a Estado o como un medio de influencia y penetración económica, social, política o cultural en determinados países.

Así, los países europeos han ido superado sus reticencias iniciales a aceptar que las administraciones descentralizadas tuvieran un

protagonismo en la escena internacional y en la cooperación<sup>15</sup>.

Este tipo de reconocimiento pasa necesariamente por una transformación del marco legislativo y un cambio paulatino en los marcos jurídicos nacionales para que reconozcan la legitimidad de la acción internacional de los GL. En este campo, los progresos decisivos se han realizado anteriormente al período considerado en este artículo en muchos países europeos, con fechas clave en las cuales se dan pasos importantes en el reconocimiento y legitimación de la CD: Italia (1987), Francia (1992), España (2002), pero el proceso -que es siempre objeto de negociación, avances y retrocesos- no está acabado y se puede constatar que se sigue desarrollando en el período examinado, lo que determina unos nuevos cambios en el marco legal, como por ejemplo en Francia con la adopción en enero de 2007 de la proposición de ley sobre la acción exterior de las colectividades territoriales.

Asimismo, los avances más llamativos no se sitúan dentro del entramado jurídico y no corresponden a cambios en el marco competencial y legal, sino que se manifiestan en el reconocimiento efectivo de los GL como actores que deben estar asociados a la construcción y ejecución de las políticas internacionales.

En este campo, los GL han sido especialmente activos en el período 2005-2009, y han presionado de manera insistente para estar presentes en los espacios de concertación tradicionalmente reservados a los gobiernos nacionales. Un buen ejemplo de ello es el intento de los GL de hacer oír su voz en las

14 | Publicado en el Anuario de la CD UE-AL 2007

15 | Esto se ha traducido por ejemplo, en Francia, en la creación en 1992 de un órgano especializado dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) y, en Italia, en la creación del Osservatorio Interregionale Cooperazione Sviluppo (OICS) en 1991.

Cumbres Eurolatinoamericanas de Jefes de Estado. Para ello, se ha celebrado en París, en el mes de noviembre de 2007, el Primer Foro de Autoridades Locales UE-AL<sup>16</sup> que se ha centrado en las políticas locales de apoyo a la cohesión social.

Con un propósito similar, en el ámbito iberoamericano, se han celebrado ya tres Foros Iberoamericanos de GL. Los temas abordados han sido las políticas públicas locales que dan respuesta, respectivamente, a las migraciones (Montevideo, 2006), a la cohesión social (Valparaíso, 2007) y a los problemas de la juventud (El Salvador, 2008).

Esta dinámica también se ha extendido a espacios regionales más pequeños, como en el caso del Primer Foro de Autoridades Locales de Centro América (FALCA) celebrado en 2008 en El Salvador y que planteó los temas del desarrollo territorial, de la autonomía local y de la integración centroamericana.

La irrupción de los GL, de manera prácticamente simultánea, en todos estos nuevos espacios es bastante llamativa y demuestra la pujanza del fenómeno de internacionalización de dichos gobiernos. Asimismo, se puede deplorar que estos eventos destinados a marcar la presencia de los actores locales quizás no hayan tenido aún toda la resonancia que se podía esperar, y que la voz de los GL siga siendo frenada o silenciada. La declaración del Foro de Autoridades Locales UE-AL, por ejemplo, no ha figurado oficialmente dentro de los documentos finales de la Conferencia de Jefes de Gobierno. Se trata

por tanto de un reconocimiento lento y difícil, aunque probablemente irreversible.

De la misma manera, los GL han presionado para estar presentes y tener voz en los organismos internacionales. Dichos organismos han ido reconociendo progresivamente la importancia de los GL y algunos de ellos, como UN-Habitat, les han otorgado un papel consultivo en el seno de sus instancias, mediante la creación en el año 2000, del Comité Asesor de los Gobiernos Locales ante la ONU (UNACLA)<sup>17</sup>, como el primer órgano consultivo formal del sistema de la ONU. Este comité, constituido por un grupo de alcaldes y representantes de asociaciones municipales, asesora la institución y emite dictámenes en referencia a temas de su competencia<sup>18</sup>.

### 3.2. Fortalecimiento político: la representación de los GL y la interlocución con otros actores

El reconocimiento y visibilización de los GL en la escena internacional hacen cada vez más indispensable una mayor estructuración institucional, política y técnica del movimiento de ciudades y regiones. Se ha percibido esta necesidad desde hace muchos años, pero la situación reciente ha acelerado la dinámica existente.

#### 3.2.1. Unificación de la representación formal de los GL

Como elemento central de fortalecimiento político e interlocución con otros actores, los GL han conseguido dotarse de una única estructura legitimada para representar

sus intereses y hacer oír su voz en los foros internacionales existentes. La unificación formal de las dos plataformas de GL que existían a principios de los años 2000 Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), junto a la constitución de CGLU (a la cual se ha adherido también la red Metrópolis) como plataforma única representando a los gobiernos locales es un acontecimiento anterior al período que consideramos pero muy reciente (2004) y que empieza solamente a dar sus frutos.

De hecho, el período 2005-2009 ha sido marcado por el despliegue progresivo de la institución y su vertebración, tanto a nivel geográfico, como temático. La representación de los gobiernos locales se ha construido en base a una pirámide de representación que incluye las asociaciones nacionales de municipios y sus agrupaciones regionales como el Consejo de las Comunas y Regiones de Europa (CCRE) o la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA). Es el conjunto de estas instituciones que componen CGLU, lo cual indica que su fuerza real depende en gran parte de la consolidación de las asociaciones nacionales y del rol efectivo que son capaces de jugar dichas instituciones.

#### 3.2.2. Consolidación de las asociaciones de municipios

La mejora de las capacidades técnicas y estratégicas de las asociaciones de municipios ha pasado a ser uno de los ejes de la consolidación progresiva del municipalismo a escala mundial. A iniciativa de las asociaciones de municipios del Norte de Europa, se ha creado dentro de CGLU un grupo de trabajo, animado por la Asociación Holandesa de Municipios (VNG-Internacional), que se plantea el fortalecimiento de las asociaciones y la coopera-

ción internacional entre asociaciones europeas y de los países del sur. A título experimental se han seleccionado tres países (entre los cuales figura Nicaragua) para empezar a coordinar las actuaciones de los municipios y regiones de las asociaciones europeas que participan en este grupo de trabajo.

#### 3.2.3. Retos actuales

Los progresos realizados en el campo de la representación política y estratégica de los GL no deben disimular las dificultades inherentes a un tal proceso, que son de diversos tipos:

En primer lugar, se está enfrentando el reto de lograr construir una representatividad real, más allá de la formal. En efecto, una estructura de representación de creación reciente como CGLU se ha de ganar el reconocimiento como representación efectiva de los GL. Esta batalla no está nunca definitivamente ganada y los múltiples factores diferenciales que existen en un colectivo tan amplio como el de los GL pueden desembocar fácilmente en elementos o riesgos de fragmentación. Un ejemplo claro y de fecha reciente es la creación del Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR) en 2007, a través del cual las regiones promotoras se proponen tener una representación específica, diferenciada de la de los municipios. Si esta nueva institución prospera, CGLU se puede encontrar limitada a representar únicamente el “movimiento” municipalista y no el conjunto de los gobiernos subestatales.

Ligado con el punto anterior, se plantea la dificultad de combinar adecuadamente los diferentes niveles y espacios de representación que se ofrecen a los GL, a medida que las instituciones y organismos nacionales o multilaterales buscan la manera de articularse con los GL. Hemos asistido a la creación de una serie de espacios de concertación ad hoc en

16 | Conviene señalar que, en este caso, la iniciativa surgió del Gobierno francés y que el Foro se organizó con la participación de los gobiernos nacionales de Italia, España y Portugal, con la colaboración técnica del Observatorio de la CD UE-AL.

17 | United Nations Advisory Committee of Local Authorities

18 | Además, los OI dan a los GL una atención especial en su agenda, como en el caso de UN-Habitat, que se celebró en Quito (Ecuador), en julio de 2008, una Conferencia Iberoamericana sobre descentralización y fortalecimiento de los entes locales en Iberoamérica.





los cuales se vuelve a plantear regularmente el tema de quién representa realmente y de manera concreta y operativa a los GL. En dichos casos, se suelen encontrar soluciones pragmáticas y a veces híbridas, que combinan, para cada espacio, la presencia de ciertos GL fuertemente implicados en el tema específico con la presencia más política o simbólica de un representante de la organización mundial o, como mínimo, con el aval de dicha institución.

Este fenómeno se ha dado en diversas ocasiones durante el período considerado, por ejemplo en ocasión de la creación de la Plataforma Europea de Autoridades Locales y Regionales por el Desarrollo, apoyada por la UE, en el marco del Programa europeo “Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo”, por un período de 2 años a partir de enero de 2009. La composición de esta Plataforma, creada expresamente en el marco de este Programa europeo agrupa un conglomerado de gobiernos locales (ciudades y regiones concretas), redes de ciudades y regiones y órganos de representación (CGLU, CCRE)

La maduración progresiva de las instituciones permitirá encontrar probablemente fórmulas realistas y adaptadas a la complejidad del fenómeno, manteniendo un equilibrio dinámico entre lo que supondría un cierto riesgo de fragmentación o multiplicación de la representación de los GL y lo que sería una representación demasiado piramidal o jerárquica, teniendo en cuenta siempre la gran diversidad y autonomía que caracterizan a los GL.

### 3.2.4. La aportación específica de los GL

Otro aspecto fundamental relacionado con el tema de la representación es el contenido de la aportación específica que pueden ha-

cer los GL en espacios de esta naturaleza, más allá de la simple satisfacción de ver reconocida y legitimada su participación.

En efecto, estos diferentes niveles de reconocimiento se traducen por la presencia de alcaldes en determinados foros, espacios, comités, etc.. Pero la pregunta central es la de saber qué tienen en común los GL y qué pueden afirmar o defender sus “representantes”. Hay, en efecto, una dificultad real a hacer emerger consensos o posiciones comunes dentro de un colectivo tan disperso y diverso, que no tiene todavía tradición o cultura de concertación y que presenta en cambio mucha heterogeneidad política e ideológica. Asimismo, lo que sí comparte es una agenda de temas prioritarios ligada con la responsabilidad de los GL en la gestión de los asuntos locales y con los nuevos desafíos a los cuales ha tenido que hacer frente la institución local, aún cuando no tenía competencias formales ni recursos suficientes.

En consecuencia, la irrupción de los GL en estos foros debería crear la posibilidad de influir en agendas nacionales e internacionales y situar en primera línea política los temas de preocupación de los responsables locales que se enfrentan a los problemas más básicos de la población: empleo, vivienda, transporte urbano, escolarización, convivencia, etc. No se trataría por tanto de una presión política en el sentido tradicional de la palabra, dirigida a favorecer una opción partidista o un cierto enfoque político e ideológico, sino de afirmar “la política de la vida cotidiana” como uno de los ejes centrales de las políticas generales.

En el período actual, uno de los roles más importantes que podría jugar CGLU, además de exigir que los GL estén representados -a través de ella- en los principales foros existentes, es posiblemente el de generar un discurso común y dotar de contenido

a la expresión de los GL en dichos espacios. Este punto merece unas observaciones específicas.

### 3.3. Fortalecimiento técnico: investigación y construcción de un “discurso” común

El período que consideramos ha sido marcado por un gran paso adelante en la consolidación y extensión del conocimiento sobre la acción exterior de los GL y la CD, en el análisis de estos fenómenos y en la construcción de un cierto discurso común capaz de dar una mayor coherencia y consistencia a la voz de los GL en los diferentes espacios donde se empieza a expresar públicamente.

Este avance muy sensible es la resultante de las actuaciones de diferentes actores, entre los cuales cabe destacar la propia CGLU, ciertas asociaciones nacionales de municipios, los observatorios especializados, ciertos centros de investigación o espacios académicos y numerosos expertos y especialistas de ambas regiones. Cada uno está aportando su contribución a la elaboración progresiva de un saber colectivo que es al mismo tiempo un elemento de transformación y mejora del fenómeno estudiado.

#### 3.3.1. Progresos en la investigación y elaboración de contenidos

Sin extendernos demasiado, podemos dar algunos ejemplos que nos parecen significativos de la dinámica que se ha generado en torno a la investigación y elaboración de contenidos relacionados con la CD. Entre otros elementos, se pueden destacar:

- *los progresos realizados por la comisión de CD de CGLU, que ha lanzado en particular*

<sup>19]</sup> Como por ejemplo: Gildo Baraldi, Jean Bossuyt, Alberto Enríquez, Christian Freres, Víctor Godínez, Bernard Husson, María del Huerto Romero, Bea Sanz, Eugène Zapata y muchos otros expertos destacados.

*una reflexión colectiva para la redacción de una Carta Mundial de la CD;*

- *las aportaciones al debate de las asociaciones nacionales de ciudades, como por ejemplo Cités-Unies-France (en su seminario: “La CD change-t-elle de sens?”, celebrado en 2006) o la Asociación de Municipios Flamencos (con la redacción de un manual sobre la CD);*
- *las contribuciones conceptuales del Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo (OICS) y del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (destacando los 3 anuarios, los 6 estudios y los 2 manuales ya publicados por el Observatorio);*
- *los trabajos de investigación de instituciones como el Centro de Studi di Politica Internazionale (CESPI) o ECDPM, de centros de recursos como el CIEDEL y de consultoras como VNG- International o Coop-Des Conseil;*
- *la movilización, alrededor de estos diferentes trabajos y estudios, de decenas de expertos en Europa y América Latina<sup>19</sup>;*
- *las conferencias internacionales dedicadas exclusivamente a la CD, como las tres conferencias anuales del OCD, dedicadas respectivamente a la delimitación del concepto de CD, a los modelos de cooperación desarrollados por los GL y a la articulación de los actores públicos (locales, nacionales y multilaterales) en torno a la CD, o también*
- *la apertura de líneas de docencia universitaria sobre la CD (como módulos especializados en el seno de masters más generales sobre cooperación) y de premios de investigación especializados en este tema.*

A una escala mundial que supera el marco geográfico bi-regional UE-AL, cabe mencionar también la iniciativa lanzada desde tres

GL franceses, con la colaboración del gobierno francés y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la participación del OCD de crear un instituto de investigación y formación a escala mundial sobre la acción internacional de los GL. Este instituto, el IDHIL, ha realizado ya una serie de reuniones preparatorias y seminarios en Grenoble, Barcelona, Uagadugú y Dakar y está preparando una reunión semejante en AL.

Todos estos elementos contribuyen de manera decisiva en la consolidación técnica y conceptual del campo de la CD -que es tan necesaria como su consolidación político-institucional- y en la creación del embrión de una comunidad de expertos e investigadores dedicados al estudio teórico y práctico de la CD<sup>20</sup>.

### 3.3.2. Avances en la formación

Paralelamente a la construcción de estos instrumentos de fortalecimiento y consolidación de la investigación, conviene poner énfasis en los avances realizados en el campo de la formación, que han permitido al mismo tiempo hacer emerger por primera vez la importancia de la demanda de los actores europeos y latinoamericanos y la brecha que persiste entre oferta y demanda de formación en este campo.

A título ilustrativo, el lanzamiento del curso on line de especialista en CD por parte del OCD ha sido una prueba irrefutable de la necesidad que resienten las administraciones locales de fortalecer sus bases técnicas y metodológicas. Ciertas ediciones del curso han tenido un número de solicitudes 9 veces superior a la capacidad del curso (450 solicitudes

para 50 plazas), a pesar de que se haya restringido el número de candidatos a 1 sola persona por institución.

Esta necesidad insuficientemente cubierta de formación general y conceptual en cooperación descentralizada, que se ha revelado a través de esta intervención, se debe al carácter muy reciente del fenómeno y al hecho de que no ha generado todavía, en el mundo académico, el espacio de docencia e investigación que se merece.

Asimismo, cabe subrayar que existen otros centros que, en otros idiomas, desarrollan actividades formativas de carácter general sobre la CD, como por ejemplo el OICS y el CESPI en Italia que han creado conjuntamente un espacio y un conjunto de materiales formativos: “La Piazza della Cooperazione” (2005), destinado principalmente a las regiones italianas<sup>21</sup>.

## 4. Una cooperación descentralizada pública muy dinámica, con contenidos y prácticas en plena evolución

Llegados a este punto, debemos ahora centrarnos, más concretamente, en la actividad de cooperación internacional entre entes subestatales que han desarrollado los municipios y regiones, como parte principal y más conocida de su acción exterior. Nos limitaremos en este capítulo a una visión sintética, teniendo en cuenta que esta problemática ha sido desarrollada de manera más amplia en el artículo del Anuario 2007 de la CD UE-AL: “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la CD pública”.

### 4.1. El dinamismo de la CD

El fenómeno de la cooperación internacional entre ciudades y regiones se ha ido desarrollando y desplegando en los últimos años. La primera cosa que ha quedado de manifiesto en el período muy reciente es que la cooperación descentralizada es un fenómeno muy amplio, que toca una multiplicidad de gobiernos locales y se extiende progresivamente hasta convertirse en una práctica casi generalizada de los municipios, si exceptuamos los que, por su reducida dimensión, no pueden o no quieren dar el paso hacia una acción internacional.

Así por ejemplo, Cités-Unies-France indica que el 80% de los municipios franceses de más de 5.000 habitantes realizan acciones de cooperación internacional. No disponemos de estadísticas precisas al respecto para comparar con otros países, pero datos parecidos aparecen en ciertas encuestas realizadas a escala nacional o regional, como por ejemplo en Cataluña donde, según los datos más recientes recogidos por el Fons Català de Cooperació y Desenvolupament<sup>22</sup>, cerca del 75% de los municipios de la región de más de 25.000 habitantes participaban en acciones de cooperación. A partir de estos indicadores, se puede afirmar que la cooperación internacional ya forma parte del campo de actuación de los GL, aunque el marco legal nacional no siempre la reconozca explícitamente como una competencia de las administraciones subestatales.

Convendría averiguar si esta evolución general de la CD se ha traducido, más específicamente, en un crecimiento de la CD bi-regional entre la Unión Europea y América Latina. Sabemos, a través de los trabajos de recogida de datos e investigación del Observatorio, que cerca de 2.200 GL de la UE y de AL están in-

volucrados en relaciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región) o participan activamente en redes cuyas actividades están basadas en características semejantes, intereses comunes o temáticas prioritarias compartidas. Desgraciadamente, no disponemos de datos fiables sobre la evolución en el tiempo de este fenómeno. Solamente algunos indicadores permiten avanzar que la dinámica de cooperación municipal se ha mantenido o incluso se ha incrementado durante el período más reciente, como mínimo hasta el año 2008, que marca el final de las dos primeras fases del programa URB-AL.

Debido a la importancia que ha tenido este programa en el fenómeno que nos ocupa, habrá que comprobar si la tercera fase del mismo, iniciada en 2009, generará o no un cambio en la tendencia de crecimiento de la CD entre la UE y AL. Se sabe en efecto que las dos primeras fases del Programa, que daban soporte a las redes temáticas de gobiernos locales, han sido un elemento decisivo en la dinamización de la CD bi-regional desde 1995, al incentivar la participación de muchas administraciones locales que no habían tenido experiencias anteriores de cooperación.

No es seguro que la tercera fase, focalizada en 20 grandes proyectos de cohesión social a escala local, tenga el mismo efecto sobre el fenómeno de CD y es posible que el fin de la financiación europea suponga una cierta desaceleración de la CD. Asimismo, es posible que otros elementos tomen el relevo de URB-AL, como elementos dinamizadores de dicha cooperación entre Europa y América Latina, como por ejemplo los diferentes programas nacionales (Francia, Italia, España, etc.) que se han iniciado y que se examinarán a continuación, o la propia dinámica autónoma de los GL de ambas regiones.

<sup>20</sup> | A título ilustrativo, solo para las publicaciones y acciones de formación del OCD, han trabajado más de 60 autores procedentes de Europa y América Latina, en una proporción similar.

<sup>21</sup> | Se debe recordar también que muchos centros de recursos y de servicios ofrecen formación de carácter más técnico en temas concretos de CD -especialmente en lengua francesa- como por ejemplo el CIEDEL, el CERCOOP, etc.

<sup>22</sup> | El FCCD realiza encuestas detalladas cada tres años. Los últimos datos publicados son del año 2003





Lo más problemático, probablemente, es la finalización de la financiación establecida para el mantenimiento de redes y el lanzamiento de proyectos comunes. Hace falta ver cuántas de las 13 redes temáticas se podrán mantener sin subvenciones comunitarias y qué tipo de actividades podrán garantizar dichas redes sin apoyo financiero de la Comisión. El cierre de estos espacios de intercambio y contacto entre GL sería una gran pérdida para la CD, ya que estas redes por un lado han sido muchas veces una puerta de entrada a la cooperación para muchas ciudades pequeñas y medianas que no habían tenido actividades de cooperación anteriormente, por el otro han difundido una cultura y una experiencia de trabajo horizontal en redes entre los GL de ambas regiones y han generado proyectos comunes que encontraban una financiación dentro del programa.

Más allá de lo que ocurrirá a las redes URB-AL, la pregunta más importante es la de saber si las redes tienen futuro o no, como modalidades de cooperación, en ausencia de mecanismos de soporte financiero para su funcionamiento. En otros términos, será estratégico, en los años que vienen, poder determinar las condiciones para que un gobierno local se haga cargo del lanzamiento y animación de una red y detectar si se crean o no nuevas redes a partir de la propia iniciativa de los GL, independientemente de los programas nacionales o internacionales de apoyo a la CD.

#### 4.2. La transformación del tipo de relaciones y de su contenido

Más importante quizás que el número de gobiernos locales implicados en la CD UE-AL resulta ser la evolución de los contenidos y prácticas de dicha cooperación.

Aquí también hemos de tomar precauciones porque no disponemos de observaciones ni de indicadores cuantitativos sobre la

transformación de los modelos de cooperación en vigor. Sólo podemos detectar de manera cualitativa, a partir de los trabajos y actividades del Observatorio, algunas líneas de tendencia o temas innovadores que aparecen en la realidad y en los debates de la CD, entre las cuales destacan las siguientes:

- **Puesta en cuestión progresiva del contenido asistencial de la cooperación local**

El punto de partida de la cooperación local es, a menudo, la voluntad de expresar, desde el mundo local, la solidaridad -con raíz política o de carácter humanitario- y esto se suele manifestar a través de una transferencia material o financiera del norte hacia el sur. Esta perspectiva, que podemos llamar “asistencial” y que es por naturaleza unidireccional y asimétrica, es todavía la perspectiva dominante, que impregna tanto la cooperación indirecta (vía ONGD) como la cooperación directa que los municipios canalizan a través de hermanamientos u otras fórmulas.

En este contexto, el municipio del norte se preocupa esencialmente de justificar su ayuda en base a necesidades no cubiertas de la población del sur o a deficiencias de infraestructuras básicas del municipio “receptor”, mientras que éste visualiza la cooperación esencialmente como una fuente de recursos que puede paliar la situación de grupos vulnerables o compensar parcialmente la escasez de sus finanzas locales. Estas “representaciones” de lo que significa la cooperación se corresponden y son, de alguna manera, simétricas.

Un hecho muy destacable en la evolución reciente de la CD entre la UE y AL es que se manifiesta cada vez con más claridad la voluntad de superar esta lógica “donante-receptor”. Los GL expresan la necesidad de encontrar otra forma de relacionamiento entre los actores de ambas regiones, de tipo horizontal, basado en

el interés mutuo de las partes y con elementos de reciprocidad, bajo el liderazgo de la institución pública y con la implicación activa de la ciudadanía y de los agentes locales.

Sobre esta base, el contenido central de la CD se desplaza progresivamente. En este sentido, se puede decir que en los espacios donde se puede expresar la voz de los GL, se ha ido dando últimamente más importancia a la aportación cualitativa de la cooperación municipal y a su carácter insustituible, que al volumen financiero que moviliza. Se ha observado así en estos foros una voluntad de poner de manifiesto que las administraciones locales son actores que pueden aportar otros elementos, de carácter más cualitativo y estratégico, y que su cooperación tiene un valor añadido que no tiene equivalente en la que procede de otras fuentes.

- **Énfasis creciente en el fortalecimiento institucional, como núcleo central de la CD**

Como consecuencia de lo anterior, el foco de atención principal de la cooperación local parece que va pasando paulatinamente del contenido asistencial, que tradicionalmente ha caracterizado muchas intervenciones, al apoyo a las políticas locales que elabora y pone en ejecución el gobierno local y, de ello, al fortalecimiento de las instituciones públicas descentralizadas y de su funcionamiento democrático<sup>23</sup>.

Esta evolución es aún embrionaria y lenta pero se va perfilando como una aportación específica de los GL en el mundo de la cooperación. Las dificultades encontradas por los proyectos de tipo finalista, que pretenden incidir directamente desde el norte en la satisfacción de las necesidades básicas de la

población y que han sido ampliamente utilizados por la cooperación local, suelen llevar a los municipios implicados a una reflexión más profunda sobre las condiciones generales que debe cumplir la institución local para ser capaz de planificar, elaborar y ejecutar las políticas públicas locales. A partir de ahí, se visualiza la necesidad de orientar más la cooperación hacia el fortalecimiento de las capacidades de la institución local en temas que pueden abarcar todo el abanico de funciones del gobierno local: planificación estratégica, programación operativa, recaudación y gestión de las finanzas locales, participación ciudadana, elaboración de políticas públicas sectoriales, ejecución y seguimiento, evaluación, etc<sup>24</sup>.

De esta forma, el hecho de poner en el centro de la cooperación el fortalecimiento de la administración local conduce, por una parte, a un planteamiento más institucional y de carácter transversal -en el cual es el conjunto de los departamentos municipales que puede verse implicado en las actividades de cooperación- y, por otra parte, a una visión más horizontal y recíproca, que reconoce que las dos instituciones involucradas en una relación de este tipo pueden aprender e intercambiar experiencias y conocimientos lo que determina un mayor interés en explorar las condiciones de reciprocidad en las relaciones bilaterales de ciudad a ciudad.

- **Interés emergente en el desarrollo económico local y la promoción del territorio**

Se detecta también un interés creciente en orientar la cooperación hacia el desarrollo económico local, para incidir en las actividades productivas y la creación de empleo. Las entidades regionales -que tienen competen-

<sup>23</sup> | Véase por ejemplo las Jornadas de la CD organizadas por Cités-Unies-France en diciembre de 2006, sobre el tema : « El apoyo institucional, nueva prioridad de la CD »

<sup>24</sup> | Véase el estudio de Albert Serra: “Fortalecimiento de los GL: la aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL”, publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008



cias explícitas en la gestión económica del territorio- y las entidades locales -que han empezado a tomar un papel activo en la promoción de su ciudad, en el mantenimiento y desarrollo del empleo y en la inserción laboral de su población- ven la necesidad de colaborar en estos campos. En palabras de José-Luís Rhi-Sausi, “la acción de las entidades locales se concreta sobre todo en la promoción de los sistemas productivos locales (clusters de pequeñas y medianas empresas), lo que a su vez implica : (i) fortalecimiento en la capacidad de atraer inversiones, (ii) creación de contextos económicos funcionales (infraestructuras y competencias), (iii) incorporación de innovación y transferencia tecnológica en los territorios, (iv) búsqueda de complementariedad económica internacional, y (v) inserción en el comercio mundial”<sup>25</sup>.

En este tipo de CD, el papel de los GL no es en general el de promover directamente actividades productivas, sino el de impulsar y liderar un proceso de dinamización de los actores económicos locales (empresas municipales, empresas privadas, grupos de productores, etc.).

Cabe destacar que esta cooperación favorece la colaboración entre GL sobre una base de proximidad geográfica y de características compartidas y esto genera cada vez más la constitución de agrupaciones o alianzas supramunicipales y el establecimiento de lazos territoriales, sea en el marco formal de las demarcaciones administrativas existentes (regiones, provincias, etc.) o en el marco flexible de las agrupaciones creadas para responder específicamente a problemas concretos (cuencas de empleo, comarcas naturales, asociaciones intercomunales para la gestión de determinados servicios, etc.). En este sentido, se han desarrollado con éxito, en particular en Italia, unos sistemas de cooperación de ámbito regional que implican una articulación entre la

administración regional y las instituciones locales. Se puede decir que la CD se enriquece progresivamente, completando las relaciones de ciudad a ciudad con una nueva perspectiva de cooperación de territorio a territorio.

Esta nueva dinámica refuerza la idea de que una verdadera cooperación en el campo económico y social se puede basar en la existencia de intereses comunes y en el fortalecimiento mutuo, lo que nos aleja de la concepción tradicional donante-receptor, de tipo unidireccional.

#### • **Importancia creciente de la implicación ciudadana y de la gobernanza democrática local**

La cooperación entre ciudades tiene también una vertiente política importante, que empieza a tener una cierta visibilidad y una incidencia directa en la gobernanza democrática a escala local. Se detectan así muchas relaciones bilaterales y redes de ciudades que se centran en aspectos de participación ciudadana, fortalecimiento de los procesos electorales, funcionamiento de la democracia local, promoción de las mujeres en los espacios de responsabilidad, etc.

El hecho de no considerar a las sociedades locales como grupos de “beneficiarios” sino como tejidos vivos de actores implicados en procesos políticos y concernidos por el desarrollo, promueve una profundización de la democracia local y hace que se avance hacia el fortalecimiento del espacio público y de las políticas públicas y actores locales.

#### • **Hacia una CD que incida en las agendas nacionales y modifique las condiciones estructurales**

Otra línea de evolución digna de mención es la aparición de actuaciones de CD

que no tienen el propósito de reforzar a los socios, sino de incidir, de manera más global, sobre las agendas nacionales e internacionales y tener un impacto positivo sobre las condiciones generales de carácter estructural, que limitan o dificultan el ejercicio del poder local.

Se ve en efecto que las acciones bilaterales pueden tener efectos puntuales importantes, pero tienen un techo muy claro en cuanto a su capacidad de incidir sobre la situación general de los GL de un país. De ahí la toma de conciencia de la necesidad de acompañar las actuaciones bilaterales de acciones de lobby y de presión política que traten de transformar ciertos elementos del marco legislativo, competencial o institucional, como por ejemplo el grado de descentralización del Estado, la distribución de los recursos públicos entre los diferentes niveles de la Administración o el grado de estabilidad y consolidación de la función pública local.

En este caso, el contenido de la cooperación se orienta más hacia la creación de alianzas estratégicas de GL del norte y del sur, que unan fuerzas para obtener cambios estructurales en los espacios nacionales y regionales.

### 4.3. La evolución de las modalidades

Estas nuevas preocupaciones y orientaciones se traducen a su vez en una evolución significativa de las modalidades de cooperación, dado que los contenidos de carácter más estructural y horizontal necesitan de otras formas e instrumentos que los contenidos asistenciales tradicionales.

En este sentido, destacan las siguientes líneas de evolución:

#### 4.3.1. De la cooperación indirecta a la cooperación directa desde la institución pública

El propósito de dar énfasis y prioridad a la cooperación directa constituye actualmente, para muchas administraciones locales, un primer frente de reforma, tan importante como complejo a llevar a cabo. En varios países europeos y por una serie de circunstancias, los gobiernos locales habían “delegado” de hecho, desde el inicio, el campo de la cooperación a las ONGD de su territorio, limitándose a financiar los proyectos presentados por estas organizaciones.

Poco a poco, crece el sentimiento que la cooperación ha de ser considerada como una política pública local, es decir volver a formar parte de los campos en los cuales: (1) es útil y necesario un debate ciudadano, (2) el interés general ha de determinar el contenido de las acciones y (3) el gobierno local ha de definir y aplicar una política propia, de acuerdo con las condiciones establecidas de participación ciudadana y de concertación con los demás actores del territorio.

Un municipio del norte puede tener una política de apoyo al movimiento asociativo solidario y a las ONGD, pero esto no basta para definir una política pública local de cooperación y es necesario que se manifieste también y sobre todo un compromiso político de todo el gobierno local para elaborar una estrategia de acción internacional y desarrollar sus formas específicas de cooperación.

La CD pública tiene aquí una frontera a explorar y un amplio espacio a recuperar, en ciertos países como España, donde la cooperación indirecta (via ONGD) ha sido desde el principio y sigue siendo todavía la forma dominante y la que absorbe la mayor parte de los

<sup>25</sup> | José-Luís Rhi-Sausi y Dario Conato, “Cooperación descentralizada UE-AL y desarrollo económico local” publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008



recursos financieros puestos a disposición por los municipios y regiones<sup>26</sup>.

Esta transformación en curso supone al mismo tiempo una evolución interesante de la relación entre el gobierno municipal y las ONGD. En lugar de considerarlas solamente como instituciones especializadas en la presentación de proyectos de cooperación, el municipio puede ofrecerles un nuevo rol como miembros de un consejo municipal encargado de concertar con el gobierno local el conjunto de la política municipal de cooperación y vigilar su puesta en práctica, al mismo tiempo que las puede hacer participar en la ejecución y evaluación de las acciones decididas conjuntamente. De hecho, se trata de hacer evolucionar el modelo de relaciones entre la institución municipal y la sociedad civil local, resituando al mismo tiempo las ONGD con respecto al resto de los agentes sociales del territorio.

#### 4.3.2. De la visión sectorial a la cooperación como política transversal

Un segundo aspecto a destacar, ligado con el anterior, es la superación progresiva de la visión sectorial que considera la cooperación como una actividad en sí misma, desligada del resto de la vida municipal. Dicha visión se concretaba a menudo en un departamento de cooperación aislado, considerado de alguna manera como una área de asistencia social internacional y encargado de gastar un presupuesto específico mediante acciones puntuales en los países del sur.

La nueva perspectiva que emerge actualmente es una visión integral y transversal en la cual la política pública de cooperación se enmarca dentro de la planificación estratégica de

la ciudad o región, se integra dentro del conjunto de las políticas públicas locales llevadas a cabo por la institución e implica solidariamente a todo el gobierno local.

En esta dinámica, toma fuerza la idea de reforzar la coherencia entre los diferentes sectores de actuación del gobierno local, haciendo de la cooperación y solidaridad un criterio o un tema transversal que los diferentes departamentos han de tener presente y al cual han de contribuir.

En esta línea está apareciendo la figura de “planes transversales de cooperación”, como por ejemplo el que elaboró el Ayuntamiento español de Sant Boi de Llobregat en el año 2008.

#### 4.3.3. Del marco municipal al supramunicipal

Otra tendencia emergente muy clara es la de buscar marcos supramunicipales, sobre todo para las acciones de cooperación que pretenden fortalecer el desarrollo económico local.

Así, ciertas instituciones locales empiezan a agruparse sobre una base territorial para ofrecer asesoramiento y soporte a una agrupación territorial de municipios del sur. Un caso de estas características se ha dado entre la comarca del Vallés Oriental y la Asociación de Municipios del Norte de Chinandega (AMUNORCHI), como evolución de una relación inicial bilateral entre el municipio de Mollet del Vallés (España) y el de Cinco Pinos (Nicaragua). El hecho de cambiar de referente territorial y ampliar el alcance geográfico de la cooperación ha conducido los municipios participantes a centrar los esfuerzos en la elaboración y posterior ejecución del plan de desarrollo de la zona de Chinandega Norte, con el asesoramiento técnico de los responsables municipales de la comarca del Vallés Oriental. Otro ejemplo es el de la cooperación entre el

Conseil General des Hautes Pyrénées (Francia) y la Asociación de Municipios de la Cuenca del Río Santo Tomás (AMSAT) de Perú.

Diversas fórmulas han aparecido en los últimos años, que van en esta dirección: En Italia, por ejemplo, las regiones desarrollan tradicionalmente una labor de coordinación e impulsión de sus municipios respectivos. Cabe destacar, a este respecto, que: “en los últimos tres años, creció fuertemente el interés de las regiones italianas hacia América Latina y el Caribe. Los motivos son muchos: presencia en estos países de consistentes comunidades de origen italiano; estructuras políticas, administrativas, económicas, sociales y culturales parecidas y complementarias; papel prioritario de las pymes y sus clusters en la economía; presencia de interlocutores institucionales creíbles y confiables para realizar los partenariados para el co-desarrollo entre territorios sobre los que está basada la CD”.<sup>27</sup>

En este contexto nacional, los aspectos de coordinación supramunicipal han tenido una nueva expresión recientemente con la creación del Programa “100 Ciudades para 100 proyectos Italia-Brasil”<sup>28</sup>, coordinado por la Agencia de Cooperación de las Entidades Locales (ACEL), creada por iniciativa de la Provincia y del municipio de Turín, y que nace del 1er Foro de Cooperación Descentralizada Italia-Brasil, (Turín, 2005).<sup>29</sup>

En Francia, hay muchos ejemplos de dinamización de la CD en el marco de las regiones, y muchas de ellas tienen dispositivos de apoyo y soporte técnico a los municipios. Sin embargo, el hecho más innovador se refiere a las experiencias realizadas de agrupaciones supramunicipales

de dimensión variable y sin marco geográfico rígido. Esta forma de “asociacionismo municipal” a la carta, en función de las necesidades específicas de cada acción, está siendo promovida por el gobierno francés como una oportunidad para superar el marco estrecho de las relaciones de ciudad a ciudad. Francia ha promocionado así en septiembre de 2006 un seminario entre este país y los países del Cono Sur sobre: “Intermunicipalidad y cooperación descentralizada: la gestión común de políticas públicas locales”.

De estas diferentes experiencias, que están de alguna manera en el banco de prueba de la CD UE-AL, surge el interrogante de si la cooperación entre ciudades no debe ser complementada progresivamente por una cooperación “entre territorios”, al mismo tiempo que plantea una reflexión necesaria sobre cual debe ser el rol de cada tipo de agente (Estado central, región, agrupación territorial, municipio) en una cooperación basada en la articulación de los actores de diferentes niveles de gobierno. En particular, algunos temas de debate que aparecen son la necesidad o no de marcos supramunicipales de coherencia, el sometimiento o no a los instrumentos nacionales y regionales de planificación territorial, cuando existen, y la legitimidad de los diferentes actores para imponer sus marcos de referencia. Todas estas cuestiones se enmarcan dentro de una problemática más amplia de inserción de la CD en la agenda y la problemática de la ayuda al desarrollo, como se examinará con más detalle más adelante.

#### 4.3.4. La consolidación del trabajo en redes

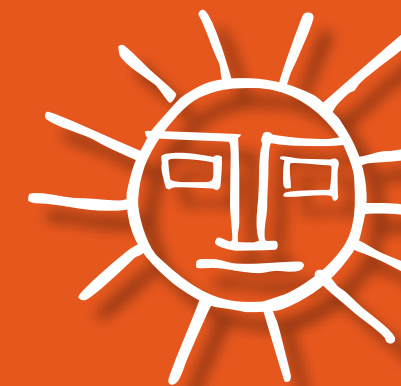
Una cuarta línea de evolución que se ha podido identificar claramente en los años

<sup>26</sup> En 2007, las Comunidades Autónomas españolas han canalizado el 72,8% de su cooperación via ONGD, y los municipios el 63,6%.

<sup>27</sup> Véase el artículo de Gildo Baraldi en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p43

<sup>28</sup> Véase el artículo de Marina Izzo y Andrea Stocchiero: “El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica” en el Anuario 2006 de la CD UE-AL, p255

<sup>29</sup> El objetivo del programa es apoyar las políticas de descentralización administrativa y la democracia participativa y hoy se constituye como el marco de referencia más importante para la CD entre ambos países.



recientes ha sido el paso progresivo de las acciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región) a las relaciones multipolares, siguiendo un esquema de redes que asocian municipios y/o regiones.

Algunas de las redes de municipios se han creado de manera espontánea, a partir por ejemplo del hermanamiento de diferentes ciudades con una misma ciudad, como en el caso de Estelí (Nicaragua). Esta situación de partida ha conducido a que diferentes ciudades se agrupen en torno a esta relación común, constituyendo una red de apoyo formada por municipios europeos, que ha impulsado y generado posteriormente, como referente territorial de ámbito supramunicipal, la Asociación de Municipios del Departamento de Estelí (AMUDES).

Otro caso de red operativa de dimensión reducida es la que se ha formado, por ejemplo, a partir de un proyecto común procediendo de una red URB-AL, como en el caso de la red sobre “Energías renovables y redes de desarrollo local”, constituida por 5 ayuntamientos europeos y 6 latinoamericanos.

Más allá de las pequeñas redes creadas para responder a realidades o necesidades concretas, se han constituido redes importantes de ciudades y regiones a partir de diversas lógicas, como por ejemplo las de proximidad territorial, intereses temáticos comunes, características compartidas, intereses semejantes a defender, etc. Conviene recordar que el programa URB-AL ha tenido el mérito de visibilizar y divulgar a gran escala esta nueva mane-

ra de trabajar en red y de generar proyectos comunes y que esto ha tenido un eco muy importante en América latina, especialmente en los países del Cono Sur, que no tenían mucha tradición anterior en materia de CD con ciudades y regiones europeas<sup>30</sup>.

#### 4.3.5. La mutualización de esfuerzos y la coordinación operativa entre GL

Numerosos ejemplos ilustran los esfuerzos que los GL realizan para trabajar conjuntamente o compartir instrumentos y recursos. Como elementos de este tipo, se pueden citar:

- los programas concretos de las asociaciones de municipios destinados a coordinar la acción de sus miembros en cada país o región del sur, bajo la fórmula de “grupos-países”;
- la experiencia de los Fondos de Cooperación de ciertas comunidades autónomas españolas y de la Confederación de Fondos correspondiente;
- las redes regionales de centros de recursos orientados a satisfacer las demandas de los actores municipales y a darles un soporte técnico, como la Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali (ACEL) en Italia, o los nueve dispositivos regionales de coordinación multi-actores de los cuales se han dotado las regiones francesas; o también
- la aparición de “agencias municipales”, creadas por las propias asociaciones de municipios, como en el caso de VNG-International en los Países Bajos o, por gobiernos locales y regionales como, en Alemania, la recientemente creada Agencia de Servicios

<sup>30</sup> En el caso de Centroamérica, el Programa URB-AL no ha tenido el mismo impacto, ya que el modelo dominante y muy difundido en la región era el de los hermanamientos, con coloración política (Nicaragua, El Salvador, Cuba) o meramente asistencial, en el caso de los países afectados por catástrofes naturales.

<sup>31</sup> La agencia tiene cinco objetivos ligados directamente con la promoción de la cooperación descentralizada: (i) el diálogo sobre políticas locales de participación ciudadana; (ii) la cooperación con gobiernos locales en el extranjero, (iii) el fortalecimiento institucional intercultural; (iv) la cooperación con comunidades de emigrantes; y (v) la introducción de la compras justas del sector público

“Comunidades en un solo mundo” fundada, como ente autónomo, por los gobiernos de nueve estados federados alemanes, junto con la municipalidad de Bonn<sup>31</sup>.

Aquí también, se observan diferencias sensibles en la situación de las dos regiones. Según Eugène Zapata<sup>32</sup>, un balance de la situación actual indica que en Europa proliferan los mecanismos de coordinación operativa creados a la iniciativa de los GL mientras que, en contraste, esto no sucede así en América Latina donde, en la mayoría de los casos, los esquemas nacionales de articulación de la CD están vinculados con políticas promovidas desde los gobiernos centrales como en el caso de México, Chile y Argentina. Esto nos conduce a examinar con más detalle la implicación de los gobiernos nacionales en la CD.

#### 5. La articulación entre actores públicos: el interés creciente de los Estados hacia la CD

Un fenómeno muy importante que marca la CD en el período reciente es la creciente implicación de los gobiernos nacionales en apoyo de la CD. Poco a poco, los gobiernos nacionales se deciden a intervenir para estimular, acompañar, canalizar, y, a veces, orientar esta cooperación.

En Europa, esta dinámica no es nueva y sus primeras manifestaciones son claramente anteriores al período que consideramos. La proyección exterior y el inicio de la cooperación internacional de los GL en los años ochentas y noventas se enfrentaron a la reticencia de los gobiernos nacionales a ceder una parte del espacio y de las prerrogativas que ocupaban en exclusiva en el campo de las relaciones internacionales. Ante la evidencia

de que no podían impedir ni obstaculizar este cambio estructural ineluctable, los gobiernos europeos, y especialmente los más centralizados, tuvieron que revisar su marco legislativo y de competencias para reconocer la existencia y legitimidad de la cooperación descentralizada, como se ha visto en el apartado 3.1.

Pero el hecho nuevo que se constata en el período 2005-2009 es que dicha dinámica se amplía más allá de los aspectos formales y legales y se transforma en unas intervenciones mucho más activas y operativas de los gobiernos nacionales: Francia e Italia, por ejemplo, desarrollan ahora verdaderas estrategias de impulso y canalización de la CD hacia determinados países de América Latina que les interesan a nivel geoestratégico o con los cuales hay lazos privilegiados (Francia con Brasil, México o Chile; Italia con Argentina y Brasil).

Un ejemplo claro de este tipo de intervención -en la cual el Estado central, tanto desde Europa como desde América Latina, juega un papel determinante- se puede encontrar en las Jornadas franco-brasileñas de CD organizadas en Marsella en 2006 y en Belo Horizonte en 2007. El primero de estos eventos fue precedido por una campaña general denominada: “El año del Brasil en Francia”, que dió a conocer y popularizó el país del Cono Sur a través de múltiples manifestaciones culturales de todo tipo en las diferentes regiones francesas. El encuentro de Marsella culminó este proceso. Fue un evento organizado y financiado por los dos Estados centrales y en el cual fueron invitados a participar regiones francesas, Estados federados de Brasil y ciudades de los dos países. El desarrollo de las Jornadas se centró en determinados sectores de actividad previamente acordados y en los cuales se analizaron de manera práctica las posibilidades de cooperación descentralizada.

<sup>32</sup> Eugène Zapata: “Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro”, documento preparatorio de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008





Las administraciones subestatales interesadas en establecer unos acuerdos de cooperación fueron invitadas a presentar proyectos concretos, para la financiación de los cuales se creó de común acuerdo un fondo alimentado por los dos países.

Este ejemplo muestra como los Estados europeos no se limitan ya a autorizar, regular o acompañar la CD, sino que empiezan a elaborar verdaderas estrategias y a movilizar un conjunto de medios diplomáticos, técnicos y financieros para promover la cooperación descentralizada con los países que les interesan<sup>33</sup>. Éste no es un caso aislado sino, más probablemente, el botón de muestra de las nuevas prácticas que se están desarrollando. Prueba de ello es la celebración del Primer Foro de CD Italia-Brasil en Turín en 2005.

En contraposición, se podría citar el caso español, como caso algo particular de CD desarrollada hasta hace muy poco de manera totalmente espontánea, al margen de todo apoyo financiero estatal. Ahora bien, esta situación está cambiando en los últimos años y el Programa Municipia, lanzado en 2006-2007, pretende cubrir este vacío y acercarse a la situación de otros países europeos.

En efecto, según sus promotores, Municipia se configura como un programa abierto, de diálogo y concertación entre los distintos actores que trabajan en el ámbito de la cooperación municipal”, y que posibilite “articular una actuación coordinada y/o conjunta de los diferentes actores públicos de la Cooperación Española, dirigida al apoyo y fortalecimiento de los poderes públicos locales en los países receptores de la ayuda”.

Detrás de esta formulación se puede intuir un fuerte interés, por parte del Estado español, de coordinar, bajo su dirección, las actuaciones de las administraciones locales consideradas como demasiado dispersas y la voluntad política de restablecer una cierta unidad y centralidad en el manejo de la ayuda al desarrollo. Esto se refleja en particular en el hecho de que la gestión del propio Programa se confiará, en exclusiva, a la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Se puede decir, por tanto, que el Programa Municipia tiene un enfoque interesante de refuerzo de las capacidades institucionales y de estímulo del funcionamiento democrático del ámbito local en el sur, pero que pretende realizar esta tarea bajo la dirección y control del propio Estado nacional y dentro de los paradigmas tradicionales de la ayuda al desarrollo<sup>34</sup>.

Estos diferentes ejemplos muy actuales y que están todavía en fase de despliegue operativo muestran cómo el creciente interés de los gobiernos nacionales europeos por la CD no está exento del riesgo de una cierta re-centralización de la cooperación internacional, con lo que puede generar de limitación a la autonomía local o de desviación respecto a la especificidad de la CD. En efecto, si la CD fuera percibida finalmente como un apéndice de la política exterior de los países europeos o como una simple fuente adicional de recursos para completar la ayuda oficial bilateral, dicha cooperación dejaría de tener el atractivo y el interés que tiene actualmente y que están ligados con su independencia y especificidad.

<sup>33</sup> Uno de los ejemplos más antiguos de este tipo de prácticas estatales es el Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, creado el año 1999, que tiene como principal objetivo contribuir al proceso de descentralización en México mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales mexicanos y la promoción de la democracia local.

<sup>34</sup> Esta misma impresión se desprende, por otra parte, de la posición del Gobierno español en cuanto a la conveniencia de una coordinación centralizada de todos los actores españoles de cooperación, tal como se expresa en los comentarios de la AECID a la última comunicación de la UE o en el Plan Director de la AECID.

Al mismo tiempo, hay que tener presente que la cooperación oficial procedente de los Estados nacionales europeos dispone de recursos mucho más importantes que las instituciones descentralizadas y que sus aportaciones pueden ser decisivas para avanzar hacia los propios objetivos que se fijan los GL, como por ejemplo el fortalecimiento institucional de los municipios y regiones. La cooperación estatal puede lanzar por ejemplo programas de capacitación de los técnicos locales y regionales a escala de todo un país, mientras que la CD actúa en general de manera más puntual, a través de relaciones bilaterales de ciudad a ciudad o de región a región. Es necesario por lo tanto progresar hacia una cierta combinación de los recursos estatales y del know-how específico de los GL y explorar con detenimiento las condiciones de una correcta articulación entre los diferentes niveles de actores públicos que hemos mencionado.

En América Latina, el fenómeno de apoyo estatal a la CD es más reciente pero está en pleno auge y se manifiesta con mucho dinamismo en ciertos países. En los últimos tres o cuatro años, los gobiernos nacionales latinoamericanos han realizado pasos muy significativos y han empezado a actuar positivamente para dar soporte a la CD. Como lo señala Christian Freres en un documento de preparación de la III Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL celebrada en Barcelona en mayo de 2008<sup>35</sup>: “se está viendo un cambio importante en varios países, que apunta hacia la creación de programas completos que engloban distintos instrumentos de fomento.” A continuación, sacaremos de su documento algunos ejemplos de la situación en esta región.

El estudio realizado muestra que el abanico de las posibles medidas de apoyo que tie-

ne a su disposición un gobierno nacional latinoamericano es bastante extenso. Puede por ejemplo:

- recoger y sistematizar información sobre las acciones de CD realizadas por los GL del propio país o sus posibles socios en el extranjero;
- ofrecer a sus administraciones subestatales recursos prácticos, soporte técnico e informaciones;
- facilitar plataformas de soporte en los países de destino (a través de sus embajadas u oficinas de cooperación);
- crear espacios y canales de contacto para generar partenariados. Por ejemplo: ferias de la CD en el país de origen para atraer posibles socios y facilitar los contactos con las administraciones locales del país y, en el país de destino, viajes de intendentes y alcaldes;
- cofinanciar las acciones de cooperación de sus municipios o regiones;
- establecer acuerdos con otros gobiernos para crear condiciones específicas (contactos, fondo de cooperación co-alimentado por los dos países); o también
- organizar acciones de formación y adaptación o elaboración de manuales pedagógicos adaptados a la situación del país.

Este tipo de actividades se está empezando a implementar en países como Colombia, Chile, Argentina, México o Uruguay. En estos países, el municipio o la región que quiere emprender un camino de proyección internacional y experimentar la CD empieza a recibir asistencia y ayuda estatal en este proceso. Algunos ejemplos son especialmente significativos, unos procedentes únicamente de los organismos estatales mientras que otros establecen una concertación con las asociaciones nacionales de municipios:

<sup>35</sup> Christian Freres: “Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la CD: ¿Hacia una articulación multinivel?”



• En Chile, la Subdirección de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior ha promovido el Programa de Apoyo y Fortalecimiento para la Internacionalización Subnacional (2008), orientado prioritariamente a favorecer la internacionalización de las regiones chilenas.

• En Colombia, la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, dependiente de Presidencia, ha lanzado, junto con las federaciones de departamentos (regiones) y municipios, la Iniciativa Regional para el Fomento de la Cooperación Descentralizada de Colombia (2007) que pretende articular la CD en todo el país y organiza anualmente un Encuentro Internacional de Cooperación Descentralizada (durante el mes de octubre de este año se realizará el tercer encuentro en Bogotá)

• En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores desarrolla el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID) que “promueve una estrategia federalista de política exterior, mediante el establecimiento de mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional entre la SRE y los gobiernos locales, para la adecuada suscripción de Acuerdos Interinstitucionales por parte de estados y municipios de México, con entidades subnacionales homólogas de otros países”. Cabe mencionar que los Foros Nacionales sobre los Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales organizados por la Cancillería mexicana desde 2006 no se limitan a la cooperación al desarrollo sino que abordan, de manera más general, lo que hemos llamado la

acción exterior de los GL. Cada año el Foro hace una invitación especial a un país a realizar presentaciones y aportar información sobre su experiencia y su oferta de CD.

• En Argentina, la Dirección General de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina ha lanzado un Programa de Fomento de la Cooperación Descentralizada, que contiene en particular, desde el año 2005, la celebración de unos Encuentros de Cooperación Descentralizada con conferencias, espacios informativos y de contacto y donde han acudido principalmente representantes de regiones y municipios italianos y españoles.

• En Brasil, en cambio, se ha visto como el gobierno federal ha participado en acciones concretas en colaboración con Francia y Italia, pero no parece que haya estructurado todavía un sistema de apoyo y respaldo a la CD, más allá de estas intervenciones puntuales<sup>36</sup>.

De hecho, según Christian Freres, ha habido en los últimos años una cierta proliferación de seminarios y conferencias sobre acción exterior, diplomacia municipal y cooperación descentralizada en América Latina, muchos de los cuales cuentan con apoyo de los gobiernos nacionales o son organizados directamente por ellos. Estos eventos tienen objetivos más generales de sensibilización, pero algunos encuentros tienen el fin explícito de fomentar el contacto entre entidades subnacionales y la CD.

El despliegue de estos programas promovidos por gobiernos nacionales, tanto en Europa como en AL, plantea uno de los temas

centrales de la CD en la actualidad, que es su grado de autonomía respecto a la diplomacia exterior y a los intereses económicos y geoestratégicos de los Estados nacionales. Volveremos sobre esta cuestión en el momento de evocar los retos a los cuales se enfrenta la CD.

### Programas europeos

El apoyo de la UE a la CD se manifiesta a través de dos tipos de programas: los programas temáticos y los programas regionales. En la primera categoría, que tiene una aplicación geográfica universal y no limitada a las dos regiones UE-AL, hay que celebrar el reconocimiento de los GL, por primera vez, como posibles beneficiarios del programa de Actores No Estatales, junto con las ONGD, los sindicatos, universidades, fundaciones y otros actores “no estatales”. Se trata de un paso importante, pero no se puede considerar todavía como una solución satisfactoria ya que no favorece el trabajo entre actores diferentes sino que establece más bien cuotas de reparto de los recursos entre las diferentes categorías de actores, siendo la parte reservada a los GL fuertemente minoritaria.

En la categoría de los programas regionales, el hecho más destacado en el período que consideramos es el lanzamiento de la tercera fase de URB-AL, con un cambio de perspectiva importante en relación con las dos fases anteriores (1995-2000 y 2001-2006).

Después de estas fases dedicadas a dar apoyo económico a la constitución de 13 redes temáticas y a financiar los proyectos comunes generados en el seno de dichas redes, URB-AL III representa un giro importante en cuanto al contenido de las acciones. El Programa muestra ahora la voluntad de la Comisión de concentrar las acciones en grandes proyectos locales para visibilizar los posibles impactos de la CD en el tema central de

la cohesión social. En este sentido, URB-AL III puede representar un paso decisivo para hacer patente la incidencia y el impacto de la cooperación entre GL europeos y latinoamericanos y reforzar la idea que los GL son actores insubstituibles y que han de darse apoyo entre sí.

Un aspecto más discutible del nuevo programa, como se ha señalado anteriormente, es que URB-AL III deja de dar soporte directo al establecimiento y mantenimiento de redes de GL, de financiar los posibles proyectos comunes que nazcan del trabajo en redes y también de dar continuidad a las herramientas generales de apoyo a la CD UE-AL, como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

De manera un poco simplificadora o reductora, se puede decir que URB-AL III deja de financiar el fenómeno de la CD en sí mismo y se dedica a facilitar medios y recursos para demostrar y hacer visible su posible impacto a escala de grandes proyectos urbanos. Estos cambios registrados en el contenido y orientación del Programa URB-AL tienen su lógica desde la visión y perspectiva de la Comisión: se puede apuntar, por ejemplo, su voluntad afirmada de financiar acciones más innovadoras, -después de haber aportado durante 13 años unas subvenciones importantes para el funcionamiento de las redes- o la necesidad de reducir la complejidad y coste de la gestión y de limitar por tanto el número de proyectos cofinanciados por la Comisión, etc.. Asimismo, se ha de reconocer que el cambio realizado afecta a un programa que ha sido hasta ahora un elemento decisivo para la consolidación y extensión de la CD UE-AL y esto plantea por tanto diferentes interrogantes sobre el futuro de la CD en este espacio biregional, como se ha mencionado en el apartado 4.1. dedicado a la dinámica cuantitativa de la CD.

<sup>36</sup> | Como se ha visto, los ejemplos citados están sacados principalmente de las experiencias de los países del Cono Sur y de Colombia. Los demás países parecen no tener todavía los mismos dispositivos de apoyo desde el gobiernos nacionales. En Centroamérica, por ejemplo, esta situación puede tener sus raíces en el hecho de que la CD ha sido tradicionalmente marcada por una gran actividad de hermanamientos “espontáneos” entre ciudades latinoamericanas y europeas, especialmente en el caso de Nicaragua o El Salvador. En este contexto, el Estado no ha tenido que intervenir para potenciar la CD y facilitar o estimular los contactos entre gobiernos locales.



## 6. El encaje de la CD dentro de la agenda de la cooperación internacional al desarrollo

### 6.1. Los GL vistos esencialmente como una fuente adicional de financiación de la ayuda

La emergencia de la CD en la escena de la cooperación internacional y su importancia creciente –tanto en términos cuantitativos y financieros como también en términos cualitativos– genera un interés cada vez más evidente por parte de los organismos internacionales y de las instituciones encargadas de gestionar la ayuda oficial al desarrollo.

Las primeras manifestaciones de interés se han dirigido a los GL considerándolos esencialmente como nuevas fuentes de financiación de la ayuda internacional al desarrollo.

Desde el norte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha expresado su interés para intentar medir los flujos financieros correspondientes. En efecto, los países “donantes” de ayuda, y el CAD que los representa, pretenden lógicamente contabilizar como ayuda oficial al desarrollo (AOD) los recursos que las administraciones subestatales dedican a la cooperación. El informe del CAD: “L’aide allouée par les collectivités locales”<sup>37</sup>, publicado en el año 2005, hizo el balance de los flujos declarados por las administraciones locales y regionales y registrados por las autoridades nacionales en los diferentes países de la UE de los 15. El informe puso de relieve que ciertos países tienen una cooperación descentralizada que moviliza un nivel de recursos ya muy significativo, como es el caso de Alemania, España y, en menor proporción, Bélgica,

Francia e Italia, mientras que muchos países no contabilizan todavía la cooperación realizada por las administraciones subestatales, por considerar que tiene un volumen reducido y que no justifica el esfuerzo de recogida y sistematización de los datos correspondientes<sup>38</sup>.

Este primer informe sobre los flujos financieros generados por la CD ha tenido un eco importante en los países europeos y algunos de ellos han empezado a mejorar su sistema de recogida de información. España, por ejemplo, mediante un convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha reiniciado las encuestas anuales destinadas a recoger los datos de los municipios. Así, se ha podido determinar que el año 2006 la cooperación descentralizada de municipios y regiones representaba aproximadamente el 15% del total de la AOD y el 40% del total dedicado a proyectos de cooperación en el terreno.

Es previsible que el efecto del informe de la OCDE se haga sentir en una mejora progresiva de las estadísticas disponibles en determinados países y en una mayor visibilización de la cooperación local, aunque el CAD no se plantee de momento agregar anualmente las informaciones sobre la CD que recibe de los gobiernos nacionales.

En el Sur y desde la perspectiva de los países receptores de ayuda al desarrollo, la CD ha sido también percibida, en una primera etapa, como una fuente adicional de recursos y como la única posibilidad, para los actores locales, de tener acceso a la ayuda internacional.

Si se considera desde este punto de vista, la CD presta el flanco a múltiples críticas por su carácter disperso y descoordinado. Ésta

es una crítica reiterada por parte de los organismos internacionales encargados de intentar coordinar o racionalizar la ayuda al desarrollo. Dichos organismos consideran en general que la excesiva autonomía de los GL conduce a una distribución caótica e ineficaz de la ayuda en el terreno y abogan por una concentración y redistribución de los recursos aportados por la CD. Para ello, han construido dispositivos y programas –el más desarrollado de los cuales es probablemente el programa Apoyo a las Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano: Gobernabilidad y Desarrollo Local (ART-GOLD) promovido por el PNUD– que pretenden canalizar las aportaciones de los GL del norte y redistribuirlas hacia las administraciones locales y regionales del sur de acuerdo con planes nacionales establecidos de común acuerdo entre el organismo internacional y el gobierno del país “receptor”, en concertación, en su caso, con las asociaciones o los representantes de los gobiernos locales.

Las hipótesis subyacentes a una propuesta de este tipo se podrían expresar, en forma sintética, de la manera siguiente:

- *la CD es esencialmente un medio de transferencia de recursos del norte al sur, que debe integrarse dentro de la lógica general de la ayuda al desarrollo (AOD);*
- *la CD “espontánea” no es un buen sistema de entrega (delivery) de esta ayuda, por su naturaleza descentralizada y, por tanto, dispersa;*
- *las acciones de CD deben ser racionalizadas, coordinadas y enmarcadas dentro de las prioridades del país y no dejadas a merced de acuerdos bilaterales entre GL, y*
- *la distribución centralizada de la ayuda, con la intervención de un organismo multilateral, es más eficaz.*

Estos supuestos reflejan la perspectiva y el punto de vista de los organismos cuya función principal es la gestión de la ayuda al desarrollo y que se sitúan dentro de un paradigma de transferencia de recursos del norte al sur, pero dichos supuestos dejan evidentemente de tener toda su validez si se considera la CD desde una perspectiva más política y estratégica donde el valor principal está centrado en el contacto directo entre dos instituciones públicas, en la apertura de cada institución y de cada ciudadanía al exterior, en el aprendizaje recíproco en todo el abanico de estrategias y políticas de gestión local, en el fortalecimiento de las políticas públicas locales y en las alianzas estratégicas que nacen de la cooperación descentralizada directa<sup>39</sup>.

Es muy diferente considerar a los GL como financiadores y proveedores de ayuda al desarrollo o como actores políticos que cooperan entre sí. Mientras los GL desarrollaban única o principalmente unas actividades de cooperación de carácter asistencial, la primera opción podía ser correcta y oportuna. En cambio, cuando los GL realizan unas prácticas de intercambios de experiencias, aprendizaje bidireccional, fortalecimiento mutuo de las capacidades institucionales y alianzas estratégicas para facilitar el ejercicio del poder local, el trato con los GL, en este nuevo contexto, ha de progresar hacia un reconocimiento más profundo como actores políticos específicos.

### 6.2. El reconocimiento progresivo de los GL como actores del sistema de cooperación

En el nuevo paradigma que se está desarrollando progresivamente en el sí de la CD, los GL son portadores de nuevos modelos de

<sup>37</sup> | *Cahiers du CAD 2005, vol.6 n°4*

<sup>38</sup> | *En esta categoría, figuraban Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.*

<sup>39</sup> | *Además, incluso si se aceptara el paradigma tradicional de la ayuda, nada garantiza que los sistemas centralizados de distribución de la ayuda, que han estado en vigor desde hace cerca de medio siglo, sean más eficaces que las aportaciones directas de municipio a municipio.*

relación entre actores del norte y del sur y esta aportación específica puede representar una perspectiva de transformación y mejora de la cooperación internacional que podría inspirar a los demás actores del sistema de cooperación internacional.

El reconocimiento de los GL como actores políticos relevantes de la cooperación Norte-Sur, exige, en este sentido, la aceptación de esta especificidad y de su potencial transformador, lo que implica a su vez que su futura incorporación en el sistema internacional de cooperación debe plantearse desde el respeto a la autonomía y sin pretender que se amolden simplemente a esquemas existentes y a mecanismos de coordinación inspirados por una visión tradicional de la ayuda al desarrollo.

Considerando el acercamiento de los GL al sistema internacional de cooperación, se puede decir que se ha empezado a desarrollar una intensa actividad en esta dirección en los últimos años, a iniciativa tanto de los organismos internacionales de cooperación como de las plataformas representativas de los GL.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se intenta actualmente desarrollar un proceso de inclusión de los actores no estatales dentro de la agenda de la cooperación al desarrollo. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ECOSOC), ha promovido en 2007 y 2008 una serie de seminarios orientados a incorporar en las reflexiones generales sobre la ayuda las organizaciones no gubernamentales, las administraciones locales y regionales, así como los parlamentos nacionales. Estos eventos han culminado con la celebración en

2008 de un “Foro de Actores” en Roma sobre “El rol de los actores nacionales y locales para contribuir a la calidad y eficacia de la ayuda” y del primer Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, organizado en Nueva York en junio de 2008.

En paralelo, y de manera más concreta, la OCDE, el Banco Mundial y diversas instituciones multilaterales han intentado asociar progresivamente a los GL a la dinámica que se ha generado a raíz de la Declaración de París (2005) sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Este proceso se ha materializado en reuniones, seminarios y foros de alto nivel, el último de los cuales tuvo lugar en Accra en septiembre de 2008 -con una presencia de los GL a través de CGLU- y dio lugar a la adopción de la Agenda de Acción de Accra, que matiza y precisa ciertos aspectos de la declaración de París, haciendo mención más explícita de los GL.<sup>40</sup>

En la misma dirección de reconocimiento de los GL como actores de la cooperación, se han de mencionar, finalmente, los avances conseguidos en la propia política de cooperación europea. Se ha visto ya como el programa temático “Actores No Estatales y Autoridades Locales en el Desarrollo”, sucesor de las líneas presupuestarias de la Comisión dedicadas hasta ahora en exclusiva a las ONGD, se ha abierto por primera vez –de forma muy tímida, por cierto- a los GL. Ahora bien, esta apertura hacia los GL es todavía muy imperfecta porque los asimila en la práctica a las ONGD como entidades receptoras de subvenciones, es decir como “clientes” de la política de cooperación europea, en lugar de establecer unas bases claras de concertación para que los actores locales, que desarrollan de manera autónoma y con recursos

<sup>40</sup> | El Cuarto Foro de Alto Nivel está previsto para el año 2011 en Colombia.

<sup>41</sup> | Comunicación COM (2008) 626, del 8 de octubre de 2008

propios sus políticas de cooperación, sean asociados a la definición y ejecución de las políticas europeas y cooperen efectivamente con la Comisión en este campo.

Más prometedora parece la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones que se titula precisamente: “Autoridades locales: agentes del desarrollo”<sup>41</sup> ya que apunta a “una estrategia de respuesta que permita la capitalización y maximización de la experiencia de las autoridades locales como socios en política de desarrollo” (p.3). Dicho documento reconoce que “la CD ha emergido como una nueva dimensión de gran importancia de la cooperación al desarrollo, que ha pasado a ser más completa y profesionalizada, se apoya en redes institucionalizadas con alcance de difusión en países en desarrollo, utilizando para ello una gran variedad de herramientas en todas las regiones del mundo y con un crecimiento exponencial en asignaciones económicas” (p.4). Para avanzar en una concertación con los actores locales, la Comisión propone “el establecimiento de un diálogo estructurado con las autoridades locales sobre política de desarrollo, bajo el auspicio del Comité de las Regiones y, como primer paso, “elaborar directrices operativas para aumentar el nivel de implicación de las autoridades locales en la programación y entrega de ayuda al desarrollo y en el diálogo político a nivel regional y europeo..”(p.8). En conclusión, la Comunicación de la Comisión invita a “apoyar el desarrollo de un planteamiento holístico en la visión de las autoridades locales como agentes del desarrollo a nivel global, europeo y nacional”.

También desde Europa, se ha de señalar la reciente redacción de la Carta Europea de la Cooperación en materia de Apoyo a la Gobernanza Local, elaborada a iniciativa del gobierno francés durante su período de presidencia de la UE y presentada en las Jornadas

Europeas del Desarrollo celebradas en Estrasburgo en noviembre de 2008.

Estas diferentes iniciativas ponen de manifiesto los progresos realizados en el reconocimiento de los GL como actores de pleno derecho de las políticas de cooperación al desarrollo y plantean claramente la necesidad de discutir y precisar cual debe ser el encaje conceptual y operativo de la CD dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo.

### 6.3. El acercamiento de los GL a la Declaración de París: ¿Coordinación o concertación?

Volviendo entonces a la posible ampliación del ámbito de aplicación de la Declaración de París, que representa el esfuerzo más ambicioso de integración de los GL dentro de la agenda de la cooperación, hay que subrayar que dicha Declaración es de gran importancia porque reconoce de manera implícita o explícita las deficiencias notorias de los sistemas tradicionales de programación y ejecución de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y porque los gobiernos firmantes toman una serie de compromisos que pueden, si se llevan a cabo, mejorar substancialmente la calidad y eficacia de dicha ayuda. Como se sabe, los principios que ponen en el centro de esta reforma son los de: apropiación, armonización, alineación, resultados y mutua responsabilidad.

Esta declaración fue firmada en marzo de 2005 en el Foro de Alto Nivel reunido en París, sin que los GL hayan sido asociados o consultados en el proceso de elaboración y discusión de la declaración, ya que dicho documento implicaba únicamente a los gobiernos nacionales. El interés manifestado ahora por los organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, etc.) para asociar a los GL en la puesta en ejecución de la Declaración



de París se debe entender en parte como una muestra más del reconocimiento reciente del papel importante que juegan dichos gobiernos en la ayuda al desarrollo.

La cooperación descentralizada -por las nuevas prácticas de cooperación horizontal que pone en juego y por su actuación destacable en el fortalecimiento de los GL del sur- es una modalidad de cooperación que escapa a muchas de las críticas de la AOD tradicional y que es probablemente una de las que más se acerca a los principios afirmados en la Declaración de París. Por esta razón, los GL no manifiestan reticencia alguna con respecto al contenido de dicha declaración y están dispuestos a refrendarlo, siempre y cuando la participación más intensa a la agenda internacional de cooperación no signifique la imposición de directivas de las autoridades centrales, que procedan de los países de origen o de los países de destino de la ayuda.

En efecto, la especificidad de la cooperación local se apoya en algunos principios básicos y, en particular, en:

- *el establecimiento de relaciones directas entre instituciones públicas del norte y del sur;*
- *un contenido centrado en el fortalecimiento institucional y el apoyo a las políticas públicas locales y al ejercicio del poder local;*
- *una cooperación de tipo horizontal que intenta poner en evidencia el interés mutuo de las instituciones implicadas;*
- *la movilización de los actores locales (ONGD, empresas, universidades, escuelas, etc.) bajo la iniciativa de los gobiernos locales elegidos;*
- *la dinamización y profundización de la democracia local, y*
- *una capacidad de control cercano de las actividades, mediante la implicación de la ciudadanía y de la sociedad civil en general.*

Esto es lo que la cooperación descentralizada aporta como valor añadido y los GL, en consecuencia, no se pueden considerar como simples fuentes de financiación adicional para la cooperación al desarrollo de corte tradicional, sino que han de ser reconocidos como actores específicos, innovadores y portadores de propuestas que pueden precisamente ayudar a los donantes clásicos a revisar sus actuaciones.

La perspectiva de incorporar un poco más a los GL dentro del sistema de cooperación internacional al desarrollo puede ser vista como una ventana de oportunidad para una mejor concertación entre actores (subestatales, nacionales y multilaterales) capaces de respetar sus especificidades y establecer un verdadero diálogo entre ellos. Se ha mencionado más arriba el interés que tendría obviamente una mejor articulación entre los diferentes niveles de actores públicos. Esta perspectiva, más allá de la posible adhesión de los GL a los principios de la Declaración de París, tendría que implicar, sea dicho de paso, una reforma en profundidad de los dispositivos de concertación de los organismos y actores involucrados en la cooperación al desarrollo, como por ejemplo el mismo CAD, que, dentro de esta nueva lógica, se tendría que abrir probablemente a la participación de los agentes regionales y locales y no limitarse a un club de donantes nacionales.

No podemos eludir la gran complejidad del tema y probablemente dará lugar a debates intensos, ya que la acción exterior de los GL no se reduce, ni mucho menos, a una actividad de cooperación al desarrollo sino que tiene otras dimensiones de relacionamiento institucional, estratégico y político. Lo importante en este momento es identificar que se está poniendo a debate el rol que juegan o pueden jugar los GL en la cooperación al desarrollo y que de los resultados de este proceso pueden nacer nuevas perspectivas y modelos de cooperación.

## 7. Conclusiones: Temas de debate actuales en un proceso abierto

Después del recorrido a través de la evolución reciente de la CD que hemos expuesto en este artículo, se confirma que estamos actualmente en presencia de un proceso vivo, complejo y que puede tener fuertes implicaciones sobre el entramado institucional existente, las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo. En este proceso abierto, hemos identificado y podemos recordar ahora algunos de los principales temas actuales de debate:

### 7.1. La base conceptual: Identificar mejor las relaciones entre la acción exterior de los GL, la CD y la ayuda al desarrollo

Un primer foco de debate se sitúa alrededor de la naturaleza misma de la CD y de lo que representa y significa este fenómeno emergente. En efecto, se necesita avanzar mucho más en la comprensión, análisis y visibilización de la CD, identificando mejor su objeto y su alcance.

Es significativo, por ejemplo, que un experto como Gildo Baraldi, director del Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo (OICS), escriba en 2008: “La CD está basada en la reciprocidad y el mutuo interés. no es sólo cooperación al desarrollo, ni sólo apoyo a los procesos de internacionalización territorial...La CD es la intersección de todo eso y mucho más; genera partenariados internacionales entre todas las fuerzas activas de los dos territorios<sup>42</sup>.” Esto demuestra que la CD es un terreno complejo y ambiguo -que no se puede asimilar a las prácticas tradicionales de cooperación al desarrollo- y que es necesario

<sup>42</sup> | Gildo Baraldi: “Panorama de la CD italiana hacia América Latina y el Caribe: el papel fundamental de las regiones, en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p.42

que se profundice aún más la reflexión teórica y metodológica para clarificar los conceptos que se utilizan y entender mejor el significado y el alcance político de los fenómenos estudiados.

Ligado con este punto, se ha mencionado en el documento la necesidad de construir el (o los) “discurso(s)” capaces de dar cuenta de la dinámica emergente de los GL y ayudar a su interpretación.

### 7.2. La emergencia de nuevos modelos de CD

Un segundo bloque temático concierne la discusión de las prácticas de los actores y la identificación de las características de los nuevos modelos y formas de relación que los GL experimentan y desarrollan. Se ha visto como la CD está en una etapa de evolución rápida, en la cual sale progresivamente de las relaciones de corte asistencial para explorar formas innovadoras, ligadas con la especificidad de los GL como agentes de cooperación. Esta “nueva” cooperación se basa, como hemos visto, en un modelo de relaciones horizontales y recíprocas, y no en una transferencia unidireccional de recursos, conocimientos o sistemas organizativos del norte hacia el sur.

La especificidad de los GL no es, por lo tanto, su posible aportación financiera -que es limitada y sin comparación con las necesidades de las administraciones locales del sur, sometidas a una escasez crónica de medios- sino al contrario su aportación como actores y promotores del desarrollo local, autoridades públicas elegidas garantes de la cohesión social y administraciones expertas en temas de gestión de los servicios públicos locales.

Seguir la evolución de las nuevas modalidades de cooperación desde el mundo local,

detectar las experiencias originales de cooperación entre ciudades y entre territorios, analizar su contenido y evaluar sus resultados son tareas imprescindibles para ir consolidando el acervo de este fenómeno emergente y conviene que se dediquen a este fin más recursos financieros y humanos.

### 7.3. La articulación de actores, sin subordinación ni condicionamientos

Un tercer eje de debate gira en torno a la articulación de los actores que se interesan a la CD. Se necesita en primer lugar valorar cual es realmente la fuerza de la CD que nace de la propia iniciativa de los GL, independientemente de los programas de apoyo promovidos por otros actores. Interesa discutir y averiguar si dicha CD “autónoma” será capaz de mantener una dinámica y una lógica propias o será progresivamente puesta en la órbita de la diplomacia estatal y “recuperada” como instrumento anexo y complementario de la misma. Es fácil, en efecto, que la cofinanciación de acciones por parte del Estado haga que los GL que buscan recursos adicionales se apunten a los programas estatales y queden enmarcados dentro de las prioridades y objetivos estratégicos de su país. Desde este punto de vista, la relación entre la cooperación local y la estatal es, en el momento actual, un tema importante de debate, no solamente desde el punto de vista técnico de la articulación necesaria entre los actores que actúan en un mismo territorio, sino desde la perspectiva política de lo que representan los diferentes tipos de cooperación y de la posibilidad o no de preservar en este campo la autonomía local frente a los intereses nacionales<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Es interesante, desde este punto de vista, plantearse si es posible desarrollar una CD “europea” en la cual los elementos de coordinación entre GL de los diferentes países tengan tanta o más importancia que la articulación entre el gobierno central y las administraciones subestatales de cada país.

También interesa debatir y profundizar en torno a otro aspecto de la articulación de actores, esta vez con los agentes económicos y sociales de ámbito local (empresas, sindicatos, universidades, escuelas, etc.), las entidades de la sociedad civil (asociaciones ciudadanas, colectivos y grupos sociales, etc.) y las ONGD.

### 7.4. El vínculo con el sistema de cooperación al desarrollo y con el paradigma de la ayuda

Un cuarto tema de debate, que empieza a aparecer con fuerza, es el de la inserción de los GL dentro del sistema de cooperación. Dicha articulación es necesaria -porque una parte importante de la actividad internacional de los GL forma parte de las diversas expresiones de la solidaridad norte-sur, expresada en este caso desde la perspectiva ciudadana- pero no es un horizonte que agote el potencial de la CD. El mayor reconocimiento de los GL como actores de cooperación al desarrollo es deseable siempre y cuando no sean considerados como unas simples fuentes de financiación que conviene racionalizar y coordinar, o como clientes y receptores de subvenciones. Del contenido y de las formas de esta relación depende que los GL sean finalmente unos actores subsidiarios de la cooperación tradicional o unos actores pioneros de una nueva manera de hacer cooperación.

Nuestra opinión personal es que es necesario un intenso diálogo entre gobiernos nacionales y locales porque la acción exterior de los GL, con su lógica horizontal, recíproca y de interés mutuo, puede ayudar a descargar en cierta medida el sistema de cooperación internacional al desarrollo de su contenido asistencial y de sus posibles inercias paternalistas.

### 7.5. Diseñar instrumentos para acercarse a una valoración del impacto

Finalmente, podemos mencionar que la cooperación entre GL habría de poder demostrar su eficacia y su impacto, con indicadores y métodos propios de este tipo de cooperación y coherentes con sus objetivos. No se trataría de aplicar de manera mimética las metodologías de evaluación de proyectos orientadas a medir el impacto material y concreto de las acciones sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria, sino de detectar y estimar los efectos de la CD en términos, por ejemplo, de: fortalecimiento de las capacidades locales, apoyo institucional, aprendizaje mutuo, creación de nuevas oportunidades, apertura exterior, consolidación de la democracia local, formación y sen-

sibilización de las ciudadanías, mejora de las condiciones generales de ejercicio del poder local, etc.

La construcción de metodologías adaptadas a la naturaleza de la CD representa, como se ve, otro reto difícil e importante que convendrá abordar de manera progresiva y conjunta.

En conclusión, se puede afirmar el camino recorrido hasta la fecha por las ciudades y regiones europeas y latinoamericanas en su cooperación internacional ha sido muy importante y lleno de enseñanzas y que la superación de los retos de futuro que hemos apuntado debe permitir que se consoliden aún más en el futuro inmediato las relaciones institucionales entre ciudades y entre territorios, así como los lazos directos entre las ciudadanías de las dos regiones.

Baraldi, Gildo (2008). “Panorama de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y el Caribe: el papel fundamental de las regiones” en Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2007, p.42. Montevideo: OCD

Comité de las Regiones (2006). Dictamen: “La cooperación descentralizada en la reforma de la política de desarrollo de la Unión Europea”, Diario Oficial de la UE del 16 de mayo de 2006 (Informe Soulbaille)

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement, MAEE, Francia (2007) “Balance de las políticas de descentralización en América latina ”

Fernández de Losada, Agustí (2006). “La participación de los gobiernos subestatales en el proceso de integración europea”. en Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2005, Montevideo: OCD

Freres, Christian (2008). “Los gobiernos nacionales de América Latina y los or-

ganismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multinivel?” documento de preparación de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008

Izzo Marina y Stocchiero, Andrea (2007). “El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica” en Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2006, p255, Montevideo: OCD

Malé, Jean-Pierre (2006) “Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos”, Documento de preparación de la Iª Conferencia Anual del Observatorio Montevideo, 2006

Malé, Jean-Pierre (2008) “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública” en Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2007. Montevideo: OCD

OCDE (2005). “L’aide allouée par les collectivités locales” Cahiers du CAD 2005, vol.6 n°4.

Parlamento Europeo (2007). Resolución sobre: “Las entidades locales y la cooperación al desarrollo” de 15 de marzo de 2007 (Informe Schapira)

Rhi-Sausi, José-Luís y Conato, Dario (2008). “Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina y desarrollo económico local”. OCD, Estudios de investigación n°6.

Sarraute, Santiago y Théry, Hervé (2007) “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y de la Unión Europea” en Anuario de la Cooperación Descentralizada, año 2006- Montevideo: OCD

Serra, Albert (2008). “Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: la aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL”. OCD, Estudios de investigación n°5.

Zapata Eugène (2008). “Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro”, documento preparatorio de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008.