



La articulación entre los gobiernos locales europeos y la sociedad civil de su territorio en la cooperación descentralizada

Jean Bossuyt *

Las regiones y los gobiernos locales europeos se están viendo cada vez más involucrados en actividades de cooperación descentralizada como actores autónomos. Mientras, empiezan a desarrollar gradualmente actividades internacionales en el marco de sus propias competencias. Aunque los gobiernos locales son los principales protagonistas de esta cooperación, no deben operar en una situación de total aislamiento respecto al resto de actores. La cooperación descentralizada debería ir más allá de la mera implementación de un conjunto de proyectos de desarrollo. Su valor y especificidad radican en su capacidad para ayudar a los gobiernos locales del Sur a desempeñar un papel «catalizador» en los procesos de desarrollo local aglutinando a los distintos actores del territorio. También en Europa, los gobiernos locales pueden ganar mucho si se deciden a involucrar a un amplio abanico de actores locales en todo el proceso de implantación de una política de cooperación descentralizada eficaz que esté basada en la reciprocidad y en un partenariado igualitario y duradero.

La presente comunicación tiene como centro de interés esa articulación entre los gobiernos locales europeos y los distintos actores no estatales (la sociedad civil en toda su diversidad, el sector privado y los ciudadanos) en las actividades de cooperación descentralizada. En primer lugar, explica por qué la articulación de los actores en un territorio dado constituye un factor importante para promover una cooperación descentralizada eficaz. A continuación, analiza lo que dicha articulación significa en la práctica, basándose en las experiencias de una serie de regiones y gobiernos locales europeos de diferentes contextos territoriales. Para ello, se estudian distintas dimensiones en el marco de los vínculos entre ciudades: las visiones y estrategias que sustentan estos partenariados multilaterales; los distintos actores implicados; los mecanismos y modalidades empleados para garantizar la participación; y la posible contribución a la mejora de la concienciación sobre el desarrollo y al fomento de una ciudadanía global. Partiendo de este análisis, la comunicación identifica una serie de retos de futuro en torno a cómo reforzar la articulación de los actores en el territorio. Cabe destacar que este documento no pretende ofrecer un análisis exhaustivo de la cuestión en el momento actual. Su propósito fundamental consiste en aportar materiales para alimentar una reflexión sobre la relación (relativamente poco estudiada hasta la fecha) entre las políticas de cooperación descentralizada aplicadas por los municipios europeos y la participación de la sociedad civil en este tipo de procesos.

* De nacionalidad belga, es el Director del Departamento Estratégico del European Centre for Development Policy Management (ECDPM). Anteriormente era el coordinador del Programa de Gobernanza. Ha trabajado extensamente en temas relacionados con políticas de desarrollo de la UE. Es experto en desarrollo institucional y como tal participó en el proceso de transformación institucional de la Comisión de la Unión Africana. En los últimos años, ha sido líder del equipo de la Evaluación Temática de la CE en Gobernanza (2005-2006) y ha participado en los distintos programas de la CE para apoyar la descentralización y la gobernanza local. Ha publicado muchas obras sobre temas de cooperación entre la UE y la ACP. Antes de formar parte del ECDPM, trabajó en el Centro de Estudios para el Tercer Mundo de la Universidad de Gent, en la delegación de la ACNUR en Bruselas y como funcionario del Parlamento belga. El autor quiere expresar su agradecimiento a Alisa Herrero Cangas, Betty De Wachter, Corine Dbaene y Daniel García por sus valiosas aportaciones.

1. La importancia crítica de los partenariados multilaterales

Antes de analizar cómo funciona sobre el terreno la colaboración entre los gobiernos locales europeos y la sociedad civil, deberíamos plantearnos una pregunta básica: ¿por qué es tan importante dicha articulación entre actores? ¿Por qué deben preocuparse de ella los gobiernos locales europeos? ¿Por qué habrían de invertir tiempo y energía en movilizar a los distintos grupos que integran la sociedad civil, a los actores del sector privado y a los ciudadanos de su territorio cuando emprenden un proceso de cooperación descentralizada (CD)?

Este punto merece especial atención, dado que algunas de las partes interesadas pueden no estar convencidas de que un partenariado multilateral es de vital importancia para lograr una CD eficaz. Los propios gobiernos locales europeos pueden sucumbir a la tentación de reducir la cooperación internacional municipal a simples intercambios y asistencia técnica entre funcionarios, reduciendo así el margen de participación de la sociedad civil en la CD. También pueden existir dudas entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en temas de desarrollo en los diferentes municipios y regiones de Europa. Existe la posibilidad, en efecto, de que vean en los gobiernos locales a unos competidores en la carrera por la obtención de fondos de donantes o de que no reconozcan el valor añadido que supone participar en programas de cooperación descentralizada. Los gobiernos nacionales de la UE apoyan cada vez más las actividades de CD desarrolladas por las Administraciones subnacionales de sus territorios. Sin embargo, la experiencia sugiere que algunos de esos donantes han demostrado ciertas reticencias en cuanto a la conveniencia de abrir los procesos de cooperación descentralizada a la participación de grupos de la sociedad civil. Los municipios del Sur, por su parte, no

siempre tienen por qué aceptar con entusiasmo la adopción de unos planteamientos participativos multilaterales en las actividades relacionadas con la CD.

Ante este contexto, parece apropiado facilitar en primer término argumentos sólidos que justifiquen un papel proactivo de los gobiernos locales europeos en el establecimiento de alianzas con la sociedad civil, las empresas y los ciudadanos de su ámbito territorial a la hora de embarcarse en un proceso de CD. Estos argumentos son principalmente cuatro:

1.1. Los partenariados multilaterales constituyen un elemento básico de la CD directa

Sobre el terreno, la CD adopta toda una variedad de formas que reflejan los diferentes niveles de ambición, madurez y capacidad de los municipios participantes. En un número creciente de casos, las regiones y los gobiernos locales europeos se embarcan en formas «directas» de CD como agentes autónomos, llevados por el deseo de desarrollar una acción exterior con todas las de la ley.

Este tipo de CD va mucho más allá del concepto tradicional de los acuerdos de hermanamiento centrados en las ayudas a proyectos, la financiación y los intercambios *ad hoc*. La CD directa hace hincapié en la necesidad de construir unos partenariados más igualitarios y duraderos entre municipios al objeto de abordar las agendas comunes a las que deben hacer frente sus sociedades y territorios respectivos a través de intercambios recíprocos y estructurados. Los partenariados multilaterales en un ámbito territorial determinado constituyen un elemento fundamental en esta forma más avanzada de CD. Esto es válido para los gobiernos locales a ambos lados de la ecuación. En el Sur, los gobiernos locales deben actuar como un «motor» de los procesos de desarrollo local fomentando



la cooperación entre todos los actores y partes interesadas oportunos. En Europa, los gobiernos locales también pueden beneficiarse de la adopción de un enfoque multilateral en las actividades de CD con el fin de movilizar de una manera proactiva todas las posibles fuentes de conocimiento, pericia, financiación, etc. para lograr una implementación eficaz de las actividades de CD.

1.2. En la gobernanza local, la clave es cómo mejorar la interacción entre el Estado y la sociedad civil

Uno de los objetivos fundamentales del planteamiento basado en una CD directa estriba en promover la gobernanza democrática de los gobiernos locales. Aunque no resulta fácil llegar a un consenso acerca de lo que implica un sistema de gobernanza local viable, la mayoría de las definiciones que se manejan identifican dos ejes principales en este concepto:

- unos gobiernos locales (electos) receptivos y responsables (en tanto que actores clave del desarrollo y puntos de intersección vitales en la prestación de servicios públicos a escala local);
- una sociedad civil vital y activa a la que se ofrezcan herramientas para que pueda desempeñar su doble papel de socio en los procesos de desarrollo local y de contrapeso (con capacidad para exigir derechos, transparencia y responsabilidad).

Receptividad, responsabilidad, participación de la sociedad civil, todos estos elementos evidencian con toda claridad que a la gobernanza local le interesa fundamentalmente la interacción entre los gobiernos locales y sus ciudadanos, ya sea como individuos, como empresas o como organizaciones de la sociedad civil (Smith 2004). En la gobernanza local, la clave

es la forma en que el poder y la autoridad se ejercitan a escala local. La experiencia acumulada hasta la fecha en todo el mundo parece indicar que la gobernanza local es el «software» que se necesita para garantizar un buen desempeño de los gobiernos locales. Cuanto mayor sea el grado en que los gobiernos locales involucren a las partes interesadas en la toma de decisiones locales, más aumentan las probabilidades de que sus decisiones sean también más sólidas y sostenibles.

Todo ello tiene unas implicaciones de gran calado para los gobiernos locales europeos involucrados en formas directas de CD que quieran apoyar el desarrollo de unos gobiernos locales receptivos y eficaces en el Sur. La promoción de unos sistemas de gobernanza local viables a través de la CD requiere, por definición, un enfoque multilateral del partenariado. Abrazando esta agenda política e institucional más amplia, los gobiernos locales europeos son invitados a prestar asimismo una mayor atención a la participación de la sociedad civil en sus políticas y prácticas de CD. Los socios de desarrollo exterior que trabajen en la CD tienen la misión de apoyar una mejor gobernanza dentro de los gobiernos locales y, al mismo tiempo, compaginar esta agenda de reformas internas con un esfuerzo orientado a interactuar mejor con unos ciudadanos y unas organizaciones de la sociedad civil más empoderados.

En la práctica, trabajar a la vez con los gobiernos locales y con un amplio abanico de nuevos actores (por ejemplo, grupos de ciudadanos, asociaciones del sector privado y prestadores de servicios no gubernamentales) abre un campo de actuación enorme ante los gobiernos locales europeos. Implica la adopción de enfoques participativos que contemplen al ciudadano como «hacedor y moldeador» en lugar de como un simple «usuario y consumidor» de políticas públicas locales. Requiere la promoción de unos mecanismos de gobernan-

za innovadores, como una planificación y una elaboración de presupuestos más participativas a través de la CD. Y además, hace hincapié en animar a los grupos de la sociedad civil y a los ciudadanos para que hagan oír su voz, exijan mejores servicios y controlen la calidad de los servicios públicos.

Este enfoque participativo no debería limitarse a realizar intervenciones en el Sur. El imperativo de la gobernanza local también se aplica a la forma en que un gobierno local europeo gestiona su política global de CD. Lo ideal sería que el desarrollo de una política de actuación exterior con todas las de la ley por parte de las regiones y los gobiernos locales europeos (una política de la que la CD formaría parte como un componente más) fuera objeto de un amplio debate con la sociedad civil del territorio afectado. La experiencia sugiere que una buena parte de los municipios europeos que han dado el salto desde un planteamiento tradicional de lo que debe ser un proyecto de CD hacia la promoción de procesos de gobernanza local también están comprometidos con el cambio en sus propias comunidades. Optan por desarrollar un enfoque multilateral para generar así una responsabilidad compartida del desarrollo local (Dhaene y Bartholomeeussen 2004).

1.3. La cooperación internacional se sustenta cada vez más sobre partenariados multilaterales

Una tercera razón por la cual se aconseja que las formas directas de CD adopten planteamientos participativos (tanto en el Sur como en Europa) está relacionada con los importantes cambios que a lo largo de la última década se han producido en el sistema de cooperación internacional.

Hay dos grandes tendencias que merecen especial atención. En primer lugar cabe destacar

la aparición de un nuevo paradigma de ayuda, destinado a otorgar mayor responsabilidad a los países asociados. En la práctica, ello significa fomentar la titularidad, apoyar enfoques de ámbito sectorial, descentralizar la toma de decisiones y la implementación de programas de ayuda así como trabajar básicamente con las instituciones y capacidades ya existentes en el país. En segundo lugar se sitúa el hecho de que en la fase de desarrollo ha surgido una amplia variedad de «nuevos» actores, entre ellos la sociedad civil, los gobiernos locales, el sector privado y los interlocutores económicos y sociales. Todos ellos reclaman un espacio en el que desempeñar el papel que legítimamente les corresponde en el proceso de desarrollo. No es extraño que entre estos actores exista cierta confusión sobre «quién debe hacer qué», agravada por los conflictos territoriales y la competencia por posicionarse y obtener financiación. Frente a ello, las entidades donantes adoptan cada vez más un enfoque multilateral del partenariado, con el fin de fomentar la colaboración entre los actores gubernamentales (tanto de la Administración central como de la local) y los no gubernamentales en toda su variedad. Esta filosofía de cooperación se ha visto reflejada asimismo en la Agenda de Acción de Accra (septiembre de 2008), que se propone acelerar y profundizar la implementación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005).

Este nuevo entorno de ayuda, centrado en la titularidad del país y la participación de una amplia gama de actores, genera nuevas oportunidades para integrar enfoques de CD en la cooperación al desarrollo establecida. Las señales son claras. A lo largo de los últimos años se ha reconocido ampliamente el papel de los gobiernos locales en el desarrollo. El nivel local se percibe cada vez más como un estrato fundamental en la gobernanza. Las entidades donantes muestran un interés creciente por establecer conexiones con los actores del gobierno local, por movilizar sus conocimientos y experiencia para



ponerlos al servicio de los programas de apoyo a la descentralización, o por aportar formas innovadoras de financiación para los gobiernos locales. Sin embargo, la batalla todavía no está ganada. Muchos gobiernos del Sur se muestran reticentes a la descentralización y a la participación civil. Las nuevas modalidades de ayuda, en particular el apoyo presupuestario, encierran el riesgo de que la gestión de las políticas de desarrollo vuelva a centralizarse. Queda mucho por hacer si se pretende integrar a los gobiernos locales en el proceso global de desarrollo.

Para que los gobiernos locales (tanto los europeos como los del Sur) puedan sacar el máximo partido de estas nuevas oportunidades, deben demostrar que tienen un valor añadido claro por ofrecer. Precisamente ahí interviene la CD directa, concebida en forma de partenariados multilaterales para la gobernanza y el desarrollo local. Es muy probable que unos gobiernos locales capaces de demostrar la capacidad de gestionar sus sociedades y territorios de una forma participativa sean unos socios más atractivos con los que trabajar en un sistema de cooperación internacional con un número cada vez mayor de estratos y actores.

1.4. La participación redundante en beneficio de la legitimidad, la calidad y la sostenibilidad de la CD

También desde una perspectiva estratégica y operativa parece aconsejable que los gobiernos locales europeos adopten un enfoque multilateral en el desarrollo de una política de CD. Para muchos municipios de toda Europa, considerados individualmente, no resulta nada

fácil crear un espacio político e institucional que permita llevar a cabo una acción exterior significativa y que se refleje en un conjunto suficientemente sólido de actividades de CD en el Sur.¹ Ello puede suscitar encendidas polémicas en torno a si constituye una función básica legítimamente esperable del municipio o bien generar oposición política contra el gasto de recursos públicos en este tipo de asuntos. Y aun en el caso de que se obtenga luz verde, la CD se revela como una tarea difícil para un (pequeño) municipio, especialmente si el objetivo es desarrollar un partenariado a largo plazo que sea recíproco y beneficioso para ambas partes. La falta de capacidades puede reducir drásticamente el margen existente para realizar un planteamiento coherente de CD. El reto que supone apoyar un partenariado de CD tampoco debe despreciarse, dado que existe la posibilidad de que se produzcan cambios en las coaliciones políticas o bien restricciones presupuestarias. Los cimientos de los partenariados de CD, en suma, se revelan, como poco, frágiles si se pretende que todo el peso del proceso recaiga únicamente en los municipios europeos.

La participación de un abanico más amplio de partes interesadas del propio territorio en los planes de CD puede ayudar a superar esta fragilidad:

- Implicar a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil en el desarrollo de una política de CD puede dar un gran impulso a la legitimidad del conjunto de la empresa abordada por los gobiernos locales europeos.

- La participación de la sociedad civil también puede ejercer un impacto positivo en

¹ En un discurso pronunciado durante una conferencia en Hamburgo (2006), Peter Knip, director de VGN International Holland, señaló que muchos alcaldes holandeses demuestran interés por la cooperación internacional, pero que sigue siendo difícil orientar este interés hacia el apoyo profesional a los gobiernos locales de los países en vías de desarrollo. Sus prioridades se centran más bien en Europa (es decir, en la participación en redes de ciudades europeas, sobre todo para fines económicos), en dar notoriedad internacional a su ciudad (posicionando las empresas o instituciones de la misma en el panorama internacional) y en establecer contactos con países emisores (esto es, desplazando los hermanamientos entre ciudades hacia aquellos países que han importado inmigración en Holanda, como, por ejemplo, Turquía, Marruecos y Surinam).

la calidad global de las intervenciones de CD. Tanto los grupos de la sociedad civil como los ciudadanos pueden aportar nuevas ideas, temas a tratar, capacidades y recursos al partenariado de CD. Además, pueden presionar al municipio para que adopte formas más ambiciosas de CD, y también están en condiciones de desempeñar un papel clave en la implementación de aquellos componentes del programa de CD para los que tienen una ventaja comparativa.

- Abrir los partenariados de CD a los ciudadanos puede mejorar la sostenibilidad de toda la operación. Invirtiendo en la creación de conexiones entre ciudadanos y grupos organizados de la sociedad (por ejemplo, escuelas, centros de enseñanza superior, hospitales, sindicatos, organizaciones de voluntariado, agrupaciones culturales, etc.) a uno y otro lado, con el tiempo se pueden establecer relaciones reales

a nivel de bases así como ampliar la titularidad del partenariado de CD. El compromiso ciudadano, a su vez, puede derivarse en todo tipo de actividades adicionales entre los actores civiles, unas actividades cuya duración incluso puede superar la vigencia formal de los acuerdos entre las ciudades participantes.

- Centrar la atención en los ciudadanos puede incrementar el grado de concienciación sobre el desarrollo entre la población y contribuir a la construcción de una ciudadanía activa en el Norte.

2. La articulación de los actores en la práctica de los gobiernos locales europeos

Hay una gran variedad de enfoques de la CD en toda Europa e incluso dentro de un

Cuadro 1 | Esquema analítico para la comprensión de los enfoques multilaterales

Dimensiones clave de un enfoque multilateral de la CD	Posibles preguntas estratégicas y operativas
1) Los gobiernos locales europeos, ¿hasta qué punto han definido una estrategia y una visión claras para implicar a otros actores de su ámbito territorial?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué motivos se aducen para justificar la participación de la sociedad civil en la CD? • ¿Cuáles son los modelos de cooperación subyacentes y las oportunidades de participación? • ¿Cuál es el valor añadido previsto? • ¿Hay unas directrices claras para implementar enfoques conjuntos de la CD?
2) ¿Hay diversidad dentro del conjunto de los actores implicados en la CD?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida debería ser integrador el concepto de sociedad civil aplicado? • ¿Qué tipo de roles (proactivos) pueden desempeñar los gobiernos locales para integrar a otros actores del territorio? • ¿Existen unos incentivos apropiados para reclutar a diferentes actores de la sociedad civil?
3) ¿Cuáles son los mecanismos y modalidades (de financiación) utilizados para involucrar a otros actores a lo largo de todo el ciclo de la CD (formulación, implementación y seguimiento de las políticas de CD)?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Es posible distinguir entre distintos modelos para facilitar la articulación de los actores? • ¿Hay un valor añadido y un reparto de roles entre los actores? • ¿Existe un diálogo multilateral y unos mecanismos de implementación apropiados? • Los roles asignados a otros actores, ¿en qué medida son compatibles con el liderazgo de los procesos de CD por parte del gobierno local?
4) ¿Qué medidas se toman para incrementar la concienciación y movilizar a los ciudadanos?	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué oportunidades ofrece la CD para fomentar la concienciación sobre el desarrollo? • ¿Qué funciona y qué no?

mismo país. Esta diversidad también se aprecia en los planteamientos participativos a los que recurren los gobiernos locales en las diferentes realidades territoriales europeas. Es más, en el mundo de la CD no hay nada inmutable, dado que las estrategias de respuesta de los gobiernos locales europeos tienden a evolucionar en el tiempo como consecuencia de la propia dinámica interna (por ejemplo, la creciente proyección internacional de las ciudades) o de unos estímulos externos (básicamente la existencia de planes nacionales de apoyo a la CD).

A fin de obtener un retrato fiel de la forma en que los gobiernos locales europeos operan con la sociedad civil de su respectivo ámbito territorial, podría utilizarse el siguiente marco analítico para identificar los modelos y prácticas existentes (véase el cuadro 1 en la página anterior). En este esquema se examinan cuatro dimensiones clave en cualquier enfoque multilateral de la CD, así como una serie de preguntas estratégicas/operativas concretas para cada una de dichas dimensiones.

Para fines analíticos, en el resto de esta sección se estudiará cada una de estas dimensiones por separado, aunque, obviamente, todas ellas se hallan estrechamente interrelacionadas.

2.1. ¿Existe una estrategia/visión clara para involucrar a otros actores?

En términos generales, podría decirse que los gobiernos locales europeos y las regiones de toda Europa han reconocido globalmente la necesidad de implicar a otros actores en los procesos de CD. Las asociaciones nacionales y regionales de Europa, por su parte, también evidencian un compromiso político con el fomento de unos enfoques más participativos en la CD y con la voluntad de difundir este tipo de planteamiento a la hora de prestar asistencia a la capacitación o servicios de intermediación

a aquellos municipios asociados que impulsan procesos de CD. Esta postura concuerda con las tendencias generales que apuntan hacia una gobernanza participativa en los gobiernos locales de toda Europa.

Sobre el terreno, sin embargo, hay pocos ejemplos de gobiernos locales europeos que definen una estrategia/visión integral para implicar a todas las partes interesadas en la CD y que cuenten con pautas claras a la hora de abordar las preguntas fundamentales: por qué, quién, para qué y cómo. La articulación de los actores en un territorio dado tiende a variar enormemente en función del contexto local concreto y suele estar basada más bien en la tradición y en determinados procesos orgánicos que en una política trazada *ex profeso*.

En la práctica, las oportunidades de implicar a otros actores del mismo territorio dependen en buena medida del tipo de programas de CD que reciben el apoyo de las regiones o los gobiernos locales. El vínculo con los modelos de cooperación subyacentes es crucial para comprender el tipo de «articulación entre actores» que se pretende conseguir, como ilustra el cuadro 2 que se muestra a continuación.

En esta comunicación, que pretende reflexionar sobre la articulación entre los gobiernos locales europeos y la sociedad civil, parece especialmente útil comparar y confrontar las oportunidades de participación multilateral que ofrecen los tradicionales acuerdos de hermanamiento orientados a la ayuda, por una parte (véase la modalidad «a» en el recuadro anterior), y, por otra parte, la CD «directa» (modalidad «b»).

Según Husson (2007), la mayoría de los partenariados de CD siguen centrándose básicamente en promover los contactos personales (*ad hoc*), en facilitar los intercambios interculturales o en apoyar proyectos de desarrollo

Cuadro 2 | Modelos subyacentes de CD y actores implicados

Tipo de modelos de CD	Principales objetivos	Otros actores a los que se podría implicar
a) Programas tradicionales de hermanamiento orientados a la ayuda	- reducción de la pobreza - financiación para pequeños proyectos de desarrollo - prestación de asistencia técnica ad hoc al municipio del Sur hermanado	Básicamente ONG de desarrollo Actores específicos del sector, según el proyecto de ayuda financiado (p. ej., escuelas o grupos de jóvenes)
b) Partenariados estructurados y recíprocos («CD directa») como manifestación de una política exterior municipal	- desarrollo institucional - gobernanza local - cohesión social - relaciones duraderas entre las sociedades y los ciudadanos de ambas poblaciones - intercambios estructurados sobre gestión del territorio	Una amplia variedad de actores públicos y privados, como grupos de la sociedad civil, universidades, hospitales, empresas y ciudadanos a ambos lados del partenariado (según la naturaleza de la intervención) ³
c) Programas de subvenciones para proyectos de ciudadanos locales en el Sur	- apoyar a un amplio abanico de iniciativas ciudadanas de pequeño formato	ONG de desarrollo y grupos organizados de ciudadanos
d) Participación económica en campañas internacionales permanentes (p. ej., los Objetivos de Desarrollo del Milenio o el movimiento por el comercio justo)	- expresar solidaridad internacional	ONG de desarrollo ONG de educación Empresas locales
e) Apoyo a actividades de concienciación dirigidas a los ciudadanos del territorio	- sensibilizar a la población - ampliar el apoyo a la cooperación internacional - promover formas activas de «ciudadanía global»	ONG de educación

local, perpetuando así la clásica relación entre donante y beneficiario. En este tipo de procesos de CD, es muy probable que la cuestión de la «articulación de los actores» tenga escasa importancia estratégica. Como puede verse en el esquema general que antecede, los principales actores a los que puede implicarse en esta modalidad de CD son las ONG de desarrollo. En este tipo de contexto, la naturaleza del partenariado tiende a ser instrumental (por ambas partes). Los gobiernos locales europeos intentan conseguir la cooperación de una ONG básica-

mente por criterios de eficiencia, dado que esta opción les permite delegar la implementación de los proyectos a unos actores que, en teoría, cuentan con mayor experiencia en temas de ayuda. La implicación de las ONG, por su parte, suele tener una motivación económica (acceso a fondos).

Esta situación es la que ha predominado (y lo sigue haciendo aún hoy en buena medida) en España. A partir de los años noventa del siglo pasado, los gobiernos locales y regionales

² En esta categoría lo habitual es encontrar: (i) medidas de apoyo específicas para el desarrollo institucional de los gobiernos locales, orientadas a ciertas competencias municipales concretas (p. ej., gestión de residuos, suministro de agua y alcantarillado, vivienda) y referidas principalmente a los conocimientos técnicos de los servicios municipales; y (ii) un amplio abanico de posibles intercambios (culturales) entre grupos organizados.



reaccionaron ante las presiones procedentes de los movimientos ciudadanos tratando de alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB preconizado por la ONU, y empezaron a reservar fondos para la cooperación internacional. Al verse confrontados con su manifiesta falta de experiencia en temas de desarrollo, los gobiernos subnacionales recurrieron masivamente a las ONG para canalizar dichos recursos hacia el Sur.³ En estas condiciones, es difícil incentivar a los gobiernos locales para que asuman un papel dinámico en la movilización de las empresas y organizaciones de la sociedad civil de su territorio. Los motivos que empujan a las ONG a embarcarse en procesos de CD son fundamentalmente de carácter financiero, y no están realmente inspirados por una opción estratégica clara de ayudar a construir una política de CD auténtica para el gobierno local de su ámbito territorial. Sin embargo, la situación en España ya está empezando a cambiar, y un número creciente de autoridades regionales y locales (sobre todo las grandes ciudades) está apostando por formas directas de CD. El programa nacional MUNICIPIA, de reciente lanzamiento y gestionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, también intenta desarrollar iniciativas que puedan conducir a una asociación estratégica de los diferentes actores y partes interesadas en estas formas más complejas de CD.

En un principio, las actividades de CD en Italia también siguieron la estela de los tradicionales acuerdos de hermanamiento. Sin embargo, fundamentalmente las regiones han ido adoptando de manera gradual un enfoque mucho más ambicioso de la CD. Según Izzo y Stocchiero (2007), ello ha comportado una ampliación de los objetivos en que se sustentan los programas de CD, reflejando así el deseo de la región de «internacionalizar el territorio» y abordar los retos comunes del desarrollo local (por ejemplo, la

³ Según Malé (2006), se calcula que un 78% de la cooperación que promueven las comunidades autónomas en España consiste en subvenciones a las ONG para proyectos de desarrollo.

gobernanza local, el desarrollo económico local y la cohesión social). Esta circunstancia, a su vez, ha generado nuevas oportunidades de movilizar a un grupo mucho más amplio de actores con un posible interés en los procesos de CD.

En Bélgica, varios municipios flamencos involucrados en procesos de CD vivieron una experiencia similar. Con la ayuda de un plan de apoyo regional bastante progresista (financiado por el gobierno flamenco) y la asistencia técnica de la asociación de municipios flamenca (VVSG), un grupo de gobiernos locales consiguió transformar su tradicional enfoque de la CD en partenariados duraderos orientados a promover la gobernanza local y a garantizar una fuerte implicación de la comunidad en el Norte.

2.2. ¿Hay diversidad dentro del conjunto de los actores implicados en la CD?

Esta es una segunda dimensión que debe ser examinada con detenimiento por todas las regiones y los gobiernos locales europeos que quieran abrir sus políticas de CD a otros actores del territorio. Una dimensión que los invita (i) a tomar decisiones claras respecto al tipo de actores a los que debe implicarse (es decir, a elegir entre un enfoque inclusivo o selectivo); (ii) a invertir de una manera proactiva tiempo y recursos en la movilización de los actores del territorio; y (iii) a crear los incentivos necesarios para mantener una participación significativa a lo largo del tiempo.

En lo que atañe al tipo de actores a los que debe implicarse, los gobiernos locales europeos suelen adoptar un enfoque pragmático a la hora de identificar a los actores que podrían estar interesados en participar en las actividades de CD. El análisis conceptual tiende a ser bastante limitado, y no existe mucha tradición en la elab-

boración de tipologías de actores más perfeccionadas. La identificación de los socios potenciales suele producirse «sobre la marcha», en función del contexto local, la naturaleza, la orientación y el centro de atención específicos del programa de CD y la dinámica propia de los grupos de la sociedad civil que operan en el territorio. Como consecuencia de ello, a lo largo y ancho de Europa se puede encontrar una enorme variedad de experiencias que van desde enfoques más bien selectivos hasta otros más inclusivos y abiertos (centrados en todas las posibles formas de conexión entre los ciudadanos de uno y otro lado).

Sin embargo, y considerando que un número creciente de regiones y gobiernos locales europeos adoptan gradualmente formas más complejas de «CD directa» (como actores autónomos), podría resultar aconsejable ahondar el proceso de reflexión sobre las distintas categorías de actores que deben subsumirse en el concepto de «sociedad civil». Ello podría ayudar a los gobiernos locales a comprender mejor el campo en el que juegan los distintos actores de la sociedad civil que operan en el territorio (y no solo las tradicionales ONG de desarrollo), así como las prioridades, motivaciones e intereses que se ven-

Cuadro 3 | Algunas pistas para definir conceptos

- A modo de definición general y amplia del término sociedad civil, podría decirse que son aquellos espacios en que las organizaciones y los individuos desempeñan un papel de intermediarios entre el nivel familiar, por una parte, y, por la otra, el Estado y el mercado. Estos grupos organizados disfrutan de cierto grado de autonomía respecto al Estado y el mercado, y constituyen por ello una esfera diferenciada a la que también se conoce como tercer sector.
- La sociedad civil aporta el espacio y los medios apropiados para articular y aglutinar intereses públicos, generar opinión pública, desarrollar agendas de asuntos al margen del Estado y el mercado y crear medios para influir en ellos.
- La arena de la sociedad civil está integrada por instituciones sin ánimo de lucro de ámbito no estatal, con una organización y un gobierno propios, que emplean medios no violentos para alcanzar un bien o interés público a través de la acción colectiva.⁴
- La sociedad civil es invariablemente heterogénea y competitiva. Al igual que la sociedad en un sentido amplio, la sociedad civil es un escenario en el que conviven el poder, la desigualdad, las luchas y los conflictos entre intereses contrapuestos. Sus integrantes son toda una variedad de organizaciones y grupos formales e informales que pueden optar o no por cooperar en determinados temas.
- Como tal, la sociedad civil engloba un amplísimo abanico de actores, siempre en función de unas características nacionales/locales. Entre ellos puede haber comunidades locales, cooperativas, asociaciones de vecinos, movimientos sociales, colectivos medioambientales, interlocutores económicos y sociales (sindicatos, asociaciones patronales y asociaciones del sector privado), iglesias y movimientos confesionales, ONG de desarrollo, universidades, asociaciones culturales, medios de comunicación, etc.
- La sociedad civil puede desempeñar toda una variedad de funciones, entre ellas las de (i) actuar como interlocutor en los procesos de política pública; (ii) prestar servicios sociales y económicos (implementación de proyectos); (iii) fomentar la transparencia y la responsabilidad institucional (agencias de control); y (iv) construir una base poblacional para el cambio y las reformas (lo que suele denominarse como función socializadora de la sociedad civil).⁵
- De este análisis se deduce que el sector de las empresas con ánimo de lucro no forma parte de la sociedad civil. Pertenecen a las fuerzas del mercado y se mueven por imperativos económicos.

⁴ Esta es una definición arquetípica e ideal de la sociedad civil. En la práctica, sin embargo, existen muchas probabilidades de encontrar también en su seno a organizaciones «incívicas» que afirman representar a la sociedad civil, pero sin suscribir estos valores éticos.

⁵ Esta función engloba una serie de roles referidos a las habilidades de los ciudadanos y a la comunicación de la información, dos elementos de vital importancia en el desarrollo de unos «ciudadanos activos», con capacidad para emitir juicios de forma autónoma y para participar en el proceso democrático. La función socializadora implica fomentar la conciencia política, desarrollar habilidades para la participación, educar en la democracia, difundir información para empoderar a los ciudadanos, crear virtudes cívicas, etc., y contribuye a la construcción de capital social en las comunidades (Putnam, 1993)

tilan. También contribuiría a clarificar la política global de los gobiernos locales europeos frente a las organizaciones de la sociedad civil y sus posibles roles en los procesos de CD.

El sector del desarrollo puede aportar una fuente de inspiración válida para lograr una delimitación conceptual de lo que entendemos por «sociedad civil». Hoy día disponemos de abundante bibliografía⁶ sobre (i) los orígenes del concepto y las distintas escuelas de pensamiento político que han influido en su evolución a lo largo del tiempo; (ii) la naturaleza de la sociedad civil, sus diferentes formas y roles y las aportaciones que se esperan de ella; y (iii) los posibles enfoques que pueden adoptarse para lograr un buen encaje con la sociedad civil y darle apoyo. En el recuadro 3 se resumen algunas consideraciones interesantes que pueden ser de utilidad para que los gobiernos locales europeos comprendan mejor lo que la participación de los actores de la sociedad civil podría significar para sus programas de CD.

¿Qué significa todo ello para los gobiernos locales europeos? Hay tres implicaciones estratégicas/operativas principales que pueden requerir una atención especial:

En primer lugar, a los gobiernos locales europeos podría resultarles de utilidad estudiar con mayor detalle «quién es quién» dentro del municipio en términos de sociedad civil. Para ello, durante la fase inicial de la política de CD que corresponda podrían realizar algún tipo de «mapeo» básico de los diferentes actores que operan en su territorio. Así se ayudaría a evitar que la sociedad civil se utilice como un «concepto contenedor», con el riesgo que ello conlleva de enmasca-

rar la diversidad, la desigualdad y las luchas existentes en este espacio. En segundo lugar, esta tipología de actores se podría usar para distinguir claramente los diferentes roles que la sociedad civil y las asociaciones del sector privado deben desempeñar en los procesos de CD. La experiencia acumulada demuestra que los gobiernos locales europeos están especialmente interesados en la capacidad de respuesta de la sociedad civil (esto es, la posibilidad de garantizar la implementación efectiva de los proyectos de CD). Pero en la versión más perfeccionada de «CD directa», concebida como el establecimiento de partenariados duraderos para abordar los retos comunes en la gestión de las sociedades y los territorios, los otros roles de la sociedad civil pueden llegar a ser más importantes. Los gobiernos locales europeos también deberían tomar decisiones claras respecto a la aportación que se espera de la sociedad civil y el sector privado en el diseño de políticas de CD a efectos de garantizar la transparencia y la responsabilidad y en cuanto a la construcción de capital social. Y en tercer lugar, debería producirse una diferenciación precisa entre la sociedad civil y la empresa, dado que representan dos conjuntos distintos de actores que pertenecen a esferas también distintas.

Otra cuestión que debería tenerse en cuenta en este apartado es el de los roles que podrían asumir los gobiernos locales europeos para movilizar de una forma dinámica y proactiva a los actores de su territorio. Las evidencias de las que disponemos apuntan que no es tarea fácil. En efecto, no se consigue de una forma espontánea, sino que requiere una estrategia bien definida para reclutar a los individuos y las organizaciones locales y desarrollar, con el tiempo, unos partenariados

constructivos y duraderos. En la práctica, exige que los gobiernos locales (tanto la junta de gobierno como los concejales y los funcionarios) adopten una serie de medidas entre las que podrían figurar las siguientes:

- un planteamiento participativo para el diseño de una política exterior/partenariado de CD global;
- una buena disposición política a ir más allá de un simple vínculo entre ciudades abriendo el proceso de CD a un amplio abanico de actores potencialmente interesados;
- la preparación para generar espacios que permitan incorporar las iniciativas ciudadanas en los partenariados de CD;
- la predisposición a facilitar/intermediar en el establecimiento de conexiones entre los actores del territorio y las organizaciones homólogas del Sur, aportando financiación estratégica cuando sea necesario;
- una inversión sistemática en información y concienciación sobre la existencia del partenariado municipal y las actividades contempladas, por ejemplo a través de los medios de comunicación locales;⁷
- la existencia de unos mecanismos apropiados para evaluar la calidad de los enfoques participativos que los gobiernos locales europeos utilizan en los procesos de CD para las partes interesadas del ámbito local;
- transparencia y responsabilidad plenas

en cuanto a la evolución, los resultados y el ulterior desarrollo del programa de CD, incluida su posible interrupción.

En cuanto a los enfoques proactivos que los gobiernos locales europeos pueden emplear para movilizar a la sociedad civil, cabe mencionar aquí el programa de CD holandés LOGO SOUTH, implementado por VNG International. El principal objetivo de este programa estriba en apoyar el establecimiento de partenariados entre municipios holandeses y países del Sur basados en la comunidad de intereses entre expertos y actores enfrentados a unos retos similares. Este tipo de enfoque orientado al contacto «entre colegas» permite diversificar la gama de actores implicada. Además, LOGO SOUTH cuenta con una serie de programas temáticos entre los que se cuenta uno específicamente dedicado a la «participación pública en el ámbito local». Este programa trata de fomentar el conocimiento, los intercambios y los procesos de aprendizaje mutuo en torno a cómo mejorar la participación pública a nivel local. Aunque se centra básicamente en los enfoques participativos dentro del contexto de los municipios del Sur, muchos de los temas y retos metodológicos planteados pueden aplicarse también a la participación ciudadana en los procesos de CD en Europa. Por ello, el programa ha desarrollado un marco analítico denominado CLEAR con el que se pretende ayudar a las autoridades locales a comprender qué factores mueven la participación.⁸ Esta herramienta examina cinco factores que afectan a la participación: (i) la

⁶ Se ofrece un buen resumen general del debate que se está produciendo actualmente en: Pratt, B. (ed). *Changing Expectations? The Concept and Practice of Civil Society in International Development*. NGO Management & Policy Series, núm. 16. INTRAC.

⁷ En este punto hace especial hincapié un reciente documento en el que se ofrece un balance de los partenariados municipales producido por SALA IDA, la división de cooperación al desarrollo internacional de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones. En dicho documento se exponen varios ejemplos de acuerdos de hermanamiento suecos con poblaciones del Sur en los que se ha logrado «atraer a partes interesadas inicialmente no previstas» para los procesos de CD. Ello no obstante, también se subraya la necesidad de que el coordinador municipal realice una inversión activa como condición indispensable para movilizar eficazmente a los actores de la sociedad civil (para mayor información, véase: SALA IDA. *Municipal Partnership. International Cooperation for mutual benefit*).

⁸ El acrónimo se refiere a los cinco factores que se explican en el texto —«Can do» («poder»), «Like to» («querer»), «Enabled to» («tener la posibilidad»), «Asked to» («ser invitado») y «Responded to» («obtener respuesta») —, cuyas iniciales forman conjuntamente la sigla CLEAR. Para más información, véase VNG. LOGO SOUTH, Programa Temático sobre Participación Pública.

capacidad individual para participar; (ii) la predisposición a involucrarse en asuntos públicos (fruto de un sentido de pertenencia a la comunidad, el capital social o la ciudadanía); (iii) la dotación de un entorno propicio a nivel de sociedad civil (con una infraestructura cívica apropiada para la participación); (iv) unos planes de participación atractivos (que sean estimulantes, que tengan en cuenta la diversidad y que promuevan la reflexión), y (v) un gobierno local receptivo.

Estrechamente vinculada a este papel proactivo de los gobiernos locales está la cuestión de los incentivos que deben ofrecerse a los actores de la sociedad civil y las empresas del territorio para que participen en la CD. Además de los incentivos económicos (que en los programas de CD suelen ser bastante reducidos), los gobiernos locales europeos podrían sacar más partido al estímulo de la «internacionalización». Nos referimos con ello al hecho de que muchos componentes de la sociedad civil y grupos del sector privado presentes en el territorio (especialmente en las ciudades medianas y grandes) estarían interesados en desarrollar su proyección y agenda internacional en el contexto del proceso de globalización. Las universidades y los institutos constituyen un buen ejemplo de ello. Por una serie de razones, quieren ampliar su horizonte internacional y establecer convenios de colaboración con otras instituciones similares no solo en Europa, sino también en el Sur (por ejemplo, para crear programas de intercambio de estudiantes). La existencia de un partenariado municipal puede ofrecer un marco interesante para que los colectivos de la sociedad civil continúen con su agenda internacional mientras contribuyen activamente al programa de CD de su municipio.

2.3. Mecanismos y modalidades utilizados para involucrar a otros actores a lo largo de todo el ciclo de la CD (formulación, implementación y seguimiento)

Los gobiernos locales europeos recurren a una amplia gama de mecanismos y modelos

institucionales para estructurar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los actores del sector privado en los procesos de CD. También en este caso, la elección de un formato organizativo específico depende de una serie de factores contextuales inherentes a las distintas realidades territoriales europeas. Entre las variables clave a tener en cuenta figuran las siguientes:

- La historia y el grado de madurez de los programas de CD en los Estados miembros de la UE. Aquellos países que cuentan con una larga tradición en «CD directa», dimanante de las autoridades locales y centrada en el establecimiento de partenariados duraderos, aplican unos modelos institucionales más elaborados de articulación entre el gobierno local y la sociedad civil. Este es el caso, por ejemplo, de Francia, sobre todo en lo que respecta a las regiones.

- El grado de autonomía de que disfrutaban los gobiernos locales y las regiones para desarrollar una acción exterior.

- La existencia de planes nacionales de apoyo a la CD sustentados por los Estados miembros de la UE. Estos programas de ayudas económicas pueden ejercer una influencia decisiva sobre el género de enfoque de la CD elegido por los municipios, especialmente en aquellos casos en que los gobiernos locales dependen en gran medida de esta financiación. Por ello, también puede afectar a la articulación subyacente de los actores del territorio, como se ilustra en el cuadro 4.

- La envergadura del gobierno local europeo implicado. En España, por ejemplo, las grandes ciudades (como Barcelona) cuentan con un plan director para su programa de CD. Este tipo de instrumentos políticos hacen que las ciudades sean más concretas en cuanto al reparto de papeles entre los diferentes actores implicados y los mecanismos de diálogo y acción conjunta.

Cuadro 4 | La influencia de los planes de apoyo nacionales en las relaciones entre los gobiernos locales y la sociedad civil del territorios

Algunos planes de apoyo nacionales pueden promover explícitamente el diálogo y la cooperación entre los actores territoriales en la CD. Otros, por el contrario, siguen estando fuertemente anclados en la lógica de la prestación de ayudas a proyectos concretos. Ello puede tener como efecto colateral una restricción de la naturaleza, el alcance y las modalidades de participación de la sociedad civil y el sector privado en los procesos de CD, como se ejemplifica en los dos casos prácticos expuestos a continuación.

Los municipios suecos pueden beneficiarse del plan Partenariado Municipal Norte-Sur, financiado por la Agencia Sueca de Cooperación al Desarrollo Internacional (SIDA). Aunque cuenta con algunos componentes propios de un enfoque orientado a la «CD directa» e intenta implicar a los actores sociales, este programa de asistencia nacional se basa principalmente en las modalidades de ayuda tradicionales y las exigencias burocráticas oportunas. Ello incluye otorgar una atención preferente a la implementación de proyectos concretos (con una duración limitada a 1 año). La dimensión de los actores se halla presente, pero encapsulada en el enfoque lógico del marco y, por consiguiente, limitada en buena medida a las partes directamente interesadas en el proyecto. El sistema institucional, integrado por un coordinador y un comité de gestión, también está fundamentalmente orientado a proyectos puntuales. La búsqueda de potenciales aliados, entre ellos los actores de la sociedad civil existentes en el territorio, se halla estrechamente vinculada (es decir, limitada) a las necesidades derivadas de la implementación del proyecto.

El Gobierno Federal de Bélgica adopta un enfoque similar en su apoyo a las actividades de CD. El recientemente aprobado mecanismo plurianual de cooperación municipal (2008-2012) deja mayor espacio para trabajar en los verdaderos objetivos de la CD (por ejemplo, la gobernanza local), pero conserva el enfoque típico de la concesión de ayudas. Ello reduce el margen de maniobra para conseguir una articulación plena entre los gobiernos locales y los distintos actores del territorio. Hay dos elementos especialmente preocupantes. En primer lugar, el hecho de que este plan nacional centra su atención casi exclusivamente en los gobiernos locales, con lo que ofrece poco espacio para la participación de la sociedad civil (pese al papel clave que ejercen a la hora de promover/exigir gobernanza local). Y en segundo lugar, el nulo margen que el programa federal deja para el desarrollo de actividades «en casa», ya sea dentro del propio ayuntamiento (por ejemplo, la elaboración de una acción exterior con todas las de la ley) o dirigidas a los ciudadanos (entre otras, el desarrollo de una conciencia sobre desarrollo o la ciudadanía global).

- El dinamismo, la fortaleza organizativa y el activismo de los distintos colectivos de la sociedad civil existentes en un territorio dado.

Ante toda esta variedad de elementos contextuales surgen dos preguntas: ¿es posible elaborar una tipología básica de enfoques para implicar a otros actores en la gestión de los

procesos de CD? Y, ¿es posible discernir entre distintos modelos para articular a los diferentes actores territoriales en las prácticas actuales de las regiones y los gobiernos locales europeos?

Un análisis detallado de distintas experiencias de toda Europa revela que normalmente se aplican tres modelos principales que refle-



jan otras tantas visiones distintas sobre el lugar y el papel de la sociedad civil en los planes de CD. Todos estos enfoques tienen su origen en los gobiernos locales europeos como motores del proceso de CD. Sin embargo, las visiones que subyacen en ellos acerca de la CD propiamente dicha, el lugar y el papel de los demás actores en la misma y los mecanismos institucionales requeridos para que funcione arrojan diferencias significativas.

Cabe distinguir, así pues, entre los tres modelos descritos a continuación:

A) Un modelo de CD basado en la cooperación delegada, es decir, un modelo mediante el cual el gobierno local/región europeo decide dar apoyo a actividades de CD que centren su atención en la prestación de ayuda (económica) para proyectos de desarrollo y «delegar» la responsabilidad de la puesta en práctica a una ONG de desarrollo, por considerarla más cualificada para asumir este cometido. Optar por un programa de CD orientado a la concesión de ayudas implica reservar para el gobierno local un papel bastante limitado en todo el proceso y reducir las sinergias con otros actores a las ONG de desarrollo. En este género de planteamiento, los principales mecanismos de interacción entre el gobierno local y la sociedad civil suelen consistir en algún tipo de estructura de interfaz entre los dos conjuntos de actores para organizar un proceso fluido de entrega de las ayudas. Las modalidades a las que se recurre son a menudo las clásicas herramientas de acceso a fondos de «donantes» (por ejemplo, una convocatoria de propuestas).

B) Un modelo de CD basado en la cooperación funcional, esto es, un modelo mediante el cual el gobierno local/región europeo

decide emprender un proceso de CD centrado en el establecimiento de una cooperación institucional con una ciudad asociada y asumir la responsabilidad de gestionar la relación (como una competencia propia del municipio/región). La elección de un programa de CD de orientación institucional supone que el gobierno local se reserve el liderazgo en la toma de decisiones de política global, la selección de socios, la conclusión de acuerdos y la formulación de planes de acción. Estos gobiernos locales, sin embargo, suelen tratar de incorporar a otros actores al proceso de CD y a asignarles un papel funcional. La búsqueda de sinergias con la sociedad civil es instrumental y, por tanto, está dirigida a reforzar el partenariado institucional establecido por el municipio. En este tipo de escenario, es usual encontrar una participación mucho más diversificada de actores, así como unas estructuras de interfaz y unas modalidades de colaboración más perfeccionadas entre los gobiernos locales y los colectivos de la sociedad civil.

C) Un modelo de CD basado en la acción conjunta, es decir, un modelo mediante el cual el gobierno local/región europeo decide establecer un partenariado institucional duradero con otra población (como en el modelo precedente), pero en el que, desde el principio, también se marca como objetivo explícito implicar plenamente a los ciudadanos y grupos organizados de su ámbito territorial. Las sinergias con otros actores no solo se consideran deseables por razones funcionales, sino que, además, reflejan la existencia de un proyecto político para fomentar el empoderamiento de la población y su participación en el proceso global de gobernanza local. La cooperación está basada en la «cotitularidad» del proceso de CD y en un enfoque orientado a la «acción conjunta» a lo largo de todo el ciclo de la CD. En este tipo de planteamiento, los mecanismos

⁹¹ La región italiana de Lombardía, por ejemplo, ha desarrollado una política de CD que tiene como eje central el desarrollo económico local. Para ello, como es natural, se ha optado por establecer una cooperación funcional con el sector privado del territorio.

Cuadro 5 | Esquema de tres modelos y sus principales características.

POSIBLES MODELOS	Principales características	Reparto de papeles entre los actores	Mecanismos y modalidades	Calidad del enfoque de CD
a) CD basada en la cooperación delegada (a ONG de desarrollo)	<ul style="list-style-type: none"> - Visión limitada de la CD - Presupuesto municipal para actividades de desarrollo tradicionales - Centrada en la concesión de ayudas a proyectos - La articulación con otros actores se limita a las ONG de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> - El municipio tiene un papel limitado (actúa como donante y controla la financiación) - La ejecución de la CD se delega a ONG de desarrollo (que actúan como agencias ejecutoras o como intermediarios) 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de estructuras de interfaz de poca envergadura para agilizar la entrega de las ayudas - Las modalidades elegidas están diseñadas para acceder al presupuesto de ayudas del municipio (p. ej., convocatoria de propuestas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Como máximo, valiosos proyectos locales de ayuda que alcanzan a sus beneficiarios - Dudas sobre proyectos de sostenibilidad - Alto riesgo de sustitución por ONG de desarrollo - Peligro de influencias y clientelismo - No hay un aprovechamiento óptimo del valor añadido real de la CD
b) CD basada en la cooperación funcional	<ul style="list-style-type: none"> - La CD se considera como una cooperación «directa» entre municipios autónomos - En la agenda de prioridades figuran otros asuntos además del desarrollo - Centrada en la cooperación institucional - Se buscan sinergias con distintos actores para mejorar la implementación del programa de CD 	<ul style="list-style-type: none"> - El municipio mantiene el liderazgo a lo largo de todo el proceso de CD - Hay una implicación de diferentes estratos y actores del municipio - Los gobiernos locales ejercen la función de proveedores y mediadores para establecer alianzas locales - Según la naturaleza del programa de CD, se asignan roles funcionales a otros actores⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos formales de diálogo y colaboración con toda una variedad de actores - Colaboración entre personas y servicios (de igual a igual) - Modalidades de implementación flexibles según la naturaleza del programa de CD - A medida que se desarrolla el programa de CD pueden darse oportunidades de cofinanciación 	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidad de apoyar procesos de gobernanza local a través de la «CD directa» - La cooperación funcional con otros actores puede incrementar la legitimidad, la relevancia y la eficacia de la CD - El marco de la CD puede suponer un incentivo para nuevas iniciativas ciudadanas
c) CD basada en enfoques de «acción conjunta»	<ul style="list-style-type: none"> - La CD refleja una visión política de la necesidad de reforzar la participación tanto del gobierno local como de la sociedad civil - Visión integrada de la articulación de actores y territorios - Cotitularidad del proceso de CD entre el gobierno local y los demás actores 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de los roles de los diferentes actores, cada uno con su identidad distintiva - Responsabilidad compartida del desarrollo de un proceso de CD con todas las de la ley (con un componente de sociedad civil y otro de gobierno local) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos orientados a una gestión del proceso de CD - Sistemas de implementación conjunta - Modalidades de financiación compartida 	<ul style="list-style-type: none"> - La CD como catalizador de procesos de cambio en ambos municipios - Énfasis en una gobernanza local mejorada y concebida como una mejor interacción entre el Estado y los ciudadanos - La CD como una herramienta de cooperación internacional para afrontar conjuntamente el reto que supone gestionar sociedades y territorios - La calidad depende de la capacidad de integración del espacio de gobernanza y del liderazgo/conocimientos técnicos de los diferentes actores

y modalidades utilizados suelen ser abiertos, integradores y basados en el principio de la «cogestión» del programa de CD. Como es lógico, esta no pretende ser en modo alguno una clasificación estanca. En la práctica suelen darse formas híbridas de programas de CD.

Por otra parte, la CD constituye por definición un proceso extremadamente dinámico. Los gobiernos locales europeos pueden iniciar un programa de CD utilizando el clásico modelo orientado a la concesión de ayudas y basado en modalidades de cooperación delegada y, posteriormente, evolucionar de manera paulatina hacia unos programas de CD más perfeccionados y sustentados en partenariados multilaterales.

Llegados a este punto, creemos que puede resultar de interés facilitar algunos ejemplos prácticos principalmente de los modelos 2 y 3, ya que podrían ser especialmente útiles para muchos gobiernos locales embarcados en procesos de CD.

Para ilustrar el modelo 2 (es decir, el de la cooperación funcional) nos referiremos aquí a la experiencia de los municipios flamencos. La CD es un fenómeno relativamente reciente en Flandes (Bélgica). Por ello, muchos municipios tienden a dar sus primeros pasos en este campo recurriendo al modelo de la cooperación delegada (a semejanza de lo que ocurre en otros países europeos). Sin embargo, y tal como se ha mencionado previamente, existe un grupo de municipios que ha sido capaz de marcarse una agenda más ambiciosa desarrollando una verdadera política de CD que incluye un partenariado institucional con una ciudad del Sur. Las características del modelo 2 (véase el recuadro 5) concurren en gran medida en el caso aquí presentado. Los gobiernos locales flamencos implicados en este proyecto son los que llevan el timón cuando se trata de definir la política de CD a seguir. Generalmente, actúan

como mediador y «director de orquesta» de la relación de cooperación entre las ciudades participantes. Y a pesar de ello, hacen esfuerzos sistemáticos por involucrar a toda una variedad de otros actores de su territorio partiendo de un planteamiento funcional. Uno de los principales mecanismos existentes para articular a los actores es el así llamado consejo consultivo de cooperación al desarrollo. En el cuadro 6 se ilustra el funcionamiento práctico de este órgano.

También existen casos prácticos para ilustrar la aplicación del modelo 3 (esto es, la CD basada en enfoques de acción conjunta). En esta comunicación expondremos brevemente dos ejemplos concretos.

El primer caso es el de Reggio Emilia, una ciudad mediana situada en la región italiana de Emilia Romagna, al norte del país. Esta población ha demostrado ser altamente receptiva a las cuestiones de la integración social y la participación cívica en el desarrollo de políticas públicas a favor de un sistema municipal de asistencia social eficaz. Tanto la Administración local como los habitantes de la ciudad muestran un interés genuino por mejorar la situación política en la Europa del Este y en África, utilizando para ello el instrumento de los pactos de hermanamiento. El concepto de CD que preconiza Reggio Emilia trata de conjugar el fortalecimiento del gobierno local con el empoderamiento de la población. Cada municipio invita a sus ciudadanos a dialogar y entablar contacto con los representantes del municipio hermanado al objeto de mejorar la gobernanza local mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas en todos los niveles de la sociedad. Un enfoque semejante debería conducir a la definición de una estrategia de cooperación totalmente participativa y compartida (Foracchia 2004). Según la experiencia de Reggio Emilia, este enfoque de la CD que hemos llamado «acción conjunta», basa-

Cuadro 6 | El consejo consultivo como mecanismo de articulación de actores

Esta estructura existe en los distintos municipios flamencos implicados en la CD «directa», y consiste en una herramienta concebida para que el ayuntamiento pueda coordinarse con aquellos ciudadanos y grupos organizados potencialmente interesados en el programa de CD. Sus principales características, desde el punto de vista operativo, son las siguientes:

- El programa de CD se gestiona de acuerdo con un esquema triangular: (i) funcionarios, (ii) responsables políticos (alcalde, teniente de alcalde y concejales), y (iii) el consejo consultivo (que representa los intereses de los ciudadanos a título individual y organizados como colectivo).
- No hay pautas concretas sobre quién debe formar parte del consejo consultivo, dado que la participación en el mismo tiene carácter voluntario. Ello no obstante, la mayoría de los consejos suelen incluir a una o varias ONG (de ámbito local y regional), a la universidad, al sector privado, escuelas, actores implicados en el sector socioeconómico, etc.
- El gobierno del proceso de formulación recae en funcionarios (en colaboración con la ciudad asociada) que se encargan de definir el acuerdo de cooperación y un plan trienal. Quien se encarga de llevar a cabo las tareas de formulación, por el contrario, es una delegación mixta integrada por responsables políticos, funcionarios y un representante del consejo consultivo. Si el municipio lo solicita, la Asociación Flamenca de Ciudades y Municipios también aporta un delegado que presta asistencia técnica.
- Seguidamente, el alcalde o el teniente de alcalde aprueba un borrador del plan que se somete al equipo de gestión del ayuntamiento (es decir, los jefes de los diferentes servicios) y el consejo consultivo. Existe la posibilidad de introducir modificaciones antes de que el plan se vote en el pleno del ayuntamiento. En algunos municipios, el consejo consultivo puede asumir un papel más activo y ejercitar un derecho de iniciativa en la fase de formulación. La calidad de las aportaciones del consejo suele oscilar considerablemente entre municipios, dado que depende del grado de compromiso y la profesionalidad de las personas que lo integran.
- Las modalidades de implementación varían según el caso. Hay algunos gobiernos locales que asumen directamente la coordinación de las distintas iniciativas y actores; otros, por el contrario, prefieren dar un apoyo «fragmentario» (a través de diferentes actores).
- En determinados municipios (por ejemplo, en la ciudad de Ostende, hermanada con Banjul, Gambia), la implicación del consejo consultivo ha comportado una mejor comprensión del valor añadido específico de la «CD directa» entre los actores de la sociedad civil (acostumbrados a las formas tradicionales de cooperación al desarrollo). Esto, a su vez, ha redundado en un mayor apoyo político a la CD municipal e incluso se ha traducido en nuevas modalidades de cofinanciación con fuentes de las ONG.

do en la cotitularidad y la cogestión de todo el proceso, funciona bien en los acuerdos de hermanamiento con las ciudades de la Europa del Este. La principal razón para ello estriba en la existencia de unos conceptos bastante similares de democracia y participación. Para gestionar

este tipo de enfoque basado en los partenariados multilaterales, el programa de CD requiere un marco institucional coherente. El esquema que se ofrece a continuación ilustra la forma en que Reggio Emilia articula a los diferentes actores que participan en el proceso de CD.



El reto para Reggio Emilia es aplicar este enfoque a sus partenariados con ciudades del Sur (concretamente en Mozambique y Sudáfrica), donde las condiciones pueden resultar menos propicias, en parte debido a las estructuras jerárquicas de toma de decisiones y a los problemas de capacidad existentes entre la sociedad civil. Los distintos actores de Reggio Emilia, además, tienden a reaccionar de una manera diferente cuando trabajan con municipios del Sur. Las ONG, en particular, suelen decantarse por apoyar proyectos técnicos más «sencillos» (por ejemplo, la construcción de pozos de agua) que no les exigen prestar atención a las cuestiones propias de un contexto más amplio.

Desde Francia nos llega un segundo ejemplo de enfoque basado en la «acción conjunta». Este caso ilustra la evolución que a lo largo del tiempo ha experimentado el enfoque de CD promovido por el Departamento de Loira Atlántico. Desde el año 1988, este Departamento ha venido desarrollando y gestionando de forma autónoma toda una serie de actividades de CD en Guinea Conakry (África Occidental). En 1994, la elección de un enfoque multilateral se consolidó con la creación de una agencia específica denominada Association Guinée 44 cuya misión consistía en dirigir y coordinar la política de CD de los diferentes gobiernos locales y grupos de la sociedad civil del Departamento interesados en desarrollar actividades con el socio guineano (la región de Kindia). Las estructuras de toma de decisiones de la citada asociación engloban 4 tipos de actores: (i) el Consejo General de Loira Atlántico; (ii) los gobiernos locales participantes del Departamento; (iii) los grupos de la sociedad civil y otras instituciones; y (iv) miembros individuales. En diciembre de 2007, las estructuras institucionales se adecuaron de nuevo para garantizar una mayor movilización de los diferentes actores del Departamento en el proceso de CD. Ahora, sus estatutos prevén toda una

nueva gama de servicios de capacitación para los grupos de la sociedad civil del territorio así como una ampliación del ámbito geográfico (fuera del territorio guineano) de las actividades de CD, siguiendo la misma filosofía de establecimiento de alianzas locales y partenariados multilaterales para lograr una CD eficaz.

2.4. La aportación de la CD a la concienciación y movilización ciudadanas

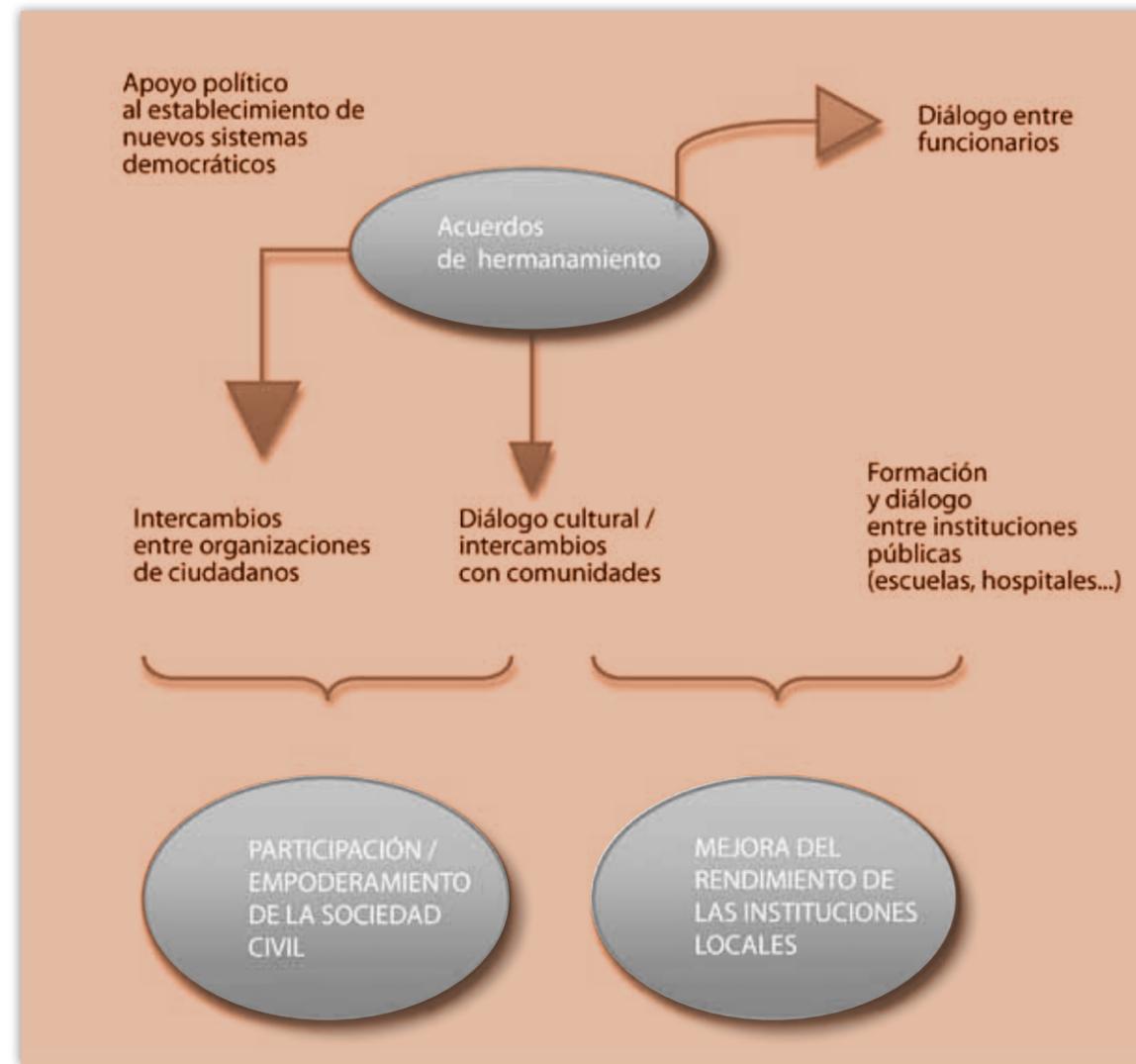
Una cuarta dimensión a tener en cuenta es el vínculo existente entre los programas de CD y la participación de ciudadanos individuales del territorio. ¿En qué medida puede la CD contribuir a sensibilizar a los ciudadanos sobre la necesidad de apostar por la cooperación y la solidaridad internacional? ¿Están los gobiernos locales europeos en condiciones de añadir valor frente a los esfuerzos de educación para el desarrollo realizados por las ONG en el territorio? ¿Hasta qué punto puede la CD fomentar una ciudadanía global entre los ciudadanos del Norte?

La concienciación sobre el desarrollo ha sido durante largo tiempo una labor exclusivamente reservada a las ONG. Durante décadas, así pues, se ha llevado a cabo un amplio abanico de actividades de educación para el desarrollo dirigidas a los ciudadanos. Y lo cierto es que muchos de estos programas han arrojado resultados significativos. La sociedad civil europea, además, ha intentado modernizar su visión global de la educación para el desarrollo, incrementar la profesionalización del personal y aumentar el impacto (entre otros, a través de intercambios y de la creación de redes).¹⁰ A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, la vía de las ONG hacia la sensibilización y la educación de los ciudadanos del Norte también ha demostrado adolecer de ciertas limitaciones. Uno de los problemas fundamentales que suelen plantearse es la limitada capacidad para llegar hasta seg-

mentos más amplios de la población, especialmente cuando las ONG intentan ir más allá del mensaje de la ayuda (humanitaria) y los tradicionales análisis Norte-Sur (a menudo con un sesgo ideológico notorio). Para las ONG de educación, aún hoy sigue siendo un reto de

primer orden promover formas recíprocas de cooperación internacional y ciudadanía global.

En este contexto, pronto surgió la necesidad de implicar a otros actores en la educación sobre desarrollo, una tendencia que tam-



¹⁰ Un ejemplo interesante de ello es DEEEP (Proyecto de Intercambio de Educación para el Desarrollo en Europa), un programa puesto en marcha por el Foro de Educación para el Desarrollo de CONCORD (la confederación que aglutina a las ONG europeas). Su objetivo es reforzar la capacidad de las ONG de desarrollo para concienciar, educar y movilizar a la opinión pública europea con el fin de conseguir la integración social y la erradicación de la pobreza en todo el mundo (www.deeep.org).

bién afectó a los gobiernos locales europeos. Así, los programas de CD pasaron a considerarse como un instrumento complementario potencialmente útil para movilizar el apoyo público a la cooperación internacional y para involucrar a los ciudadanos en procesos de CD. Presionados en muchos casos por grupos de la sociedad civil de su ámbito territorial, los gobiernos locales europeos empezaron a asignar recursos a una amplia gama de actividades de concienciación relacionadas con temas Norte-Sur. Entre estas actividades solían figurar programas para promover el comercio justo, apoyar campañas de divulgación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aplicar la norma del 0,7% al presupuesto municipal o asignar recursos a las ONG para que desarrollasen una labor de educación sobre el desarrollo dirigida a los ciudadanos del territorio.

El material del que actualmente disponemos para evaluar el impacto de la CD en lo tocante a concienciación sobre desarrollo o promoción de una ciudadanía global es escaso. En este sentido, la evaluación global del primer programa de cooperación internacional municipal 1997-2001, financiada por el Gobierno holandés, arroja algunos datos interesantes.¹¹ Para el Ministerio, una de las máximas prioridades del programa era ampliar el apoyo público a la cooperación internacional, entre otras medidas garantizando la participación de los ciudadanos en los procesos de hermanamiento. Los demás actores implicados, sin embargo, no atribuían la misma importancia a este objetivo. A los municipios holandeses, en efecto, les interesaba en primera instancia intensificar y ampliar las conexiones entre ciudades, mientras que VNG Internacional (responsable de la gestión global del programa) presionaba para que la CD tuviera como eje central el refuerzo de los gobiernos locales en

el Sur. A ello se añadió que las distintas partes no supieron traducir el objetivo primordial de movilizar el apoyo público en modalidades de implementación claramente definidas, y que tampoco se reservaron fondos de donantes para conseguirlo. Como consecuencia de todo ello, en el programa esta dimensión apenas si se tuvo en cuenta. El nuevo programa de apoyo LOGO SOUTH (2005-2009) ha sabido aprovechar las lecciones aprendidas de esta evaluación. Así, hace hincapié en el uso de la CD como un medio para construir partenariados entre municipios y, al mismo tiempo, involucrar a un amplio abanico de actores/ciudadanos/expertos en el proceso. La impresión es que esta apertura directa a los ciudadanos alberga un potencial notable para incrementar la concienciación sobre el desarrollo a través de formas directas de divulgación pública y participación en intercambios y actividades concretas de CD.

Las experiencias registradas en toda Europa apuntan que los programas de CD pueden ser un vehículo eficaz para llegar hasta un conjunto más amplio de grupos objetivo. Las asociaciones entre ciudades ofrecen la oportunidad de «poner un rostro» a la cooperación Norte-Sur y explorar nuevas vías de cooperación internacional:

- Facilitan la implicación de políticos y responsables de los gobiernos locales mediante contactos con homólogos en torno a su ámbito de trabajo.
- Movilizan a los ciudadanos en torno a casos concretos de ciudades en desarrollo a través de procesos de intercambio directo que les acerquen las realidades del Sur.
- Ayudan a identificar maneras creativas de abordar los problemas del racismo o el te-

mor a otras culturas entre la población del Norte. En este sentido, cabe mencionar el creciente interés de los gobiernos locales europeos con importantes colectivos de inmigrantes hacia el establecimiento de programas de CD con los municipios de los principales países de origen de las migraciones. Además de perseguir los objetivos generales de la CD, estos vínculos entre ciudades también se proponen fomentar el entendimiento mutuo entre los inmigrantes y las sociedades de acogida, la cohesión social y la integración de los inmigrantes por medio de contactos y el intercambio de información.¹²

- Proporcionan un marco para establecer relaciones internacionales entre grupos organizados de la sociedad civil de los respectivos territorios.

- Contribuyen al desarrollo gradual de una política exterior sólida para los gobiernos locales europeos implicados.

Esta lista demuestra que la CD puede actuar como un catalizador para movilizar a los ciudadanos en torno a los temas de la cooperación internacional. Al tiempo, sin embargo, es necesario no concebir unas expectativas demasiado altas respecto a la aportación que los programas de CD pueden suponer en este ámbito. Como se ha dicho anteriormente, muchos gobiernos locales europeos embarcados en procesos de CD operan en buena medida desde el paradigma de la ayuda, basado en las transferencias Norte-Sur. Las actividades de educación para el desarrollo acometidas en este tipo de planteamientos corren el riesgo de estar cortadas por el mismo patrón que los enfoques tradicionales de las ONG. Pueden contribuir a ampliar cuantitativamente el público implicado, pero no tienen por qué mejorar la capacidad de los ciudadanos de involucrarse en partenariados de cooperación

internacional basados en la igualdad, la reciprocidad y la responsabilidad mutua.

3. Principales retos en la promoción de los enfoques multilaterales

En esta comunicación se ha explorado la articulación entre las regiones/gobiernos locales europeos y los grupos de la sociedad civil y/o el sector privado que operan en el territorio. Su propósito era exponer los argumentos que hablan a favor de una promoción decidida de los partenariados multilaterales en la formulación e implementación de políticas de CD. Partiendo tanto de una justificación teórica como de pruebas prácticas, se ha planteado que este enfoque puede ayudar a hacer realidad todo el potencial que la CD ofrece como una forma bien diferenciada de cooperación internacional, impulsada por los gobiernos locales pero alimentada por la participación activa de una amplia variedad de terceros actores.

El análisis de las prácticas hoy en vigor con respecto a los partenariados multilaterales en los procesos de CD iniciados por las regiones y los gobiernos locales europeos arroja resultados muy variados. En tanto que un creciente número de municipios ha apostado por este enfoque en su acción exterior, muchos otros siguen viendo la CD sobre todo como un instrumento para financiar proyectos de ayuda tradicionales en las ciudades hermanadas. En esta última forma de CD, el margen existente para conseguir una implicación significativa por parte de una pluralidad de grupos de la sociedad civil y/o el sector privado sigue siendo limitado.

Teniendo en cuenta los beneficios que puede aportar una articulación adecuada de los

¹¹ Véase: *On Solidarity and Professionalisation. Evaluación de la Cooperación Internacional Municipal (1997-2001)*. IOB. Departamento de Evaluación de Operaciones y Política. Agosto de 2004.

¹² Véase un ejemplo práctico en: *Van Ewijk, E. Decentralised Cooperation between Dutch municipalities and municipalities in migrant countries. Main development and main theoretical debates, illustrated by several case studies. Informe para la NCDO. Marzo de 2008.*

actores de un mismo territorio en los procesos de CD, cabe preguntarse qué incentivos deben utilizarse para estimular aún más a las regiones y los gobiernos locales europeos a adoptar este enfoque multilateral. Se plantean así cuatro retos principales:

- Ampliar el alcance de la agenda de cooperación internacional. Este primer desafío está en manos de las propias regiones y gobiernos locales europeos. En tanto que su planteamiento de la CD siga centrándose en apoyar la ejecución de proyectos de ayuda en el Sur (básicamente a través de ONG), la articulación de los actores de la sociedad civil y el sector privado de su ámbito territorial continuará siendo bastante limitado. Si, no obstante, optan por unas formas más perfeccionadas de «CD directa» —orientada hacia el establecimiento de partenariados mutuamente beneficiosos para una mejor gestión de las sociedades y los territorios locales—, existe una probabilidad razonablemente alta de que aumenten las oportunidades de lograr una mayor participación ciudadana (como demuestra el ejemplo de las ciudades que ya han elegido esta vía). En la era de la globalización y la urbanización, las regiones y los gobiernos locales europeos tienen mucho que ganar si desarrollan una política exterior plena y con un componente importante de CD, cuya titularidad y promoción recaiga en los actores tanto públicos como privados del territorio. En este sentido, sería conveniente continuar investigando qué tipo de incentivos pueden utilizarse para que los gobiernos locales europeos se decidan a «pasar el Rubicón» y apostar por formas recíprocas de cooperación internacional.

- Negociar un nuevo partenariado entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Las ONG de desarrollo constituyen un socio de vital importancia en los procesos de CD. En esta fase, suelen desempeñar varios roles distintos. En el Sur, son el interlocutor al que acuden

los gobiernos locales europeos para que implementen proyectos de desarrollo en su nombre o participen en la promoción de la gobernanza local (en asociación con las organizaciones locales de la sociedad civil). En el Norte, las ONG de desarrollo ejercen asimismo diferentes funciones en los programas de CD, como, por ejemplo, movilizar el apoyo público, influir en la orientación de las políticas de CD (a través de consejos consultivos o del activismo), organizar actos para incrementar la concienciación, etc. A medida que un número creciente de gobiernos locales europeos dé el paso definitivo hacia unas formas «directas» de CD (como actores autónomos que ejercitan una competencia municipal), surgirá la necesidad de redefinir «quién hace qué» en la CD y de identificar nuevas modalidades de partenariado. El reto consistirá en saber superar aquellas situaciones en que las ONG actúan como un simple «sustituto» de los gobiernos locales y en articular un reparto de tareas basado en roles legítimos y en ventajas comparativas. Ello hará necesario entablar un diálogo estratégico entre ambos grupos de actores no solo en el propio territorio, sino también en instancias más altas (por ejemplo, entre las asociaciones nacionales de municipios y las confederaciones representativas de ONG).

- Prestar un apoyo financiero inteligente a las modalidades multilaterales de CD. Los Estados miembros de la UE y la CE son actores de primera fila en los procesos de CD, sobre todo gracias a la financiación que aportan. En varios países de la UE, el desafío estriba en convencer a las autoridades nacionales de la conveniencia de adoptar planes de apoyo que fomenten un enfoque de la CD basado en el partenariado multilateral. Optar por formas inteligentes de apoyo financiero puede reportar dos beneficios principales. En primer lugar, es muy probable que una articulación más sólida de los actores implicados optimice tanto el diseño como la implementación de

los programas de CD y, además, garantice una mejor «relación calidad-precio» en términos de impacto sobre el terreno. Y en segundo lugar, apoyando los enfoques multilaterales de la CD, los planes nacionales ayudan a aprovechar todo el potencial que ofrece este instrumento específico de cooperación internacional. Dichos partenariados de CD, a su vez, pueden integrarse y utilizarse con mayor facilidad en los procesos de cooperación establecidos (junto a otros canales y herramientas).

- Activar la solidaridad, el capital social y los conocimientos técnicos de los ciudadanos. Lo deseable sería que las regiones y los gobiernos locales europeos asumieran un papel proactivo en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de CD. A lo largo de esta comunicación se han tratado las posibles estrategias que pueden utilizarse para dicho fin. No obstante, se requiere un debate más amplio, un balance más completo de las experiencias acumuladas y un mayor número

intercambios para identificar vías y medios eficaces de movilizar plenamente las energías y los recursos de los ciudadanos en la CD. También resultaría interesante seguir estudiando cómo los propios ciudadanos pueden convertirse en la fuerza motora a la hora de exigir una mayor participación en los programas de CD de su municipio. En algunos casos, los ciudadanos no esperan a que sea el gobierno local quien inicie acuerdos de hermanamiento con los ciudadanos de otras ciudades. A modo de ejemplo cabe citar la Iniciativa de Hermanamiento Birmingham-Ramallah (BRTI), que surgió a propuesta de un amplio abanico de grupos de la sociedad civil. Su propósito es facilitar a los ciudadanos de ambas ciudades un medio propicio para que construyan relaciones permanentes y formalizadas a nivel de bases. A día de hoy, existen expectativas razonables de que el Ayuntamiento se sume a la iniciativa y aporte financiación, como lo hace ya con los demás acuerdos de hermanamiento suscritos por la ciudad de Birmingham.



Bibliografía

Dhaene, C.; Bartholomeeussen, S. (2004). «Moving beyond project assistance in MIC: Insights from Flanders». Capacity.org, número 21, pág. 5-7.

Foracchia, S. (2004). «Creating space for multi-actor exchange and dialogue: Reggio Emilia's experience with MIC». Capacity.org, número 21, pág. 7-8.

Gaventa, J. (2002). Towards Participatory Local Governance: Six Propositions for Discussion. Institute of Development Studies.

Husson, B. (2007). «Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire». Ponencia para

la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, mayo de 2007.

Izzo, M.; Stocchiero, A. (2007). La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza. CeSPI, Working Papers, 36/2007.

Malé, J. P. (2007). Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

Smith, R. (2004). «Discussing local governance in the context of MIC». Capacity.org, número 21, pág. 2-3.

