

Análisis de la cooperación descentralizada local



La búsqueda de sinergias. El papel de las asociaciones de gobiernos locales en la política municipal internacional: tendencias en Europa y descripción de un caso práctico

Peter Knip *

PALABRAS CLAVE

asociaciones de gobiernos locales |
cooperación municipal internacional |
fortalecimiento asociativo |
eficacia de la ayuda |
descentralización |
políticas municipales internacionales |

En estos últimos años, y a la vista de la creciente implicación de sus miembros en asuntos internacionales, numerosas asociaciones nacionales de municipios, y también las federaciones internacionales que las agrupan, han desarrollado una serie de políticas y servicios para apoyar a las entidades afiliadas en su actuación internacional. Paralelamente, sin embargo, se constata que la cooperación y la política municipal internacional no constituyen todavía una tarea primordial para la mayoría de las asociaciones nacionales de municipios, aun cuando su rol internacional en la ayuda al desarrollo y la cooperación entre ciudades crece día a día. A pesar de la gran variedad de enfoques internacionales concretos que aplican las asociaciones de gobiernos locales, en este artículo se defiende que las asociaciones nacionales de gobiernos locales pueden y deben asumir un papel crucial en la todavía incipiente agenda de la eficacia de la ayuda y en los esfuerzos globales por la descentralización. Las asociaciones nacionales de gobiernos locales gozan de una posición privilegiada para desarrollar y liderar un enfoque nacional de la cooperación municipal internacional, siempre que exista la voluntad política necesaria para ello y a condición de que consigan establecer sinergias entre la cooperación existente entre ciudades de distintos países y los programas de desarrollo de los gobiernos nacionales y los donantes internacionales. En la cooperación al desarrollo, además, se requiere un planteamiento basado en la gobernanza multinivel si queremos mejorar el funcionamiento del sector público.

* Peter Knip es director de VNG Internacional, la agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios de Holanda (VNG). Asimismo, preside la Fundación Academia de Gobierno Local de La Haya y ostenta la presidencia técnica del grupo de trabajo sobre Fortalecimiento Institucional y Capacitación (CIB) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Además, fue el coordinador del primer Congreso Mundial de Cooperación Municipal Internacional, organizado por la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) en 1995. Estudió Relaciones Internacionales en la Universidad de Kingston upon Hull (Reino Unido) e Historia Moderna en la Universidad Erasmus de Róterdam (Holanda), y posee un máster en Historia Moderna por esta misma Universidad.

1. Presentación

No es ninguna novedad afirmar que en la mayoría de países los gobiernos locales se implican cada vez más en la cooperación internacional y desarrollan su propia política internacional. Teniendo en cuenta que en la escena internacional operan miles y miles de gobiernos locales, no debe extrañarnos que los motivos, los objetivos, las ambiciones, los modelos, los instrumentos, la capacidad, los recursos financieros y las actividades en que se concreta dicha implicación difieran enormemente. Conscientes de esta creciente participación de sus miembros en asuntos internacionales, a lo largo de los últimos años numerosas asociaciones nacionales de municipios, y asimismo las federaciones internacionales que las agrupan, han desarrollado una serie de políticas y servicios para apoyar a las entidades afiliadas en su esfuerzo y orientación hacia la internacionalidad. El desarrollo de estos servicios y políticas se ha producido en algunos casos porque un grupo de gobiernos locales miembros de la organización ha planteado una petición clara de apoyo estratégico y técnico, y otras veces a iniciativa de la propia asociación.

En este artículo me propongo abordar específicamente este rol de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en el campo todavía incipiente de la política municipal internacional. En la primera parte trataré algunos aspectos relacionados con la historia de la implicación de las asociaciones de gobiernos locales que deben tenerse en cuenta para comprender la posición y el potencial de las asociaciones de gobiernos locales en esta actividad internacional. La segunda parte del texto describe la situación actual de la labor que las asociaciones de gobiernos locales llevan a cabo en el campo de la política municipal internacional, haciendo especial hincapié en las

diferentes funciones, la variedad de servicios y el volumen de trabajo que dichas asociaciones afrontan en este ámbito. En un tercer apartado se valorará la importancia del papel que las asociaciones de gobiernos locales ejercen en la orientación internacional de los municipios en general y en la cooperación al desarrollo en particular; para ello se prestará especial atención a la importancia de la cooperación internacional entre asociaciones nacionales para fortalecer sus capacidades y su protagonismo como representantes de sus miembros en los procesos de descentralización. La última parte del artículo, finalmente, recoge los retos que plantea el desarrollo futuro del papel de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en las políticas municipales internacionales.

Llegados a este punto, quisiera subrayar que no soy ni un científico ni un investigador, sino un técnico. Desde principios de 1989 trabajo en la Asociación de Municipios de Holanda (VNG) para desarrollar el papel de esta organización en el ámbito de la política municipal internacional. El presente artículo, por tanto, está basado en las distintas experiencias y observaciones que he tenido ocasión de realizar como empleado de la VNG y, posteriormente, como director de VNG Internacional, la agencia de cooperación internacional de la VNG. Como es lógico, todo ello comporta irremediablemente un sesgo práctico y centrado en la Europa occidental. La situación actual de América Latina, así pues, apenas se examina en este artículo, aunque el tema ofrece material de trabajo suficiente para un profesional de esa zona geográfica. Dicho esto, también deseo hacer constar que incluyo referencias a la bibliografía específica existente así como a un pequeño proyecto de investigación que recientemente llevé a cabo junto con Renske Steenbergen, colaborador de CGLU. Relatando aquí mis propias experiencias en torno a la ampliación de los servicios que la VNG presta a sus miembros en el campo de la política inter-



nacional, espero poder aportar informaciones y elementos de juicio útiles para futuras investigaciones. Y seguir investigando es de vital importancia, porque, en mi opinión, la cooperación y las políticas municipales internacionales, así como el papel que las asociaciones de gobiernos locales llevan a cabo en este ámbito, únicamente conseguirán ganar en reconocimiento y calidad si reciben una atención suficiente y cada vez mayor por parte del mundo académico.

El lector atento habrá observado que utilizo el término política municipal internacional en vez de cooperación descentralizada. Ello no se debe únicamente a mi origen nórdico, y es que en el lugar del que procedo los términos cooperación municipal internacional o cooperación entre ciudades (c2c en la abreviatura inglesa) son más habituales que cooperación descentralizada. No: el motivo hay que buscarlo más bien en dos constataciones que hacen de la expresión cooperación descentralizada un concepto excesivamente limitado para describir la labor internacional de las asociaciones nacionales de municipios, y también un término ligeramente ambiguo.

En primer lugar, política municipal internacional se refiere a la orientación general de los gobiernos locales en cuanto a la posición que ocupan en el mundo, incluida la construcción de una imagen o identidad; la competencia y la cooperación económica internacional; el seguimiento y la implementación de agendas de política internacional; la recopilación y el intercambio de know-how y mejores prácticas internacionales mediante el hermanamiento, la creación de redes u otras formas de contacto; la adopción de unas políticas de adquisición y bancarias sostenibles; la cooperación y la ayuda al desarrollo; la promoción de la paz y los derechos humanos y las actividades de concienciación en el ámbito local. La expresión cooperación descentralizada, al igual que cooperación municipal internacional, se refiere más bien a

uno de los instrumentos —y permítaseme aquí ser rotundo: a uno de los más importantes— de las políticas municipales internacionales: la cooperación con otros gobiernos locales del mundo a fin de alcanzar objetivos concretos. Mientras que el concepto de cooperación municipal internacional se utiliza para identificar todas las actividades de cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales, cooperación descentralizada parece designar específicamente el papel de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. La Comisión Europea (COM 2008) emplea la expresión cooperación descentralizada «para describir la ayuda financiada por los sectores público y privado que es aportada por las autoridades y redes locales y por otros actores locales o bien por mediación de estos». Dicho esto, también debería mencionarse aquí que en algunos artículos de reciente publicación el término cooperación descentralizada se emplea para designar la transformación de la visión tradicional centrada en los proyectos de ayuda entre gobiernos locales hermanados en «un instrumento de “empoderamiento” mutuo que se asienta sobre la descentralización y la autonomía local como principios universales» (Garesché 2008). Bossuyt, por su parte, define la cooperación descentralizada moderna como aquella cooperación entre diferentes administraciones territoriales del Estado que hace especial hincapié en la necesidad de construir unos partenariados más igualitarios y duraderos al objeto de abordar agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos (Bossuyt 2008). Ello no obstante, incluso en esta definición tan interesante y, sin duda, más amplia, la cooperación descentralizada sigue siendo tan solo uno más de los instrumentos de la política municipal internacional. La política municipal internacional, así pues, va más allá de la cooperación descentralizada propiamente dicha y refleja la voluntad de las entidades locales de convertirse en un socio fiable dentro de un nuevo espacio político internacional con múltiples actores, así como de «ocupar una posición

estratégica en un momento en que tanto las organizaciones internacionales como la Unión Europea las están reconociendo como actores de primera fila en la escena internacional» (IDHIL 2008).

En segundo lugar, el término cooperación descentralizada podría sugerir que la cooperación internacional entre gobiernos locales es una tarea que los gobiernos centrales descentralizan a favor de los gobiernos locales, y eso es algo que —por desgracia— está todavía muy lejos de la realidad en la mayoría de países. La cooperación internacional entre entidades locales nace de su capacidad y competencia para manejar sus propios recursos. Así, la cooperación internacional ha sido identificada por muchos gobiernos locales como un instrumento necesario para mejorar la calidad de vida de sus respectivas comunidades, y también como un instrumento que les permite contribuir a la solidaridad internacional en nombre de sus ciudadanos. Las entidades locales han demostrado cada vez con mayor claridad que son capaces de realizar una aportación al desarrollo local en otros lugares a través de sus propios planteamientos y posturas. Cada vez más, los gobiernos locales han conseguido ser reconocidos por su labor y convencer a los gobiernos centrales y a las agencias donantes internacionales para que contribuyan a financiar este tipo de actividades. Y sin embargo, en muchos países —probablemente dejando a un lado a Francia y España, al menos hasta cierto punto— no existe todavía una política bien articulada a nivel de gobierno central acerca de cómo colaborar con las administraciones locales y regionales en la consecución de unos objetivos internacionales. Con una visión tan positiva del potencial de la cooperación descentralizada, lo lógico es que los gobiernos centrales acaben descentralizando determinadas funciones del ámbito internacional a favor de los gobiernos locales y regionales. Y aunque todavía nos encontramos bastante lejos de esta situación, ello podría traducirse en la creación de un partena-

riado auténtico y un enfoque basado en una gobernanza multinivel bien concertada en que los diferentes niveles de la Administración aúnan esfuerzos para alcanzar los objetivos del desarrollo internacional. La posición —todavía bastante minoritaria— de los gobiernos locales en el nuevo Programa de Actores no Estatales de la UE y la Comunicación de la Comisión «Autoridades locales: agentes del desarrollo» (COM 2008) constituyen ejemplos prometedores de un reconocimiento y una concertación crecientes.

A pesar de cuanto acabo de exponer, no es mi intención iniciar aquí un largo debate terminológico. Al contrario: en todos los apartados de este artículo me ocuparé especialmente del papel de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en el campo de la cooperación municipal internacional, o —para aquellos que prefieran utilizar este término— de la cooperación descentralizada internacional, por una parte porque este es probablemente el instrumento más importante del que disponen los gobiernos locales para dar forma a sus políticas internacionales, y por otra parte, como expondré más adelante, porque precisamente en este ámbito las asociaciones nacionales de gobiernos locales pueden contribuir de una manera significativa a un enfoque más coordinado de la implicación estructurada de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo y, por consiguiente, ayudar a crear sinergias entre los diferentes niveles de gobierno en su esfuerzo por promover la descentralización y reducir la pobreza.

2. La historia del papel de las asociaciones nacionales de municipios

Toda reflexión sobre la cooperación municipal internacional suele comenzar con el auge que los vínculos de hermanamiento entre ciudades experimentaron en Europa a partir de la II Guerra Mundial. Y sin embargo,

la historia de la cooperación y la orientación internacional de los municipios es mucho más antigua, aunque hasta la fecha, por desgracia, todavía no se ha descrito con la amplitud debida. Sin duda, uno de los hitos más importantes fue la fundación, en el año 1913, de la Union Internationale des Villes (rebautizada en 1928 como International Union of Local Authorities - IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales) durante un congreso celebrado en Gante que se convocó a instancias de la Unión de Ciudades Belga. Este primer intento de las ciudades por colaborar formalmente en la escena internacional debería contemplarse, como apunta Gaspari (2002), ante el trasfondo del nacimiento de un movimiento municipal internacional en Europa a principios del siglo xx. Las redes informales integradas por reconocidos internacionalistas y concejales socialistas de todo el continente tuvieron un papel decisivo en la creación de la Unión Internacional, que tuvo lugar seis años antes de que se constituyera la Sociedad de Naciones. En la fundación de la nueva entidad participaron más de 160 gobiernos locales, 50 asociaciones especializadas de gobiernos locales y 21 representantes de gobiernos nacionales.

Pese a los ambiciosos planes iniciales, la I Guerra Mundial truncó durante diez largos años la labor desarrollada por la Unión Internacional. El secretario general del organismo, el senador belga Emile Vinck, se trasladó provisionalmente a la sede central de la Asociación de Municipios de Holanda (VNG), que, al estar radicada en La Haya, se encontraba en territorio neutral. Una vez finalizada la guerra, la Unión vio como se le vetaba el acceso a la recién constituida Sociedad de Naciones. Los Estados fascistas —aunque no solo estos— denegaron a los municipios el derecho de conseguir una participación efectiva fuera de su territorio nacional (Herbert 2007). La organización, sin embargo, prosiguió su labor, y aunque había empezado su andadura como

una asociación de carácter voluntario entre ciudades individuales, tras la I Guerra Mundial no tardó en convertirse en una federación internacional cuyos miembros eran fundamentalmente asociaciones nacionales de municipios. En el marco del siguiente congreso internacional de la Unión, celebrado en 1924 en Ámsterdam, se hicieron visibles los dos principales pilares de la organización: por un lado, el intercambio de conocimientos prácticos del ámbito municipal y la puesta en común de la información existente sobre los sistemas administrativos de los diferentes países entre las asociaciones nacionales de gobiernos locales, y, por otro lado, el objetivo de contribuir a una cooperación internacional pacífica. Una vez rebautizada como IULA, durante la década de los treinta la organización amplió rápidamente su radio de acción hacia América y, aunque de una manera más secundaria, también hacia África y Asia.

El desarrollo que la IULA experimentó en los albores del siglo xx constituye una prueba tangible de la existencia de una concienciación muy temprana sobre la necesidad de que las asociaciones nacionales asuman un papel internacional en representación de sus miembros. Aunque apenas se conservan documentos que lo acrediten, sabemos que muchos gobiernos locales de Europa alertaron a título individual contra el rearme que dio comienzo tras la I Guerra Mundial, y que incluso llegaron a poner en marcha distintas actividades contra el creciente militarismo del momento. Fueron numerosos también los consistorios municipales que mostraron abiertamente su preocupación por el ascenso al poder de Hitler en Alemania en el año 1933. Uno de los ejemplos más conocidos en este sentido fue la decisión del Ayuntamiento de Zaandam (Holanda) de boicotear la adquisición de productos alemanes, aunque el gobierno holandés acabó anulándola por considerarla ignominiosa para una nación con la que Holanda mantenía una

relación amigable. Por desgracia, ignoramos cómo reaccionaron las asociaciones nacionales de municipios a estas muestras aisladas de política municipal internacional; se abre aquí un campo sumamente interesante para futuras investigaciones históricas.

Tras la II Guerra Mundial, cuando se restablecieron la libertad de movimiento y el libre intercambio de opiniones, la idea del «nunca más» se convirtió en un clamor unánime. Para Europa, la única vía de salida era la cooperación mutua, y la hoy famosa fórmula del hermanamiento supuso la gran aportación de los gobiernos locales al proceso de reconstrucción del Viejo Continente. En 1951, unos cincuenta alcaldes tomaron la iniciativa y, llevados por la convicción de que el ámbito municipal era el entorno más apropiado para restablecer la confianza mutua y el entendimiento entre los pueblos europeos, crearon el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). El francés Jean Bareth, uno de los fundadores del CMRE, definió el hermanamiento como una asociación permanente y oficialmente sancionada entre dos o más municipios cuyo propósito consiste en fomentar el intercambio de conocimientos y experiencia y que implica a todos los sectores de la sociedad. El hecho de que el CMRE se crease desde el principio con secciones nacionales pone de manifiesto el hecho de que numerosas asociaciones estatales de entes locales no reaccionaron con la celeridad necesaria al nuevo movimiento en pro del hermanamiento que empezaba a extenderse en Europa. Muchas de estas organizaciones, en efecto, estaban ocupadas en asuntos nacionales, de modo que se limitaron a recopilar y publicar información sobre los hermanamientos y a realizar funciones de intermediación si surgía alguna petición de contacto. Sin embargo, las secciones nacionales del CMRE empezaron muy pronto a impulsar y coordinar el movimiento a favor del hermanamiento entre municipios. Según Clarke (2008), en el con-

texto que nos ocupa no deberíamos emplear el vocablo movimiento, dado que este término sugiere una coherencia mayor que la que tradicionalmente ha caracterizado la historia del hermanamiento entre ciudades; a su entender, el hermanamiento tendría que considerarse tan solo como un «mecanismo para generar proximidad».

Después de la II Guerra Mundial, la IULA se centró, desde una postura que políticamente podría considerarse bastante neutral, en el intercambio de información, la representación de sus asociados y el lobbismo, la prestación de servicios a sus componentes y el fomento de la descentralización. En 1957, a modo de reacción, un grupo de representantes de entes locales con una orientación de signo más izquierdista, reunido en Aix-les-Bains, tomó la iniciativa de crear la Federación Mundial de Ciudades Unidas (UTO-FMCU) con el objetivo primordial de impulsar la cooperación internacional entre ciudades. La FMCU llegaría a convertirse en un protagonista de primer orden en el establecimiento de hermanamientos y lazos de unión de todo tipo para promover la causa de los derechos humanos y fomentar de una manera continuada la paz y la justicia.

Durante la década de los sesenta, espolcados por la proclamación, en 1969, de la Segunda Década del Desarrollo de las Naciones Unidas 1970-1980, numerosos entes locales de toda Europa implementaron actividades destinadas a apoyar proyectos en el llamado Tercer Mundo. Inicialmente, los gobiernos locales concentraron sus esfuerzos en la concienciación y las ayudas económicas a proyectos surgidos de la iniciativa ciudadana en el ámbito local. Ya en los años setenta y ochenta, muchos entes locales optaron por establecer partenariados con autoridades locales de países en vías de desarrollo. Paralelamente, y con frecuencia a instancias de grupos ciudadanos



especialmente activos, un buen número de entes locales se embarcó también en políticas internacionales con un signo más crítico. Así, los municipios se declararon antinucleares, idearon actividades para superar la fractura Este-Oeste, protestaron contra el sistema del apartheid en la República de Sudáfrica y demostraron su solidaridad con el pueblo nicaragüense. Dado que tan solo una pequeña fracción de sus miembros desarrollaba políticas internacionales activas, la mayoría de las asociaciones nacionales de municipios adoptó una postura de relativa indiferencia ante este fenómeno. La Asociación de Municipios de Holanda (VNG), por ejemplo, no asignó personal a apoyar a las entidades asociadas en su política internacional hasta que, a finales de los ochenta, se vio obligada a hacerlo ante la presión ejercida por varios grupos de miembros. En honor a la verdad, sin embargo, hay que decir también que cuando, a principios de los setenta, el gobierno central anuló las resoluciones por las cuales los municipios holandeses acordaban ayudas financieras a proyectos para países en vías de desarrollo, la VNG defendió enérgicamente la postura de sus miembros.

A partir de finales de los ochenta y principios de los noventa, muchas asociaciones nacionales de gobiernos locales de Europa y también de otros lugares del mundo empezaron a desarrollar servicios para asistir a sus miembros en el diseño y la implementación de políticas municipales internacionales. A menudo, este tipo de iniciativas surgieron a raíz de un debate político en torno a la cuestión de si esa era o no una labor verdaderamente importante en el quehacer de una asociación. Aquí puede resultar ilustrativo describir sucintamente las decisiones adoptadas en la VNG durante los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Después de dos congresos que registraron una afluencia considerable de municipios holandeses impli-

cados en la cooperación al desarrollo, la VNG decidió en 1987 —tras recibir una oferta de subvención por parte del Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo (financiado por el gobierno central holandés)— asignar un colaborador a la labor de desarrollar servicios de apoyo a este tipo de actividades. Ese mismo año, más de un centenar de municipios holandeses se reunieron para debatir sus respectivas políticas de promoción de la paz, de oposición a las armas nucleares y de superación de la fractura Este-Oeste. Tendrían que transcurrir dos años enteros de debate político interno para que la VNG aceptase la idea de contar con un colaborador específicamente destinado a desempeñar funciones de apoyo a esta plataforma de «ciudades activas en pro de la paz», y lo hizo solo a condición de que los municipios que estuvieran a favor de dicha opción abonasen una cuota anual suplementaria a la asociación. En 1990 veía la luz el primer manual de la VNG sobre política municipal internacional. Publicado con el título *Un mundo de municipios*. Descripción de las actividades municipales internacionales, el manual en cuestión analizaba los aspectos jurídicos de la cooperación y la política municipal internacional, la atención municipal hacia los hermanamientos y las redes de conocimientos temáticos en Europa, la cooperación al desarrollo, la paz y la seguridad, la lucha contra el apartheid, el desarrollo sostenible y el medio ambiente, y se posicionaba a favor de la necesidad de que los municipios desarrollasen una política internacional o global integrada. Ese mismo año, el equipo técnico de la entidad, respaldado por la junta política de la VNG, conseguía reunirse con Jan Pronk, ministro holandés de Cooperación al Desarrollo, en un encuentro muy satisfactorio y debatir la financiación del gobierno central a la cooperación municipal con socios de países en vías de desarrollo. Dos años después, y ante el auge que estaban experimentando los hermanamientos con países de Europa del Este tras la caída del muro de Berlín y el creciente

número de peticiones recibidas de asociaciones de gobiernos locales de reciente creación que solicitaban ayuda tanto en países en vías de desarrollo como en las jóvenes democracias del antiguo bloque comunista, la VNG decidió asignar recursos humanos a este tipo de funciones, sufragando el coste con los ingresos procedentes de las cuotas satisfechas por sus socios.

El interés cada vez mayor que la orientación internacional de los gobiernos locales despertaba en las distintas asociaciones nacionales motivó también un cambio en la agenda de prioridades de la IULA. En 1995, así pues, la IULA dedicaba por primera vez el congreso mundial de la organización, en su trigésima segunda edición, a la cooperación municipal internacional. La labor de investigación llevada a cabo por esta red de asociaciones nacionales fue crucial y se tradujo en la publicación del documento *Retos locales para un cambio global*. Una visión global de la cooperación municipal internacional (Schep 1995). En este sentido, debería subrayarse que tanto la UTO-FMCU como la red Ciudades y Desarrollo ya habían emprendido mucho antes iniciativas de apoyo activo a la cooperación descentralizada y a la cooperación municipal internacional. A partir de mediados de los noventa, en el seno de la IULA empezaron a celebrarse reuniones periódicas entre técnicos de las asociaciones nacionales de gobiernos locales que trabajaban en temas de cooperación municipal internacional con el fin de intercambiar experiencias y profesionalizar su trabajo. Desde América Latina, participaron en estos encuentros las asociaciones nacionales de Ecuador y Colombia así como la sección regional de la IULA (actualmente conocida como FLACMA-CGLU); entre los participantes con un rol más activo figuraron además las asociaciones de gobiernos locales del Reino Unido, Canadá, Finlandia, Suecia, España, Flandes y Holanda.

Hoy día, la atención y el apoyo a la cooperación descentralizada y a la política municipal internacional son el epicentro de la labor que desarrolla la organización mundial de gobiernos locales, actualmente conocida como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). CGLU nació en el 2004 a raíz de la fusión entre la UTO-FMCU y la IULA. Conseguir un mayor reconocimiento del papel de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo constituye uno de los focos de atención más importantes en la agenda de CGLU. En estos momentos, la organización cuenta ya con varias comisiones políticas sobre cooperación descentralizada, sobre los objetivos de desarrollo del milenio y sobre diplomacia de las ciudades y el papel de los gobiernos locales en la construcción de la paz, los derechos humanos y la reconstrucción postconflicto. También se halla operativo un grupo de trabajo sobre fortalecimiento institucional y capacitación - *Capacity and Institutions Building (CIB)* integrado por técnicos de varias asociaciones nacionales cuyo propósito consiste en profesionalizar la labor desarrollada en el campo de la cooperación municipal internacional y que recientemente ha elaborado un documento de posicionamiento sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales (Smith 2008). Junto con el Banco Mundial, ONU-Hábitat, la UE, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Asiático de Desarrollo (ADB) y dieciocho países donantes, CGLU participa en representación de sus miembros en la Alianza de Ciudades, una coalición mundial de ciudades con sus socios para el desarrollo que persigue potenciar los enfoques más exitosos en materia de la reducción de la pobreza. La sección europea de CGLU, el CMRE, ha recibido una subvención de la UE —procedente del nuevo Programa de la UE «Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo»— al objeto de crear una plataforma de ámbito europeo



que permita coordinar y mejorar la calidad de la labor de desarrollo que llevan a cabo las asociaciones nacionales de gobiernos locales. Todo ello refleja la creciente autonomía de los entes locales y la convicción de que gozan de la capacidad requerida para asumir un papel

útil y necesario en la escena internacional. Llegados a este punto, pasaremos a examinar más de cerca el rol que las asociaciones nacionales de municipios desempeñan actualmente en el campo de la cooperación y la política municipal internacional.

Recuadro 1 | El grupo de trabajo CIB de CGLU

El grupo de trabajo sobre Fortalecimiento Institucional y Capacitación (CIB) de CGLU retoma y aprovecha la tradición técnica existente en las organizaciones fundadoras de la organización. Este grupo de trabajo está formado por profesionales de asociaciones de gobiernos locales y de entes concretos de la Administración local que trabajan en el campo de la cooperación municipal internacional y del fortalecimiento asociativo así como en programas de reforma de los gobiernos locales y del sector público en general. Concebido como un recurso técnico al servicio de las comisiones políticas de CGLU, el grupo de trabajo CIB, vinculado a la Comisión sobre Cooperación Descentralizada, tiene como principal objetivo debatir e intercambiar información sobre la evolución de los programas de cooperación municipal internacional y fortalecimiento asociativo, en particular de los centrados en la cooperación al desarrollo, con el fin de incrementar la calidad de esta labor, así como coordinar actividades y programas para evitar un posible solape o duplicidad de tareas. Actualmente, el grupo de trabajo CIB intenta enriquecer el debate entre los profesionales de la Administración local que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo y fomentar el diálogo y la coordinación entre los miembros de CGLU involucrados en iniciativas de este tipo. Con el fin de mejorar cualitativamente el trabajo de desarrollo y contribuir a la coordinación de los donantes y a una mayor eficacia de la ayuda, se están llevando a cabo las siguientes actividades concretas:

- organización de como mínimo dos reuniones anuales de las ciudades y asociaciones de gobiernos locales más activas en este campo;
- promoción activa del intercambio de información a través de un sitio web interactivo (www.cities-localgovernments.org/committees/CIB) y de un compendio en el que se ofrece un resumen de quién hace qué y dónde lo hace;
- redacción de un documento de posicionamiento sobre la eficacia de la ayuda (Smith 2008);
- asistencia a la redacción de una carta de CGLU sobre cooperación descentralizada que, previsiblemente, saldrá a la luz a lo largo del 2009;
- coordinación activa de programas en cuatro países piloto: Mali, Ghana, Nicaragua y Burkina Faso; las asociaciones de gobiernos locales del Norte, junto con las entidades socias del Sur, coordinan el intercambio de información sobre las estrategias de cada país, sobre análisis sectoriales y sobre la programación ordinaria, además de identificar oportunidades de colaboración en la planificación, la ejecución y el control de programas; cada seis meses se prepara un informe del programa que es examinado por todas las partes implicadas.

El grupo de trabajo CIB está presidido por Peter Knip, director de VNG International (agencia de la Asociación de Municipios de Holanda), con Tim Kehoe, director del Centro Internacional de Desarrollo Municipal de la Federación de Municipios de Canadá, como copresidente. El CIB cuenta asimismo con el apoyo de Renske Steenberg, colaborador de CGLU adscrito a la sede barcelonesa de la organización; este puesto de trabajo está directamente financiado por VNG International.

3. La situación actual del papel de las asociaciones nacionales de municipios

Las tres funciones tradicionales de las asociaciones nacionales de entidades locales y una cuarta todavía incipiente son válidas asimismo para describir su manera de operar en el campo de la política municipal internacional:

3.1. Representación de los intereses de los miembros

Aunque algunas asociaciones nacionales ni siquiera se han planteado todavía el tema de la política o la cooperación municipal internacional, la mayoría de ellas representa los intereses de sus miembros no solo a nivel estatal, sino también en el ámbito internacional. Casi todas las asociaciones nacionales europeas y latinoamericanas forman parte de CGLU para reflejar adecuadamente la postura de los gobiernos locales de sus respectivos países. Dichas funciones representativas, además, se ejercitan asimismo en el seno de organizaciones como la FLACMA, el CMRE, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa y el Comité de las Regiones de la Unión Europea. Otro ámbito de actuación importante de las asociaciones consiste en la defensa de los intereses internacionales de sus miembros ante al gobierno central de su propio país. El lobby se centra básicamente en defender la autonomía jurídica de las entidades locales también en el plano internacional, en conseguir un reconocimiento político y profesional del papel que los gobiernos locales pueden desempeñar en la escena internacional, así como en obtener financiación adicional para que las entidades locales representadas puedan llevar a cabo proyectos de cooperación internacional. Esta labor supone a menudo mantener contactos con los ministerios de asuntos

exteriores, de asuntos europeos, de cooperación al desarrollo y del interior, así como actuar como lobby para presionar al Parlamento y al personal de los ministerios sectoriales apropiados. Sobre todo en aquellos casos en que la asociación nacional ya ha empezado a desempeñar un papel significativo en la cooperación municipal internacional, también tiene que abogar por los intereses de sus miembros ante otros escalafones de la Administración Pública, ante las ONG de desarrollo y ante el sector empresarial. El presidente de la VNG, por ejemplo, junto con el presidente del consejo de administración de la VNG y el director de VNG International, la agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios de Holanda, se reúnen cada dos años con los ministros de Cooperación al Desarrollo y de Asuntos Europeos para debatir cuestiones vinculadas a la cooperación municipal internacional. Hasta la fecha, las relaciones de colaboración con el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores han sido excelentes y han fructificado en un diálogo sumamente constructivo sobre temas tales como la responsabilidad, la eficacia de la ayuda, la descentralización y las fortalezas y debilidades de la cooperación municipal internacional, hasta el punto de que el personal de VNG International también ha realizado aportaciones relevantes a los documentos políticos del propio Ministerio. Además, VNG International organiza reuniones bianuales con los portavoces parlamentarios responsables de la cooperación al desarrollo y mantiene contactos periódicos con la Asociación Nacional de Provincias, con la Federación de Juntas de Aguas y con las principales organizaciones holandesas del ámbito del desarrollo.

3.2. Prestación de servicios a los municipios miembros

A raíz de la creciente implicación municipal en temas internacionales, numerosas asociaciones nacionales han desarrollado un amplio abanico de servicios específicamente

relacionados con este campo concreto y dirigidos a las entidades que las integran. Para ilustrar este ámbito funcional, puede resultar útil enumerar los diez tipos de servicios que VNG International presta a los miembros de la VNG:

- Suministro de información de interés colectivo: envío de boletines informativos periódicos a los alcaldes y a su personal técnico sobre las principales tendencias en materia de política municipal internacional;

- Atención a consultas puntuales: los colaboradores de la VNG responden a un buen número de consultas referidas a cuestiones internacionales, asesorando a las entidades sobre las subvenciones que se pueden solicitar y atendiendo las peticiones de intermediación de aquellas entidades que quieren establecer contactos internacionales o acceder a redes de conocimientos temáticos;

- Edición de publicaciones sobre temas de interés: cada cuatro años (coincidiendo con el ciclo de las elecciones locales) se publica un estudio sobre la situación de la política y la cooperación municipal internacional en Holanda; otras publicaciones relevantes son el manual de política municipal internacional y el compendio general de ayudas y subvenciones a proyectos internacionales, que se actualizan periódicamente;

- Organización de reuniones informativas para grupos seleccionados de responsables políticos y personal técnico de entidades locales en torno a cuestiones tales como los programas de subvenciones comunitarios o las nuevas políticas gubernamentales; cada cuatro años, además, se celebra un congreso de política municipal internacional;

- Formación sobre temas tales como el desarrollo de proyectos, el enfoque del marco lógico y la gestión del ciclo del proyecto, la dimensión intercultural de la cooperación internacional, etc.;

- Presentación de las opciones de cooperación internacional en las reuniones del pleno o las comisiones de los ayuntamientos;

- Asesoramiento a medida sobre documentos de política internacional, sobre la selección de socios internacionales y sobre la manera de regenerar un hermanamiento preexistente;

- Desarrollo de estudios de evaluación de los partenariados internacionales existentes, del impacto de la ayuda a un proyecto internacional concreto o de la política internacional del municipio en su conjunto;

- Gestión de programas de subvenciones financiados por el gobierno de Holanda que permiten a los municipios holandeses obtener cofinanciación para sus proyectos internacionales destinados a países en transición, países de origen y países en vías de desarrollo;

- Gestión de sitios web en que la labor municipal internacional se presenta en forma de una página web con información sobre todos los hermanamientos de ciudades y otra página específicamente dedicada a la Campaña de Municipios del Milenio (véase más abajo) en Holanda.

3.3. Ofrecimiento de plataformas de encuentro, aprendizaje y creación de redes a los miembros

La función de plataforma, consistente en reunir a los gobiernos locales con el fin de intercambiar opiniones y experiencias y de desarrollar acciones conjuntas, es de vital importancia para la cooperación y la política municipal internacional. Actualmente hay varias asociaciones nacionales que ya cuentan con cierta tradición en aglutinar a todos los gobiernos locales que mantienen contactos internacionales en un mismo país. Esta misma afirmación podría aplicarse a la agrupación de los miembros según un criterio temático. Durante

este tipo de reuniones, se intercambian experiencias en materia de relaciones de hermanamiento, se comparten ideas sobre la mejora de estas relaciones y se discuten los problemas y las oportunidades. A modo de ejemplo, puede resultar interesante aquí mencionar el hecho de que VNG International ya tiene en marcha varias plataformas permanentes en las que se reúnen con regularidad aquellos de sus socios que mantienen vínculos de hermanamiento en un mismo país: así, hay una plataforma específica para todas las ciudades relacionadas con municipios de Marruecos, Turquía, Surinam y la mayoría de los países de Europa Central y Oriental. Además, también existe una plataforma para contactos con Nicaragua. En el marco del mayor programa de ayudas del país, LOGO SOUTH, VNG International no solo se encarga de asistir a los municipios holandeses y a sus socios en el desarrollo de proyectos viables, así como de controlar su implementación y evaluar los resultados alcanzados, sino que también tiene la misión de coordinar las intervenciones municipales en cada país, alinear los esfuerzos realizados con los proyectos en curso de otros donantes y divulgar los resultados junto con la asociación nacional del país beneficiario. Ello significa que VNG International está obligada a colaborar estrechamente con sus miembros para obtener frutos tangibles junto con los socios de países como la República de Sudáfrica, Ghana, Namibia, Benín, Mali, Tanzania, Sudán, Indonesia y Surinam.

Con el fin de desarrollar la política de la VNG en el campo de la orientación internacional de las entidades locales, se ha constituido un consejo consultivo nacional, integrado por alcaldes y concejales de municipios holandeses y actualmente presidido por el alcalde de Groninga, que se reúne cuatro veces al año y que se encarga de asesorar a la VNG, actuando de oficio o a petición de esta. Uno de los mejores ejemplos de acción conjunta con los miembros de la VNG es la llamada Campaña de Muni-

cipios del Milenio. En el año 2007, VNG International, tras recabar el asesoramiento de su consejo consultivo nacional sobre cooperación municipal internacional, lanzó una campaña cuyo objetivo consistía en animar a las entidades locales holandesas a convertirse en Municipios del Milenio y a apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Desde el mismo instante en que dio comienzo la campaña, más de cien municipios holandeses, en muchos casos a iniciativa del pleno municipal, decidieron adherirse a la iniciativa y modificar su línea política en este ámbito. Muchos de ellos pusieron en marcha nuevas medidas, como impulsar el comercio justo, adoptar acciones destinadas a reducir el CO₂, incrementar el presupuesto para la cooperación al desarrollo y establecer contactos con socios municipales de un país en vías de desarrollo. A este respecto, cabe destacar como dato especialmente interesante que un grupo de jóvenes concejales de varias ciudades crearon una red de jóvenes concejales en pro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, con la ayuda de VNG International, empezaron a ampliar dicha red a escala internacional como una herramienta más de la Administración local para combatir la pobreza.

3.4. Implementación de estándares de calidad

Hoy día, en muchas democracias modernas se observa la aparición de un papel todavía incipiente de las asociaciones nacionales de gobiernos locales consistente en la implementación de unos estándares de calidad. Con el fin de sustentar las reivindicaciones de los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales en pro de una mayor descentralización y convertirse así en la primera ventana directa del gobierno para los ciudadanos, las asociaciones nacionales desarrollan mecanismos de mejora y control de la calidad en estrecha colaboración con sus respectivos miembros. Herramientas como el benchmarking, la revisión entre pares,

los grupos de usuarios y los paquetes de ayuda a la implementación de unos estándares de calidad se utilizan cada vez más para reforzar el desempeño de los entes afiliados en general. Recientemente, las asociaciones nacionales de gobiernos locales del Reino Unido y de Holanda incluso crearon nuevos organismos para este cometido: la Agencia de Mejora y Desarrollo para la Administración Local (IDeA), en el Reino Unido, y el Instituto de Calidad de los Municipios Holandeses (KING) en Holanda. Por la información de la que dispongo a día

de hoy, estos instrumentos, ideados para garantizar el cumplimiento de unos parámetros de calidad, todavía no se usan de una manera sistemática con el fin de incrementar el nivel cualitativo de las políticas internacionales que desarrollan los entes locales. Pese a ello, estoy firmemente convencido de que para mejorar el desempeño de los gobiernos locales en la escena internacional será de gran importancia aplicar esta nueva función de las asociaciones nacionales también a este campo de la cooperación internacional municipal.

Recuadro 2 | La cooperación municipal internacional: el programa holandés LOGO SOUTH

En colaboración con más de 50 municipios holandeses, VNG International implementa el Programa LOGO SOUTH en 12 países en vías de desarrollo. Su propósito consiste no solo en fortalecer las autoridades locales de países en vías de desarrollo hermanadas con los municipios holandeses, sino también en reforzar el así llamado sector del gobierno local, que comprende las asociaciones de entidades locales, los centros de formación de la Administración local, los ministerios nacionales responsables de esta Administración Pública y los sindicatos de empleados de los gobiernos locales. El fortalecimiento de capacidades se produce siguiendo un esquema similar. En concreto, se distinguen cuatro niveles: el nivel individual, el nivel institucional, el nivel sectorial y un entorno o clima propicio. En el primer nivel, el grupo destinatario son los políticos y los altos responsables de los entes locales, mientras que el nivel institucional se orienta a un área de gobierno local de un consistorio municipal. El nivel sectorial engloba a todos los entes locales, pero también a sus asociaciones, a los ministerios responsables de la Administración local y a los centros de formación correspondientes. El clima o entorno propicio, finalmente, se refiere a la normativa legal y reglamentaria y a la situación económica de un país determinado. En el fortalecimiento de capacidades a todos los niveles, las personas desempeñan un papel crucial. El reto que se plantea es acceder a los niveles superiores precisamente a través de las personas, es decir, conseguir un fortalecimiento institucional como objetivo último. En el Programa LOGO SOUTH, el fortalecimiento de capacidades se afronta mediante la introducción de programas nacionales que proporcionan un marco general a los distintos hermanamientos entre ciudades que trabajan en un mismo tema o ámbito político. Este ámbito temático o político es definido de una manera participativa por las ciudades hermanadas, y también incluye a la asociación nacional de gobiernos locales, a los ministerios del Estado y a otras partes interesadas. Durante la implementación de las actividades del proyecto, este planteamiento permite el intercambio de experiencias entre los implicados así como la divulgación de sus resultados a terceros. Los desafíos comunes, así, se pueden abordar a escala nacional. Estos desafíos pueden ir desde los obstáculos derivados de la legislación estatal (a causa de una descentralización insuficiente) hasta las restricciones presupuestarias (cuando la descentralización de competencias no se ha acompañado de la oportuna descentralización o transferencia presupuestaria) o las carencias en el fortalecimiento de las capacidades de uno o varios de los actores implicados (las tareas a desarrollar en el ámbito local o entre los diferentes niveles de la Administración Pública no se pueden ejecutar correctamente). Todos estos retos se ponen de manifiesto en aquellos procesos que requieren la implementación de varios proyectos de cooperación entre ciudades. Cada proyecto está basado en un análisis de las circunstancias locales que se dan en cada caso. Los proyectos de las entidades locales trabajan siempre con

objetivos realistas y tienen como meta la consecución de unos resultados tangibles y la sostenibilidad. Estos proyectos son gestionados de una manera totalmente profesional por los entes locales implicados de los países participantes. VNG International, trabajando a menudo en estrecha colaboración con la asociación nacional de gobiernos locales del país beneficiario, se encarga de coordinar las distintas actividades, de reunir a los agentes implicados y de ofrecer la formación y el asesoramiento necesario para incrementar el nivel de profesionalización, además de evaluar y aprobar las propuestas de proyectos, aportar cofinanciación, controlar la implementación de los proyectos y evaluar los informes oportunos, solucionar en la medida de lo posible los eventuales contratiempos y obstáculos y divulgar las mejores prácticas junto con el socio correspondiente del Sur. Cada año se asigna una partida presupuestaria de más de cinco millones de euros a fines de cooperación municipal internacional. Para más información, consultar la página web www.vng-international.nl.

Ejemplo práctico: Programa de País LOGO SOUTH para Nicaragua

Uno de los pilares fundamentales del Programa de País para Nicaragua es la planificación estratégica, que, entre otros aspectos, incluye la vivienda pública y los tributos municipales. Además de 15 hermanamientos entre ciudades holandesas y nicaragüenses, el programa cuenta con la participación de la Asociación de Municipios con Hermanamientos entre Nicaragua y Holanda (AMHNH), el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) y el Consejo Holandés de Hermanamientos entre Ciudades Holandesas y Nicaragüenses (LBSNN). En los municipios nicaragüenses participantes, los resultados del proceso de planificación estratégica se han incorporado tanto a los presupuestos anuales como a los programas de inversiones plurianuales; durante el desarrollo del programa, la correlación entre estos dos instrumentos es cada vez mayor. Entre los participantes, además, se cuentan varias empresas y una entidad bancaria. En el marco del programa, VNG International ha dotado al LBSNN de los recursos necesarios para crear un grupo de expertos integrado por técnicos latinoamericanos y especialistas holandeses con conocimientos de español que se encarga de asesorar a los municipios nicaragüenses implicados. A nivel local cabe destacar que se registra una mayor cooperación y coordinación de recursos entre los municipios, las organizaciones sociales y el sector privado. Los directivos, el personal y los voluntarios que trabajan para estas organizaciones, por su parte, han recibido la formación necesaria sobre el programa, y los procesos y métodos se han modernizado y figuran recogidos en un «sistema de planificación municipal» cuya difusión corre a cargo del INIFOM. En los municipios nicaragüenses, además, se han creado comisiones municipales de vivienda cuya labor se desarrolla conforme a una política municipal democrática de construcción de viviendas protegidas. Los planes de vivienda pública han sido elaborados de acuerdo con la política nacional y los planes estratégicos locales. La mayor colaboración existente entre los municipios implicados, las ONG locales y el INVUR facilita el acceso a subvenciones y, con ello, la construcción de más viviendas protegidas. De hecho, los municipios están registrando un incremento anual medio superior al 10% en los ingresos procedentes de impuestos y contribuciones municipales. Paralelamente, se han creado y puesto en marcha los sistemas de información administrativa necesarios. A día de hoy existen pruebas irrefutables de la existencia de una interacción y cooperación más intensa y horizontal entre los municipios. Los lobbys conjuntos, por su parte, han obtenido resultados muy positivos en los contactos mantenidos con el gobierno central y el parlamento nacional para conseguir su ayuda en varios temas, entre ellos la mejora de la legislación fiscal.

Si examinamos la situación actual de la participación de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en la política internacional municipal tanto en Europa como en América Latina, constataremos la existencia de una

gran variedad de enfoques del tema. Como ya he explicado previamente en el caso concreto de la VNG, en muchas ocasiones la elección de un enfoque concreto es fruto de una combinación entre debate político y capacidad



profesional. Al final, la cuestión se reduce a si la asociación nacional tiene la voluntad y la aspiración de desarrollar una acción internacional que arroje buenos resultados. En términos generales, podríamos distinguir entre cuatro grandes enfoques:

- Enfoque n.º 1: asociaciones nacionales de entidades locales que muestran una postura más bien indiferente ante la política municipal internacional, y que se limitan a ejercer una representación meramente formal en las organizaciones internacionales de municipios y a prestar algunos servicios básicos de información e intermediación a sus miembros (este planteamiento es el que predomina en la mayoría de las asociaciones de entidades locales de América Latina y de los nuevos Estados miembros de la UE situados en la Europa Central y Oriental);

- Enfoque n.º 2: asociaciones nacionales de gobiernos locales que han adoptado una política más o menos activa en este campo y que desempeñan las funciones tradicionales de una asociación anteriormente descritas, pero aplicadas también al ámbito de la política municipal internacional (caso de Austria, Grecia, Alemania, Irlanda, Italia, Portugal, algunos países de América Latina y Estados Unidos);

- Enfoque n.º 3: asociaciones nacionales de entidades locales con una implicación activa en este campo que han conseguido pactar con sus gobiernos centrales la concesión de fondos para cofinanciar proyectos de cooperación internacional municipal y de fortalecimiento asociativo; en la implementación de estos programas de ayudas económicas, algunas organizaciones nacionales limitan su intervención a asesorar a sus miembros, mientras que otras se encargan directamente de gestionar

los programas (en este grupo estarían Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, España, Suecia, el Reino Unido y Canadá);

- Enfoque n.º 4: es el propio de aquellas asociaciones nacionales de gobiernos locales que, compaginándolo a menudo -aunque no siempre- con un papel más activo (como el propio de los enfoques n.º 2 y 3), han desarrollado unas capacidades de asesoría para gestionar contratos de servicios internacionales ganados en concursos públicos; en este tipo de planteamiento, los departamentos o agencias internacionales de las asociaciones nacionales de gobiernos locales se encargan de prestar servicios profesionales de asistencia técnica para programas de descentralización y capacitación de entidades locales (existen ejemplos de este enfoque en Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, el Reino Unido y Canadá).

Cabe recordar aquí que algunos países carecen de una única asociación con la fuerza necesaria para actuar en representación de todos los gobiernos locales de su país. La competencia entre diferentes organizaciones nacionales de entes locales, de hecho, tiende a debilitar su posición ante el gobierno central. Un sistema federal con regiones potentes, como ocurre con los länder en Alemania, también influye significativamente en la posición de las asociaciones nacionales. En algunos casos, la labor internacional corre a cargo de una red especializada de gobiernos locales; así ocurre, por ejemplo, en Italia, donde la Coordinadora Italiana de Entes Locales por la Paz y los Derechos Humanos presta servicios y desarrolla una acción internacional en nombre de sus 700 municipios afiliados. Otro tanto podría afirmarse, aunque con matices, del papel de la organización Cités Unies (CUF) en Francia.

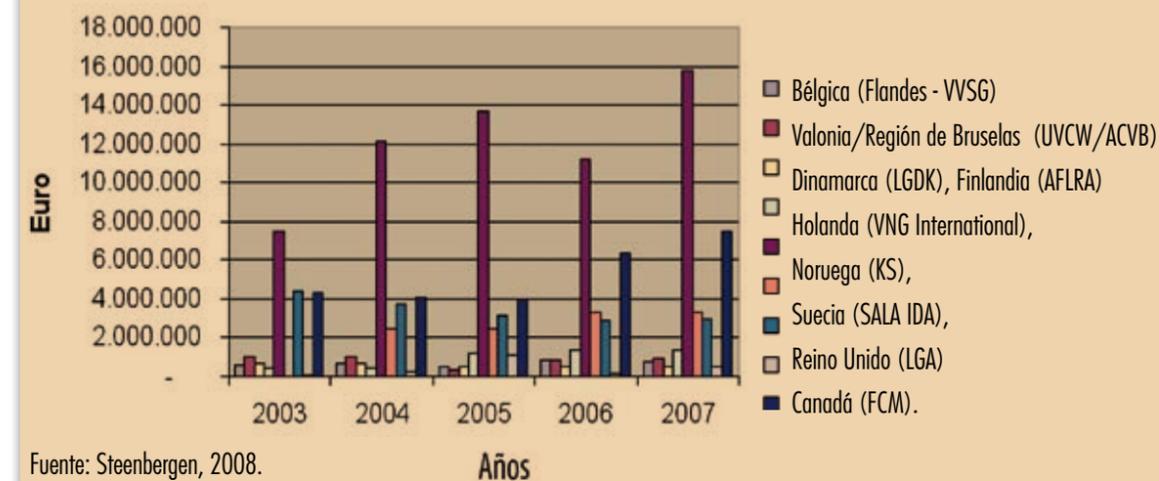
Sorprende constatar que la mayoría de las asociaciones nacionales, incluso las que han optado por una política internacional activa (ver enfoques n.º 3 y 4 anteriormente descritos), no han definido la cooperación municipal internacional como uno de sus principales cometidos. La VNG, por ejemplo, formuló recientemente las 8 prioridades fundamentales de la agenda de los gobiernos locales y la labor de la entidad, pero los asuntos europeos e internacionales no figuran entre ellas. Este hecho evidencia, por un lado, que la orientación local, regional y nacional de los gobiernos locales mantiene aún hoy un peso mucho más importante que la internacional, y, por el otro, que todavía queda mucho camino por recorrer.

¿De cuánto dinero disponen las asociaciones para desarrollar su actividad internacional? ¿Cómo se articula la relación con el ministerio de asuntos exteriores? ¿Y de qué manera se organiza la labor internacional que llevan a cabo las asociaciones? A continuación daremos respuesta a estas preguntas refiriéndonos espe-

cíficamente a algunas de las asociaciones nacionales de gobiernos locales que más activas se muestran en la escena internacional, dado que con ello se obtiene una imagen bastante fiel de la situación actual y del potencial que ofrece su implicación.

El siguiente gráfico (véase figura 1) refleja el significativo incremento (56,4%) registrado en los ingresos totales por año de las asociaciones de gobiernos locales que más activas se mostraron en su labor internacional durante el periodo 2003-2007. Las asociaciones nacionales holandesa y canadiense fueron, a mucha distancia de las demás, las que contabilizaron un mayor volumen de negocio internacional, aunque sus homólogas noruega, sueca y finlandesa alcanzaron asimismo una cifra notable. Sin embargo, el volumen de negocio acumulado de las asociaciones más activas fue, globalmente, más bien modesto: en el año 2007, las asociaciones gastaron conjuntamente un total de 33,5 millones de euros en su actividad internacional.

Figura 1 | Ingresos totales de los departamentos internacionales de las asociaciones de gobiernos locales

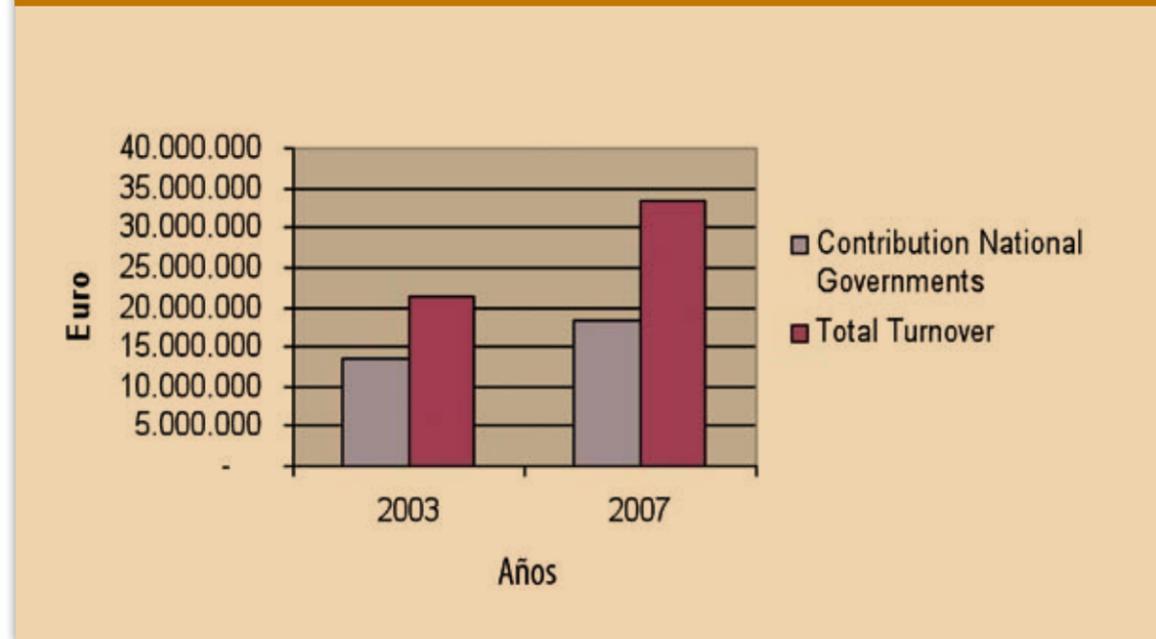


Resulta asimismo de lo más revelador examinar la proporción que las aportaciones del gobierno nacional representan sobre el montante global del volumen de negocio internacional de las diferentes asociaciones de gobiernos locales (véase figura 2). Lógicamente, la mayor parte del dinero que se destina a la labor internacional de las asociaciones de gobiernos locales proviene del gobierno nacional correspondiente. Sin embargo, es importante observar que esa contribución está empezando a disminuir. En el año 2003, la aportación del gobierno central sobre el total de los ingresos obtenidos para actividades internacionales fue del 63,5%, un porcentaje que en el 2007 ya había retrocedido hasta situarse en el 55%. Una pequeña parte del dinero restante que se destina a este tipo de labor proviene de las propias asociaciones de gobiernos locales, que lo sufragan con las cuotas de sus miembros, mien-

tras que otra parte se financia a base de contribuciones de otras organizaciones donantes. En el caso de VNG International, los fondos proceden en un porcentaje cada vez mayor de la UE, de otros organismos, como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la ONU, y de otros donantes bilaterales.

La conclusión es que el número de programas y proyectos y la financiación que se asigna para ello a las asociaciones de gobiernos locales internacionalmente activas varía en un grado considerable entre los distintos países. Seis asociaciones nacionales cuentan además con un componente de fortalecimiento asociativo que se financia externamente en su programación internacional. Este tipo de componentes tiene por objeto reforzar la capacidad de las asociaciones de gobiernos locales en los países en vías de desarrollo. Mientras

Figura 2 | Aportación total de fondos de los gobiernos nacionales sobre el total de los ingresos recibidos por los departamentos internacionales de las asociaciones de gobiernos locales durante los años 2003 y 2007.

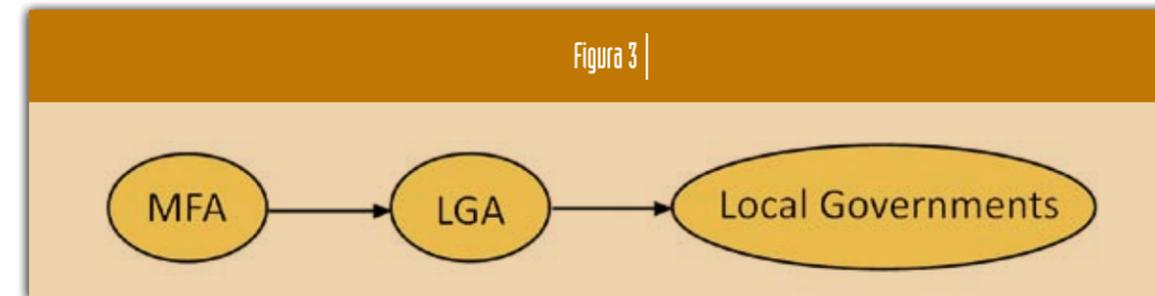


que KS (Asociación Noruega de Autoridades Locales y Regionales), la FCM (Federación Canadiense de Municipios) y VNG International implementan programas de fortalecimiento asociativo plurianuales, el presupuesto de que disponen para este fin organizaciones como LGDK (Gobierno Local en Dinamarca), SALA IDA (Agencia de Desarrollo Internacional de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones) y LGA (Asociación de Gobiernos Locales del Reino Unido) funcionan por proyectos. En otros países ya están en curso negociaciones con el gobierno central para garantizar la puesta en marcha de proyectos puntuales y/o programas a largo plazo en el campo del fortalecimiento asociativo.

En lo que atañe a los programas específicamente centrados en temas de cooperación internacional municipal, cabe identificar, de una forma simplificada, tres grandes categorías de planteamientos (Steenbergen 2008):

A) Gobiernos nacionales que canalizan todos los fondos disponibles para las iniciativas de cooperación internacional de los gobiernos locales a través de las asociaciones nacionales correspondientes (por ejemplo, Finlandia, Holanda, Valonia y, aunque con una lógica distinta, también Canadá). Dicho de otra manera: estos son, en principio, los únicos recursos económicos que el gobierno central facilita para la cooperación municipal internacional.

Figura 3 |



Recuadro 3 | El fortalecimiento asociativo en VNG International

Con el apoyo económico de la Asociación de Municipios de Holanda y el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés, VNG International se ha marcado como objetivo fortalecer institucionalmente las asociaciones de gobiernos locales a fin de mejorar su funcionamiento como organizaciones «paraguas» de los gobiernos locales en países en vías de desarrollo. En otras palabras, se trata de que estas asociaciones puedan representar mejor los intereses de sus miembros y prestarles un servicio de mayor calidad, de modo que los entes locales asociados se conviertan, a su vez, en unos proveedores de servicios básicos más eficaces para sus ciudadanos, y de conseguir que las asociaciones mejoren su capacitación para brindar una plataforma válida a los gobiernos locales de sus respectivos países. Las actividades de fortalecimiento asociativo que desarrolla VNG International se articulan fundamentalmente a través de la fórmula del partenariado con asociaciones de gobiernos locales en cuatro regiones distintas: África occidental (ANCB en Benín, AMBF en Burkina Faso, NALAG en Ghana, AMM en Mali y UAEL en Senegal) y oriental (ABELO en Burundi, ALGAK en Kenia y RALGA en Ruanda), Sudeste Asiático (NLC/S en Camboya, ADKASI en Indonesia y MuAN en Nepal) y América Central (COMURES en El Salvador, ANAM en Guatemala y AMUNIC en Nicaragua). Además de los partenariados propiamente dichos, una parte de los recursos



se destina a un fondo en que otras organizaciones no socias pueden solicitar la implementación de un proyecto de fortalecimiento institucional relativamente reducido para su asociación. Las evaluaciones organizativas de las entidades socias llevadas a cabo inicialmente constituyen la base sobre la cual se asientan los planes de trabajo, dado que gracias a ellas se identifican los puntos proporcionalmente más débiles y fuertes de las asociaciones de gobiernos locales implicadas. También se ha tenido en cuenta si en el momento actual las asociaciones involucradas ya se están beneficiando de otros programas de ayuda. Buscando siempre el encaje con los planes de las asociaciones —en la mayoría de los casos redactados en forma de planes estratégicos plurianuales— y partiendo de 4 áreas de resultados (grupos de presión, prestación de servicios, sostenibilidad económica, mejores métodos de comunicación con los miembros y capacidades de gestión administrativa interna), para cada año de vigencia del programa se fijan unos objetivos y se preparan unas actividades concretas. Los objetivos y actividades del próximo año se formulan de una manera participativa, tomando como base los progresos realizados durante el año precedente y comparándolos con los objetivos actualizados de las asociaciones. Las organizaciones implicadas en cada región se encuentran en diferentes etapas de su desarrollo, con lo que el intercambio de experiencias entre ellas constituye un elemento clave del proceso de aprendizaje mutuo. VNG International no ejerce tan solo como coordinador del programa, sino que también opera como fuente de recursos. Y los recursos que aporta al programa son de dos tipos distintos: la propia VNG es también una asociación de gobiernos locales que acumula casi un siglo de experiencia a sus espaldas; además, ha estado ayudando a otras asociaciones de gobiernos locales de todo el mundo en iniciativas de fortalecimiento asociativo similares en las que, durante los últimos 15 años, han participado unas 60 asociaciones de gobiernos locales. Una parte de la labor de coordinación se descentraliza en las cuatro áreas geográficas en las que trabajamos con coordinadores regionales. Cada año, además, VNG International y las organizaciones socias firman memorandos de acuerdo basados en un plan de trabajo anual. Para garantizar la aportación de la pericia necesaria, en primer lugar se preparan unas condiciones marco y, a continuación, se localizan los recursos apropiados y se organizan actividades. A menudo se aplican enfoques «de colega a colega» con el fin de facilitar el proceso. El fortalecimiento institucional de las asociaciones de gobiernos locales socias se produce por varios medios:

- Utilizando los recursos de las asociaciones de municipios más desarrolladas a través de misiones de expertos, intercambio en línea de documentos y experiencias, etc.;
- Aprovechando la experiencia procedente de otras actividades de fortalecimiento asociativo;
- Fomentando el aprendizaje mutuo entre asociaciones de una misma región; para posibilitar este aprendizaje mutuo, se organizan talleres regionales centrados en uno o dos temas que se tratan a fondo;
- Facilitando actividades a beneficio de los gobiernos locales miembros; a este fin, se presta especial atención a la forma en que la asociación presta sus servicios a las entidades miembros.

El enfoque de VNG International consiste en intervenir a petición de las partes interesadas. Este planteamiento es muy apreciado por las asociaciones socias, que no suelen estar acostumbradas a trabajar de esta forma con otras organizaciones donantes o ejecutoras. El hecho de que la VNG se centre específicamente en el fortalecimiento de las propias organizaciones constituye una novedad para algunas de ellas, y las ayuda a tomar conciencia de aquellos aspectos en que deben mejorar. Muchas organizaciones externas suelen plantearles directamente la implementación de proyectos en los gobiernos locales del país. Además, las organizaciones asociadas aprenden a valorar las ventajas de trabajar en grupo durante los talleres regionales y reciben con agrado el intercambio de

experiencias en la propia región. Entre las actividades que llevamos a cabo está la celebración de talleres regionales en colaboración con otras organizaciones ejecutoras, como la Federación Canadiense de Municipios, al objeto de alinear nuestra labor. Basándonos en la experiencia práctica acumulada, hasta la fecha ya hemos publicado cinco títulos de una colección de manuales dirigidos a las asociaciones de gobiernos locales y dedicados a distintos temas de interés: planificación estratégica, comunicación, constitución de asociaciones, prestación de servicios y acciones de presión (lobby). Estos manuales están disponibles en tres lenguas (inglés, español y francés), en soporte papel o en formato electrónico, y se pueden solicitar a través del sitio web de VNG International: www.vng-international.nl. Cada año se asigna una partida de más de un millón de euros al capítulo de actividades de fortalecimiento asociativo.

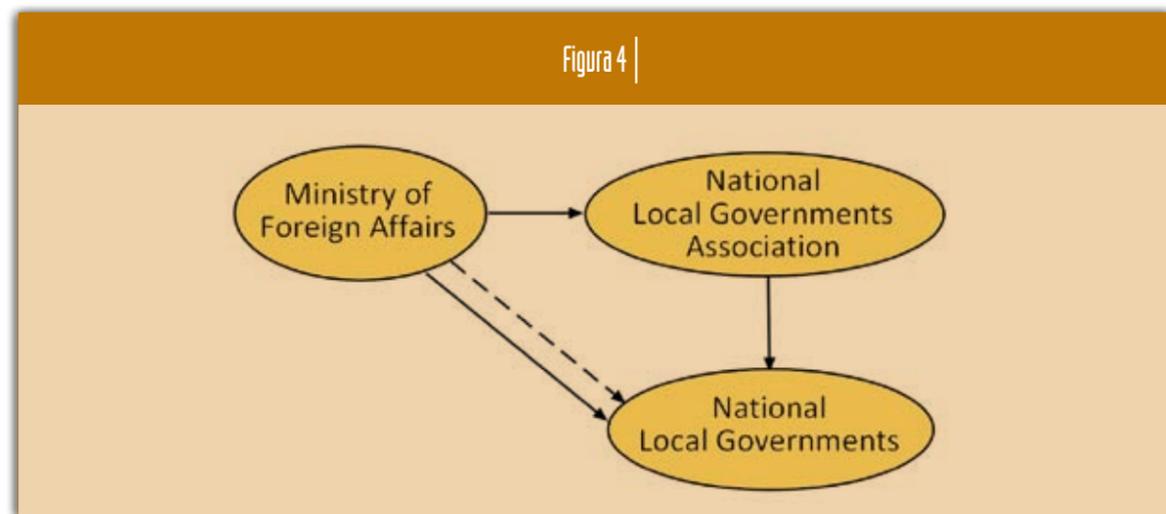
Ejemplo práctico: apoyo a la ANAM en Guatemala

La ANAM (Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala) es una entidad autónoma privada fundada en 1960. Los 333 municipios guatemaltecos son automáticamente miembros de esta asociación; el consejo de administración de la entidad consta actualmente de 15 alcaldes y se elige por periodos de un año. Las últimas elecciones municipales se celebraron en el 2007. La ANAM —con el apoyo técnico de VNG International— llevó a cabo varias acciones de presión para conseguir que la descentralización y la autonomía municipal ocupasen un lugar más destacado en la agenda de los partidos políticos. En julio del 2008, el presidente de Guatemala, Álvaro Colom, firmó un acuerdo sobre descentralización y desarrollo local para ratificar su apoyo al desarrollo municipal. La ANAM no cuenta con un plan estratégico plurianual. En este caso, uno de los principales problemas radica en el hecho de que el consejo de administración cambia cada año, circunstancia que, como es obvio, disminuye su interés por elaborar planes a más largo plazo. La ANAM se encuentra todavía en fase de desarrollo y cuenta únicamente con el apoyo de algunos donantes internacionales; entre ellos, tan solo dos, aparte de VNG International, están realmente interesados en conseguir un fortalecimiento institucional de la propia ANAM (me refiero a la Fundación DEMUCA, de España, y al Programa Municipios Democráticos, financiado por la UE). Esta dependencia de los donantes, sin embargo, no supone ningún riesgo real para la ANAM, dado que tan solo el 7% de sus ingresos procede de donantes internacionales. La asociación, de hecho, tiene garantizado el pago de las cuotas de los municipios afiliados porque estas le son directamente ingresadas con cargo al presupuesto nacional de la ANAM. La entidad ya tiene planes para mejorar los ingresos procedentes de acciones de autofinanciación, los gastos generales asociados a los proyectos y un programa adicional de ayuda del gobierno nacional. A día de hoy, la ANAM presta un abanico muy limitado de servicios a sus miembros (principalmente asesoramiento jurídico y prevención). Las opciones de ampliar la oferta, además, son escasas, porque ya hay dos agencias del gobierno central que ofrecen este tipo de servicios sin cargo alguno. La ANAM participó activamente en los talleres regionales de fortalecimiento asociativo, lo que le permitió familiarizarse con temas tan cruciales como la gestión de una asociación de gobiernos locales e identificar sus propias prioridades a largo plazo. A partir del 2010, el mandato del consejo de administración se ampliará de uno a dos años. Para el 2009, la ANAM tiene previsto crear asociaciones departamentales con el fin de potenciar la participación de sus miembros y poder ofrecerles unos servicios realmente concebidos a la medida de sus necesidades. VNG International, a través de sus expertos y del coordinador regional, se encargará de apoyar a estas asociaciones en el desarrollo de su estrategia de prestación de servicios y de ayudarles a incrementar la participación de los miembros. Paralelamente, se reforzará la estructura operativa de la ANAM. Las asociaciones departamentales tendrán un papel crucial en el fortalecimiento del lobby municipal a escala nacional, dado que proporcionarán a la asociación nacional información de primera mano sobre la postura de cada una de las regiones guatemaltecas.

Cabe destacar aquí que los programas no cubren la totalidad de los costes a sufragar y que los gobiernos locales se ven en la necesidad de cofinanciar sus proyectos. En el caso de Holanda, la cofinanciación incluso es obligatoria.

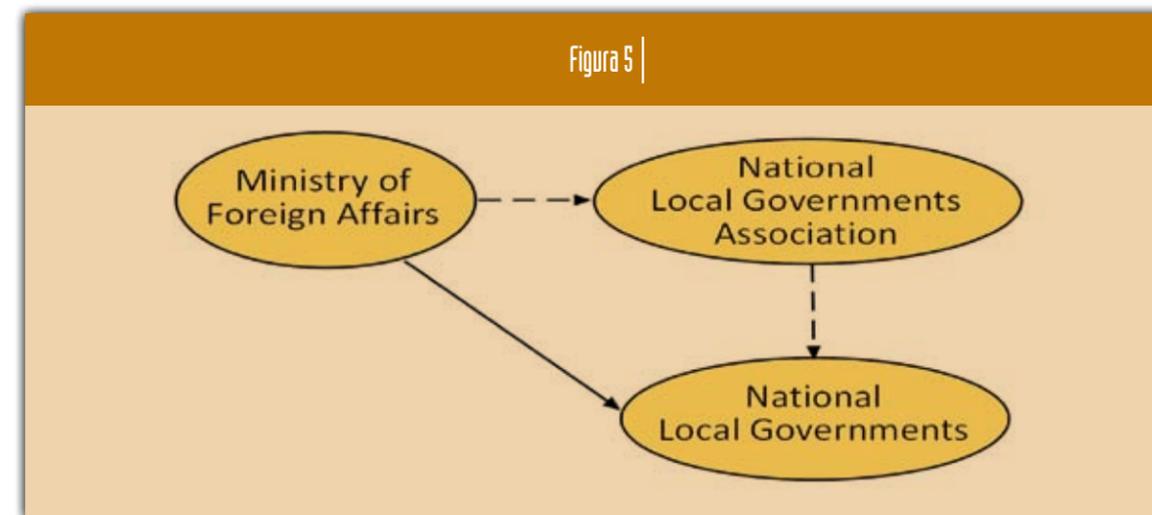
B) Una parte de los fondos destinados a la cooperación municipal internacional se canaliza a través de las asociaciones, mientras que otra parte se adjudica directamente a los mu-

nicipios. Este tipo de planteamiento es el que se aplica en países como Suecia y Noruega. El caso de Flandes está a medio camino entre el primero y el segundo, dado que el programa federal canaliza los fondos a los gobiernos locales a través de la asociación, mientras que el programa flamenco los entrega directamente a los gobiernos locales y únicamente requiere un apoyo de la VVSG (Federación de Municipios Flamencos).



C) Las asociaciones de gobiernos locales ejercen un papel limitado, en muchos casos debido a la falta de recursos del Estado para la cooperación municipal internacional. Los fondos disponibles para la cooperación municipal internacional se transfieren directamente a los municipios, aunque las cantidades son proporcionalmente pequeñas si se comparan con los fondos que los gobiernos locales movilizan por su cuenta. La asociación no se ocupa de canalizar estos fondos, sino que básicamente desempeña una función de asesoramiento y de asistencia y formación del personal del ente local en la implementación de sus respectivos proyectos o programas internacionales (en este esquema encajan, por ejemplo, Dinamarca, Alemania, Francia, España y el Reino Unido).

Las asociaciones de gobiernos locales que han adoptado políticas internacionales activas han organizado su trabajo creando departamentos internacionales profesionalizados o incluso empresas filiales. Las asociaciones que aplican los modelos 1 o 2 en su labor internacional suelen limitarse a contar con uno o más técnicos en relaciones internacionales; existen departamentos internacionales bien organizados en las asociaciones nacionales de Bélgica, Dinamarca, Noruega, España y el Reino Unido. En cambio, las asociaciones sueca y holandesa han creado, paralelamente a sus departamentos internacionales, empresas filiales específicas —SALA IDA en el caso de Suecia y VNG International en el de Holanda— que se centran exclusivamente en la acción inter-



nacional. Dichas filiales están participadas al 100% por las asociaciones nacionales correspondientes. En la FCM canadiense la situación es bastante parecida, dado que existe un Centro Internacional de Desarrollo Municipal que, a pesar de formar parte integrante de la FCM, opera con un grado de autonomía considerable. En cuanto a Finlandia, la asociación nacional es el accionista mayoritario de Finnish Consulting Group, una gran empresa consultora que lleva a cabo proyectos de descentralización y de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, pero que también trabaja como consultoría para el gobierno central y el sector privado. Quien ejecuta el programa de cooperación municipal internacional no es, en este caso, la firma de consultoría, sino el departamento internacional de la asociación.

A modo de conclusión, podemos afirmar que la situación varía mucho entre los distintos países y que resulta un tanto complicado establecer comparaciones entre las diferentes asociaciones de gobiernos locales. Mientras que la FCM y VNG International son, a todas luces, las mejor dotadas desde el punto de vista económico, con unos presupuestos que siguen aumentando significativamente año

tras año, otras asociaciones operan a menor escala, limitándose a veces a la cooperación municipal internacional y completándola en otros casos con un servicio de asistencia técnica para proyectos de descentralización o de fortalecimiento asociativo. Un pequeño grupo de asociaciones de gobiernos locales más avanzadas está empezando ya a incrementar su dotación económica, pero la mayoría de las asociaciones nacionales de entidades locales muestra todavía cierta inactividad en el campo de la política municipal internacional. En América Latina, por la información de la que dispongo, no existe todavía una financiación estructural de los gobiernos nacionales para fines de cooperación municipal internacional, hecho que coarta el papel que las asociaciones nacionales podrían desempeñar en la coordinación y ayuda a la labor internacional de sus miembros. Como apunta Salomon, cada vez son más numerosas las entidades locales latinoamericanas que disponen de un programa internacional coherente y bien estructurado, pero sus asociaciones nacionales todavía no han desarrollado las capacidades y las políticas necesarias para brindarles el apoyo estructural que precisan (2009). Rubén Fernández, director ejecutivo de la Asociación de Municipios



de México (AMMAC), señaló recientemente que «explorar las posibilidades de una política coherente en el campo de la cooperación descentralizada en colaboración con nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores supone todavía una novedad para nosotros, pero también una oportunidad interesante» (2008). Ello no obstante, cabe destacar que las asociaciones de gobiernos locales están recibiendo fondos para su labor de cooperación municipal internacional y de fortalecimiento asociativo, y que la aspiración y la voluntad política de conseguir buenos resultados en el ámbito internacional es cada vez mayor en las asociaciones nacionales de Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, España, Suecia y el Reino Unido, sin duda las más avanzadas en el momento actual.

4. La importancia del papel de las asociaciones nacionales de municipios

Lo primero que me propongo aquí es establecer una distinción entre dos aspectos de la importancia del papel de las asociaciones nacionales que suelen prestarse a cierta confusión. En los debates sobre la ayuda al desarrollo, es habitual mezclar estas dos cuestiones. Por un lado, está la importancia de la asociación nacional de municipios para el proceso de desarrollo, para la descentralización y para una mejor prestación de servicios. Por el otro, tenemos la cuestión de la importancia que tiene asegurar una implicación de la asociación nacional en la cooperación y la política municipal internacional para conseguir que este instrumento sea más eficaz y eficiente. Se trata, pues, de integrarlo en la agenda de la eficacia de la ayuda.

Comencemos por el primer aspecto. Mi argumento es que el personal de una buena parte de las agencias donantes internacionales y de los ministerios de asuntos exteriores invo-

lucrados en programas de descentralización y enfoques sectoriales no tiene un concepto claro de lo influyentes que pueden llegar a ser las asociaciones nacionales de gobiernos locales en las democracias modernas, y que desconoce los instrumentos y mecanismos implantados en dichos países para salvaguardar una participación apropiada de los entes locales en el desarrollo político y legislativo. Trataré de resumirlo brevemente. Las asociaciones nacionales de gobiernos locales son una herramienta fundamental para establecer un diálogo político eficaz y constructivo entre el gobierno central y las entidades locales, para garantizar una defensa sistemática de los intereses de los gobiernos locales y para asegurar una prestación de servicios práctica que mejore cualitativamente el desempeño de los gobiernos locales. En los países democráticos consolidados y con un fuerte autogobierno local se constata la existencia de asociaciones nacionales de gobiernos locales también muy potentes. La plantilla de dichas asociaciones, de hecho, se sitúa fácilmente en un total de entre 100 y 500 colaboradores. Resulta interesante observar que, como es lógico, precisamente esas mismas asociaciones nacionales han desarrollado políticas activas en apoyo de la política municipal internacional.

La otra cara de la moneda es que, en muchos países en vías de desarrollo, las asociaciones nacionales de gobiernos locales son todavía muy débiles. Su capacidad es frágil y su visibilidad, prácticamente nula; a menudo, ni siquiera gozan de una representatividad real de las entidades locales de su país y tienden a seguir las políticas marcadas por el gobierno central. Y esto, como es natural, supone un serio obstáculo en un proceso ya de por sí extremadamente complejo, el de la descentralización, que requiere una reestructuración fundamental de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno para democratizar el país, mejorar la prestación de servicios,

propiciar el desarrollo económico y combatir la pobreza. En este proceso, una asociación nacional que funcione como es debido representa una ayuda sumamente beneficiosa, dado que favorece la apropiación y estimula el liderazgo local, aporta un interlocutor con el que discutir la estrategia, aglutina a todas las partes interesadas del ámbito local, puede desempeñar un papel crucial en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, y por último, aunque no menos importante, aumenta las posibilidades de control y evaluación. Y estos son exactamente los principios que deberían aplicarse para garantizar el éxito en cualquier proceso de descentralización según la bibliografía especializada (Nibbering y Swart 2008).

Todo ello suele derivarse en la típica discusión sobre «el huevo y la gallina»: involucrar a una asociación fuerte es útil, pero las asociaciones de los países en vías de desarrollo son demasiado débiles para implicarse, de manera que no lo hacen y, por tanto, nunca consiguen salir de esa permanente debilidad. Es, así pues, una responsabilidad colectiva de todos crear un entorno propicio para que las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países en vías de desarrollo ganen en fuerza como representantes de sus miembros. Ello implica, para la comunidad de donantes, que si pretenden armonizar los diferentes enfoques de la descentralización y el sector urbano y hacer que se escuche la voz del mundo local, tendrán que permitir y facilitar que las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países beneficiarios intervengan en la formulación y la implementación de políticas en nombre de sus miembros aun cuando en el momento actual sean todavía demasiado débiles para ello. Y también supone que las agencias donantes habrán de reajustar sus estrategias de implementación de programas para propiciar que los gobiernos de los países beneficiarios escuchen y consulten adecuadamente al sector de los gobiernos locales. En este sentido,

resulta un augurio de lo más positivo que, recientemente, un destacado decisor político del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés escribiera lo siguiente: «Tomar procesos nacionales como punto de partida implica que pueden haber buenas razones para ralentizar el ritmo de implementación de un programa sectorial, en vez de acelerarlo debido a la presión de los donantes por gastar o las prisas por armonizar. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los programas sectoriales ponen en peligro el avance en la descentralización democrática, cuando no se cuenta con unos actores políticos o de otro tipo importantes para el proceso, o cuando no sabemos adónde va a parar el dinero. Los donantes no pueden sustituir los sistemas de responsabilidad internos del país, ni tampoco encargarse del fortalecimiento de las capacidades. Holanda, como «inversor» de confianza en el desarrollo sectorial que ha trabajado siempre en estrecha colaboración con los gobiernos socios, no debería tener miedo a exigir la inclusión de, por ejemplo, programas de gobierno local en los planes conjuntos de financiación sectorial así como una mayor atención hacia el fortalecimiento de capacidades en los niveles descentralizados» (Van Reesch 2008). A mi entender, esto significa también un no rotundo a todo documento estratégico para la reducción de la pobreza o estrategia de descentralización nacional que no contemple una participación e interacción suficientes de la asociación nacional de municipios.

Aunque, afortunadamente, los donantes prestan una atención cada vez mayor a las asociaciones de gobiernos locales de los países en vías de desarrollo, debemos hacer aquí dos puntualizaciones (Risseeuw 2006). La tendencia de los donantes a centrarse en programas piloto sobre todo en la prestación de servicios en el ámbito local entraña un riesgo. Muchos donantes tienden a utilizar la asociación de gobiernos locales para llegar al nivel de los entes locales sin atender adecuadamente



la necesidad de fortalecer institucionalmente a la propia asociación. Pero cuando un donante apoya a una asociación de gobiernos locales para fortalecer sus capacidades y ayudarla a conseguir mejores resultados en sus tres funciones principales, también existe un cierto riesgo. Me refiero al riesgo de sustitución. La asociación de gobiernos locales goza de seguridad durante un cierto periodo de tiempo y por una cantidad determinada de dinero, con lo que ya no depende por completo de que sus miembros satisfagan las cuotas correspondientes. Peor aún: los propios miembros de la asociación pueden interpretar la llegada de un donante como un signo de que ya no es necesario seguir pagando las cuotas de afiliación. Para evitar este riesgo, todo proyecto de fortalecimiento asociativo debería incluir en su planteamiento un incentivo para animar a la asociación de gobiernos locales beneficiaria a trabajar para asegurarse una sostenibilidad a largo plazo. Durante la implementación del proyecto también existe el riesgo de que la asociación esté más pendiente de la agenda del donante que de su propia misión y del cometido de sus miembros. Al mismo tiempo, se requiere cierta dosis de realismo: el contexto nacional medio en el que suelen operar estas asociaciones de gobiernos locales así como los rasgos genéricos de los entes locales miembros, con un acceso limitado o nulo a unos ingresos propios, hacen que conseguir una sostenibilidad apropiada para estas organizaciones y, a la vez, obtener los resultados que esperan sus miembros sea un proceso largo y complejo. Tampoco aquí pueden esperarse cambios drásticos de la noche a la mañana.

La importancia de afrontar las necesidades de las asociaciones nacionales de gobiernos locales, en muchos casos todavía frágiles, pone de manifiesto la relevancia de los programas de fortalecimiento asociativo que ejecutan las asociaciones nacionales de municipios más avanzadas. Hoy, existe un consenso creciente

sobre el hecho de que implicar a las asociaciones más débiles en contactos entre pares y encuentros internacionales, pero también en procesos de colaboración fundamentales con otras asociaciones, puede contribuir a acelerar su proceso de refuerzo institucional. Por ello, cada vez es más habitual que los programas de cooperación internacional municipal incluyan programas de fortalecimiento asociativo. Y es que ambas intervenciones pueden reforzarse mutuamente entre sí. Una asociación nacional que haga suyos los programas de ayuda destinados a sus miembros puede contribuir a orientar y alinear mejor la asistencia, y también divulgar los resultados de la cooperación municipal internacional entre sus miembros. Y viceversa: implicar a las asociaciones en este tipo de programas mejora su comprensión de lo que ocurre en la Administración local y del tipo de obstáculos jurídicos y económicos que coartan su evolución futura.

Pasemos ahora al segundo aspecto. ¿Podemos considerar a las asociaciones nacionales de gobiernos locales como un actor clave para la mejora de la política municipal internacional y el refuerzo de la cooperación internacional municipal? Como he explicado antes, a día de hoy la mayoría de ellas difícilmente lo son, aunque sí podríamos considerarlas como una avanzadilla. Y deberían serlo si queremos mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación municipal internacional y potenciar los efectos benéficos de la orientación internacional en los gobiernos locales. Este no es el lugar apropiado para debatir una vez más las múltiples fortalezas y debilidades de la cooperación municipal internacional. Hoy día existe un reconocimiento creciente del enorme potencial de la cooperación internacional municipal para abordar las necesidades de desarrollo a las que se enfrentan los gobiernos locales de todo el mundo (Konrad-Adenauer-Stiftung 2006, CMRE 2008, Clarke 2008, Comisión de las Comunidades

Europeas 2008). Y sin embargo, ¿qué pueden hacer las asociaciones nacionales de municipios para superar las debilidades identificadas y cumplir con las recomendaciones y los retos estratégicos mencionados? Como apunta Garesché, el gran reto de la cooperación municipal internacional es hoy «encontrar un equilibrio apropiado entre coherencia y coordinación, sin supeditar la una a la otra, y respetar la visibilidad y las especificidades individuales» (2008). Asimismo, Garesché plantea 7 recomendaciones que aquí me permitiré interpretar libremente como sigue: transformar los valores de la cooperación municipal internacional para llevarla más allá de la simple ayuda humanitaria, avanzar hacia una profesionalización aún mayor, fomentar una coordinación más amplia y mejor, incrementar la disponibilidad de recursos financieros, mejorar la reciprocidad y la apropiación, respetar el principio de la gobernanza multinivel con diferentes tipos de gobiernos locales y regionales y, finalmente, definir qué clase de relación debería establecerse entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y el papel aún incipiente de los gobiernos locales en la escena internacional.

Las asociaciones nacionales de gobiernos locales disfrutan de una posición privilegiada —si cuentan con la voluntad política necesaria— para trabajar con sus miembros en la elaboración de respuestas comunes a los retos anteriormente indicados y para seguir las recomendaciones facilitadas. Es más: los gobiernos locales las han creado precisamente para que desempeñen este cometido. Liderar este proceso de mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación internacional municipal y apoyar la orientación global de sus miembros forma parte de su razón de ser. Como afirma Buis, las asociaciones nacionales de gobiernos locales se encuentran en «la situación idónea para fijar condiciones, formular recomendaciones e iniciar el intercambio

de experiencias entre los distintos gobiernos locales y otros niveles de la Administración Pública en lo tocante a la colaboración entre ciudades» (2008). Además, subraya que una asociación de gobiernos locales fuerte y responsable puede desarrollar y liderar un enfoque nacional de la cooperación municipal internacional. Y esto no son palabras vacías. Buis describe el innovador modelo que VNG International ha elaborado para su principal programa municipal internacional, LOGO SOUTH, basándose en la evaluación de varios programas previos realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), un organismo independiente del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés (IOB 2004). Asimismo, aduce que la apropiación por parte de las asociaciones nacionales de municipios y de los propios entes locales implicados es un factor de éxito clave que, por desgracia, suele echarse en falta la mayoría de las veces. El programa internacional más destacado de la FCM, el llamado Programa de Partenariado Municipal, reúne asimismo una serie de características que responden a los retos planteados.

En el marco de CGLU, por otra parte, las asociaciones nacionales de gobiernos locales más activas ya están trabajando para incrementar la profesionalización y mejorar la coordinación de su labor internacional. En el grupo de trabajo sobre Fortalecimiento Institucional y Capacitación, los colaboradores profesionales de las asociaciones y ciudades más activas se reúnen periódicamente para intercambiar experiencias en torno a la asistencia técnica y el apoyo a proyectos, poner al día sus puntos de vista y sus visiones, y consensuar planes concretos al objeto de coordinar los diferentes programas y proyectos, como ya se ha explicado en el recuadro 1. En sintonía con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, existe una preocupación sincera por buscar sinergias, así como una

conciencia creciente de que no es razonable gastar dinero público en un número cada vez mayor de intervenciones internacionales incoherentes de los distintos gobiernos locales. Por ello, actualmente se concibe como un desafío colectivo desarrollar una identidad profesional común mediante la cual los gobiernos locales y las asociaciones nacionales que quieran obtener resultados tangibles en la cooperación al desarrollo, así como contribuir a una mayor responsabilidad y, con ello, a la eficacia de la ayuda, puedan demostrar a todo el mundo el valor añadido que representa la cooperación municipal internacional. Todo ello se hace con la convicción plena de que, si se trabaja bien, los acuciantes problemas de la pobreza, los conflictos y la violación de los derechos humanos no se resolverán por sí solos, pero, sin duda, se ganará un aliado crucial para la causa.

5. Retos de futuro para el papel de las asociaciones nacionales en las políticas municipales internacionales

Leyendo entre líneas, el lector atento habrá descubierto ya los muchos desafíos que deben afrontar las asociaciones nacionales de gobiernos locales a la hora de apoyar y liderar adecuadamente el papel todavía incipiente de los gobiernos locales en la escena internacional. A modo de conclusión de este artículo, enumeraré aquí los cinco retos de futuro más importantes.

5.1. Mayor implicación y apropiación

Un número creciente de asociaciones nacionales debería lanzarse a desarrollar una política más activa para apoyar a sus miembros en su labor internacional. Como ya se ha apuntado previamente, las asociaciones nacionales pueden —siempre que exista la vo-

luntad política necesaria para ello— liderar un enfoque nacional de la cooperación municipal internacional. Unas asociaciones nacionales más activas aportarían también una base más amplia. Sobre todo en los países en vías de desarrollo, se requiere una mayor apropiación para dirigir la cooperación municipal internacional. A día de hoy, únicamente las asociaciones nacionales de la República de Sudáfrica, México, Ecuador y Colombia participan en el grupo de trabajo CIB de CGLU. Una mayor apropiación puede incrementar la eficacia de la asistencia que las organizaciones prestan a sus miembros, así como mejorar la financiación y aportar más visibilidad a la asociación. Al final, se trata de ir más allá de la simple ayuda y asistencia. Las asociaciones de gobiernos locales tienen la misión de demostrar que pueden ofrecer mucho más que la clásica cooperación al desarrollo; lo que ofrecen, en efecto, es una red mundial capaz de transportar a los colegas del Sur hasta la realidad cotidiana de un gobierno local de cualquier otro punto del planeta. Una red mediante la cual las ciudades del Sur puedan colaborar con socios de los cinco continentes, como lo hacen ya muchas ciudades del Norte que cooperan activamente en redes temáticas para conseguir resultados concretos en sus poblaciones. Una red basada en la colaboración entre pares gracias a la cual las ciudades y sus asociaciones puedan auxiliarse mutuamente, compartiendo experiencias e intercambiando consejos prácticos. Una red que, abriendo una ventana al mundo global, ayude a las ciudades del Sur a ser más atractivas para aquellos jóvenes profesionales con talento que quieran trabajar en ellas. Una red que demuestre que la cooperación internacional entre gobiernos locales es una manera profesional y recíproca de mejorar la calidad del desempeño de un municipio. Esta cooperación, que incluye los vitales contactos de Sur a Sur, precisa recursos y mucha atención para materializar un potencial extraordinariamente prometedor.

5.2. La coordinación es crucial, pero con precaución

La coordinación es de vital importancia para garantizar la eficacia de la ayuda y la asistencia. Las asociaciones de gobiernos locales pueden contribuir a una mejor coordinación, pero este es un propósito extremadamente difícil de cumplir. Al igual que otras muchas organizaciones, las asociaciones de gobiernos locales adolecen de la natural inclinación humana a competir y a «plantar la bandera» antes que los demás. Para ser francos, debemos reconocer que las asociaciones de los países en vías de desarrollo no suelen mostrarse especialmente proclives a coordinar y alinear actividades, dado que con ello se reduce su espacio de maniobra. Y por último, aunque no menos importante, las condiciones burocráticas de los donantes dificultan cualquier esfuerzo sincero de las asociaciones de gobiernos locales por alinear su labor. A pesar de todo lo dicho, hay que predicar con el ejemplo. Lograr una coordinación mayor y mejor es un reto que debería plasmarse en la labor de desarrollo diaria de todas las asociaciones de gobiernos locales. Pero cuidado: aunque la coordinación es crucial, no debe hacernos renunciar a la fuerza de la cooperación municipal internacional ni a su cercanía con las iniciativas locales. La alineación y la armonización no deberían llevarnos a establecer relaciones de trabajo unilaterales y planteadas de arriba abajo.

5.3. Modestia

Necesitamos modestia. El número de efectivos y los recursos económicos que se destinan a la política municipal internacional y a la cooperación al desarrollo son todavía muy limitados si se comparan con la industria del desarrollo y con las capacidades nacionales e internacionales existentes hoy para la política exterior y de desarrollo. CGLU, a pesar de ser la organización mundial de gobiernos locales,

dispone de una plantilla de poco más de 15 personas con las que tiene que cubrir el partenariado con las agencias de la ONU. Comparada con las ONG de desarrollo nacionales que operan en Holanda, VNG International es, con sus 50 colaboradores y un volumen de negocio de 16 millones de euros, un actor muy pequeño. Como ya he señalado anteriormente, ni siquiera las asociaciones nacionales de municipios que más actividad despliegan han definido las políticas municipales internacionales de cooperación al desarrollo como una prioridad básica en sus agendas. Mientras así sea, se impone la modestia.

5.4. Legitimidad democrática

La legitimidad democrática es fundamental en cualquier política y cooperación municipal internacional. Sin un mayor apoyo público al papel internacional de sus representantes locales, la cooperación municipal internacional difícilmente conseguirá desplegar toda su potencia, y todos los esfuerzos que las asociaciones nacionales realicen en este campo serán en vano.

5.5. Enfoque basado en la gobernanza multinivel

El llamamiento a los gobiernos nacionales y las agencias internacionales debería ser más enérgico: si hay una voluntad seria por su parte de desarrollar una estrategia de respuesta que permita capitalizar y maximizar a los gobiernos locales como socios en las políticas de desarrollo, es necesario que intensifiquen la colaboración con las asociaciones nacionales de gobiernos locales. Si realmente consiguen alinear entre ellos su apoyo sectorial y presupuestario, implicar seriamente a las asociaciones nacionales de los países beneficiarios en el diálogo político e invitar a las asociaciones nacionales de gobiernos locales más experimentadas del Norte a participar en programas de capacitación a medida, conseguirán una co-



operación basada en la gobernanza multinivel que permitiría contar con los recursos y capacidades necesarios para garantizar la prestación de servicios y la reducción de la pobreza en el ámbito local. Los gobiernos nacionales y las agencias de desarrollo internacionales, por tanto, pueden desempeñar un papel decisivo a la hora de convertir la cooperación internacional entre gobiernos locales en un instrumento sumamente poderoso para contribuir a la consecución de los objetivos de desarrollo.

Bibliografía

- Bossuyt, Jean (2008). "Políticas e instrumentos de los Estados miembros y la Comisión de la UE en apoyo de la cooperación descentralizada: un análisis comparativo". Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.
- Bossuyt, Jean (2008). "Cambios en la articulación multinivel para lograr una relación fructífera". Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.
- Buis, Hans (2008). "El papel de las asociaciones de gobiernos locales en el incremento de la eficacia de la cooperación entre ciudades". Habitat International, doi:10.1016/j.habitatint.2008.10.017.
- CMRE (2008). "Detalle sobre el posicionamiento político". Respuesta del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) al documento de reflexión de la Comisión Europea Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial, junio de 2008.
- Clarke, N. (2008). "El hermanamiento de ciudades en Gran Bretaña: asociaciones, organizaciones y programas". Carta elaborada por la Escuela de Geografía de la Universidad de Southampton.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2008). "Autoridades locales: agentes del desarrollo". Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2008) 626 final.
- Fernández, Rubén. Cita extraída de una declaración realizada durante una reunión sobre cooperación entre VNG International y la AMMAC, Ciudad de México, octubre de 2008.
- Gaspari, Oscar (2002). "¿Ciudades contra Estados? Esperanzas, sueños y carencias del movimiento municipal europeo, 1900-1960». Contemporary European History, 11 (4): 597-621.
- Hebbert, Michael (2007). "Municipalismo, urbanismo y acción internacional". Estudio, Working Paper 81, Universidad de Manchester.
- Instituto de Estudios Superiores sobre la Acción Internacional de las Ciudades y los Gobiernos Locales (2008). "Resumen de la reunión inicial del IDHIL". IDHIL, 25-1-2008.
- IOB (2004). En torno a la solidaridad y la profesionalización: la evaluación de la cooperación municipal internacional (1997-2001). IOB Evaluations 297, La Haya, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda.
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2006). "Los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo". Actas de una conferencia organizada por la Oficina Europea de la Konrad-Adenauer-Stiftung en colaboración con el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Bruselas, Bélgica, 8-9 de junio de 2006.
- Nibbering, Jan Willem; Swart, Rolf (2008). "Otorgar al gobierno local un papel más central en el desarrollo; examen del apoyo de donantes a la descentralización". En: Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, Guía: Un menú de ricos para los pobres, La Haya, Holanda, 2008.
- Nickson, Andrew (2004). "El papel de la cooperación internacional en el proceso de descentralización en países con un nivel de ingresos medio o bajo". ARI, n.º 11/2004.
- OCDE (2005). "La ayuda aportada por los gobiernos locales y estatales". DAC Journal 2005, vol. 6, n.º 4.
- Pijls, Norbert; Bac, Jacob (2007). Siete años del programa de hermanamiento holandés para el apoyo de preadhesión a los gobiernos locales y regionales 1998-2005, La Haya, Holanda.
- Reesch, Ellen van (2008). "Diez años de enfoque sectorial. ¿Hemos hecho lo que pretendíamos hacer?". En: Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, Guía: Un menú de ricos para los pobres, La Haya, Holanda, 2008.
- Risseuw, Anne-Lies (2006). "Las asociaciones de gobiernos locales en un mundo cambiante". Documento de base presentado en la reunión del grupo de trabajo CIB CGLU sobre fortalecimiento asociativo, VNG International, junio de 2006.
- Salomon, Monica. "Las actividades internacionales de los gobiernos locales brasileños: análisis de la política exterior". Ponencia presentada en la Asamblea Anual de la 50.ª Convención Anual de la ISA "Explorando el pasado, anticipando el futuro", Nueva York, 2009.
- Schep, Gerrit Jan; Angenent, Frank; Wismans, Jeroen; Hillenius, Michiel (1995). Retos locales para un cambio global. Una visión global de la cooperación municipal internacional, La Haya, Holanda, 1995.
- Smith, Richard (2008). "Documento de posicionamiento de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y el gobierno local". Ponencia presentada en la reunión del grupo de trabajo CIB celebrada durante la Asamblea del Consejo Mundial de CGLU, Estambul, Turquía, 28-31 de octubre de 2008.
- Steenbergen, Renske (2008). "Consideraciones generales sobre la financiación de la cooperación internacional en las asociaciones de gobiernos locales". Ponencia presentada en la reunión del grupo de trabajo CIB celebrada durante la Asamblea del Consejo Mundial de CGLU, Estambul, Turquía, 28-31 de octubre de 2008.
- VNG (1990). Un mundo de municipios. Descripción de las actividades municipales internacionales, La Haya, Holanda.
- VNG International (2007). El fortalecimiento del gobierno local a través de los partenariados internacionales, La Haya, Holanda.
- Zapata Garesché, Eugène (2008). "La dinámica de la articulación internacional bajo la iniciativa de los gobiernos locales: situación actual y retos de futuro". Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.

