

Conclusiones de la
VI Conferencia Anual
del Observatorio

El fortalecimiento estratégico
de la acción exterior
de las ciudades
para una mejor gestión
de la realidad local

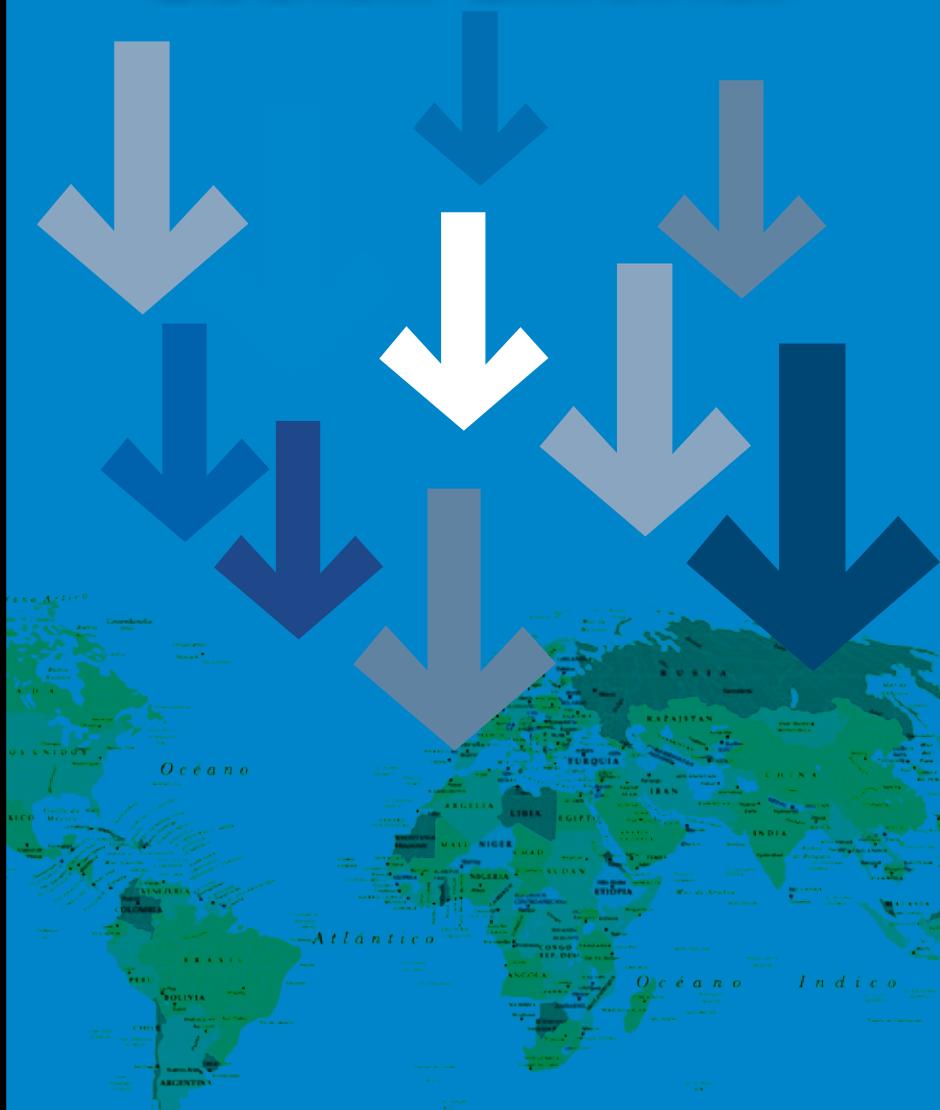
16° Cumbre de Mercociudades.
"Ciudadanía Mercosur:
libre circulación de personas,
un derecho fundamental"

número 10/diciembre 2011

observa

| Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

Territorios abiertos: cooperación y acción exterior



Diputació de Barcelona

Salvador Esteve i Figueras, Presidente de la Diputació de Barcelona
Agustí Fernández de Losada, Director de la Dirección de Relaciones Internacionales

Intendencia de Montevideo

Ana Olivera, Intendente de Montevideo
Ricardo Prato, Secretario General
Luis Polakof, Director del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional
Ruben García, Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación

OBSERVATORIO DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA UE-AL

[www.observ-ocd.org]

Coordinación general

Agustí Fernández de Losada, Coordinador General
Marc Rimez, Director Ejecutivo

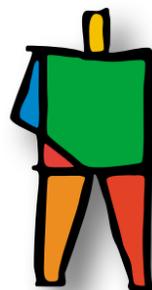
Oficina Central

Marc Rimez, Director
C/Mallorca 244-entsol, 3º
08008 Barcelona, España
Tel.: +34 93 404 93 74
Fax: +34.93.404.94.80
e-mail: ocd.bcn@diba.cat

Oficina América Latina

Lucía Hornes, Directora
Luis Piera 1994, Edificio MERCOSUR
11.200 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598.2.413.66.24 (o 25)
Fax.: +598.2.413.66.24 (ext.207)
e-mail: observatoriomontevideo@prodo.imm.gub.uy

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores.



- 1• Editorial Ruben García **pág. 4**
- 2• Algunos apuntes en torno al Programa para el Cambio planteado por la Comisión Europea. Agustí Fernández de Losada **pág. 6**
- 3• Conclusiones VI Conferencia Anual del Observatorio Observatorio **pág. 10**
- 4• 16º Cumbre de Mercociudades Jorge Rodriguez **pág. 17**
- 5• Diálogo político global sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local. Periodo preparatorio para Busán Daša Šilovic **pág. 24**
- 6• El Diálogo Estructurado con la sociedad civil y las autoridades locales, una colaboración participativa en construcción Ángelo Baglio y María Casado **pág. 30**
- 7• Entrevista a la Intendente de Rosario Maria Sol Mina **pág. 36**
- 8• El fortalecimiento estratégico de la acción exterior de las ciudades para una mejor gestión de la realidad local Agustí Fernández de Losada y Olivia Paton **pág. 40**
- 9• La articulación de espacios en la gobernanza internacional multinivel: una cuestión no resuelta, ahora en crisis Francesc Badia i Dalmases **pág. 46**
- 10• Asociacionismo Municipal Mundial en el siglo XXI Josep Roig **pág. 52**
- 11• Innovar para gobernar lo local, tema central de URBsociAL II Octavi de la Varga Mas **pág. 54**
- 12• Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local. Observatorio **pág. 58**
- 13• Comunicación de la Comisión Europea. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio **pág. 66**
- 14• Crónica al cierre Marc Rimez **pág. 77**

*Ruben García**

Se cierra un año que ha estado profundamente marcado por las grandes transformaciones a nivel global, producto del agravamiento de la crisis económica en Europa y Estados Unidos.

Esta crisis del capitalismo golpea a la producción, al trabajo, al ambiente y a los derechos de los pueblos. El escenario que vemos como respuesta son el descontento social por la falta de empleo, por las políticas de ajuste y recorte de derechos laborales, el salvataje de bancos y otras grandes instituciones financieras, las privatizaciones de servicios, los recortes del gasto público.

Otro elemento que ha marcado el contexto mundial son las protestas populares durante todo el 2011 en Egipto, Marruecos, Túnez, Siria, Yemen, Jordania y Bahrein demandando derechos civiles, sociales y políticos. Los cambios que se están produciendo en los países de Oriente Medio y norte de África implican transformaciones no solo al interior del mundo árabe sino también en las relaciones con el resto del sistema multilateral, por ejemplo con el proceso iniciado por Palestina para ser reconocida como miembro de pleno derecho en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el sistema multilateral. Y en todo este contexto, también se produjo la intervención de una fuerza militar de la OTAN en Libia para derrocar al régimen de Muamar Gadafi.

En América del Sur estamos experimentando una fase de profundización de la integración regional. En el 2011 se cumplieron 20 años del Tratado de Asunción que dio origen al MERCOSUR. Para que esta profundización fuera posible, hubo que romper de manera significativa con la matriz de pensamiento que dio origen al MERCOSUR en la década de los '90; el MER-

COSUR únicamente comercial, absolutamente neoliberal, y escasa o nualmente preocupado por la integración cultural, productiva y política.

Las diferencias con el paradigma actual son evidentes, y esas diferencias han permitido dar un salto cualitativo en la concertación política al interior del bloque, así como su expansión hacia otros temas más allá de lo puramente comercial.

En esta profundización, ha sido y es relevante el aporte que están jugando los gobiernos locales, que están llamados a ser actores fundamentales en la construcción de ciudadanía regional. Éstos tienen día a día la obligación y el desafío de asegurar y promover el respeto efectivo de los derechos humanos para sus ciudadanos y ciudadanas.

La experiencia acumulada de la Intendencia de Montevideo, Secretaría Técnica Permanente de la Red de Mercociudades y Sede Latinoamericana del Observatorio, la convierte en protagonista de programas de relación directa con gobiernos locales, donde se llevan a cabo instancias de desarrollo local con participación directa de la población interesada.

Esta actuación en red que ha mantenido Montevideo a lo largo de estos años, ha potenciado la contribución del Observatorio en cuanto al fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales de los actores locales en América Latina, así como compartir experiencias y técnicas de procedimiento con otros gobiernos subnacionales.

En este sentido recogiendo inquietudes de las autoridades locales de la región, hemos realizado durante los días 29 de noviembre al 2 de diciembre un Encuentro de Alcaldes y Alcaldesas latinoamericanos y el Seminario "La cooperación descentralizada sur-sur en tiempos

de crisis" en el marco de la 16ª Cumbre de Mercociudades en la cual hemos intentado fortalecer la capacidad de incidencia de los gobiernos locales en la institucionalidad del MERCOSUR, y esta estrategia será el eje transversal durante todo el período de gestión de la Intendencia de Montevideo en la Secretaría Ejecutiva de la red, año 2012.

En el Seminario se pusieron sobre la mesa conceptos y contextos que están influyendo de manera directa en los gobiernos locales y regionales latinoamericanos a la hora de realizar política y en particular, una política de cooperación y de relacionamiento internacional, pretendiendo, por un lado, ser un instrumento para nutrir los programas de formación e investigación del Observatorio, con las conclusiones que de él emanen y, por el otro, invitar a la reflexión acerca de cómo posicionarse y ver estrategias a seguir en conjunto.

Se realizó un análisis de cómo el contexto internacional fluctuante y cambiante determina en muchos casos el accionar de los procesos de integración regional. Hoy más que nunca los grandes bloques regionales pueden salir favorecidos dado que ofrecen una red de protección inigualable tanto para los países como para las ciudades, así como la cooperación transfronteriza. Luego del análisis realizado, se reafirma la idea de que los gobiernos locales latinoamericanos se enfrentan a múltiples desafíos. Por un lado, el cambio en los roles de los actores de la cooperación internacional, pasar de ser receptor a ser donante/receptor así como también emergencia de nuevos actores. Otro desafío es la consecución de múltiples objetivos muchos de ellos ceñidos al alcance de los ODM para el año 2015 y por otro, la instauración en sus agendas de los principios de la Agenda de París.

Todavía nos falta construir mucho porque seguimos siendo la región más desigual del planeta. Una mirada sobre la coyuntura actual en América Latina indica que los gobiernos locales enfrentan una serie de desafíos comunes que ponen a prueba los avances conseguidos en materia de derechos humanos y desarrollo.

En este punto se hace fundamental hacer mención al papel del Observatorio de Co-

operación Descentralizada. Es vital mantener esta herramienta de intercambio recíproco, entre iguales, y en un sentido que es fundante del Observatorio pero que a menudo puede verse relegado por las otras temáticas -todas importantes- que también trata el Observatorio. El sentido de que nos precisamos mutuamente, y de que podemos ayudarnos mutuamente en estos escenarios que nos toca transitar. Es fundamental remarcar esto, que se trata de una relación entre iguales y que podemos prestarnos ayuda en estos momentos.

Montevideo continuará apostando al fortalecimiento del Observatorio de Cooperación Descentralizada porque es fundamental para este contexto de incertidumbres y cambios que nos impone el marco global. Montevideo también continuará apostando a Mercociudades como la principal red de ciudades y gobiernos locales de América del Sur, y a la profundización de la participación ciudadana.

El OCD junto a Mercociudades busca acordar políticas de capacitación que contribuya verdaderamente al fortalecimiento institucional, logrando estructuras que den continuidad a las políticas a través de la acumulación de experiencias y saberes.

El Encuentro de Alcaldes Latinoamericano realizado previo a la Cumbre, permitió que gobiernos locales de menor tamaño de la región, territorios que no han tenido posibilidades de acceso a la cooperación, se reunieran para intercambiar experiencias en la gestión integral de sus territorios, para luego abordar el análisis de la cooperación descentralizada entre ambos continentes, focalizándose en el contexto internacional, regional y nacional, en pos de la construcción de una agenda en común.

Necesitamos usar a fondo todas las herramientas que tenemos a nuestro alcance para ello, discutir posibilidades, debatir, planificar, analizar lo que se ha avanzado y sobre todo continuar fortaleciendo el protagonismo político de los diversos sectores sociales de nuestros pueblos en la formulación, ejecución y evaluación de las líneas estratégicas de la acción de los gobiernos locales. No olvidamos que para eso estamos aquí.

* | Director de la División de Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo

Algunos apuntes en torno al Programa para el Cambio planteado por la Comisión Europea

Agustí Fernández de Losada*

La Comisión Europea aprobó el pasado 13 de octubre, después de un amplio proceso de consulta lanzado en 2010, una Comunicación dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones en la que plantea su Programa para el Cambio ante los principales retos del desarrollo, con el objetivo de incrementar el impacto de la política comunitaria en este ámbito.

El Programa para el Cambio es un documento de suma importancia puesto que marca el punto de partida así como las directrices de lo que será el proceso de definición de la política comunitaria de cooperación al desarrollo para el próximo septenio, que será concretada en el marco financiero 2014-2020 que aprueben el Consejo y el Parlamento Europeo en 2013. Asimismo, cabe destacar la coyuntura pertinente en la que se ha dado a conocer la Comunicación, confirmando que a pesar de la fuerte inestabilidad económica la Comisión Europea mantiene firme su compromiso con la cooperación al desarrollo.

La nueva política para el desarrollo de la Unión Europea reivindica su origen en el Consenso Europeo para el Desarrollo de

2005¹ y coincide en poner el foco en la **erradicación de la pobreza** tal y como lo requiere el Tratado de Lisboa. El Programa para el Cambio reafirma el compromiso de la Unión Europea con la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aunque reconoce los importantes esfuerzos realizados para abordar dichos objetivos antes de 2015, la Comisión es consciente del camino que resta por recorrer y el reto que supone para ello el contexto de crisis global en la que nos encontramos inmersos y la situación de fragilidad de muchos países, que persiste o incluso empeora.

Resulta especialmente relevante y significativo que la Comisión sitúe como primer objetivo de la cooperación europea del futuro la profundización de los **procesos democráticos**, la promoción y protección de los **derechos humanos** y otros elementos clave para la **buena gobernanza**, e incluso llegue a apuntar que dichos principios deben condicionar la efectiva entrega de la ayuda. Se trata de una apuesta muy relevante, más si tenemos en cuenta que en muchos foros internacionales vinculados al sector, académicos y profesionales, se apuesta por dejar el apoyo a la gobernanza en un segundo término en la definición de prioridades.

En el marco de este objetivo, la Comisión propone que la Unión Europea debería hacer un esfuerzo relevante en materia de promoción y protección de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, así como de políticas de género y de empoderamiento de las mujeres. A la vez, plantea la importancia de apoyar programas de fortalecimiento de las capacidades de gestión del sector público para garantizar una mejor prestación de servicios así como la necesidad de apostar por marcos fiscales y de imposición adecuados y acordes con las exigencias y los principios de seguridad jurídica, transparencia y lucha contra la corrupción. La Comisión también insiste en la necesidad de apostar por una gestión sostenible y responsable de los recursos naturales. Si bien es cierto que podemos considerar estas actividades dentro de los ámbitos de trabajo clásicos, no por ello dejan de ser centrales y absolutamente fundamentales para el desarrollo y, muy en particular, pocas veces habían sido llevados al nivel de prioridad en el que están ubicados en esta Comunicación.

En relación al mayor relieve otorgado a la buena gobernanza y a los derechos humanos, el Programa para el Cambio sigue apuntando al refuerzo de los vínculos de la Unión Europea con la sociedad civil y las autoridades locales. En este sentido, la Comunicación es altamente positiva en cuanto reconoce el rol creciente que juegan estos actores en los procesos de desarrollo. A la vez, este reconocimiento es doble: por un lado, paralelamente a este protagonismo, se sostiene que es difícil salir de la actual crisis sin reforzar el rol que desempeñan estos actores; por otro, este reconocimiento como actores del sistema de cooperación es altamente relevante para la cooperación descentralizada pública. No obstante, es preciso mencionar que la Comisión mantiene el tándem "sociedad civil – autoridades locales" obviando el carácter privado de la primera y gubernamental de las segundas, a pesar de las múltiples observaciones presentadas por las principales agrupaciones de autoridades locales y regionales y de ONGs para el desa-

rollo europeas, Plataforma y Concord respectivamente, insistiendo en las especificidades propias de cada uno de estos actores.

El segundo objetivo prioritario de la nueva estrategia de cooperación europea gira en torno al **crecimiento inclusivo y sostenible**. Es un concepto emergente y con mucho recorrido, íntimamente vinculado al concepto de desarrollo humano, que está siendo objeto de intensos debates e importantes esfuerzos de teorización por parte de la literatura especializada.

El énfasis en un crecimiento inclusivo y sostenible representa, aunque de forma tímida, cierto progreso hacia la superación del actual paradigma del desarrollo centrado en el crecimiento económico. Este concepto recuerda, en cierta medida, cuando Europa lanzó a mediados de la década pasada, -justo cuando se negociaba el marco financiero que ahora estamos cerrando-, el concepto de cohesión social. Un concepto que podríamos definir como profundamente europeo, que ha sido de vital importancia para el desarrollo y la convergencia de nuestras regiones, que ha exigido, a su vez, importantes esfuerzos en su traslación a América Latina, el Mediterráneo o África y que en el contexto actual fuertemente marcado por la crisis podría parecer que se abandona, aunque no debería ser así.

Bajo este ámbito prioritario, la Comunicación recomienda que la Unión Europea ponga especial énfasis en el apoyo a sectores clave para un crecimiento inclusivo como son la protección social, la salud y la educación, que facilite el establecimiento de entornos empresariales fuertes y promueva una integración regional más profunda así como actividades con un impacto multiplicador, especialmente en los países en vías de desarrollo, como son la agricultura sostenible y la energía.

En este sentido, es posible afirmar que Europa vuelve a introducir en su política de cooperación una apuesta que aparece en su estrategia interna, doméstica. Esta apuesta por el

* | Coordinador General del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL y Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona.

1 | 2006/C 46/01.

crecimiento inclusivo y sostenible nos acerca de forma clara a dos de los tres pilares de la estrategia Europa 2020: el crecimiento integrador y el crecimiento sostenible. Cuando Europa habla de crecimiento integrador, inclusivo por tanto, alude directamente a la cohesión social.

A la vez, la Comisión Europea reconoce la importancia de apoyar el desarrollo de sus países vecinos y de África Sub-sahariana, mientras es consciente de la emergencia de nuevos actores, en el nuevo contexto global, que abandonan el rol de socios para convertirse en donantes. Esta nueva realidad requiere, por consiguiente, la necesidad de establecer nuevos instrumentos que sigan contribuyendo a la cooperación al desarrollo como pueden ser la triangulación o el apoyo a la cooperación sur - sur.

En este mismo sentido, la Comisión insiste en la necesidad de trabajar más y de forma más coordinada con actores que ostentan un protagonismo creciente en el ámbito del desarrollo como las empresas privadas, las fundaciones, la sociedad civil o las autoridades locales y regionales. El reconocimiento de este grupo de actores emergentes debería concretarse en una mayor participación de los mismos en la programación y ejecución de los instrumentos y programas del futuro.

La Comunicación reitera su compromiso por dotar de mayor eficacia, coherencia y coordinación la cooperación al desarrollo. Se trata de un tema central, que genera un consenso mayoritario, y que la Comisión evidencia con la publicación de esta agenda pocas semanas antes de la celebración del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, en Busan, Korea, a finales de noviembre 2011.

En materia de mejora de la coherencia política para el desarrollo, la Comu-

nicación aborda la necesidad de establecer medidas que eviten la fragmentación de la ayuda europea, liderando los esfuerzos de coordinación y armonización de los diferentes actores. Así, resultará interesante ver de qué manera la Comisión sigue y consolida su apuesta por acercarse a actores emergentes como las autoridades locales y regionales que pueden aportar su valor añadido si efectivamente son parte de una estrategia bien coordinada que respete las competencias de cada uno. En este sentido, los programas impulsados por la Unión Europea y que han dado lugar a lo que hemos denominado cooperación descentralizada inducida, han sido hasta ahora fundamentales para orientar la cooperación descentralizada hacia criterios de mayor especificidad y eficacia. Asimismo, el íntimo vínculo existente entre la política de desarrollo y la acción exterior de la Unión Europea, tal y como refleja el Tratado de Lisboa, ofrece nuevas oportunidades para una cooperación al desarrollo más efectiva y coordinada.

Finalmente, cabe destacar que en materia de cooperación al desarrollo la Comisión Europea tiene por mandato hacer una cooperación innovadora, con un valor añadido propio y respetando el principio de subsidiariedad. El "Programa para el Cambio" traza pistas interesantes en este sentido y esperamos que la Comisión haga prueba de la creatividad necesaria para ser realmente innovadora y contribuir a crear las condiciones para que el conjunto de actores de la cooperación internacional al desarrollo puedan también aportar su valor añadido en función de sus competencias. En este sentido, el ejercicio de Programación conjunto propuesto en la Comunicación debería reunir no solo a los Estados Miembros sino también a los representantes de la diversidad, creciente, de actores de la cooperación.



“Políticas públicas y nuevos instrumentos de la Cooperación Descentralizada”

Rosario, 19 y 20 de septiembre de 2011



A la luz de las conclusiones de la Conferencia del Observatorio de Bruselas 2010, se impone una constatación: en el año transcurrido desde entonces, las dificultades y los desequilibrios que se asocian a la crisis internacional no han dejado de agudizarse, con efectos particularmente perniciosos esta vez en la Unión Europea, que se ha convertido en uno de los principales epicentros de la crisis. En el resto del mundo, los sectores más vulnerables de la población también están experimentando, con grados diversos de afectación, los efectos de la crisis internacional. Tal es el telón de fondo en el que tiende a profundizarse un rediseño del mapa geoestratégico y de la riqueza a nivel mundial que entre otras de sus consecuencias globales, ha empezado a manifestarse en las relaciones entre Europa y América Latina.

La Unión Europea está luchando para defender y conservar uno de sus símbolos, que es a la vez una de las principales

herramientas de su proceso de integración: el euro, su moneda común que, como dijo Lula, es hoy un bien colectivo mundial. Al mismo tiempo, Europa, está viviendo un periodo de ajuste económico cuya naturaleza y extensión evoca irremediamente el que vivió América Latina en los años 80, mientras que a este continente se le augura un crecimiento económico que, al menos para ciertos países, cuenta con escasos precedentes históricos.

Este inédito cambio de circunstancias no quiere decir, por supuesto, que ambas regiones, como el resto de la comunidad internacional, no estén enfrentando por igual los retos globales de este principio de siglo, como la lucha contra el cambio climático y la mitigación de sus efectos, la concreción de los ODM o los riesgos de recrudescimiento de hambrunas en algunas regiones críticas, fruto de las crisis alimenticias y los conflictos regionales, entre otros varios desafíos. Amé-

rica Latina se ha tornado el continente con las ciudades más violentas del planeta, con la peor distribución del ingreso —un factor que por fin ha sido reconocido en todos los países como uno de los principales frenos al desarrollo sustentable. Tal situación ha hecho que ciertos Estados latinoamericanos, incluyendo algunos de gran peso e importancia regional e internacional, estén cercanos a enfrentar la proliferación de conflictos asimilables a los que definen situaciones de “Estados fallidos”, con importantes zonas de su territorio convertidas en ámbitos de no-derecho y cuerpos institucionales corroídos por la corrupción.

En este contexto general de crisis varios gobiernos y agencias han disminuido drásticamente sus presupuestos de cooperación. Pero es muy significativo y llama la atención que un gobierno como el británico —sujeto como otros muchos a drásticos recortes presupuestarios— haya tomado la decisión de aumentar el presupuesto de la cooperación al desarrollo, no sin advertir, por supuesto, que cada penny que se erogue por este concepto deberá tener un empleo verdaderamente eficaz. Es igualmente significativo y alentador que, en la pre-programación comunitaria, el presupuesto de la cooperación esté en aumento, acompañándose, por cierto, con la misma exigencia de eficacia. Es por tanto evidente que **la cooperación descentralizada tiene la obligación de auto-aplicarse esta exigencia de eficacia**: deberíamos entender de una vez por todas que éstas son las dos caras de una misma moneda. La conclusión es que cada vez resulta más necesario y urgente implementar, también a nivel local, la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, que será enmendada y mejorada en Busán el próximo mes de noviembre de 2011.

Para analizar la contribución y los aportes de la cooperación descentralizada

pública a este conjunto de retos, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina de la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo ha organizado, en partenariat con la Provincia de Santa Fe y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), su VI Conferencia en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe, Argentina) los días 19 y 20 de septiembre de 2011, sobre “Las políticas públicas y los nuevos instrumentos financieros de la cooperación descentralizada”.

El seminario ha reunido alcaldes, intendentes y representantes de Gobiernos locales y regionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay, Bélgica, España, Francia e Italia, así como representantes de diversos actores del desarrollo y de la cooperación descentralizada, ONGs, centros de investigación y universidades.

En la sesión plenaria y en los talleres de la Conferencia se analizaron temas relacionados con las políticas públicas de cooperación descentralizada, la articulación de actores y los nuevos instrumentos financieros, siempre desde la perspectiva de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda. También se abordaron, desde un enfoque territorial, temas centrales para la cooperación internacional para el resto de la década, como la crisis internacional y el desarrollo inclusivo.

En la Conferencia, se generó cierto consenso sobre una serie de puntos importantes:

- Entender la cooperación y las políticas públicas de cooperación como elementos constitutivos de una política más amplia de acción exterior de los gobiernos locales y regionales; como

herramientas cada vez más necesarias en un mundo en cambio permanente, que tienen que estar al servicio de las políticas de desarrollo local y regional y no al revés.

- Incentivar la necesaria concertación de actores territoriales bajo el liderazgo de los gobiernos locales y regionales, que son los únicos actores públicos en esta escala. Se enfatizó que este liderazgo debería ejercerse de manera horizontal, con base en el relacionamiento y la adopción de esquemas participativos (soft power), tanto entre los actores del territorio como con los actores externos.

- Reinvidicar el territorio como unidad de base de la cooperación en los campos que corresponden a las competencias de los gobiernos locales y regionales, en particular aquellos que están vinculados con los ODM, como la educación básica, la salud primaria, o el acceso al agua potable, incluyendo las políticas de descentralización; dotar a estos actores territoriales de los medios humanos, técnicos, financieros e institucionales para cumplir con sus funciones en marcos multiniveles y multiactores.

Se reconoció que se requería un mayor esfuerzo pedagógico para difundir, explicar y demostrar la pertinencia de los nuevos instrumentos de la cooperación descentralizada, como el apoyo presupuestario que se podrían proporcionar a nivel local.

En el marco de las discusiones de los talleres surgieron una serie de temas vinculados en particular con la participación de los nuevos actores y su impacto en los circuitos y modalidades de la cooperación descentralizada:

- El concepto de país o entidad de "renta media" y sus implicaciones en términos de inserción en la cooperación internacional.

- La cooperación descentralizada triangular.

- La cooperación descentralizada Sur- Sur.

Este último punto será el tema central del Seminario del Observatorio "La cooperación descentralizada Sur-Sur" que tendrá lugar en la ciudad de Montevideo el día 30 de noviembre en el marco de la Cumbre de Mercociudades.

En los talleres sobre **crisis y políticas públicas de cooperación**, se volvió a enfatizar que la cooperación descentralizada pública, como cualquier cooperación, puede tomar la forma de proyectos, programas o apoyos a políticas públicas. No se puede decir a priori que una modalidad sea más eficaz o eficiente que otra, sino que el grado de eficacia y eficiencia dependerá fundamentalmente de una serie de factores, entre los cuales destacan la pertinencia de la acción y el contexto institucional. La cooperación descentralizada basa su éxito también en un concepto de solidaridad que es necesario reafirmar más que nunca en este contexto de crisis, cuyas consecuencias en todos los países, como siempre, afectan con mayor severidad a los más vulnerables, y también a la aplicación sistemática de una serie de principios de eficacia.

Se enfatizó igualmente el hecho de que la búsqueda de resultados sustentables y de impactos a largo plazo en campos básicos como educación, salud o fortalecimiento institucional podía exigir desvincular los tiempos de la cooperación de los tiempos administrativos y políticos.

En esta perspectiva, en relación con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, y en la línea de las recomendaciones esperadas

En la sesión plenaria y en los talleres de la Conferencia se analizaron temas relacionados con las políticas públicas de cooperación descentralizada, la articulación de actores y los nuevos instrumentos financieros, siempre desde la perspectiva de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda.



VI Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina

GOBIERNO DE SANTA FE

Políticas públicas y nuevos instrumentos de la Cooperación Descentralizada

19 y 20 de septiembre - 1. Rosario

Montevideo de Todos

PN UD

El Observatorio propone abrir un nuevo ciclo de análisis, reflexiones e investigaciones sobre la cooperación descentralizada pública y la gobernanza local en y desde los territorios. La mejora de la gobernanza de los gobiernos subnacionales es uno de los objetivos estratégicos de la cooperación descentralizada y a la vez uno de sus principales impactos.



VI Conferencia Anual del Observatorio
de Cooperación Descentralizada
Unión Europea - América Latina

Políticas públicas
y nuevos instrumentos

del IV Alto Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan, el Observatorio, la Diputación de Barcelona, la Intendencia de Montevideo y la Provincia de Santa Fe se comprometen a:

- seguir promoviendo los valores de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda a nivel local;
- promover en particular las acciones tendientes a verificar ex-ante la pertinencia de las acciones de cooperación descentralizada pública, ya sea que se trate de proyectos, programas o apoyos a políticas públicas, como condición primera de su eficacia;
- promover que estas acciones estén orientadas a conseguir resultados medibles en el corto y medio plazo en el caso de proyectos y programas, y con impactos reales en el largo plazo en todos los casos;
- promover la generación de políticas de cooperación, siempre que se reúnan las condiciones institucionales, como la modalidad más efectiva y más eficaz de poner la cooperación al servicio del desarrollo local y de los ciudadanos;
- promover la transparencia en la rendición de cuentas, de orden financiera y social, por parte de los actores públicos o privados y difundir la "cultura de la evaluación".

Por su parte, el Observatorio se compromete a seguir analizando y sistematizando la configuración de las "Asociaciones locales de Desarrollo" en el campo de la cooperación sobre la base de las experiencias existentes, como una forma instrumental de optimizar la eficacia de la cooperación bajo el liderazgo de los gobiernos territoriales y al servicio de las prioridades de desarrollo del territorio y sus poblaciones.

El Observatorio propone abrir un nuevo ciclo de análisis, reflexiones e investigaciones sobre la cooperación descentralizada pública y la gobernanza local en y desde los territorios. La mejora de la gobernanza de los gobiernos subnacionales es uno de los objetivos estratégicos de la cooperación descentralizada y a la vez uno de sus principales impactos. En este sentido, es necesario profundizar en cómo la cooperación descentralizada es un instrumento para trabajar la interrelación de los gobiernos municipales, regionales, provinciales y estatales y su participación como actores políticos en las agendas nacionales e internacionales en temas clave como las políticas de desarrollo, los procesos de descentralización o el fortalecimiento institucional, entre otros.

Otra línea de trabajo se vinculará con el papel de los gobiernos locales y regionales con la realización de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. En 2015 se cumple la meta fijada por las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los gobiernos subnacionales juegan un papel importante en la consecución de los Objetivos del Milenio puesto que si bien éstos son mundiales, es a nivel local y a través de un enfoque multilateral que se pueden alcanzar avances significativos y eficaces en esta dirección en particular poniendo a la disposición de los gobiernos subnacionales los recursos humanos y financieros suficientes para optimizar sus políticas, a través de la cooperación descentralizada.

Igualmente se compromete a mejorar su oferta de servicios a los gobiernos locales y regionales de ambos lados del Atlántico en el campo de la cooperación descentralizada pública, en términos de formación, asistencia técnica, estudios, información y seminarios especializados.



“Ciudadanía Mercosur: libre circulación de personas, un derecho fundamental”

*Jorge Rodríguez**

Las ciudades y las sociedades tienden frecuente y espontáneamente a la separación, a la fragmentación, y en los casos más agudos a la expulsión y la fractura. Aparece entonces con mucha fuerza la importancia de construir ciudades inclusivas, que se proyecten al futuro en forma sustentable, conscientes que territorios con calidad de vida se construyen al tiempo de acercar a sus habitantes, en la promoción y el descubrimiento de capacidades de su gente y de oportunidades para desarrollarlas, en un marco constructivo de pautas y conductas de convivencia.

Ciudades con vocación de crecer y desarrollarse, con equidad y diversidad de-

ben construirse sobre un concepto basado en los derechos: el derecho a la ciudad, el derecho a tener un lugar donde vivir, un lugar para vivir. El espacio y el territorio donde hacer su proyecto de vida, donde encontrar y compartir sus referentes y su identidad. Espacios urbanos solidarios, que acogen a sus ciudadanas y sus ciudadanos, que permiten el goce y disfrute de sus derechos, son ciudades sustentables.

Fortalecer los principios, los referentes que generan identidad, la ciudadanía y su sentido de pertenencia a un territorio es un poderoso constructor de convivencia y generador de inclusión y cohesión social. Especialmente, la ciudadanía se apoya en el

* | Coordinador Responsable de la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, Director del Proyecto Innovación y Cohesión Social, División Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo





ejercicio, respeto y goce de los derechos, por ello es necesario que los espacios urbanos tengan la capacidad de arraigar y amparar, a personas y comunidades con sus diferencias.

Estos valores en la construcción de ciudad, son valores que se potencian, se promueven, se incorporan, desde el trabajo en red de los gobiernos locales cuando pensamos en un espacio territorial amplio, como espacio de oportunidades. El binomio regional-

local, como territorio de planificación y acción, es una fortaleza que Mercociudades aporta al proceso de integración regional.

Este compromiso de los gobiernos locales participantes de la red creemos se expresa con claridad en la Declaración de Montevideo, aprobada en la 16ª Cumbre de Mercociudades el pasado 2 de diciembre de 2011, en la ciudad de Montevideo, Uruguay.

Declaración Final Asamblea General 16ª Cumbre de Mercociudades Montevideo | Uruguay

Las Intendentas, Intendentes, Prefeitos, Prefeitas, Alcaldesas y Alcaldes, reunidos en la Asamblea de la 16ª Cumbre de Mercociudades bajo la consigna "Ciudadanía Mercosur: Libre circulación de personas, un derecho fundamental", declaran:

El contexto global en este 2011 ha estado fuertemente marcado por el agravamiento de la crisis económica y financiera del modelo, que está generando consecuencias cada vez más significativas a nivel mundial. Las transformaciones económicas y políticas que se derivan de este contexto, refuerzan la necesidad estratégica de consolidar y profundizar la integración en nuestra región. Este año hemos celebrado los 20 años del MERCOSUR, con un énfasis colocado en la necesidad de avanzar mucho más en la integración, para evitar que esta crisis la terminen pagando nuestros pueblos.

A lo largo del 2011, manifestaciones sociales de gran envergadura han tenido lugar en ciudades de España, Italia, Grecia, Reino Unido, Estados Unidos, ante el deterioro de las condiciones de vida por la agresión que sufren los pueblos por la falta de empleo, por las políticas de ajuste y recorte de derechos laborales, el salvataje de bancos y otras grandes instituciones financieras.

Frente a este contexto de crisis económica, los países del MERCOSUR tienen la intención política de que las medidas de protección adoptadas individualmente no impacten negativamente a los otros países del bloque. Han avanzado en la articulación política para coordinar estrategias comunes en un marco más general a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La consolidación de las democracias de nuestro continente es garantía de los avances en el desarrollo humano, en la reducción de la pobreza y el desarrollo de políticas públicas para la

eliminación de las desigualdades sociales. Reafirmamos nuestro compromiso con la democracia en nuestra región y el mundo.

Son diversos y valiosos los aportes concretos que Mercociudades ha venido realizando en los últimos años en lo regional. Entendemos que la clave es profundizar la integración y en ello están puestos nuestros esfuerzos.

Esta apuesta a profundizar la integración regional y el MERCOSUR, cuenta con la voluntad de los gobiernos integrantes de Mercociudades de desarrollar propuestas de políticas públicas que permitan la participación ciudadana, la descentralización y la profundización democrática.

En ese sentido, en un marco de estabilidad y crecimiento de la región, reafirmamos la agenda positiva que hemos acordado y venimos desarrollando con prioridad en la integración productiva, la inclusión social, la integración fronteriza, la equidad de género, el desarrollo sustentable, el respeto irrestricto de los derechos humanos, la libre circulación de personas, en una construcción conjunta que garantice el pleno ejercicio de los deberes y derechos que sustenta la ciudadanía regional.

Mercociudades ha crecido cuantitativa y cualitativamente a lo largo de estos 16 años. Actualmente se viene experimentando tanto una ampliación de Mercociudades como una profundización de sus propuestas. Desde las ciudades pioneras que fundaron Mercociudades, a las 250 actuales, y gracias a todo el trabajo realizado, decimos con humildad y satisfacción que somos la principal red de ciudades de América del Sur.

Entendemos como un gran avance la puesta en marcha del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR, y manifestamos nuestra voluntad de apoyar este proceso en su implementación concreta, en atención a que los gobiernos locales tienen la característica fundamental de ser el nivel más próximo a la ciudadanía.

Creemos que es necesario vincular este proceso con el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), de forma tal que existan posibilidades reales para ejecutar proyectos regionales en el marco del Plan Estratégico de Acción Social. Ciertamente es importante el avance que ha tenido FOCEM en este último período con la aprobación de diversos proyectos, y por ello animamos a dar este nuevo paso para hacer real el avance de este Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.

Saludamos desde Mercociudades al Alto Representante del MERCOSUR, el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, que inició este año la importante tarea de la construcción del espacio de participación social. Saludamos también la designación de Christian Mirza como Director del Instituto Social del Mercosur.

Reafirmamos nuestra voluntad de que Venezuela se integre como miembro pleno del MERCOSUR.

Por todo ello expresamos:

La necesidad de profundizar la integración regional. Para ello los gobiernos locales son actores con un potencial estratégico para esta tarea, por su capacidad para vincular lo local con lo regional y lo global. Es necesario amplificar este potencial, mediante un fortalecimiento institucional de la participación de los gobiernos locales en el MERCOSUR que vaya de la mano de un relanzamiento de las relaciones inter-institucionales en el interior del bloque.

Impulsar una mayor efectividad del espacio institucional de lo local en el MERCOSUR. Mercociudades considera como estratégica la participación activa en el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) del MERCOSUR, un espacio que vemos como propio, para continuar impulsando a las ciudades como protagonistas en la construcción regional.

Creemos imprescindible avanzar en el fortalecimiento de los mecanismos de género a nivel local, departamental, nacional y regional, así como en la coordinación entre los diferentes subgrupos de trabajo del MERCOSUR enfatizando la transversalización del enfoque de género.

Reforzaremos la vinculación con otras redes y la sociedad civil a través de los espacios de trabajo conjunto que son parte de la propuesta histórica de la red, que se resume en colocar al ciudadano y la ciudadana en el centro del proceso de integración. Desde su nacimiento, Mercociudades trabaja para proponer e impulsar políticas de articulación de actores, con el objetivo de amplificar la acción política por una integración real, basada en la búsqueda del desarrollo sustentable con justicia social.

Continuaremos con la Planificación Estratégica de la Red, luego que hemos completado la primera fase, que nos colocará en un nuevo nivel para continuar articulando a Mercociudades como un actor político regional relevante para la profundización de la integración. Fortalecer la relación universidad-ciudad para complementar los debates y aprendizajes que se están desarrollando en la región.

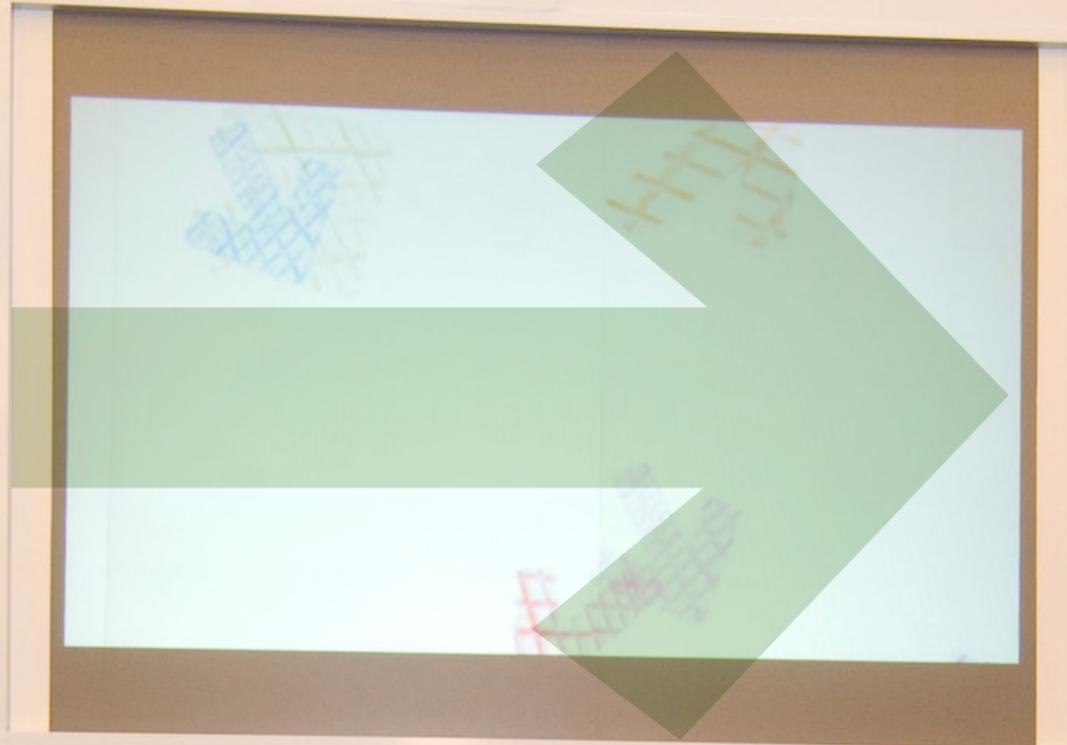
Avanzaremos en el relacionamiento externo de Mercociudades, dando los pasos necesarios para acompañar este crecimiento de la red con la participación directa en la red Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y fortalecer nuestras capacidades para participar en el sistema internacional de cooperación, por ejemplo a través de la cooperación sur-sur.

Redoblabremos el trabajo y la colaboración para la construcción de ciudadanía, la inclusión social, el respeto irrestricto a los derechos humanos, la equidad de género, el trabajo y empleo con desarrollo sustentable, siendo el mayor desafío y también nuestra mayor fortaleza como red de ciudades del MERCOSUR, el compromiso asumido ante nuestros ciudadanos y ciudadanas.

16ª CUMBRE DE MERCOCIUDADES

CIUDADANÍA MERCOSUR:
LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS,
UN DERECHO FUNDAMENTAL

INCLUSÃO SOCIAL
CIDADANIA REGIONAL
INTEGRACION PRODUCTIVA
CIÊNCIA Y TECNOLOGÍA
INTEGRACION FRONTERIZA
COOPERAÇÃO
DIREITOS HUMANOS
MIGRACIONES
CAMBIO CLIMÁTICO
EQUIDADE DE GÊNERO
DESARROLLO SUSTENTABLE



[5

Diálogo político global sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local. Periodo preparatorio para Busan

*Daša Šilovic**

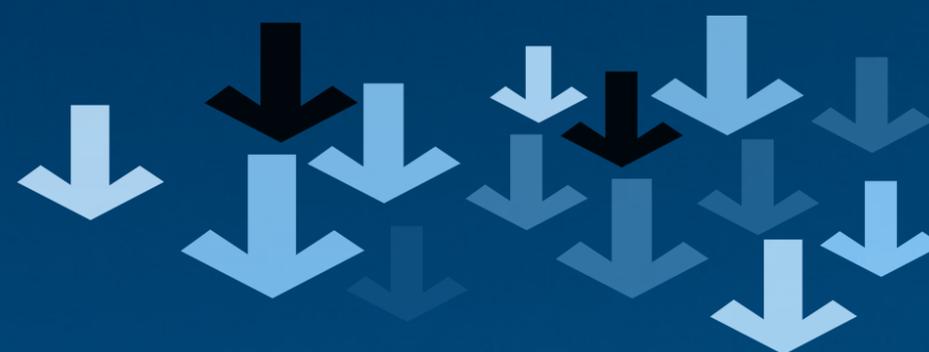
En los últimos años, el panorama del desarrollo ha evolucionado rápidamente. Hemos presenciado cambios fundamentales con la emergencia de nuevos actores, nuevas fuentes de financiación del desarrollo y cuestiones adicionales en la agenda del desarrollo. Esto plantea nuevos retos tanto para los países receptores como para los socios en el desarrollo, pero también nuevas oportunidades. En este artículo se hace balance de estos cambios recientes, con especial atención al potencial de la cooperación descentralizada para conseguir resultados en materia de desarrollo y oportunidades clave para una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local, sobre todo en relación con marcos para una mejor complementariedad de los actores y una gobernabilidad multinivel.

Introducción

Este artículo pretende contribuir a los debates previos al IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (FAN4) y reflexionar sobre cómo conseguir una cooperación para el desarrollo más eficaz, en especial a escala local. Abordar los retos a escala local, nacional y mundial requiere maximizar los esfuerzos conjuntos, en términos de recursos financieros y conocimientos técnicos, de una mayor variedad de actores, más allá de los tradicionales proveedores de ayuda al desarrollo.

Dada la proliferación de iniciativas de cooperación para el desarrollo a escala local, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) impulsó un proceso de consulta, en colaboración con diferentes gobiernos y redes de cooperación descentralizada, para valorar la importancia de la complementariedad de los actores a escala local así como entre los distintos niveles de gobernabilidad para el desarrollo (local, nacional y mundial) para conseguir resultados en materia de desarrollo de forma eficaz. Los participantes en este proceso compartieron ideas estratégicas en relación con las experiencias sobre el terreno y los

* | Asesora principal sobre políticas. Grupo de Desarrollo de Capacidades / Dirección de Políticas de Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



resultados alcanzados en distintos contextos geográficos, económicos, políticos, culturales y religiosos, y acordaron el objetivo de introducir la cooperación descentralizada y su contribución a la eficacia de la ayuda al desarrollo en el debate global de preparación del FAN4. Las ideas tratadas en los apartados siguientes se basan en los debates y las opiniones expresadas en una serie de talleres realizados tanto en el sur como en el norte, así como en la experiencia práctica recopilada por expertos del PNUD sobre el terreno a lo largo de los últimos años.

La evolución del panorama de la cooperación para el desarrollo: más complejidad requiere mayor coordinación

El panorama de la cooperación para el desarrollo ha experimentado un aumento en el número y la diversidad de los actores del desarrollo durante los últimos años. En este espectro diversificado de actores, cabe destacar el notable aumento de la importancia y la capacidad de los gobiernos locales y actores no estatales que apoyan los resultados del desarrollo a escala local e influyen en las políticas globales en materia de desarrollo.

Hoy en día, la cooperación para el desarrollo tiene lugar en una época compleja y cambiante marcada por el dinamismo de las economías emergentes, los retos financieros en los países más desarrollados del planeta y el auge de nuevos movimientos sociales entre los jóvenes, las mujeres y otros grupos.

Cada vez se usan más nuevas modalidades de cooperación para el desarrollo, a medida que refuerzan su contribución distintos actores, desde proveedores de cooperación para el desarrollo descentralizada, triangular y sur-sur hasta organizaciones de la sociedad civil, obras benéficas y el sector privado. Estos actores ponen a disposición más recursos técnicos y financieros, así como nuevas modalidades de ayuda, que permiten estimular y acelerar el desarrollo. Los provee-

dores de cooperación para el desarrollo cada vez se centran más en la dimensión local del desarrollo y en la prestación de ayuda directamente a las autoridades locales.

En este contexto en evolución, con su multitud de actores y partes interesadas, la colaboración, la coordinación y la coherencia entre políticas adquiere cada vez más importancia. Los gobiernos nacionales y subnacionales, las organizaciones multilaterales, la sociedad civil, los parlamentos, el sector privado, el académico y otros actores deben coordinar sus esfuerzos y establecer un marco común e inclusivo que asegure que sus acciones conjuntas generan los resultados esperados o, en otras palabras, contribuyen a la eficacia de la ayuda al desarrollo.

Diálogo global sobre eficacia de la ayuda al desarrollo

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y la Agenda de Accra para la Acción forman parte de los esfuerzos globales en curso para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, con especial énfasis en una colaboración eficaz entre socios para el desarrollo y países receptores. Los jefes de Estado y de Gobierno han acogido favorablemente esta iniciativa para mejorar la calidad de la ayuda y aumentar su impacto en el desarrollo en las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, como la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas del 2005, la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo del 2008 o la Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del 2010. Para los Estados miembros de las Naciones Unidas, estos esfuerzos para aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo concuerdan con los principios del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo del 2002 y constituyen una forma de cumplir con los amplios resultados en materia de



desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio del 2000 y otros objetivos en materia de desarrollo acordados internacionalmente.

EL FAN 4 que tendrá lugar en Busan en el 2011 proporcionará la última prueba de la Encuesta de 2011 de Evaluación de la Declaración de París del 2005, la Evaluación Independiente de la Implementación de la Declaración de París y la Encuesta de Principios de Estados Frágiles para evaluar hasta qué punto se han cumplido los compromisos de París del 2005 y de Accra del 2008. Se han producido progresos reales en varias áreas, pero el ritmo de cambio ha sido más lento de lo esperado. Existen pruebas alentadoras de progresos en países en vías de desarrollo, sobre todo en temas de liderazgo y responsabilización nacional, con una mejora de los sistemas nacionales y la transparencia en la gestión de la ayuda, lo cual constituye un indicador de mayores capacidades. No obstante, las evaluaciones también muestran que los compromisos de los donantes de promover la eficacia de la ayuda al desarrollo y mejorar la coherencia política entre los actores y los instrumentos de financiación del desarrollo no se han terminado de materializar en general.

En el contexto actual, los retos siguen siendo garantizar una mayor coherencia y armonización entre los múltiples socios en el desarrollo, un mayor liderazgo del país receptor, alineación de la ayuda con las prioridades y los planes de desarrollo definidos por el país, y el uso de sistemas nacionales para la prestación de la ayuda. La respuesta común a este entorno cambiante debería reconocer plenamente las especificidades de cada país y la necesidad de adaptación de enfoques e instrumentos al contexto de las finanzas para el desarrollo y la ayuda local.

Además, el PNUD reconoce la importancia de establecer un marco para el diálogo que facilite los vínculos entre diferentes acto-

res (por ejemplo, facilitando la inclusión de la cooperación descentralizada en el debate global de la eficacia de la ayuda al desarrollo). La iniciativa ART¹ forma parte de la contribución del PNUD a la eficacia de la ayuda al desarrollo, pues ofrece un marco operativo que facilita el establecimiento de relaciones en materia de desarrollo entre gobiernos locales y nacionales, la sociedad civil, el sector privado y socios de cooperación descentralizada.

Retos y oportunidades para la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local

La eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local se enfrenta a varios retos, que podrían abordarse en el debate global al respecto y contribuir a la agenda de la cooperación para el desarrollo pos-Busan. Entre estos retos se encuentran una escasa concienciación entre los actores nacionales del importante papel y la contribución de la cooperación descentralizada; la necesidad de un cambio de la lógica tradicional donante-receptor basada en un proyecto hacia un paradigma basado en colaboraciones horizontales sostenibles entre territorios, y la necesidad de evitar múltiples proyectos para cada una de las prioridades de los territorios, con las diversas iniciativas a escala local respondiendo a un diagnóstico estratégico común propuesto por el territorio, reduciendo así tanto el riesgo de fragmentación como el coste de la ayuda.

Las instituciones locales desempeñan un papel crucial a la hora de fomentar el desarrollo. Retos clave del desarrollo, como la migración, la sanidad, el empleo, la igualdad de género o el cambio climático, se pueden abordar mejor desde una perspectiva local e introduciendo la «óptica territorial» necesaria. Estas soluciones locales poseen, asimismo, el potencial para contribuir a los planes y las acciones nacionales y enriquecerlos.

1 | *Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano*

Para ser más eficaces, las iniciativas de cooperación internacional que operan a escala local deberían situar sus acciones dentro de marcos multinivel y dar respuesta a la demanda organizada a escala subnacional (territorios), alineándose con los instrumentos de políticas de descentralización y desconcentración como planes de desarrollo local y regional. Además, la demanda organizada del territorio debería ser el resultado de un proceso de formulación completo, con una amplia participación de los actores socioeconómicos de los territorios, y la inclusión de grupos tradicionalmente marginados.

Debería fomentarse el uso de marcos multinivel sobre el terreno para armonizar y crear vínculos entre los distintos actores implicados en los procesos de desarrollo local, así como para facilitar una alineación, coordinación y coherencia política entre los niveles local, nacional y mundial del desarrollo. Las capacidades de los diferentes actores locales y nacionales deberían reforzarse para que puedan formular las demandas estratégicas de su territorio.

La responsabilización depende en gran medida de las capacidades de los países para dirigir y negociar sus propias estrategias de desarrollo y acuerdos de financiación, incluida la gestión de la ayuda. Los socios de países en vías de desarrollo poseen diversas capacidades para dar respuesta a la naturaleza cambiante de la ayuda y otros recursos para el desarrollo. Este es un reto importante para las autoridades nacionales, en especial a escala local, donde las capacidades y el poder político de negociación pueden ser limitados.

Conclusión:

Busan como oportunidad para el diálogo político global sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local

El FAN4 debería intentar abordar la diversificación de la ayuda desde una perspectiva constructiva y trazar un camino de futuro sobre cómo los principios de la Declaración de París (responsabilización, alineación, armonización, gestión de resultados y responsabilidad mutua) pueden servir para maximizar las oportunidades de apoyo de actores en la cooperación para el desarrollo tan diversos, maximizar los recursos y asegurar una eje-

cución más rápida de la agenda de los ODM a todos los niveles.

Por lo tanto, es importante reflejar de forma adecuada la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local en la agenda del FAN4 y poner de relieve su contribución potencial a una mejor gobernabilidad local, procesos de descentralización y desconcentración, así como resultados del desarrollo. En este sentido, los cuatro puntos siguientes son clave:

- **Un enfoque territorial del desarrollo ofrece la oportunidad de aplicar principios de eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local a fin de acelerar la consecución de un desarrollo humano sostenible.**

Tomar el nivel subnacional (territorios), y no solo el nacional, como referencia para la participación, la coordinación y la planificación entre diferentes actores fomenta la responsabilización inclusiva de las agendas del desarrollo. Esto permite una mayor alineación de la cooperación internacional con las prioridades locales, a partir de un diagnóstico completo propuesto por los territorios y relacionado con las políticas públicas. Con tal fin, es fundamental reforzar las capacidades locales y nacionales para organizar la demanda estratégica de ayuda internacional por parte del territorio en lugar de responder a los proyectos concretos ofrecidos por actores de la cooperación para el desarrollo internacional.

- **Establecer y reforzar el concepto de colaboraciones horizontales para mejorar la responsabilización inclusiva a escala local.**

Pasar de la tradicional lógica donante-receptor basada en un proyecto a un paradigma basado en colaboraciones sostenibles para el desarrollo humano. Estas colaboraciones generan un contexto pragmático, transparente y participativo de confianza mutua y responsabilidad en-



tre los actores, facilitan la responsabilización local con respecto a los resultados, aumentan la concienciación sobre la cooperación para el desarrollo entre la ciudadanía y facilitan intercambios y aprendizaje entre iguales. Para ello, es fundamental reconocer la contribución crucial de la cooperación descentralizada, entendida no como una fuente de financiación adicional, sino como una estrategia de democratización, una forma pragmática e innovadora de movilización a favor del desarrollo humano y el diálogo continuo entre territorios en temas de interés común como la migración, la sanidad, el empleo, la seguridad de las personas, los derechos humanos, la igualdad de género o el medio ambiente, entre otros.

- **Los actores de la cooperación para el desarrollo necesitan relacionarse con estructuras de gobernabilidad multinivel interconectadas.**

Resulta fundamental reconocer no solo la importancia de las instituciones a escala local, intermedia y nacional en el apoyo de políticas de descentralización y desconcentración, sino también su necesaria complementariedad para aumentar la calidad y la sostenibilidad de esos procesos. Una mejor gobernabilidad multinivel permite relacionar los procesos locales con estrategias de desarrollo nacionales e internacionales, de modo que el nivel local puede influir en estrategias nacionales e internacionales y, a su vez, las estrategias nacionales y el conocimiento internacional se reflejan en los procesos locales.

- **El apoyo multilateral a marcos multinivel puede impulsar el potencial de la cooperación descentralizada a escala local.**

La complementariedad entre marcos multilaterales y la cooperación

descentralizada puede dar respuesta a los retos que afectan directamente a la vida de los ciudadanos y que no se pueden abordar únicamente a escala local o nacional. Las instituciones multilaterales, a través de su neutralidad, universalidad y presencia a largo plazo, pueden facilitar el desarrollo de marcos organizativos que aumentan la armonización de actividades de todos los actores de la cooperación para el desarrollo que operan a escala local. Asimismo, esta complementariedad facilita la cooperación sur-sur y triangular, así como el intercambio de conocimiento internacional y el aprendizaje entre iguales, capitalizando, compartiendo y reproduciendo buenas prácticas a escala local, a demanda y adaptadas a cada contexto.

Este artículo llama la atención sobre el valor estratégico de los actores locales, de la complementariedad de los actores y de la gobernabilidad multinivel para conseguir resultados en materia de desarrollo a escala local y nacional de forma eficaz. El proceso de consulta impulsado por el PNUD ha reunido a una amplia variedad de actores de la cooperación para el desarrollo que pueden aportar experiencias y prácticas que registran claros resultados positivos de la eficacia de la ayuda al desarrollo a escala local, mientras se reconoce la necesidad de esfuerzos adicionales para mejorar la eficacia de la ayuda. Entre otros aspectos, se ha demostrado que la complementariedad entre redes de cooperación descentralizada y un marco multilateral ha maximizado el impacto conjunto en procesos de desarrollo territorial y ha mejorado la calidad de los procesos de descentralización y desconcentración. Por lo tanto, es fundamental introducir este enfoque en el debate de Busan y en la confección de iniciativas de cooperación para el desarrollo post-Busan.

El Diálogo Estructurado con la sociedad civil y las autoridades locales, una colaboración participativa en construcción.

Angelo Baglio*
María Casado**

Antecedentes y objetivos

La sociedad civil y, de forma más reciente, las autoridades locales constituyen históricamente unos socios privilegiados e imprescindibles de la Comisión Europea para implementar la ayuda de la UE. Diez años atrás, el llamado proceso de Palermo¹ introdujo algunas mejoras sustanciales en los procedimientos de la Comisión Europea (CE) para permitir a la sociedad civil una mejor participación en la implementación de la ayuda al desarrollo. Desde entonces, otros avances importantes han tenido lugar. El rol de las delegaciones de la Unión Europea (UE) en los países socios se ha ampliado, se han introducido nuevos instrumentos de ayuda relevantes y nuevas regulaciones han permitido que varios actores de la cooperación puedan tener un acceso directo a la financiación de la CE. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han crecido exponencialmente en todo el mundo y las autoridades locales (AL) se han consolidado

y se han manifestado cada vez más como actores relevantes del desarrollo y la buena gobernanza.

Los Estados miembros de la UE y la CE han reconocido esa tendencia emergente y han adoptado enfoques participativos y formas innovadoras de respaldar a las OSC y las AL. A escala mundial se han definido toda una serie de hitos (los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey, la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra, la Conferencia de Doha), al tiempo que tienen lugar cada vez más debates sobre el nuevo diseño de la arquitectura mundial de la ayuda exterior con el fin de incrementar la relevancia, la eficacia y la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo. Entre ellos, el Programa de Acción de Accra², respaldado por la CE y varios Estados miembros de la UE, ha establecido un marco más inclusivo donde se reconocen debidamente los roles de las OSC y las AL. Sin embargo, se requiere todavía una mayor elaboración de los debates para mejorar la coherencia y conciliar las prioridades de la

eficacia de la ayuda y la participación de las OSC y las AL en el desarrollo.

En este contexto, el Diálogo Estructurado (DE) nace en marzo de 2010 impulsado por la CE para dar continuidad a esta situación, representando una de las respuestas de la UE a las prioridades de la eficacia de la ayuda y, más en concreto, a los artículos 13 y 20 del Programa de Acción de Accra³.

Concebido como un mecanismo de creación de confianza y consenso, el Diálogo Estructurado, como proceso participativo, pretende incrementar la eficacia de todos los participantes implicados en la cooperación al desarrollo de la CE. Esta iniciativa de carácter global supone claramente una ventana de oportunidad sistematizada para un diálogo eficaz entre un amplio abanico de actores del desarrollo.

Proceso y contenido

Más de 700 participantes (Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales), 65 países socios de la UE y 50 Delegaciones de la Unión Europea han sido los protagonistas activos desde hace más de un año de la construcción de un tejido de diálogo inclusivo con el fin de tratar una serie de temáticas cruciales en torno a la ayuda al desarrollo con el fin de lograr una manera de

trabajar más eficaz y real entre los distintos actores.

Los debates que han ilustrado este proceso se han construido a lo largo de varios seminarios y encuentros, y su columna vertebral ha girado en torno a tres grupos de trabajo que se han llevado a cabo en reuniones en Bruselas y en seminarios regionales (Mali, Paraguay, India y Azerbaijani) dedicados a los países africanos, latinoamericanos, asiáticos y vecinos de la UE. Dos de esos grupos de trabajo se han centrado en discusiones más políticas alrededor (a) del rol y el valor añadido de las distintas categorías de actores del desarrollo, y (b) de la complementariedad y la coherencia dentro de las prioridades de la eficacia de la ayuda; el tercero ha tratado sobre el punto de vista técnico (c) de los mecanismos de reparto de la ayuda.

A través de una metodología novedosa, denominada "World Café" y basada en un formato informal de discusiones rotatorias, se ha permitido la participación proactiva de un máximo número de participantes en el proceso, contribuyendo al estímulo de debates llenos de interés y no exentos de polémica sobre cuestiones de gran actualidad. Entre las cuestiones tratadas, se ha abordado el rol de las OSC y las AL en los diálogos multi-actor como instrumentos democráticos que articulan y favorecen la transparencia, la participación

3 | https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Programa_de_Acci%C3%B3n_de_Accra
Artículo 13

En el AAA los países en desarrollo se comprometen a colaborar de "forma más estrecha con los Parlamentos y las autoridades locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo", y a trabajar "con las organizaciones de la sociedad civil". Por su parte, los donantes apoyarán la capacidad de esos actores para "asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo". Tanto los donantes como los países en desarrollo se comprometen asimismo a garantizar que "sus respectivos programas y políticas de desarrollo se diseñen y se implementen de manera coherente con sus compromisos internacionales acordados respecto de la igualdad de género, los derechos humanos, la discapacidad y la sostenibilidad ambiental" (§ 13).

Artículo 20

En el artículo 20 se recogen un reconocimiento concreto del rol de las OSC y el compromiso de colaborar con ellas. Ello implica aceptar de buen grado la propuesta de las OSC de liderar un proceso con varios participantes para mejorar su eficacia del desarrollo. El artículo 20 del AAA señala: "Profundizaremos nuestra colaboración con las organizaciones de la Sociedad civil, en cuanto actores independientes por derecho propio en el ámbito del desarrollo, cuyas iniciativas complementan las de los gobiernos y el sector privado. Para nosotros [donantes y gobiernos] también es importante que las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil alcancen su máximo potencial".

* | Comisión Europea, EuropAid, Jefe de Unidad

** | EuropeAid, Unidad D2 Sociedad Civil y Autoridades locales

1 | El proceso de Palermo es un proceso de diálogo informal que vio la luz en octubre de 2003 bajo presidencia italiana, con el fin de instaurar una serie de discusiones informales entre la UE y la Sociedad Civil. http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/palermo-process_en.htm

2 | <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Spanish.pdf>

pública y la inclusión; el enfoque territorial del desarrollo que sitúa el territorio local en el centro de los esfuerzos de desarrollo y gobernanza; la cuestión de la rendición de cuentas, transcurriendo la relación bilateral entre gobiernos y donantes para incluir a las OSC y a las AL; o el concepto de apropiación y división del trabajo.

En el grupo de trabajo sobre los mecanismos de la ayuda se alcanzó un consenso general con respecto a una serie de necesidades de las OSC y las AL a nivel regional, que deberían ser respaldadas por los donantes. Estas necesidades —recogidas en una tabla⁴— han permitido identificar una serie de condiciones y criterios para los **distintos modelos de apoyo posibles**, con el fin de determinar los mecanismos más viables para respaldar eficazmente a las OSC y las AL en sus respectivos roles y ambiciones como actores del desarrollo.

Si bien la viabilidad de utilizar determinados mecanismos se analizó a la luz tanto del reglamento financiero de la UE como del futuro marco legal propuesto por la CE, los debates no se limitaron a la aplicación de modalidades de ayuda, sino que contaron con referencias a las prácticas de los Estados miembros. Se preparó una breve ficha técnica sobre cada uno de los 12 mecanismos de reparto identificados⁵, entre ellos las subvenciones directas, la financiación mancomunada o el apoyo presupuestario, con el fin de aportar información de contexto relevante y centrar los debates.

Durante estas discusiones salieron a la luz distintas tendencias globales sobre las características que deben tener los modelos de respaldo a la ayuda para las OSC y las AL. Por ejemplo, tanto en los seminarios regionales como en las sesiones de trabajo celebradas en Bruselas se subrayó repetidamente la importan-

cia de poder elegir entre una **combinación adecuada de modalidades de ayuda** para llegar al mayor abanico posible de actores, necesidades y contextos, y adaptarse a ellos.

Paralelamente, tres iniciativas de apoyo han respaldado y alimentado el proceso abordando temas específicos de la cooperación de la Unión Europea. Estas iniciativas de apoyo han sido (i) *las autoridades locales en el desarrollo*, (ii) *la educación para el desarrollo y la sensibilización en Europa* y (iii) *los derechos humanos y la democratización*, esto último focalizado en la región de la Política Europea de Vecindad al Sur y al Este de la UE (PEV).

La última conferencia del Diálogo Estructurado, en mayo de 2011, organizada conjuntamente por la CE y la Presidencia Húngara del Consejo de la Unión Europea, fue la ocasión de presentar oficialmente las conclusiones y recomendaciones de este largo proceso y dar así fin a la primera fase del mismo.

Recomendaciones

Las recomendaciones se han identificado a lo largo del proceso de forma consensuada. No obstante, es importante señalar que aquellas dirigidas a las autoridades nacionales deben tomarse con cautela, ya que los Estados socios no han estado implicados en el proceso del diálogo estructurado. Estas recomendaciones, que se encuentran recogidas en el informe final de Budapest, son el resultado de las discusiones de los grupos de trabajo.

Nueve temáticas principales centraron los debates durante todo el proceso: (1) la promoción de un entorno propicio; (2) los diálogos multi-actor; (3) la complementariedad entre actores; (4) el enfoque territorial y la articulación

de las OSC y las AL a nivel local; (5) los principios de apropiación y alineación; (6) el derecho de iniciativa; (7) la rendición de cuentas; (8) la división del trabajo y la armonización y, por último, (9) los mecanismos de reparto de la ayuda. Los primeros cuatro asuntos tienen que ver con el rol y el valor añadido de las distintas categorías de actores del desarrollo, mientras que los capítulos del 5 al 8 se centran en algunos de los principios clave de las prioridades de la eficacia de la ayuda.

De ahí salieron una serie de recomendaciones dirigidas a los distintos actores implicados en la arquitectura de la cooperación, esto es, a los gobiernos nacionales, a las organizaciones de la sociedad civil, a las autoridades locales y a la Unión Europea —en concreto, la Comisión Europea, el Servicio Europeo de Acción Exterior, los Estados miembros y el Parlamento Europeo, en función de sus respectivos mandatos y responsabilidades.

En lo que respecta a las recomendaciones realizadas a la Unión Europea, se apela, por un lado, a la responsabilidad de impulsar la creación de un entorno propicio para las OSC como actores independientes en sintonía con los compromisos nacionales, a la adopción de una estrategia diferenciada sobre la participación de las OSC y de las AL que esboce sus respectivos roles polifacéticos, y al respaldo de un enfoque más integrado de la gobernanza local y del desarrollo basado en los derechos humanos.

Sobre la base de una hoja de ruta coherente impulsada por los países, se recomienda a la UE promover y apoyar diálogos multi-actores continuos, estructurados y globales para incrementar la confianza, la complementariedad y la mutua rendición de cuentas entre los participantes. Se solicitan esfuerzos continuados de la CE para mejorar la calidad de los procesos de participación en todos los niveles de la gobernanza. Por consiguiente, se solicita que se

destine financiación previsible, independiente y a largo plazo que otorgue poder a las OSC y las AL (en especial a sus plataformas y organizaciones representativas) para participar eficazmente en los diálogos. En esta línea, también se solicita dedicar más esfuerzos en torno a las consultas, así como mejorar la accesibilidad y la calidad de la información.

Según otra de las recomendaciones del DE, la UE debería invertir más en la comprensión del terreno local. A ese fin, deben realizarse y actualizarse regularmente mapeos estratégicos para identificar a los actores más relevantes, pero yendo más allá de los beneficiarios conocidos.

Asimismo, se exhorta a la UE (en particular a sus Delegaciones) a almacenar una experiencia interna y sólida sobre cuestiones relativas a la sociedad civil, la gobernanza local, la cooperación descentralizada y los derechos humanos. Se insta también a la UE a coordinar una sólida articulación política de los donantes y a trabajar a partir de una combinación adecuada de mecanismos de financiación (incluidos modalidades y procedimientos de selección) que tengan presente una diferenciación sensata de los actores y un conjunto flexible de respuestas adaptables a las distintas situaciones locales, para perseguir los objetivos de desarrollo de un modo más estratégico, eficaz y sostenible. En ese sentido, la elaboración de una caja de herramientas operativa supondría una importante contribución al refuerzo de la eficacia de la ayuda a largo plazo.

Seguimiento

La primera fase del proceso, finalizada en mayo 2011 con la Conferencia de Budapest, da paso ahora a una segunda fase del DE en la que se llevará a cabo la implementación de las recomendaciones realizadas a todos los actores. Para estructurar esta nueva etapa, la reunión del 9 y 10 de noviembre de 2011 en Bruselas buscó

4 | https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/3/36/WG3_needs_table_-_result_meeting_14october_FINAL-261010.pdf

5 | Consultar https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/DI%C3%A1logo_estructurado

estructurar de forma conjunta un seguimiento activo y eficaz a las recomendaciones.

Hasta ahora, en el ámbito de la Comisión Europea, se han hecho varios avances en la línea de las declaraciones del Comisario de Cooperación y Desarrollo, Andris Piebalgs, en Budapest. Para dar continuidad al proceso al más alto nivel político, la Comisión propone una Comunicación sobre el compromiso de la UE con la sociedad civil y las autoridades locales en relación al desarrollo, que esté basada en el proceso de consulta del DE. Asimismo, otras Comunicaciones o documentos políticos de la UE sobre desarrollo se inspiran, ya en parte, en este mismo proceso. Es el caso de la Comunicación (638) sobre el Apoyo Presupuestario a los países terceros⁶, la Comunicación (637) para aumentar el impacto de la política europea de desarrollo, en inglés **“Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change”**⁷ o la posición común sobre el próximo foro de alto nivel de eficacia de la ayuda de Noviembre de 2011⁸.

Para tratar y seguir estas cuestiones previamente mencionadas, se prepara también un espacio de diálogo con los actores de la sociedad civil y con las autoridades locales a distinto nivel (europeo, regional y nacional). Esta propuesta, todavía en estado embrionario, tiene que discutirse entre todos los implicados, y es necesario reflexionar acerca del contenido a tratar y de la modalidad más adecuada, teniendo en cuenta los límites institucionales y los mandatos respectivos de cada uno de los actores.

En lo que se refiere a los mecanismos de financiación, se están logrando una serie de avances que tendrán un impacto sustancial en la manera de canalizar la ayuda desde un enfoque más preciso y eficaz. Las nuevas perspectivas financieras de la UE a partir de 2014 se anuncian

con cambios sustanciales para los programas que tratan con la sociedad civil y con las autoridades locales. Además, durante estos últimos meses, la Unidad encargada de la sociedad civil y las autoridades locales en el seno de la Comisión ha estado trabajando sobre los distintos mecanismos de canalización de la ayuda en el marco de su programa temático *Actores No Estatales y Autoridades locales* en base a las conclusiones del DE. En ese sentido, se van a introducir en el programa temático de 2012 nuevas modalidades de ayuda, como las subvenciones directas para las Delegaciones, y el enfoque de los proyectos multi-país en el refuerzo de las estructuras representativas de los actores, tanto de la sociedad civil como de las autoridades locales.

Muchos de los profesionales del sector del desarrollo consideran el proceso del Diálogo Estructurado como uno de las consultas más logradas, transparentes y mejor organizadas en el ámbito del desarrollo. A partir de ahora, el desafío a medio plazo es lograr entre todos dar un seguimiento eficaz a las recomendaciones de la Conferencia de Budapest, a nivel europeo, regional y nacional. Se necesitará un esfuerzo sostenido para alcanzar una integración real y eficaz de los actores en las temáticas planteadas, y a la larga en la obtención de la implementación del mayor número de recomendaciones posibles. Para ello, contamos con la participación activa y el trabajo conjunto de la sociedad civil y de las autoridades locales, tanto europeas como de los países socios de la UE.

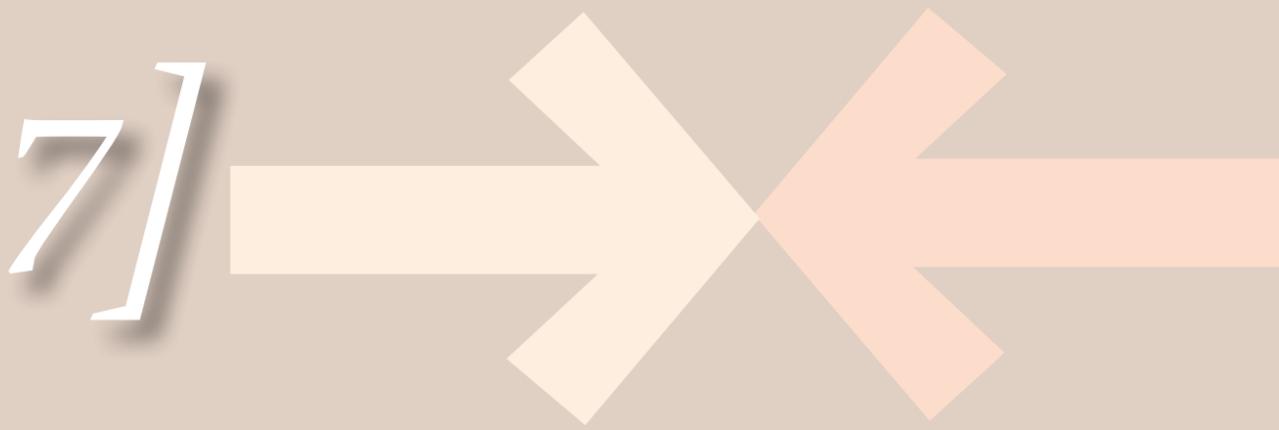
Más información:

Los informes de los distintos seminarios del Diálogo Estructurado se encuentran todos compilados en la página web CISOCH:
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

6 | <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0638:FIN:EN:PDF>

7 | <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0637:FIN:EN:PDF>

8 | http://www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html



Entrevista a Mónica Fein, Intendenta de la ciudad de Rosario.

Entrevista realizada por María Sol Mina *

1. | El contexto actual de las relaciones internacionales se caracteriza por una importante crisis financiera, por un cambio profundo en los tradicionales polos de crecimiento global y por un nuevo protagonismo de diferentes actores. A la luz de estos elementos ¿Como cree que evolucionarán las relaciones de cooperación entre Europa y América Latina? Que papel deberían tener y que futuro cree que tendrán organismos regionales como Mercociudades?

Esta crisis tiene un alcance global, que no exime a nuestros países. La situación actual ofrece la posibilidad de reforzar una relación entre Europa y América Latina que, pese a sus cimientos históricos y culturales, se ve debilitada por una brecha de desarrollo que se ha ido ampliando continuamente y que parece haber empezado a revertirse en los últimos años.

Hoy, América Latina puede ofrecer a Europa algunas experiencias positivas en el abordaje de escenarios de crisis profunda, así como en el manejo de sus consecuencias en los planos social, económico y político. Esta es una oportunidad que debe ser aprovecha-

da, desde el punto de vista de la cooperación internacional, para reforzar vínculos técnicos y políticos, no sólo entre regiones y países, sino también entre los gobiernos locales, que son quienes se encuentran en la primera línea de contacto con el ciudadano y perciben de manera más cruda las consecuencias de la crisis.

Sin duda, además, este escenario de mayor entendimiento y comprensión, sumado al creciente protagonismo de países de renta media como Brasil, India o China, que no sólo crecen sino que empiezan a mejorar sus variables de desarrollo humano, nos permite pensar que no estamos muy lejos de la reestructuración de un sistema internacional que hoy es profundamente desigual.

Por otro lado, esta crisis pone de relieve la necesidad y la oportunidad de fortalecer las redes de cooperación existentes y desarrollar nuevas entre los gobiernos locales del Sur. En este sentido, la red de Mercociudades debe continuar trabajando fuertemente para potenciar las relaciones técnicas y políticas que se desarrollan en su seno, con dos claras premisas. Por un lado, dar respuesta a los desafíos que enfrentan los gobiernos locales de América del Sur desde una mirada propia y local. Por

otra parte, desarrollar una agenda de relacionamiento activo con espacios homólogos en otras regiones del mundo. Desde esta perspectiva, Mercociudades debe profundizar su rol como espacio que promueva el desarrollo de ideas y herramientas a partir de su propio contexto regional, pero con la capacidad de cooperar y transmitir experiencias y soluciones a sus pares, tanto del Norte como del Sur.

2. | Como nueva Intendenta de la ciudad de Rosario, ¿Cuales son sus prioridades y estas como se insertan en el ámbito de las relaciones internacionales? Existe una estrategia de internacionalización de la ciudad?

Ya hace casi dos décadas que Rosario es una ciudad que asume la importancia de articular sus prioridades, en términos de políticas públicas, con su acción en el ámbito internacional. Sin ir más lejos, el propio plan estratégico de nuestra ciudad, del cual surgen estas prioridades, fue formulado e implementado en el marco de un continuo intercambio técnico en foros internacionales. En este sentido, espacios e iniciativas para la puesta en común de conocimientos y experiencias sobre la planificación estratégica del territorio como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) o el Programa URBAL de la Comisión Europea han representado espacios fundamentales para llevar a buen puerto esta tarea. Hoy, nuestra ciudad se encuentra ejecutando su segundo plan estratégico y la provincia de Santa Fe, siguiendo la experiencia de Rosario, ha formulado su primer plan con una importante colaboración de la Comisión Europea a través de sus programas de cooperación.

De cara al futuro, la estrategia de Rosario será mantener una presencia activa en los diversos foros e iniciativas de cooperación internacional en los que participa desde hace ya varios años (como CIDEU, Mercociudades, CGLU o Ciudades Educadoras), pero poniendo especial énfasis en aquellos espacios de tra-

bajo que aborden temáticas coincidentes con las prioridades estratégicas de Rosario. Cómo cualquier otra política pública, la inserción internacional de la ciudad no debe ser neutral, sino que debe estar orientada estratégicamente en función de las necesidades y aspiraciones del territorio. Es por ello que hoy Rosario tiene una participación activa en temas como planificación estratégica urbana, ciudades portuarias, educación, medioambiente, salud, entre otros.

Por otro lado, a partir de la transformación que ha experimentado nuestra ciudad en los últimos años, surge una nueva dimensión en el posicionamiento internacional de la ciudad: el turismo. Con la incorporación del río a la trama de la ciudad, la multiplicación de la oferta cultural, las áreas recreativas y los espacios verdes, Rosario se ha ido transformando progresivamente en un foco de atracción turística. Hoy tenemos el desafío de consolidar una oferta de turismo urbano que pueda convocar a visitantes de nuestro país y de la región, así como de fomentar una estrategia de desarrollo del turismo de ferias y congresos que hoy representa una actividad de incipiente crecimiento en la economía de la ciudad. El desarrollo del turismo tiene un carácter estratégico, ya que se trata de un rubro de la economía que se caracteriza por generar empleo y ser altamente distributivo.

3. | La ciudad de Rosario, Montevideo y Lima están gobernadas por mujeres. ¿Cree que este factor puede generar una nueva dinámica de relación entre estas ciudades o de mayor cooperación en la región?

Afortunadamente, en el contexto actual de la política latinoamericana, cada vez somos más las mujeres que tenemos la oportunidad de ocupar cargos de responsabilidad en nuestras sociedades, compensando la histórica subrepresentación que aun tienen las mujeres en los ámbitos de poder, sean

* | Profesora adjunta a la Cátedra de Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario

Hoy, América Latina puede ofrecer a Europa algunas experiencias positivas en el abordaje de escenarios de crisis profunda, así como en el manejo de sus consecuencias en los planos social, económico y político. Esta es una oportunidad que debe ser aprovechada, desde el punto de vista de la cooperación internacional, para reforzar vínculos técnicos y políticos, no sólo entre regiones y países, sino también entre los gobiernos locales, que son quienes se encuentran en la primera línea de contacto con el ciudadano y perciben de manera más cruda las consecuencias de la crisis.

público como privados. Sin embargo, más allá del cambio cultural que implica, no creo que esto tenga incidencia en el modo en que las ciudades se relacionan en el ámbito internacional. Allí, son las realidades comunes, los lazos culturales y las prioridades estratégicas las que definen las afinidades entre las ciudades que cooperan. En este sentido, Rosario tiene un fuerte vínculo con muchas ciudades del continente, y esos vínculos trascienden a las administraciones y persiste más allá de cualquier otra circunstancia de la coyuntura.

4. | En el año 1992, la Municipalidad de Rosario creó dentro de su estructura administrativa la Dirección de Relaciones Internacionales. ¿Podría explicarnos las razones que motivaron su creación? ¿Que posición tiene usted acerca de la cooperación descentralizada?

Como ya he mencionado, desde hace casi dos décadas, en la gestión local de Rosario entendemos que la cooperación internacional es una herramienta para el desarrollo del territorio. Es debido a esto que concebimos las Relaciones Internacionales de la ciudad como una más de nuestras políticas públicas.

Igual que hoy, pero tal vez con mayor premura, considerando la gravedad de las crisis que comenzaban a aquejar a nuestro país en los noventa (desocupación, migraciones internas, desindustrialización, etc.), Rosario siempre buscó el camino propio, estrategias alternativas o soluciones creativas que escaparan a las recetas de la ortodoxia del momento. Esto le permitió a Rosario crecer, aún en el contexto de las profundas crisis de esos años. Así, por citar sólo algunos ejemplos, mientras desde el ámbito nacional y provincial se promovían privatizaciones y se pregonaba la reducción del Estado, Rosario emprendía el desarrollo de un sistema de salud pública de alto impacto social, daba impulso a su Banco Municipal y multiplicaba la presencia del Estado local a través de la descentralización administrativa del municipio.

Pero todo esto no se puede hacer en soledad, y es aquí donde el marco de la cooperación descentralizada le permitió a Rosario ver más allá de las fórmulas que proponía su entorno inmediato e inspirarse en otras experiencias más valiosas y acordes con el espíritu progresista y emprendedor de sus ciudadanos.

5. | ¿Podría explicarnos como las relaciones internacionales pueden favorecer la cohesión social del territorio y, por ejemplo, mejorar esta política en la zona de Gran Rosario?

No son las relaciones internacionales por sí mismas las que podrían promover la cohesión social del territorio. La decisión política y la formulación estratégica del gobierno local deben anteceder a cualquier acción en el ámbito de la cooperación internacional si se pretende alcanzar un objetivo como la cohesión social. Está la voluntad y la iniciativa de los ciudadanos y sus instituciones de promover políticas que contribuyan a una mayor cohesión social, luego los foros multilaterales o las relaciones bilaterales son un ámbito al que recurrir en busca de nuevas ideas, de mejores soluciones, de experiencias innovadoras.

Con respecto al Gran Rosario, hoy la planificación estratégica de la ciudad es concebida desde una perspectiva metropolitana, pese a que se trata de un ámbito sobre el cual el municipio de Rosario no tiene jurisdicción ni un marco de autonomía para generar acuerdos. Para poder transformar esa planificación en políticas efectivas, el municipio promueve dos iniciativas: la autonomía municipal y el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM). Estos instrumentos permitirían dar alcance metropolitano a todo tipo de políticas, incluyendo la de cooperación internacional. Sin duda, el ECOM -que se ha conformado recientemente- será un ámbito en el que se podrán canalizar iniciativas de cooperación que propendan a una mayor cohesión social, abordando temas como salud, producción, transporte o residuos, en un marco de trabajo y consenso técnico-político con los municipios y comunas del área metropolitana.

El fortalecimiento estratégico de la acción exterior de las ciudades para una mejor gestión de la realidad local¹

Agustí Fernández de Losada*
Olivia Paton**

“Abierto a la ciudad, abierto al mundo” es el lema con el que el pasado 26 de mayo reabría el Palau Güell, una de las obras más importantes del arquitecto modernista Antoni Gaudí, tras permanecer cerrado durante siete años por obras de restauración. Esta frase no podía ser más reveladora: “abierto a la ciudad”, porque el Palau Güell, situado en las inmediaciones de la barcelonesa Rambla de les Flors, se debe, ante todo, a la ciudad que ha visto latir desde finales del siglo XIX; “abierto al mundo”, porque como todo sitio Patrimonio de la Humanidad su vocación es universal y, además, porque a través de su enorme valor contribuye a proyectar la ciudad de Barcelona a nivel internacional. En definitiva, esta frase viene a sintetizar el espíritu con el que un número creciente de gobiernos locales están fortaleciendo su internacionalización como una apuesta política para gestionar mejor su realidad local.

En este artículo nos proponemos trazar un primer análisis sobre un ámbito de la acción de los gobiernos locales que en los próximos años está llamado a adquirir mayor transcendencia a tenor de su potencial para el progreso de los territorios y su población.

Con este fin, partimos de una breve introducción sobre la internacionalización progresiva de los gobiernos locales y de su territorio para apuntar, a continuación, los argumentos que motivan su participación en la escena internacional así como una serie de premisas para desarrollar una proyección internacional efectiva y con un verdadero impacto en el territorio.

Para el desarrollo de los argumentos sustentados en este artículo nos centraremos en el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, es decir, el de las ciudades y los pueblos, aun reconociendo que gran parte de los razonamientos que se presentan a continuación pueden ser extensibles a niveles de gobierno local intermedio y regional, que serán objeto de un análisis posterior de mayor alcance.

1. Introducción: La progresiva internacionalización de los gobiernos locales y de su territorio

Actualmente la gran mayoría de ciudades están internacionalizadas o, como mínimo, conectadas a través de la diversidad de vínculos y redes transnacionales en las que participan los

agentes de su territorio: empresas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, escuelas e instituciones de investigación, estudiantes internacionales, comercios, la población inmigrada y la ciudadanía en general. De hecho, las calles de muchas de nuestras ciudades son, en cierta manera, y cada vez más, una muestra representativa del mundo, con su riqueza y diversidad.

La crisis económica, el cambio climático y las migraciones transnacionales, entre otros factores, presentan retos que van más allá de las fronteras nacionales, a la vez que tienen un impacto claro en los gobiernos locales. Este marco pone de relieve la necesidad inexcusable de que la acción de los gobiernos locales integre una visión internacional y compartida de la gestión del territorio en aras de afrontar los retos que conlleva la globalización y aprovechar, a la vez, las oportunidades que ésta genera.

En este sentido, el número de gobiernos locales que integran una visión internacional en la toma de decisiones aumenta de forma progresiva. Si bien las ciudades capitales y centrales llevan años trabajando su internacionalización, contando, en algunos casos, con mayor reputación internacional que sus propios Estados, las realidades urbanas pequeñas y medianas están apostando cada vez con mayor convicción por impulsar iniciativas con cierta vocación internacional, como, por ejemplo, parques tecnológicos, centros de convenciones y manifestaciones artísticas y deportivas. Asimismo, la gran acogida de iniciativas como la capitalidad europea de la cultura o del medio ambiente y los esfuerzos de muchas ciudades para ser reconocidas como capital regional de la gastronomía o de los negocios, es sintomático del valor añadido de la internacionalización.

La participación de los gobiernos locales en la escena internacional ha aumentado a lo largo de las tres últimas décadas tanto cuantitativa como cualitativamente. El avance de los procesos de descentralización así como determinados procesos de integración regional como la Unión Europea o el Mercosur, han supuesto un acicate importante para la participación de los gobiernos locales en proyectos transnacionales,

posibilitando su interacción con sus homólogos y una diversidad de actores en las distintas regiones del mundo.

No obstante, a pesar de la importancia creciente de la actividad internacional de muchos gobiernos locales, a menudo se constata que no siempre existe una conciencia clara de estar haciendo acción exterior. Por un lado, porque ésta se encuentra dispersa y, por otro, porque aún hay dudas, dentro de los propios gobiernos locales, sobre los beneficios que ésta reporta y sobre la propia legitimidad y capacidad para intentarlo. Si un gobierno local realiza actividades de carácter internacional de forma puntal y reactiva y no cuenta con unos objetivos claros sobre lo que quiere conseguir a través de su internacionalización, estará perdiendo oportunidades para el territorio a la vez que se desaprovecharán recursos, reduciendo, por consiguiente, el impacto y la credibilidad de sus esfuerzos de internacionalización.

2. ¿Qué buscan los gobiernos locales en el escenario internacional?

Hoy en día resulta difícil, por no decir imposible, plantear políticas públicas locales que no tengan en cuenta lo que sucede en el mundo. La mirada internacional constituye, por consiguiente, algo imprescindible, obligatorio, para gestionar correctamente la realidad local si se quiere apuntar de forma eficaz al crecimiento, al desarrollo y a la cohesión.

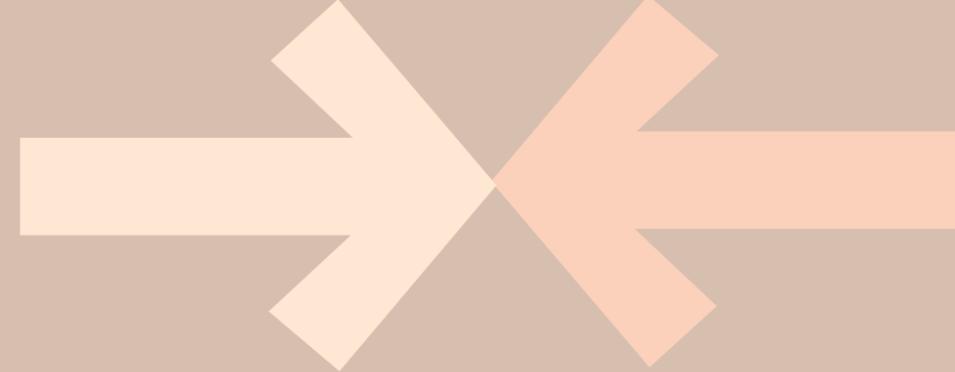
La proyección exterior del territorio tiene una aproximación multidimensional ya que puede traducirse en nuevas oportunidades de desarrollo económico, pero también social y cultural. En este sentido, planteamos a continuación los principales argumentos que se encuentran detrás de los esfuerzos de internacionalización de los gobiernos locales. Estos argumentos se agrupan en cuatro grandes categorías que, lejos de ser estancas, se complementan entre ellas poniendo de relieve el carácter integral e integrador de la internacionalización del territorio.

Ante todo, la proyección exterior persigue **la promoción de un territorio a nivel**

1 | Este artículo recoge los resultados del “Seminario de expertos sobre proyección exterior de los gobiernos locales” celebrado en Barcelona en abril de 2011 por iniciativa de la Diputación de Barcelona, así como las principales ideas aportadas por Agustí Fernández de Losada en la conferencia “La acción exterior como estrategia para la promoción y el desarrollo de las ciudades” dictada en el marco del curso “La acción exterior de los gobiernos locales: la internacionalización de las ciudades”, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias en colaboración con el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, en Madrid, en septiembre de 2011.

*| Coordinador General del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL y Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona.

**| Dirección de Relaciones Internacionales, Diputación de Barcelona



internacional, de sus agentes y del capital humano, de sus valores, atributos y potencialidades a través de una determinada reputación de ciudad, con el objetivo de mejorar la centralidad del territorio y trazar relaciones con otros actores que puedan traducirse en nuevas oportunidades en forma de inversiones, turistas, estudiantes internacionales, investigadores de prestigio, sedes de instituciones internacionales, eventos deportivos y culturales, ferias y congresos. La acción exterior de los gobiernos locales también contribuye a dinamizar el tejido empresarial y asociativo de su territorio; no solamente por el efecto que puede tener una imagen positiva y de prestigio en las exportaciones de las empresas locales, por ejemplo, sino también por las alianzas que pueden trazarse entre los actores del territorio para lograr una candidatura como sede de un determinado evento de relieve, entre otros.

Asimismo, la proyección exterior de los gobiernos locales favorece su inserción en **procesos de transferencia de conocimientos y de intercambio de buenas prácticas**, que pueden contribuir a la mejora de la gestión de la realidad local a partir de la experiencia de otros actores así como de la resolución conjunta de problemas compartidos. Estos espacios pueden incluso convertirse en plataformas para la adquisición de prestigio internacional y favorecer el fortalecimiento de determinadas apuestas políticas a través de su difusión y replicabilidad en otros contextos. Existen actualmente numerosas plataformas que ofrecen, de forma estructurada, espacios de intercambio que facilitan esta tarea.

De igual manera, la proyección exterior puede contribuir a la **promoción de valores y a la defensa de intereses legítimos**. Los gobiernos locales son los actores públicos mejor situados, por su proximidad a la ciudadanía, para promover determinados valores que se sitúan en la base de nuestra organización colectiva como sociedad. Precisamente, la proyección y defensa de estos valores a nivel internacional constituye una apuesta clara para su preservación. Desde hace años, los gobiernos locales aúnan sus fuerzas con el objetivo de generar una masa crítica

que les permita incidir políticamente en otros niveles de gobierno y, en especial, en el ámbito internacional. Destaca, en este ámbito, las acciones desarrolladas ante iniciativas impulsadas por la Unión Europea con un claro impacto a nivel local, así como las diversas redes y plataformas de ciudades que contribuyen, desde su especificidad, a la promoción de la paz y de los derechos humanos.

Cabe señalar también que la proyección de la realidad de un territorio, de su cultura, así como de la identidad de sus habitantes, con el objetivo de lograr un reconocimiento internacional, **refuerza el sentido de pertenencia y constituye un factor claro de cohesión social**. Los esfuerzos de internacionalización de los gobiernos locales también pueden tener un impacto positivo en la población en términos de aproximación a realidades de otros países, del reconocimiento mutuo y de la construcción de identidades compatibles a través de intercambios culturales y formativos, de la implicación en procesos de ámbito mundial como campañas de solidaridad así como de iniciativas dirigidas a potenciar la apropiación del proyecto de construcción europea entre la ciudadanía. Asimismo, existen ejemplos destacados en este ámbito como las estrategias seguidas por determinados territorios con una fuerte identidad, como puede ser el caso de Catalunya o Euskadi en España, que han logrado, mediante la proyección internacional, un reconocimiento a su realidad social, económica, cultural y política.

Si bien las posibilidades de progreso local que brinda la internacionalización del territorio también se pueden generar en un entorno más inmediato, el salto al espacio internacional permite que estas oportunidades se multipliquen y diversifiquen, adquiriendo un mayor valor añadido.

3. ¿Cómo proyectar un territorio en el ámbito internacional?

La participación de los gobiernos locales en la escena internacional puede ser diversa en cuanto a trayectoria, actores, priorida-

des, intensidad e instrumentos. No obstante, es posible apuntar una serie de premisas para una proyección exterior de los gobiernos locales eficaz y efectiva.

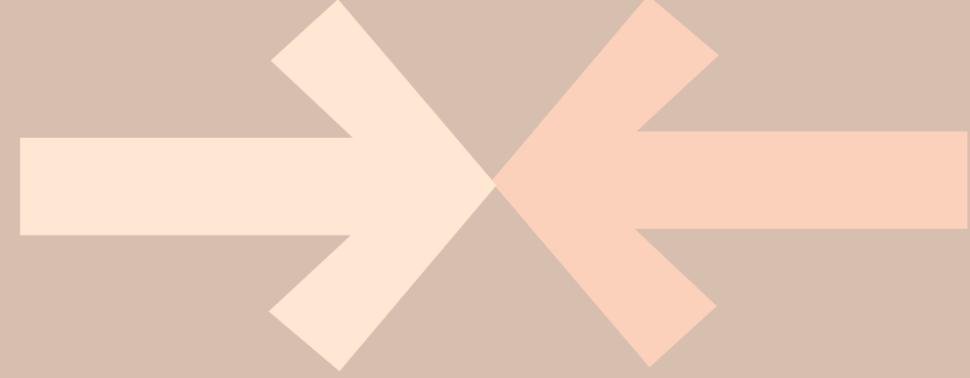
En primer lugar, es fundamental **asegurar un liderazgo fuerte del gobierno local** que apueste de forma clara y sin fisuras por impulsar una política activa de relaciones internacionales. Este liderazgo político debe ser capaz de sumar a las distintas fuerzas políticas con representación en el gobierno así como a los agentes del territorio en aras de generar los consensos necesarios para promover un verdadero proyecto de ciudad. El alcalde o presidente, como máxima representación del territorio, es quien mejor puede jugar este rol. A la vez, de acuerdo con el carácter multidimensional de la proyección exterior, desde este liderazgo se deben crear canales para asegurar que la estrategia de internacionalización se trabaje de manera transversal entre los distintos departamentos del gobierno implicados en actividades de carácter internacional con el objetivo de lograr la apropiación de unos objetivos comunes y un mayor impacto.

Es necesario también apuntar a la dimensión **estratégica** que debe tener la política de relaciones internacionales como política pública local para que ésta incida en el desarrollo de las prioridades del territorio. La elaboración de una estrategia de relaciones internacionales requiere una reflexión política previa sobre qué modelo de ciudad quiere ser proyectado a nivel internacional. Este proceso debe realizarse desde el liderazgo del gobierno local en concertación con los principales agentes del territorio, asegurando, de esta forma, que la estrategia sea representativa de las distintas realidades de la ciudad y logre el máximo apoyo por parte de sus agentes. Las orientaciones estratégicas deben identificar, en función de los objetivos y de la realidad del territorio, las **prioridades geográficas** de la acción exterior, que determinarán aquellas zonas en las que trazar alianzas y colaboraciones así como proyectar el territorio.

Asimismo, es particularmente importante que el gobierno local se dote de **mecanismos de seguimiento y de evaluación de su acción internacional** en aras de medir sus resultados e impacto y disponer de información contrastada que pueda ser objeto de sesiones abiertas de **rendición de cuentas**. El gobierno local también debe impulsar una **política de comunicación y sensibilización** transparente y permanente sobre las actividades de carácter internacional que realiza, particularmente importante en un contexto como el actual, marcado por una profunda crisis, en el que han surgido algunas voces críticas con la pertinencia que los gobiernos locales desempeñen una política propia de relaciones internacionales.

A la vez, la proyección exterior de los gobiernos locales implica el **reconocimiento de la pluralidad de actores que intervienen en el territorio** y, por consiguiente, la necesidad de prever mecanismos de coordinación para fomentar el intercambio de información y de recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con las iniciativas de internacionalización. Los gobiernos locales tienen en el conjunto de actores de su territorio un gran aliado en la estrategia de proyección exterior. El tejido empresarial, pero también las entidades de la sociedad civil y las instituciones de investigación y educación tienden a ser agentes en la búsqueda de nuevas oportunidades de progreso y cuentan, en muchos casos, con un bagaje considerable en el ámbito internacional que puede ser capitalizado por los gobiernos locales. En este sentido, resulta especialmente útil identificar cuáles son las actividades de carácter internacional en las que participan estos agentes, en qué espacios son más activos y cuáles son las principales áreas geográficas en las que tienen incidencia.

Cabe destacar también la importancia de poner en valor la propia **internacionalización de los residentes de las ciudades**, a través, por ejemplo, de la incorporación de una vertiente internacional en las distintas mesas de concertación que impulsan los gobiernos locales con la ciudadanía -de personas mayo-



res, de jóvenes, de población inmigrada, etc. -, como un espacio más en el que tejer de forma concertada la estrategia de internacionalización del territorio.

En paralelo a los esfuerzos de los gobiernos locales por actuar en la escena internacional como un actor vertebrado, es importante asegurar la **coordinación** entre la estrategia del gobierno local con la definida por otros niveles de gobierno. Así, en pro de una mayor eficacia, es necesario plantear la complementariedad con la agenda definida por el gobierno del Estado, la definida por el gobierno regional e incluso tratar de alinearse con la planteada por la Unión Europea, en el caso de los gobiernos locales europeos, o por otros organismos internacionales como las diferentes agencias de Naciones Unidas.

De igual manera, la **dimensión** a partir de la cual se aborda la internacionalización del territorio adquiere especial relevancia en el contexto actual de globalización y de escasez de recursos en el que ningún territorio, independientemente de su capacidad, puede gestionar la acción exterior de forma aislada. En este sentido, se observa una tendencia creciente de posicionamiento de los territorios en la escena internacional a nivel de agrupaciones de municipios, de grandes áreas metropolitanas e incluso de mega-regiones, poniendo especial énfasis en la necesidad de cooperar en el ámbito local para lograr mayor competitividad en el ámbito internacional.

Las **relaciones internacionales son el instrumento privilegiado** con el que cuentan los gobiernos locales para llevar a cabo una estrategia de proyección exterior. La internacionalización del territorio se puede desarrollar a través de una diversidad de iniciativas y vincula múltiples ámbitos como son los hermanamientos, la cooperación descentralizada, la participación en redes y plataformas transnacionales de ciudades y el desarrollo de proyectos bilaterales y multilaterales para acceder a fondos así como para fortalecer las capacidades locales en el marco, por ejemplo,

de programas impulsados por organismos supranacionales. Las relaciones internacionales pueden comprender también determinadas acciones de incidencia política a nivel internacional y la acogida de delegaciones, la organización de viajes de actores del territorio al exterior e incluso la celebración de foros y exposiciones de vocación internacional así como la creación y gestión de marcas territoriales.

Las **redes y las plataformas de ciudades y gobiernos locales** pueden constituir un punto de partida muy útil para la proyección de un territorio. Así, en Europa y en la mayoría de regiones del mundo, existen redes de diferentes tipologías que apoyan a los gobiernos locales ofreciendo espacios para la relación, el intercambio de experiencias y conocimiento así como para la incidencia política.

La **cooperación descentralizada**, en particular, juega un papel importante en este marco. La cooperación descentralizada, entendida como una relación de cooperación entre homólogos, sean o no simétricos, es generadora de relaciones a la vez que tiene una incidencia importante en la promoción de la cohesión social a nivel local, en tanto que es una vía para aprender y para incorporar experiencias de fuera en el ámbito local y viceversa. Este tipo de cooperación puede también resultar en la consecución de una posición estratégica, -sobre todo para las realidades municipales más pequeñas y medianas-, en la apertura de caminos que posibiliten nuevas relaciones así como en el fortalecimiento mutuo, tanto por el impacto negativo del no desarrollo como por la defensa de una visión política determinada.

Finalmente, un elemento importante a tener en cuenta es la **suficiencia de recursos adecuados** para operar en el ámbito internacional. Esto es especialmente relevante a nivel de los recursos humanos puesto que la gestión de una política de relaciones internacionales requiere de profesionales con unas capacidades y habilidades concretas. Es difícil que algunos gobiernos locales, especialmente los más peque-

ños, puedan disponer de dichos recursos; es por ello importante que se articulen con otros niveles de gobierno, en particular los que tienen asignadas competencias en el campo de la asistencia municipal, como las provincias en España, o con actores privados como las asociaciones de municipios, que pueden apoyarles en el desarrollo de su apuesta internacional.

4. Conclusiones: La internacionalización de los territorios como una exigencia en épocas de crisis

La crisis global que estamos viviendo tiene un fuerte impacto en el ámbito local. El reconocimiento de los gobiernos locales como actores públicos dotados de una fuerte legitimidad democrática que desempeñan un rol fundamental en los procesos de desarrollo, se ve enturbiado por la falta de recursos, que se ha agudizado en los últimos tiempos, lo que ha derivado en planteamientos simplistas que abogan por una recentralización, es decir, por volver a concentrar el poder en el gobierno central del Estado.

En este contexto, han aparecido diversas voces críticas con la actividad internacional de los gobiernos locales, incluida la cooperación descentralizada, atribuibles más bien al desconocimiento que a cualquier otra motivación. No obstante, es precisamente en estos momentos difíciles que dicha actividad debe ser considerada como una prioridad, como una exigencia vinculada al ejercicio de la más estricta responsabilidad.

Es ahora cuando los gobiernos locales y los operadores de los territorios deben abrirse al exterior, trazar alianzas, generar complicidades con otros territorios y actores, que sirvan para captar oportunidades y promocionar sus intereses legítimos, como una forma de actuar en el presente para preparar el futuro, con el objetivo último de garantizar la calidad de vida de la ciudadanía.

La toma de conciencia sobre las oportunidades de carácter económico, pero tam-

bién, social, cultural, ambiental o político que ofrece la escena internacional y la voluntad de querer actuar en ella para provocar que estas oportunidades tengan un impacto en el territorio, debe entenderse como un proceso natural de los gobiernos locales en un mundo en el que lo local y lo global están en permanente diálogo. La proyección exterior del territorio, por consiguiente, debe ser abordada como una oportunidad política y una posibilidad práctica para actuar en un mundo globalizado

En este punto es absolutamente fundamental que los gobiernos locales muestren su capacidad de liderar los territorios abriendo, para ello, espacios para la participación, la implicación y la complicidad de todos los actores que operan en los mismos y que pueden contribuir a su desarrollo aportando valor. En este sentido, debe ser el gobierno local, y no otros, quien defina la estrategia de internacionalización más adecuada para el territorio, planteando, de esta manera, una auténtica política pública local con todos sus ingredientes.

Asimismo, la acción exterior no debe ser exclusiva de las grandes ciudades, sino que debe formar parte de las agendas de todos los gobiernos locales independientemente del territorio que gobiernan: de la misma manera que en todos los territorios existen unas necesidades, en todos ellos es posible identificar potencialidades que deben ser valorizadas. En el caso concreto de los gobiernos locales con menores capacidades y recursos, existen diversas plataformas e iniciativas que tienen por vocación el apoyo a los gobiernos locales en el desarrollo de actividades de carácter internacional, como pueden ser gobiernos locales intermedios así como determinados programas, impulsados tanto por otras esferas de gobierno como por la misma Unión Europea o las agencias de las Naciones Unidas e incluso los Bancos Internacionales de Desarrollo. Resulta importante destacar la importancia de estas estructuras, puesto que representa un reconocimiento implícito al valor añadido de la acción exterior de los gobiernos locales y una forma de asegurar su continuidad.

La articulación de la gobernanza internacional multinivel: una cuestión no resuelta, ahora en crisis

Francesc Badia i Dalmaes*

Durante la segunda mitad del siglo XX, la gobernanza internacional, basada en las instituciones nacidas de los equilibrios de poder resultantes de la Segunda Guerra Mundial, pasó por distintas fases. Primero fue una restauración del sueño wilsoniano como reacción a las catastróficas consecuencias de la guerra total, con un primer impulso conjunto para la reconstrucción, sobre las ruinas del fascismo, de un orden mundial más justo, que declara la universalidad de los derechos humanos y el fin del orden colonial. Pero el resultado no fue la utópica unión pacífica de las naciones soberanas sino la división en bloques, en una Guerra Fría que duró cuatro décadas y que fue seguida por un breve periodo unipolar que corre paralelo a la revolución tecnológica de las comunicaciones y de la globalización acelerada. El siglo culmina con una gran crisis de

seguridad provocada por el terrorismo internacional que desencadena un conflicto asimétrico y, finalmente, una profunda crisis financiera que desemboca en una gran recesión económica (sobretudo occidental), abriendo un nuevo periodo de reconfiguración internacional en el que emerge un mundo multipolar, caracterizado por la rápida difusión del poder que ahora vivimos. En paralelo a estas grandes transformaciones, nacen y se afirman nuevos actores no estatales que abren espacios en las relaciones internacionales y contribuyen a reconfigurar la gobernanza mundial que ya no solo es multilateral sino también multinivel y multi-actor.

En este contexto, el desarrollo de la acción internacional por parte de los gobiernos regionales y locales se ha ido desplegando a partir de unos primeros her-

manamientos entre ciudades francesas y alemanas, como gestos de buena voluntad para la reconstrucción de un continente devastado por el enfrentamiento entre naciones. Entre esos acuerdos pioneros y las actuales grandes alianzas globales como la CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) o FOGAR (Foro Global de Asociaciones de Regiones) se ha recorrido un importante camino, si bien a las aspiraciones de estos actores a jugar un mayor papel en el sistema internacional no se ha correspondido con una evolución formal en la arquitectura de un sistema internacional que continúa siendo estado-céntrico. Con este debate aún muy abierto, la actual crisis económica y financiera, que atraviesan entre otros distintos Estados de la Unión Europea, no contribuye a que esta cuestión avance en la dirección deseada por los que buscan reafirmar el espacio multinivel de la gobernanza internacional.

El sistema vigente presenta limitaciones al desarrollo del papel internacional de estos actores locales, limitaciones que son estructurales y que a menudo no se han querido reconocer, ni tampoco aceptar, por parte de los actores nacionales e internacionales concurrentes. Ello ha generado una cierta fricción con los Estados, cuya resistencia a reconocer la pérdida de hegemonía y el fin de su monopolio sobre la acción exterior les genera aún cierta ansiedad. Esta tensión no facilita la apertura de nuevos espacios, la consolidación de los ya existentes, ni la estructuración de sus relaciones en el ámbito de las relaciones internacionales. Y ello a pesar del hecho irrefutable de que intervienen de manera cada vez más determinante en las relaciones internacionales contemporáneas, como bien ilustra la importante acción que llevan a cabo en el ámbito de la cooperación descentralizada pública o de las distintas diplomacias paralelas.

Por más que sobre esta materia se hayan ido celebrando multitud de foros, generando decenas de documentos y declaraciones, y consolidado redes de acción e incluso instituciones a nivel global que actúan como lobbies (véase CGLU o FOGAR, por no citar sino los mencionados más arriba), lo cierto es que muchos aspectos de su encaje en la gobernanza internacional están aún por definir. ¿Qué estatus conferir definitivamente a los gobiernos subestatales en el "concierto de las naciones"? ¿Cómo deben relacionarse con la Asamblea de las Naciones Unidas? ¿Cuáles son los espacios abiertos al desarrollo y cuáles los ámbitos de exclusividad? ¿Quién delimita el campo de juego? En cualquier caso, hay planteada una relación conflictiva y dinámica entre estos nuevos actores, cuyo pleno reconocimiento por parte del sistema internacional no acaba de emerger, mientras los viejos actores no acaban de ceder el paso.

La negociación de espacios de acción internacional, una cuestión abierta

Para resolver esta cuestión, y en función de las distintas legitimidades, cada quien debe delimitar claramente y reconocer su espacio. En primer lugar, y a pesar de que el margen de acción existe, y es relevante, los gobiernos subestatales constatan una vez más que el sistema político internacional continúa rigiéndose (y definiéndose) fundamentalmente por las relaciones entre Estados soberanos. En este sentido, el sistema internacional vigente, guste o no, sigue siendo westfaliano. El orden mundial aún depende en buena parte de lo que hacen y deciden Estados soberanos que, como se ha hecho una vez más evidente en las recientes crisis económica, política y de seguridad global, continúan participando más de la solución que del problema. En este sentido, nadie parece acordarse de que, en 2008-

*| Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB

2009, todo el mundo acusaba a la fórmula neoconservadora de “menos estado” y al enorme proceso de desregulación que desencadenó de ser la causa del desastre financiero. En cualquier caso, por más que se tenga acceso a los foros internacionales de la gobernanza y se participe activamente en el debate, es con los Estados con quien se debe negociar para conseguir la autonomía necesaria y el reconocimiento de los gobiernos locales como actores de pleno derecho en el concierto internacional. Y puesto que el Estado moderno hobbesiano va perdiendo sentido y se transforma en post-moderno con la globalización, este fenómeno acaba suponiendo, entre otras cosas, un espacio relacional mucho más fluido para todos y donde los actores sub-estatales ejercen su acción cada vez con mayor fuerza a pesar de que, en tiempos de crisis, puedan llegar a ser percibidos a veces más como factores de distorsión y de desorden que como contribuyentes netos a la buena gobernanza. Pero el hecho axiomático de que, en el plano gubernamental, hayan emergido definitivamente estos nuevos actores, sugiere que un orden mundial reconstituido, más democrático y eficiente, si se quiere legítimo, no podrá prescindir de ellos y deberá integrarlos en una arquitectura que será multinivel.

El experimento de la Unión Europea, con su superación de las viejas soberanías y la creación de un supra-estado, ha venido a proponer, en algunos aspectos, posibles respuestas a las nuevas necesidades de la gobernanza internacional, incluyendo cada vez más el rol del movimiento regional y local en su propia gobernanza interna. La cuestión de fondo que se plantea es, en cualquier caso, qué contribución a esta difícil gobernanza, más allá de la de la cooperación descentralizada, debería plantearse desde los niveles sub-estatales para que éstos puedan realmente diseñar

una política exterior a su nivel, esto es, una política que no fuese meramente posibilista o voluntarista sino legitimada por su capacidad de influir en la agenda y contribuir a una nueva arquitectura mundial desde una posición consolidada. Para que la gobernanza multinivel, tanto en el interior de los propios Estados como en el seno de las instituciones supra e internacionales, sea una realidad incontestable, esta cuestión debe ser resuelta.

Crisis, afirmación local y re-centralización

En cualquier caso, y en función de los distintos niveles de descentralización alcanzados, las autoridades locales ya ejercen autónomamente una serie de competencias que tienen una clara dimensión internacional. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones vinculadas al desarrollo económico local, a la gestión medioambiental o del transporte. En algunos Estados, además, las regiones han alcanzado niveles importantes de autogobierno en cuestiones como la educación, la sanidad, las obras públicas o la política industrial. Sin embargo, los gobiernos locales y regionales han reaccionado extrapolando sus competencias internas hacia una acción dirigida al ámbito internacional, ámbito que muchas veces les está explícitamente restringido por constituciones y ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales. La creatividad con la que los gobiernos sub-estatales han respondido a este reto ha sido notoria. Y ello es fruto de y responde a una doble dinámica política. Por un parte, la dinámica abierta de la globalización, que ha facilitado la creación de múltiples redes internacionales de gobiernos locales gracias al activismo creciente de los poderes locales en la esfera internacional, cosa que ha dado cada vez más visibilidad y presencia a estos gobiernos en los ámbitos donde se configura la gobernanza global -sobre

todo en determinadas agencias y programas del sistema de las Naciones Unidas, desde el PNUD o el PNUMA, hasta UN Habitat. Por otra parte, el ciudadano, en su calidad de “persona” ocupa cada vez más espacio en las relaciones internacionales complementando (y a veces en sustitución) al Estado que ha de adaptar su macro acción de gobierno a esta dimensión micro humana. En definitiva, es el ciudadano quien, con su voto, confiere legitimidad a sus distintos gobiernos para que actúen en su nombre. Por consiguiente, en el camino hacia una mejora de la gobernanza mundial, los gobiernos más próximos a la persona han ocupado una centralidad incuestionable. Sin un pacto con el mundo local, ámbito donde finalmente se dirimen las grandes cuestiones globales, desde el cambio climático hasta la salud, la educación o la generación de riqueza y de empleo, se verá muy disminuida no sólo la eficacia y la eficiencia, sino la legitimidad y hasta la calidad de la democracia.

Y es que el aumento de la autonomía local hace que los gobiernos locales y regionales, en el ejercicio legítimo de su responsabilidad, se proyecten en la esfera internacional en defensa de sus intereses económicos y políticos y en la promoción de transferencias e intercambios. Asumiendo los principios de solidaridad, son coherentes con el hecho de que, como administraciones más próximas al ciudadano, su acción resulta cada vez más esencial para conseguir un desarrollo local que se quiere efectivo, sostenible y participativo, un co-desarrollo, en definitiva, equilibrado y democrático, que integre la dimensión humana en su multiplicidad y traspase fronteras.

En cualquier caso, la necesidad de operar por parte de los gobiernos locales, en contextos fuertemente globalizados,

internacionalizados y regionalizados ha impulsado además la aparición de aquello que se ha venido a llamar paradiplomacia, lo cual implica asumir más tareas y encarar más problemas, sumando nuevas competencias a sus funciones tradicionales. Por una parte, la incorporación de la actividad internacional a la gestión del territorio exige la definición y el desarrollo de estrategias locales de internacionalización coherentes y coordinadas con los distintos niveles de la administración. Por otra parte, la actuación directa de los gobiernos subestatales en el sistema de cooperación internacional y su participación en redes, que se ha consolidado como el mecanismo de internacionalización más frecuentemente utilizado por estos actores, debe hacerse con el objetivo claro de mejorar el orden común, de manera coherente con el conjunto y buscando no la exclusividad sino la complementariedad y la eficacia.

A estas actuaciones, y complementando el poder duro de los Estados con el poder blando de las municipalidades, se suman la emergencia de espacios para la denominada “diplomacia de las ciudades”. Ésta ha abierto interesantes perspectivas de cooperación local en el ámbito de la resolución de conflictos a través de la mediación municipal mientras que, en la misma dirección, se han puesto en marcha estrategias de “diplomacia municipal”, entendida como un instrumento y mecanismo de relación y de trabajo de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales, con la finalidad de articular las políticas locales en una dimensión global.

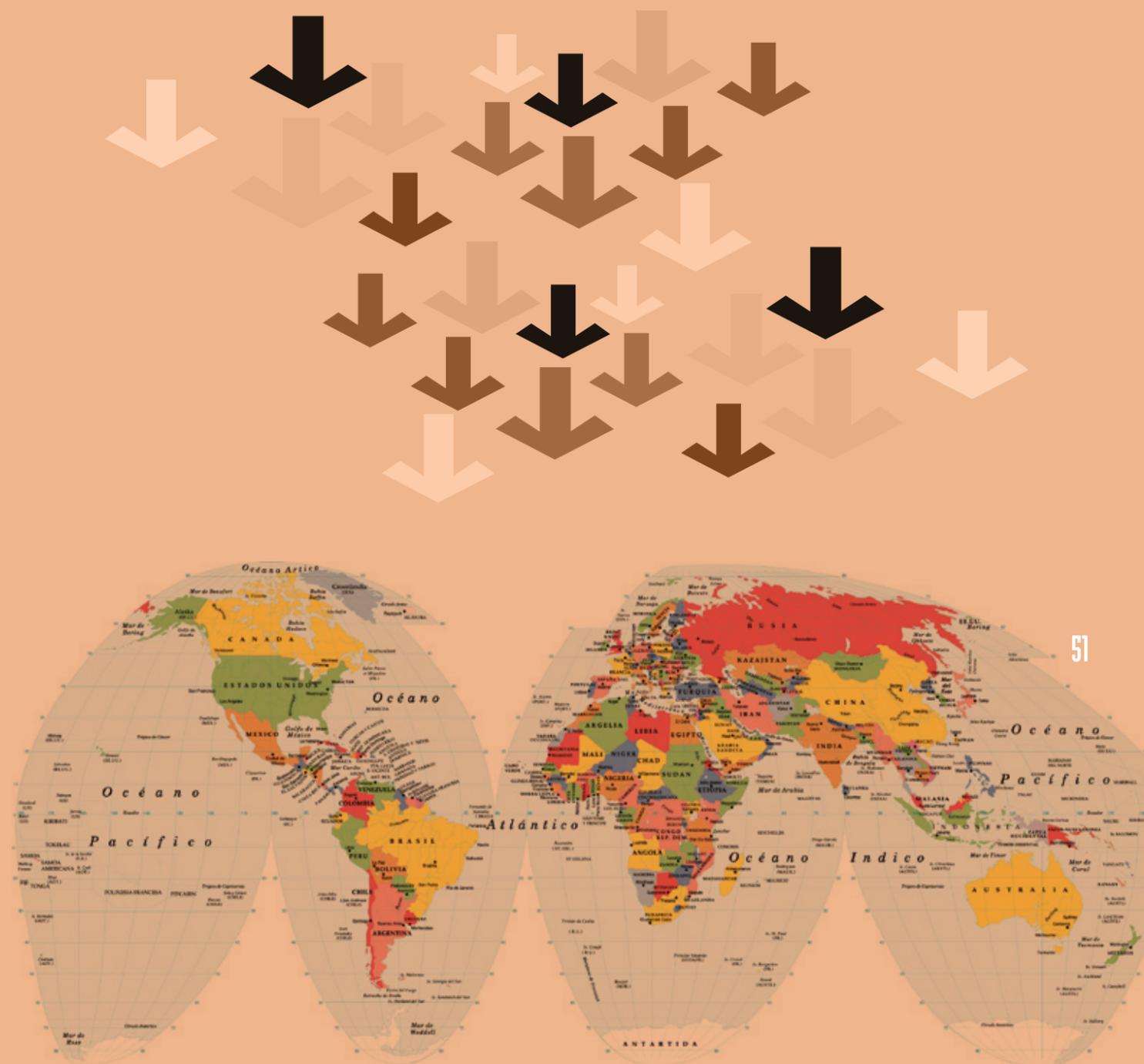
En el mundo del siglo XXI, el desarrollo económico y social depende cada vez más de factores externos que necesitan inscribirse en un entorno global, y viceversa, el factor local traduce e interpreta la problemática global, al hacerla real y tangible.

Es finalmente al lado de su casa donde el trabajador pierde su empleo, y la acción internacional de las autoridades locales debe defenderlo de ese y otros impactos a través de la articulación de políticas que van desde responder a valores como los de la solidaridad o la cohesión, hasta la necesidad de llevar a cabo acciones de lobby, buscar nuevas oportunidades, generar masa crítica para competir o, incluso, obtener visibilidad política, proyección exterior y diplomacia pública que vaya en beneficio del territorio y de sus habitantes. A partir de estas necesidades originadas como efecto local de la globalización, la cooperación de los gobiernos locales y regionales aporta también valor añadido a la necesidad técnica de intercambio y la comparación y transferencia de experiencias, o bien en temas de su estricta competencia donde su expertise es mayor, como en la gestión del territorio, de los servicios públicos, de las infraestructuras o del desarrollo local.

Pero a pesar de los muchos avances señalados, en la crisis actual de la construcción europea, cuyo dinamismo se había convertido en un caso de estudio interesante en la búsqueda de renovación del orden internacional, un orden que respondiera a la complejidad contemporánea y a las exigencias de una sociedad madura y vigilante, todo este debate cobra un nuevo sentido. Las tensiones, que en etapas de expansión y crecimiento se vieron canalizadas a través de la apertura de nuevos espacios que ubicaron a los distintos actores, se agudizan en cuanto la crisis económica y financiera, singularizada en la crisis del endeudamiento público, vacía las arcas de todos los niveles de gobierno. Los Estados entran entonces en lógicas de re-nacionalización y de re-centralización, que se muestran contrarias al rumbo de la historia reciente, tanto de la evolución de las relaciones intra-nacionales como

de la lógica de la gobernanza multinivel. Además, esta caída en la disponibilidad de recursos afecta directamente a múltiples ámbitos, desde las cajas de ahorro locales hasta la propia cooperación descentralizada, directa e indirecta, que, impulsada por las autoridades locales y regionales ha ocupado un importante espacio en las políticas nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo contribuyendo a la eficacia de la ayuda y a un desarrollo más integral y equilibrado. Pero ahora estas mismas autoridades se ven obligadas a atender antes a servicios básicos esenciales para sus ciudadanos que a la acción y a la solidaridad internacionales, que se ven relegadas a un segundo plano deshaciendo parte del camino andado y haciendo peligrar una arquitectura arduamente construida y que ha consumido demasiados recursos y energías como para abandonarla ahora.

En cualquier caso, esta crisis plantea también, a quien quiera verla, la oportunidad para reconocer interlocuciones, renegociar espacios y consolidar la asignación de competencias, ni que sea en nombre de los beneficios y ahorros que se desprenden efectivamente de las hoy imprescindibles economías de escala. Si alguna virtud debería tener esta profunda crisis es la de resituar largos debates, detectar las ineficiencias, poner a prueba la sostenibilidad de las acciones y obligar a los distintos actores a pactar un ámbito común para hacerle frente. La gobernanza internacional multinivel, que en algunas ocasiones en los últimos tiempos ha ido arastrando los pies, tiene ahora una prueba definitiva para demostrar que no es un invento retórico sino una solución viable para modular la difusión del poder en el nuevo orden internacional, aquél que deberá emerger de esta gran recesión, inesperada por todos.



[10] *Asociacionismo Municipal Mundial en el siglo XXI*

Josep Roig*

Agradezco al Observatorio de la Cooperación Descentralizada que me brinde la oportunidad de reflexionar sobre el tema de la acción internacional de las ciudades y el papel de CGLU. Es imposible hacer tal ejercicio sin recordar el camino recorrido para la construcción de un movimiento municipal internacional. Nuestros logros son el resultado de mucho trabajo hecho. También nuestras decepciones son mayores al ser parte de ese largo recorrido. Los retos a los que nos enfrentamos son, ni más ni menos, los mismos a los que se enfrenta todo el sistema internacional.

La acción internacional de las ciudades

En el siglo XXI el mundo se ha hecho cada vez más pequeño, cercano pero no por ello más homogéneo. La globalización no homogeniza necesariamente sino que nos interconecta.

CGLU es el espacio donde las ciudades, los gobiernos regionales y sus asociaciones se relacionan, donde la globalización del movimiento municipalista se materializa.

Las prioridades de nuestros miembros son diferentes según sus realidades. Algunos miembros quieren perfilarse con las innovaciones que han podido desarrollar. Otros justamente vienen a aprender y nuestro espacio es el lugar donde encuentran prácticas y socios.

El papel del asociacionismo municipal

El asociacionismo municipal internacional va a cumplir cien años. CGLU, tiene parte de sus raíces en los albores del siglo XX. Nos hemos constituido ahora en una red heterogénea, no sólo geográficamente sino en términos de tipos de miembros activos. Con ciudades de todos los tamaños, gobiernos regionales de diferentes continentes, asociaciones y federaciones de más de 140 países somos una red verdaderamente mundial y representativa.

CGLU está en este momento replanteándose cómo servir mejor a sus miembros en una época en que ellos acceden a información internacional a la misma velocidad que la Secretaría. En una época en que las ciudades y regiones son invitadas directamente a participar en agendas internacionales. Es esta una pregunta que las asociaciones nacionales de municipios, miembros de CGLU también se han de hacer en su propio país.

Representarnos: La razón de ser del asociacionismo, la representación legítima y organizada más allá de colores políticos e intereses particulares, sigue siendo un claro valor añadido identificado por los miembros. La pregunta que nos hacemos es, sin embargo, ante quién debemos hacer esta representación. Hasta ahora, nuestros esfuerzos se han centrado en gran medida en las Naciones

Unidas. Descubrimos, no obstante, que hay otras redes de gobernanza con las que tendremos que relacionarnos y donde el calado de nuestros mensajes puede llegar a ser de gran importancia; pensemos en las estructuras globales de la sociedad civil, en el sector privado, en las organizaciones de parlamentarios.

Fortalecernos: Otro de los papeles más clásicos del asociacionismo, el fortalecimiento de nuestros miembros, sigue siendo vigente. Las ciudades quieren seguir aprendiendo, quieren seguir formando redes de contactos internacionales y ser expuestas a experiencias nuevas, a innovación, a reflexiones conjuntas. Nuestro reto aquí es encontrar herramientas que se adapten a los nuevos tiempos. Instrumentos que nos permitan llegar a más miembros con menos medios. Probablemente también tenemos que saber ser capaces de cuestionar los papeles tradicionales sobre innovación. Estimular los intercambios en todas las direcciones.

Las redes de acción mundial

Podríamos identificar esta nueva etapa de CGLU con lo que algunos autores identifican como la labor de "Global Action Networks"¹, o en español como "redes mundiales de acción". Redes multisectoriales que abarcan las fronteras geográficas e institucionales con el fin de lograr un cambio sistémico.

El cambio sistémico puede tener relación con muchos temas, desde frenar el cambio climático, fomentar la transparencia, impulsar los derechos humanos, promocionar la democracia local o la igualdad.

CGLU ha de desarrollar su posición global y sus relaciones con diferentes actores para promocionar la democracia local a través de sistemas de descentralización adecuados, de gobiernos locales y regionales competentes, y con recursos que respondan a las necesidades de los ciudadanos.

La asociación será el espacio donde los miembros se encuentran. La asociación permitirá el acceso a diferentes fuentes de información y al intercambio de recursos producidos entre los miembros. CGLU será la nueva ágora donde se forman posiciones y opinión.

Los retos temáticos

Ante nosotros, grandes oportunidades para los gobiernos locales en el ámbito internacional: el debate sobre la política de sostenibilidad, la evaluación de los Objetivos del Milenio, la innovación y la actualización de la Agenda Hábitat.

También grandes retos contra los que debemos luchar: la recentralización como instrumento para paliar la crisis económica y financiera, la falta de recursos para garantizar servicios básicos a una población con menores ingresos, la creciente desigualdad y la exclusión.

Nuestra labor ha de ser: Transmitir la experiencia de los líderes locales a los debates internacionales; cuestionar los paradigmas de toma de decisión internacional y contribuir a repensar la gobernanza mundial y su transformación hacia un sistema en donde quepa el pensamiento más allá de los estados.

Son muchos los ejemplos que nos permiten ver cómo las soluciones locales y el cambio de mentalidad ciudad a ciudad, territorio a territorio, van haciendo mella en el mundo en su totalidad. Los barrios, los pueblos, las metrópolis y las regiones generan efectos dominó sin esperar las posiciones de los países.

Han sido las ciudades las que han recogido el reto de los científicos responsables del monitoreo del cambio climático y se han comprometido antes que las naciones a bajar sus huellas ambientales. Han sido los gobiernos locales los que han asumido el planteamiento que Internet es un Derecho Humano y buscan dar acceso a este servicio como lo hacen con el agua o la energía. Son las ciudades y los gobiernos regionales los que proponen que el desarrollo no solo se compone de lo económico y de lo ambiental, sino que también implica un respeto y promoción de la cultura. Son los gobiernos locales los que empiezan a reconocer el derecho a la ciudad como la expresión de los derechos humanos en el territorio en que habitan.

En definitiva, debemos recuperar los gobiernos locales como espacios de libertad y creatividad; espacios donde los ciudadanos encuentran oportunidades inesperadas y creativas hacia el futuro.

*] Secretario General de CGLU

1] Steve Waddell (2011), *Global Action Networks: Creating our future together*, Palgrave Macmillan.

Innovar para gobernar lo local, tema central de URBsociAL II

*Octavi de la Varga Mas**

Más de 500 personas procedentes de 150 ciudades de América Latina y Europa se dieron cita en Rosario (Provincia de Santa Fe, Argentina) entre el 21 y el 23 de septiembre de 2011 para participar en la segunda edición del foro de diálogo euro-latinoamericano sobre cohesión social y políticas públicas locales URBsociAL. La alta participación, el intercambio de experiencias y el intenso debate caracterizaron este encuentro, impulsado por la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III y que tuvo como lema central "Innovar para gobernar lo local".

Una dinámica metodología que avivó las discusiones de los talleres de trabajo, estructurados sobre la base de estudios de caso reales, y una Feria de Experiencias Locales de Cohesión Social que fomentó el intercambio entre actores locales fueron las grandes novedades del encuentro.

Si la primera edición de este foro - celebrada en Sitges (Barcelona) en 2010 - sirvió para lanzar los objetivos principales, la segunda se centró en el impulso de reflexiones y participativos debates sobre problemáticas concretas en un entorno complejo para articular una agenda común de acción local en materia de políticas pú-

blicas de cohesión social. El fruto de todos estos trabajos fue la Agenda Rosario 2011, una declaración con constataciones, recomendaciones y compromisos que recoge las aportaciones de los participantes en el encuentro.

"Esta edición ha ido en el sentido deseado, con discusiones sobre experiencias concretas (...) el camino recorrido refuerza la importancia de seguir cooperando", declaró Vittorio Tonutti, coordinador del sector socio-económico de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación de la Comisión Europea.

El encuentro, celebrado en el Salón Metropolitano de Rosario, estuvo organizado por la OCO y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe en su calidad de anfitrión. "Hay que trabajar para construir una sola sociedad, no sociedades a velocidades diferentes", subrayó Hermes Binner, gobernador de Santa Fe, en un multitudinario acto inaugural. Políticos de varios niveles de gobierno, funcionarios, académicos, sociedad civil, técnicos y expertos se dieron cita en URBsociAL para compartir reflexiones y abordar estrategias para afrontar los principales desafíos que tienen sobre la mesa los gobiernos locales de la región.

*| Director ejecutivo de la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III



Como destacó Joan Carles García Cañizares, diputado adjunto a la Presidencia de la Diputación de Barcelona (institución que lidera la OCO), el gran reto de los gobiernos locales en un contexto de crisis es “ser más proactivos” en la búsqueda “de estrategias innovadoras”.

Tres talleres, ocho experiencias

Y éste precisamente fue el objetivo principal de los talleres de trabajo celebrados en URBsociAL mediante la innovadora metodología de “world cafe”, que facilitó la participación, incentivó el intercambio de experiencias y buenas prácticas y alentó intensos debates en la búsqueda de soluciones locales a problemáticas compartidas. Los talleres de trabajo, que contaron con la participación de más de 240 personas, se dividieron en tres ejes temáticos y se estructuraron a partir de ocho estudios de caso reales presentados audiovisualmente que funcionaron como disparadores del debate.

Así, en el taller sobre Potencialidades del desarrollo local se debatió en mesas de trabajo sobre Generación de empleo (estudio de caso del Departamento Central de Paraguay, proyecto PACEF), Competitividad territorial (estudio de caso de la Provincia de San Juan, Argentina. Proyecto COCAP) y Ciudades innovadoras (estudio de caso de Medellín, Colombia). En el taller de Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible se trabajó sobre Diseño urbano integrador (estudio de caso de Quito, Ecuador. Proyecto INTEGRATION) y Movilidad urbana (estudio de caso de Curitiba, Brasil); y en el taller sobre Innovación institucional se abordó la Articulación de los actores del territorio (estudio de caso de Santa Fe, Argentina. Proyecto Innovación institucional en gobiernos intermedios), Mancomunidad y asociativismo local (estudio de caso del Área Metropolitana de San Salvador, El Salvador. Proyecto RESSOC) y Cooperación transfronteriza (estudio de caso de Calaco-

to y San Pedro de Quemes, Bolivia. Proyecto Fronteras Turísticas).

Agenda Rosario 2011

La batería de propuestas que surgió del trabajo de los talleres nutrió la Agenda Rosario 2011, que tanto en la fase preparatoria de URBsociAL como en la fase posterior estuvo abierta a comentarios y aportaciones. La Agenda Rosario 2011, hoja de ruta para la cohesión social local, parte de la Agenda Sitges 2010 y contiene recomendaciones- estructuradas a partir de las temáticas de los talleres - para impulsar fórmulas innovadoras de gestión a nivel local en el actual contexto de crisis económica-financiera.

“En este contexto de crisis, las ciudades y regiones se convierten en actores determinantes gracias a su capacidad de innovar y poner en marcha instrumentos capaces de sostener los pilares del sistema de bienestar, la generación de oportunidades y el fomento de capacidades”, sostiene el documento. “Es necesario impulsar agendas país que desarrollen estrategias nacionales que permitan una visión integral e incluyente, con perspectiva multinivel y la participación de todos los actores”, añade.

Desarrollo endógeno, participación ciudadana, articulación de actores, gobernanza multinivel, inclusión y eficiencia son los ejes de una Agenda que se difundirá entre los gobiernos locales de Europa y América Latina para promover su adhesión a través de las asociaciones y redes que los representan.

La otra gran novedad del encuentro de Rosario fue la Feria de Experiencias Locales de Cohesión Social, una iniciativa pionera en América Latina que fomentó el conocimiento mutuo y el intercambio entre distintos actores locales de la región. La Feria, que contó con 33 stands y se desarrolló en paralelo al resto de actividades de URBsociAL, permitió visibilizar las acciones de los 20 proyectos del Programa URB-AL III ejecutados en 74 territorios latinoamericanos y ayudó a empezar a vislumbrar sus primeros resultados.



Mesa territorial en sesión inaugural. Foto Juan Giovacchini

Agenda Rosario 2011: recomendaciones

Potencialidades del desarrollo local para la cohesión y el crecimiento inclusivo

- Revindicar el carácter esencialmente endógeno del desarrollo
- Construir una visión estratégica que combine desarrollo económico con cohesión social y territorial
- Incluir a todos los actores del territorio en el ciclo completo del desarrollo
- Apostar por la innovación en todos los ámbitos de actuación

Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible

- Integrar objetivos y elementos explícitos de cohesión social en el diseño de la ciudad y las regiones
- Generar una arquitectura institucional que permita la participación ciudadana
- Dotar a los gobiernos locales de instrumentos efectivos de seguimiento y evaluación
- Priorizar la mejora de la movilidad urbana e interurbana

Innovación institucional

- Diseñar y construir nuevas coaliciones entre municipios vecinos que incluyan espacios transfronterizos
- Formar consensos entre todos los actores del territorio
- Aumentar las capacidades institucionales y humanas para fortalecer liderazgos políticos
- Impulsar la proyección exterior de los gobiernos locales y regionales
- Consolidar la cooperación descentralizada como instrumento de fortalecimiento institucional

Puede consultar la Agenda Rosario íntegra en www.urb-al3.eu

Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local

Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-4)

El 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (HLF-4) se celebró del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2011 en Busán, Corea, concluyendo el proceso liderado por la OCDE/CAD sobre eficacia de la ayuda (EA) lanzado con las declaraciones de Roma (2003) y París (2005), y seguido por la Agenda de Acción de Accra (2008). Como tal, el Foro de Busán será un hito y punto de inflexión para la agenda global de EA.

Los objetivos principales del HLF-4 son evaluar los progresos globales para mejorar la calidad de la ayuda contrastándolos con los compromisos acordados, compartir experiencias con resultados exitosos, y acordar un documento final destinado a promover esfuerzos para hacer la ayuda más eficaz en reducir la pobreza y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La agenda de Busan tratará además los cambios fundamentales en el panorama de la cooperación al desarrollo, con el marcado crecimiento del número de actores de desarrollo así como las presiones sobre los niveles de ayuda al desarrollo derivados de la crisis económica internacional.

En términos de formato, el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda de la

OCDE/CAD informa que las opciones podrían incluir debates de alto nivel en paneles o mesas redondas, ya sea en plenaria o sesiones separadas. Habrá un espacio de conocimiento e innovación, el *Knowledge and Innovation Space* (similar al *Marketplace* del HLF-3), mostrando aspectos específicos en un ambiente al estilo exposición, posiblemente acompañado de mini-debates. También se organizarán eventos paralelos en el espacio Bexco, preparados y organizados bajo la responsabilidad de sus promotores.

Se esperan unos 1.500-2.000 participantes de 160 países representando Gobiernos (donantes OCDE CAD, donantes no CAD y economías emergentes, países en desarrollo); OSC (ONGs, sector privado, donantes privados); fondos y programas globales; parlamentarios y organizaciones multilaterales.

Proceso consultivo sobre eficacia de la ayuda a nivel local

En vistas al HLF-4, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del Grupo de Desarrollo de la Capacidad de la Dirección de Políticas de Desarrollo (CDG/BDP) y la Iniciativa ART, ha promovido una amplia consulta sobre la EA a nivel local, en colaboración con el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional

(FAMSI) – vicepresidencia de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), el Foro Global de Asociaciones de Regiones (FOGAR), el Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible (FELCOS Umbria), el Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (HEGOA), el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina de la Diputación de Barcelona, países como Colombia, España, Italia y Senegal, y con la participación activa de una amplia variedad de actores (ver anexo).

El objetivo de este proceso es aportar una reflexión y recolectar experiencias prácticas sobre el rol estratégico de los gobiernos locales y regionales y de los actores socio-económicos de los territorios en los procesos de gobernanza, en las estrategias de descentralización y desconcentración nacionales y para el logro de los ODM. También trata de valorizar la importancia de la complementariedad de actores en el terreno y de la coherencia local-nacional-internacional para lograr resultados de desarrollo.

Los principales momentos del proceso consultivo han tenido lugar en:

- Barcelona, España (octubre 2010), en una consulta co-organizada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, y el PNUD, donde se establecieron los fundamentos para la discusión sobre EA a nivel local;
- Bilbao, España (noviembre 2010), en una consulta co-organizada por HEGOA y el PNUD, donde se profundizó la discusión sobre EA a nivel local;

- Dakar, Senegal (febrero 2011), en una consulta co-organizada por el Gobierno de Senegal y el PNUD, en el marco del Foro Social Mundial, donde se incorporó la visión del sur;

- Medellín, Colombia (abril 2011), en una consulta co-organizada por el Gobierno de Colombia (Acción Social), la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) y el PNUD, donde se validaron los mensajes clave sobre EA a nivel local;

- Foligno, Italia (junio 2011) en una consulta co-organizada por FELCOS Umbria y el PNUD, que completó el ciclo de consulta adoptando los mensajes clave para el HLF-4.

Los participantes de estos eventos han compartido la reflexión propuesta, relacionándola constantemente a experiencias y resultados de terreno madurados en diferentes contextos geográficos, económicos, políticos culturales y religiosos, llegando a identificar y consensuar las conclusiones que se resumen en el presente documento. Éstas se ponen a disposición de la discusión en el HLF-4 y pretenden representar una referencia para la utilización de la herramienta de la cooperación que opera a nivel local en el panorama post-Busán.

Reflexiones generales

En todos los eventos, los participantes han coincidido en destacar la importancia del **rol activo de los gobiernos locales y regionales y actores sociales y económicos** para la profundización y democratización de la agenda de EA,¹ la aceleración del lo-

¹ Para una reflexión sobre la perspectiva e importancia de los gobiernos locales y regionales en la agenda de la EA, ver: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Documento de Orientación de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los Gobiernos Locales*, Barcelona, 2009; y Generalitat de Catalunya, *Documento de posicionamiento: la cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda*, Barcelona, 2009.

gro de los ODM, el refuerzo de los procesos de desarrollo humano sostenible, el diseño e implementación de políticas de descentralización, y para promover una gobernanza local y democrática,² como demuestran, entre otras, la experiencias de Nariño y Medellín en Colombia y de Azuay en Ecuador.

Casos como los de Ecuador y Marruecos han ilustrado el esfuerzo de ministerios, administraciones locales y sociedad civil para lograr la **articulación de procesos territoriales con políticas y estrategias nacionales**. Éste es uno de los retos más importantes para los procesos de descentralización y desconcentración en marcha en los países y para la cooperación internacional sobre cómo mejor acompañarlos. Para abordar este reto, el diseño y puesta en marcha de marcos e instrumentos que refuercen la articulación operativa y programática entre los distintos niveles de acción (local, intermedio y nacional) ha resultado ser muy oportuno.

La necesidad de **articular mejor la acción de la diversidad de actores a nivel local** para maximizar el impacto conjunto en el desarrollo también ha aparecido como una prioridad. Para ello, se requiere de articulación no solo entre los actores involucrados en procesos de desarrollo local, sino también entre los distintos niveles de acción de desarrollo (local, nacional, global), que son interdependientes. Varios ejemplos prácticos han demostrado como los organismos multilaterales pueden acompañar los países interesados en la creación o fortalecimiento de marcos e instrumentos para reforzar la coherencia local-nacional y la complementariedad entre los múltiples actores que operan a nivel local.³

Los participantes de los debates han subrayado que, en consecuencia, para ser

más eficientes, las iniciativas de cooperación internacional que operan a nivel local **deberían responder a la demanda organizada de los territorios** e inscribir su acción en marcos de articulación multinivel, alineándose con los instrumentos de las políticas de desconcentración/descentralización como son los planes de desarrollo municipales, provinciales y regionales. Esta demanda organizada de los territorios y los planes de desarrollo locales deberían demostrar haber sido formulados de forma integral y con la más amplia participación de los actores sociales y económicos de los territorios, incluyendo los grupos tradicionalmente marginalizados.

EI Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, y experiencias como las ciudades de Belo Horizonte (Brasil) y Rosario (Argentina), han subrayado el rol crucial de los **gobiernos locales en liderar el diseño y gestión de políticas públicas locales de cooperación** inscritas dentro de procesos de planificación estratégicos de largo alcance y como parte de una estrategia de desarrollo local, con la cooperación internacional puesta directamente al servicio de las políticas de desarrollo de los gobiernos locales y del bienestar de los ciudadanos.

Varias experiencias han demostrado **el potencial estratégico de la cooperación descentralizada** para enriquecer la calidad de los procesos de desarrollo, a través de la activa relación entre territorios alrededor de temas de interés común como son, entre otros, la migración, la salud, el empleo, la seguridad humana, los derechos ciudadanos, la igualdad de género, el medio ambiente y el cambio climático. Para gestionar y responder

mejor a tales temáticas de interés común, los ciudadanos del Norte y del Sur están crecientemente involucrados en un diálogo estructurado y sostenible, un **“diálogo entre territorios”**, que puede ser muy efectivo para abordar, a partir de lo local, situaciones complejas y sensibles, contribuyendo colectivamente a sus respectivos procesos de gobernanza y desarrollo humano local. En este sentido, la experiencia de la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), la región Toscana y la red “Enti Locali per la Pace” en Líbano ha sido muy significativa.

Como subrayado por la ciudad de Dakar y por redes de cooperación descentralizada como FAMSÍ y FELCOS, el potencial de la cooperación descentralizada puede encontrar en los **marcos de gobernanza multinivel** la oportunidad de intercambio de innovaciones técnicas, tecnológicas, organizativas y gerenciales entre territorios del Sur y del Norte, incluyendo la cooperación Sur-Sur y triangular, como en el caso del Estado de Paraná de Brasil con la República Dominicana y El Salvador.

En términos más específicos, los participantes de los tres eventos han identificado una serie de desafíos y oportunidades que deberían ser abordados en los debates globales sobre EA y en la ingeniería de los programas de cooperación post-Busan. En particular:

Desafíos

1| Asumir nuevas referencias de la EA, como el valorizar el rol estratégico de la cooperación descentralizada entendida, no como una fuente adicional de recursos económicos, sino como una estrategia de democratización, una forma innovadora y pragmática de movilización para el desarrollo

humano y de diálogo permanente entre territorios.

2| Abandonar la originaria lógica de donante-beneficiario asentada en el proyecto para asumir un paradigma basado en asociaciones horizontales duraderas y sostenibles entre territorios, asentadas en la equidad, la confianza, los intereses comunes y las relaciones a medio y largo plazo.

3| La participación activa e inclusiva de las comunidades debe estar asociada, en el diseño de los programas de cooperación, a la concreta posibilidad de programar los recursos disponibles en el terreno, en base a las prioridades identificadas en el marco de los planes de desarrollo locales.

4| Evitar multiplicar el número de proyectos para cada una de las prioridades de los territorios, buscando que el creciente número de actores de cooperación que operan en lo local respondan a un común diagnóstico integral vinculado a las políticas públicas y propuesto por los territorios. Esto reduce tanto el riesgo de fragmentación como el coste de la ayuda.

5| Favorecer marcos de articulación en el terreno para una mejor armonización de los diferentes actores de cooperación internacional que, frente a objetivos comunes, operan con calendarios, enfoques técnicos, formatos administrativos y criterios de evaluación diferentes.⁴

6| Reforzar las capacidades de los diferentes actores locales y nacionales para organizar la demanda integral y no sectorial de los territorios frente a la oferta de la cooperación internacional.

7| Pasar de declaraciones de voluntad a metas e indicadores específicos, con la utilización de instrumentos que incidan en la medición del impacto en términos de desarrollo humano.

² | Para una reflexión sobre la agenda de EA en relación a la descentralización y gobernanza local ver: “To Enhance Aid Effectiveness: Specific Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonisation on Local Governance and Decentralisation that will apply to specific country contexts”, Informal Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralisation (DPWG-LGD), adoptado el 17 de diciembre de 2009.

³ | Para ejemplos de tales marcos, ver: “ART 4 Años 10 Resultados: Avances, Retos y Perspectivas” – ART PNUD, Sevilla, 2009.

⁴ | La Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Bocconi de Milán y la Iniciativa ART de PNUD han desarrollado el Instrumento para la Medición del Valor Añadido de la Complementariedad de Actores en el Terreno, actualmente implementado en Marruecos y Ecuador.

Oportunidades

8 | El enfoque territorial para implementar mejor los principios de EA y contribuir al logro de los ODM desde el nivel local.

9 | La apropiación inclusiva de los procesos de desarrollo, asegurando la participación activa de gobiernos locales/regionales y sociedad civil en el debate y ciclo de desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur.

10 | La articulación entre las dimensiones local-nacional-internacional a través de la gobernanza multinivel (multilaterales, cooperación bilateral, cooperación descentralizada parlamentos, ONG, fundaciones, sector privado, comunidades migrantes, academia).

11 | Definir y implementar nuevos instrumentos financieros dirigidos a las administraciones locales y regionales para gestionar localmente fondos de origen nacional o de cooperación internacional en apoyo a los planes de desarrollo local y regional.

12 | Reforzar los sistemas de rendición de cuentas (domésticos y mutua) aprovechando la proximidad de los marcos territoriales a la ciudadanía para construir confianza, facilitar la participación en la toma de decisiones, la evaluación del rendimiento en base a los resultados y la devolución de resultados a la ciudadanía.

13 | Compartir modelos organizativos de cooperación descentralizada de base territorial para una mayor armonización y eficacia de las acciones de cooperación.

14 | Sensibilizar, a través de las lecciones aprendidas en prácticas específicas de terreno, sobre el valor agregado de la complementariedad entre redes de cooperación descentralizada y el marco multilateral para reforzar los procesos de desarrollo territorial y para afrontar los retos planteados por la preservación y el acceso equitativo a los bienes públicos globales.

15 | Promover el intercambio de conocimiento y el aprendizaje mutuo a través de la asociación habilitante en el territorio y entre

territorios, presente en formas distintas de cooperación Sur-Sur, Norte-Sur, Norte-Norte y triangular, y facilitar la capitalización, puesta en red y replicación adaptada a las especificidades de cada contexto de buenas prácticas a nivel local.

Reflexiones finales

El presente documento sintetiza los principales elementos surgidos del debate entre actores diversos provenientes de contextos variados, ofreciendo orientaciones para imaginar el diseño de los programas de cooperación post-Busan. Las discusiones han manifestado que, si bien es cierto que la profundización de la agenda de EA requiere de esfuerzos adicionales, sí existen experiencias y prácticas que demuestran que es posible realizar avances en términos del rol activo de los gobiernos locales y regionales, la complementariedad y sistemática articulación entre diferentes actores y niveles de acción para el desarrollo en apoyo a procesos de desarrollo del territorio y para una mejor calidad de los procesos de descentralización y desconcentración.

Las varias experiencias han ilustrado como la multiplicidad de actores de cooperación para el desarrollo y la diversidad de puntos de vista puede conducir a la fragmentación, pero también a la sinfonía, requiriendo coherencia política y articulación multinivel para beneficiarse de tal diversidad. La interacción entre el marco multilateral, los gobiernos nacionales y locales, y las redes de cooperación descentralizada puede mejor abordar los procesos de desarrollo de medio y largo plazo y hacer de la cooperación al desarrollo una herramienta más eficaz para lograr los ODM y un desarrollo humano sostenible. Es fundamental entonces posicionar la importancia de la coherencia entre la dimensión local, nacional y global del desarrollo en el debate para Busán y en la ingeniería de los programas de cooperación post-Busán.

Anexo

Co-organizadores del proceso consultivo

- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín, ACI
- Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible, FELCOS Umbria
- Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, FAMSI - Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU
- Foro Global de Asociaciones de Regiones, FOGAR
- Gobierno de Colombia – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Gobierno de Senegal
- Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, HEGOA
- Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, OCD
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Participantes en el proceso consultivo

- Action Research for Co-Development, ARCO Italia
- Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) – Embajada Senegal
- Agencia de Desarrollo Económico Local de Ruhuna (RUEDA), Sri Lanka
- Agencia de Cooperación e Inversión, ACI Medellín
- Agencia de Cooperación de los Entes Locales, ACEL Italia
- Agencia Regional de Desarrollo de Diourbel, Senegal
- Agencia Sanitaria, Región de Toscana (ASL 8), Italia
- Agencia Senegalesa de apoyo a la descentralización y a las iniciativas ciudadanas (ASADIC), Senegal
- Arco Latino
- Asociación para la Cooperación Internacional de Lodi, (ALCI), Italia
- Asociación de Agencias para la Democracia a nivel local ALDA, Veneto, Italia
- Asociación Carretera Central (ARCI), Italia
- Asociación de Mujeres de África Occidental (AFAO) Senegal
- Asociación de Municipios Ecuatorianos
- Asociación Nacional de Colectividades Locales de Marruecos (ANCLM)
- Asociación Nacional de Comunidades Italianas (ANCI)
- Asociación Patólogos sin Fronteras, Italia
- Buró de Apoyo a la Cooperación Canadiense (BACDI), Senegal
- Caja de Compensación Familiar de Fenalco (COMFENALCO), Colombia
- Cámara de Comercio, Industria, Artesanía y Agricultura (CCIAA), Italia
- Campaña Milenio ONU
- Casa del Pueblo, Asociación de ONGs Piamonte, Italia
- Centro de Capacitación en Prevención y Atención de Desastres de la Cruz Roja - CEPAD, Colombia
- Centro de Pensamiento Estratégico Internacional, CEPEI, Colombia
- Comisión de Desarrollo Parlamento Europeo
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

- Comité Italiano Ciudades Unidas (CICU) CGLU
- Comuna Rural de Arbaoua, Marruecos
- Comuna Urbana de Chefchaouen, Marruecos
- Confederación Italiana de Agricultores (CIA Umbria)
- Consejo para el Desarrollo e Integración del Sur - CODESUL, Brasil
- Consejo Municipal de Maputo, Mozambique
- Consejo Municipal de Nador, Marruecos
- Consejo Regional de Louga, Senegal
- Consejo Regional de la Región Oriental, Marruecos
- Consejo Regional de Tanger-Tétouan, Marruecos
- Consejo de Zinguinchor, Senegal
- Cooperación Internacional Sur Sur, ONG (CISS), Italia
- Coordinación de Comunas para la Paz (CO.CO.PA), Provincia de Turín, Italia
- Diputación de Barcelona, España
- Entes Locales para la Paz, Italia
- Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT) Colombia
- EPM, Colombia
- Escuela Virtual PNUD
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Federación Nacional de Departamentos, Colombia
- Fondo de Autoridades Locales para la Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Humano Sostenible (FELCOS Umbria), Italia
- Fondo Provincial Milanés para la cooperación Internacional (FPMCI), Italia
- Foro de Apicultura del Mediterráneo
- Fundación Alternativas
- Fundación Europea para la Cooperación Norte- Sur (FECONS)
- Fundación Restrepo Barco, Colombia
- Fundación Water Right, Italia
- GIZ, Alemania
- Gobernación de Caldas, Colombia
- Gobernación del Cesar, Colombia
- Gobernación de Cundinamarca, Colombia
- Gobernación de Nariño, Colombia
- Gobernación del Quindío, Colombia
- Gobernación del Tolima, Colombia
- Gobierno de Andalucía, España
- Gobierno Autónomo de Oruro, Bolivia
- Gobierno de Bolivia, Ministerio para la Planificación del Desarrollo
- Gobierno de Cataluña, España
- Gobierno de la Ciudad de México
- Gobierno de Colombia – Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
- Gobierno de Ecuador
- Gobierno de El Salvador
- Gobierno de España – Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID
- Gobierno de España – Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP
- Gobierno del Estado de Río de Janeiro, Brasil
- Gobierno de las Islas Baleares, España
- Gobierno de Italia, Ministerio Asuntos Exteriores (DGCS)
- Gobierno de Indonesia, Dirección para la Autonomía Regional, Agencia Nacional para la Planificación
- Gobierno de Mauritania
- Gobierno de Mozambique
- Gobierno Provincial de Esmeraldas, Ecuador
- Gobierno de Senegal
- Gobierno de Sri Lanka, Ministerio Provincial de Desarrollo Económico
- Gobierno Provincia de Aousserd, Marruecos

- G.T-FASS- COLOBANE, Senegal
- Gobierno de Valencia, España
- Gobierno Vasco, España
- Grupo de Investigación y Acción (GRAPAD), Benín
- Intendencia Municipal de Rosario, Argentina
- Instituto de Investigación Económica y Social de Apulia (IPRES), Italia
- Instituto Merloni, Italia
- Instituto Nacional de Planificación Urbana (INU Umbria), Italia
- Instituto Tecnológico Metropolitano - ITM, Colombia
- Intendencia de Colonia, Uruguay
- Lux-Development - Senegal
- MedCités
- Municipio de Barcelona, España
- Municipio de Belo Horizonte, Brasil
- Municipio de Boghé, Mauritania
- Municipio de Bogotá, Colombia
- Municipio de Bolonia, Italia
- Municipio de Buenos Aires, Argentina
- Municipio de Caldon, Colombia
- Municipio de Casablanca, Marruecos
- Municipio de Florencia, Italia
- Municipio de Foligno, Italia
- Municipio de Haret Hreik, Líbano
- Municipio de Medellín, Colombia
- Municipio de Morón, Argentina
- Municipio de Temara, Marruecos
- Municipio de Pasto, Colombia
- Municipio de Siena, Italia
- Municipio de Espoleto, Italia
- Municipio de Terni, Italia
- Nuevo Horizonte, Senegal
- Observatorio Interregional para la Cooperación al Desarrollo (OICS), Italia
- Oficina de Coordinación y Orientación, OCO URBAL III Oficina Regional Bogotá
- Oficina de la Memoria (APS), Italia
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo, OCDE
- OXFAM Italia
- Partenariado para Política y Responsabilidad Efectiva (PEPA), Senegal
- Plataforma de Actores de la Sociedad Civil de Benín (PASCiB)
- Prefectura Municipal de Lauro de Freitas, Brasil
- Programa de Apoyo a la Política Sectorial Microfinanza (PALPS), Senegal
- Programa Enlaza Mundos, Colombia
- Provincia de Florencia, Italia
- Provincia de Perugia, Italia
- Provincia de Pesaro y Urbino, Italia
- Provincia de Sassari, Italia
- Provincia de Terni, Italia
- Provincia de Turín, Italia
- Poliedra Proyectos en Partenariado (P3) Italia
- Región de Apulia, Italia
- Región de Puglia, Italia
- Región de Umbria, Italia
- Región PACA – (Provenza-Alpes-Costa Azul)
- Social Watch, Benín
- Grupo de Tarea en Cooperación Sur-Sur (TT-SSC)
- Unión de Asociaciones de Electos Locales, Senegal
- Unión Municipalidades Dunning, Líbano
- Universidad de Antioquia, Colombia
- Universidad Autónoma de Barcelona
- Universidad Bocconi de Milán, Italia
- Universidad de Bolonia, Italia
- Universidad Complutense de Madrid, ICEI
- Universidad de Dakar, Senegal
- Universidad de Florencia, Italia
- Universidad Mohamed 1° de Oujda, Marruecos
- Università Orientale di Napoli, Italia
- Universidad de Perugia, Italia
- Universidad de Pisa, Italia

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones

Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio {SEC(2011) 1172 final} {SEC(2011) 1173 final}

ÍNDICE

1. Reducción de la pobreza en un mundo en rápido cambio.....	3
2. Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza ...	5
3. Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano.....	7
3.1. Protección social, salud, educación y empleo.....	8
3.2. Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales	8
3.3. Agricultura sostenible y energía.....	9
4. Asociaciones de desarrollo diferenciadas	10
5. Acción coordinada de la UE	11
6. Mejora de la coherencia entre las políticas de la UE	12
7. Apoyo al Programa para el Cambio	13

1. Reducción de la pobreza en un mundo en rápido cambio

En un momento decisivo (nuevos retos mundiales, poco tiempo para que se cumpla el plazo de 2015 en que deberían haberse alcanzado los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en medio de los preparativos para el próximo Marco Financiero Plurianual, MFP), la UE debe elegir la adecuada combinación de políticas, instrumentos y recursos necesarios para ser eficaz y eficiente en la lucha contra la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible. La Comisión propone un Programa para el Cambio con el fin de reforzar la solidaridad de Europa con los países en desarrollo del mundo en esta lucha.

Tal como estipula el Tratado de Lisboa, el apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo para erradicar la pobreza es el objetivo primero de la política de desarrollo y una prioridad de la acción exterior de la UE, para coadyuvar a lograr el objetivo perseguido por la UE de que el mundo sea estable y próspero. La política de desarrollo también contribuye a abordar otros retos globales y a la Estrategia 2020 de la UE.

La UE ya ha hecho mucho para ayudar a reducir la pobreza y, en particular, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pese a ello, en muchas partes del mundo aún persiste una

acuciante situación de pobreza. Una serie de **conmociones mundiales** ha hecho más vulnerables a muchos países en desarrollo. Como la población del mundo sigue aumentando, son necesarias más medidas para hacer frente a retos mundiales como la prevención de conflictos, la seguridad, la protección del medio ambiente, el cambio climático, y las migraciones o para que todos puedan disponer de seguridad alimentaria, acceso al agua y el saneamiento y seguridad energética.

Entretanto, los movimientos populares en África del Norte y Oriente Medio han puesto de relieve que un buen avance de los ODM es esencial, pero no suficiente. Esto lleva a dos conclusiones: primera, que **los objetivos de desarrollo, democracia, derechos humanos, buena gobernanza y seguridad se hallan entrelazados**; segunda, que **es fundamental que las sociedades ofrezca un futuro a los jóvenes**.

La política de desarrollo de la UE debe tener en cuenta las crecientes divergencias entre países en desarrollo. Recientemente, **varios países socios han pasado a ser donantes, mientras que otros son cada vez más frágiles**. La UE debe explorar nuevas formas de trabajar con ellos y de promover unos planes internacionales de desarrollo más integradores.

También hay margen para que la UE colabore más con **el sector privado, las fundaciones, la sociedad civil y las autoridades locales y regionales**, pues el papel de estas instancias en el desarrollo está aumentando.

En la UE, **el Tratado de Lisboa ha consolidado la política de desarrollo en el marco de la acción exterior de la UE**.

La creación del cargo de Vicepresidente y Alto Representante, asistido por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), ofrece nuevas oportunidades de cara a una cooperación al desarrollo más eficaz y de elaboración de políticas más concertadas.

La UE no es simplemente el 28º donante europeo. La Comisión no solo ejecuta el 20 % del esfuerzo colectivo de ayuda de la UE, sino que también actúa como coordinadora, gestora y responsable de políticas. La UE es un socio económico y comercial, y su diálogo político y su política de seguridad y muchas otras (desde el comercio, la agricultura y la pesca al medio ambiente, el clima, la energía y las migraciones) tienen un fuerte impacto en los países en desarrollo. La UE debe **traducir este polifacético papel en diferentes combinaciones de políticas adaptadas a cada país socio**. Para ser plenamente efectiva, la UE y sus Estados miembros deben hablar y actuar con una sola voz con el fin de lograr mejores resultados y de mejorar la visibilidad de la UE.

Estos tiempos de dificultades económicas y presupuestarias hacen aún más crítico **garantizar que la ayuda se emplee eficazmente, logrando los mejores resultados posibles, y que se utilice para movilizar una mayor financiación para el desarrollo**.

Teniendo en cuenta este nuevo contexto, en 2010 la Comisión puso en marcha una consulta sobre la política de desarrollo de la UE¹ que confirmó la pertinencia del actual marco político, aunque coincidió en la necesidad de aumentar el impacto.

Se precisan cambios en varios frentes. En particular, la UE debe intentar centrar su

1 | COM (2010) 629 http://ec.europa.eu/europeaid/cómo/public-consultations/5241_en.htm

oferta en países socios en donde pueda tener mayor repercusión y debería concentrar su cooperación al desarrollo en apoyo de:

– **los derechos humanos, la democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza;**

– **un crecimiento integrador y sostenible en aras del desarrollo humano.**

Para garantizar un buen uso de los fondos, ello debería ir acompañado de:

– **colaboraciones diferenciadas en materia de desarrollo;**

– **una acción coordinada de la UE;**

– **una mejor coherencia entre las políticas de la UE.**

La Comisión propone un Programa para el Cambio que supondría:

- dedicar un mayor porcentaje de los programas de la UE destinados a cooperación con países y cooperación regional a las prioridades políticas enumeradas en los puntos 2 y 3;

- concentrar las actividades de la UE en cada país en un máximo de tres sectores;

- incrementar el volumen y el porcentaje de la ayuda de la UE a los países más necesitados donde la UE pueda tener un impacto real, incluidos los Estados frágiles;

- dar mayor importancia a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno al determinar la combinación de instrumentos y modalidades de ayuda a cada país;

- proseguir el apoyo a la integración social y el desarrollo humano, dedicándoles, como mínimo, el 20 % de la ayuda de la UE;

- dedicar una mayor atención a invertir para impulsar un crecimiento económico integrador y sostenible, sentando las bases de los esfuerzos para reducir la pobreza;

- canalizar una mayor proporción de la ayuda de la UE a través de instrumentos financieros innovadores, tales como sistemas que permitan combinar subvenciones y préstamos;

- hacer hincapié en reducir la exposición de los países en desarrollo a conmociones mundiales como el cambio climático, la degradación de los recursos y los ecosistemas, y los crecientes y volátiles precios de la energía y de los productos agrícolas, mediante la concentración de la inversión en la agricultura sostenible y la energía;

- hacer frente a los retos de la seguridad, la fragilidad y la transición;

- ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la UE y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los socios, con una división sectorial del trabajo;

- contar con un marco común para comunicar los resultados de la UE;

- mejorar la coherencia de la política de desarrollo, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

El **Programa para el Cambio** propuesto no pretende reescribir las principales orientaciones políticas y **no supondrá un debilitamiento del objetivo de la UE de**

eliminar la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible, tal y como figura en el Consenso europeo sobre el desarrollo². Los compromisos de la UE sobre la financiación del desarrollo, el logro de los ODM y la eficacia de la ayuda siguen siendo tan firmes como sus ambiciones como líder político y donante clave.

Las estrategias de desarrollo dirigidas por el país socio seguirán enmarcando la cooperación al desarrollo de la UE en línea con los principios de **asunción y asociación**. La UE pretende lograr un **mayor compromiso recíproco** con los países socios, incluida la responsabilidad mutua por los resultados. El **diálogo a escala nacional en un marco de coordinación de donantes** debe determinar exactamente dónde y cómo intervendrá la UE. Asimismo, se buscará una colaboración más eficaz en el marco del sistema multilateral.

2. Derechos humanos, democracia y otros elementos clave de la buena gobernanza

La buena gobernanza, en sus acepciones política, económica, social y medioambiental, es vital para un desarrollo integrador y sostenible. El apoyo de la UE a la gobernanza debería tener más relevancia en todas las cooperaciones, en particular mediante incentivos para reformas orientadas hacia los resultados y una atención especial a los compromisos de los socios en pro de **los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho** y de respuesta a las demandas y necesidades de los pueblos.

Como los progresos a largo plazo solo pueden ser el resultado de fuerzas internas, se recurrirá a un enfoque centrado en un diálogo político con todos los intervinientes. **La combinación y el nivel de la ayuda depen-**

derán de la situación del país, incluida su capacidad para llevar a cabo las reformas.

La ayuda a la gobernanza podrá adoptar la forma de programas o intervenciones basadas en proyectos de apoyo a los intervinientes y a procesos a escala local, nacional y sectorial. **El apoyo presupuestario general de la UE debe estar ligado a la situación de gobernanza y diálogo político con el país socio**, en coordinación con los Estados miembros³.

En caso de que un país relajase su compromiso para con los derechos humanos y la democracia, la UE debería reforzar su cooperación con **intervenientes no estatales y autoridades locales** y utilizar formas de ayuda que presten a los pobres el apoyo que necesitan. Al mismo tiempo, la UE debería mantener el diálogo con los Gobiernos y los intervinientes no estatales. En algunos casos, estarán justificadas unas **condiciones más estrictas**.

El hincapié en los resultados y la responsabilidad mutua no significa que la UE descuide las **situaciones de fragilidad** en las que el impacto es más lento o difícil de medir. La UE debería esforzarse por ayudar a los países en situaciones de fragilidad a establecer instituciones eficaces y responsables que presten servicios básicos y apoyen la lucha contra la pobreza. Las decisiones de prestar apoyo presupuestario a estos países se adoptarán caso por caso, sopesando los beneficios, costes y riesgos.

La acción de la UE debería centrarse en:

- **Democracia, derechos humanos y Estado de Derecho.** La UE debería seguir apoyando la democratización, las elecciones libres y justas, el funcionamiento de las instituciones, la libertad de los medios

2 | DO C 46 de 24.2.2006, p. 1.

3 | COM (2011) 638.

de comunicación (y acceso a Internet), la protección de las minorías, el Estado de Derecho y los sistemas judiciales en los países socios.

- **La igualdad entre hombres y mujeres y capacitación de las mujeres** como agentes del desarrollo y promotoras de la paz⁴ se integrarán en todas las políticas y programas de desarrollo de la UE a través de su Plan de Acción para la Igualdad de Género 2010.

- **Gestión del sector público** para una mejor prestación de servicios. La UE debería apoyar programas nacionales para mejorar la formulación de políticas; la gestión de las finanzas públicas, incluida la creación, consolidación y desarrollo de actividades por parte de organismos de auditoría, control y lucha contra el fraude; y el desarrollo institucional, incluida la gestión de los recursos humanos. Para ello son vitales reformas nacionales y políticas fiscales en favor de los pobres.

- **Política y administración fiscal.** La UE seguirá promoviendo unos sistemas tributarios nacionales justos y transparentes en sus programas para cada país, en consonancia con los principios de buena gobernanza en el ámbito fiscal, junto con iniciativas internacionales y de información país por país para reforzar la transparencia financiera.

- **Corrupción.** La UE debería ayudar a sus países socios a hacer frente a la corrupción a través de programas de apoyo a la gobernanza, sensibilización e información, e incrementando la capacidad de los organismos de supervisión y de control y del poder judicial.

- **Sociedad civil y autoridades locales.** Sobre la base del Diálogo estruc-

turado⁵, la UE debería reforzar sus vínculos con las organizaciones sociales, los interlocutores sociales y las autoridades locales, mediante un diálogo periódico y siguiendo las mejores prácticas. Debería apoyar la aparición de una **sociedad civil local** organizada y capaz de actuar como guardiana y socia en el diálogo con los Gobiernos nacionales. La UE debería estudiar la forma de **movilizar los conocimientos técnicos de las autoridades locales**, por ejemplo a través de redes de excelencia o hermanamientos.

- **Recursos naturales.** La UE debería aumentar su apoyo a los procesos y organismos de supervisión y seguir respaldando reformas de la gobernanza que promuevan una gestión transparente y sostenible de los recursos naturales, incluidas las materias primas y los recursos del mar, y los servicios relativos a los ecosistemas, con especial atención a la dependencia de los pobres con respecto a ellos, especialmente los pequeños agricultores.

- **Vínculo entre desarrollo y seguridad.** La UE debería asegurarse de que sus objetivos en los ámbitos de política de desarrollo, consolidación de la paz, prevención de conflictos y seguridad internacional (incluida la seguridad cibernética) se refuercen mutuamente. Debería finalizar y aplicar el previsto Plan de acción sobre seguridad, fragilidad y desarrollo⁶.

3. Crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano

Un crecimiento económico integrador y sostenible es esencial para reducir la pobreza a largo plazo y las *pautas* de crecimiento son tan importantes como las *tasas* de crecimien-

to. Con este fin, la UE debería fomentar un crecimiento más integrador, que se caracteriza por **la capacidad de las personas para participar en la creación de riqueza y empleo y beneficiarse de ello**. A tal efecto, es vital la promoción del trabajo digno, concepto que cubre la creación de empleo, la garantía de los derechos en el puesto de trabajo, la protección social y el diálogo social.

El desarrollo no es sostenible si **deteriora el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales y aumenta la exposición y vulnerabilidad a las catástrofes naturales**. La política de desarrollo de la UE debe promover una economía respetuosa del medio ambiente que pueda generar crecimiento, crear puestos de trabajo y contribuir a reducir la pobreza, valorando el capital natural e invirtiendo en el mismo⁷, incluso apoyando oportunidades de mercado para tecnologías más limpias, la eficiencia energética y de los recursos y las bajas emisiones de carbono, pero estimulando simultáneamente la innovación, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, y reduciendo el uso insostenible de los recursos naturales. También debería contribuir a mejorar la capacidad de adaptación de los países en desarrollo a las consecuencias del cambio climático.

Las instancias públicas deberían establecer asociaciones con empresas privadas, comunidades locales y organizaciones sociales. La **responsabilidad social de las empresas** a nivel internacional y nacional puede ayudar a evitar una «puja a la baja» en materia de derechos humanos, normas internacionales de tipo social y medioambiental, y promoción de un comportamiento responsable de las empresas coherente con los instrumentos reconocidos internacionalmente.

La UE debería centrar su apoyo a un crecimiento integrador y sostenible en:

- aquellos sectores que sienten las bases del crecimiento y contribuyan a garantizar que sea integrador, en particular **la protección social, la salud y la educación**;
- los vectores que posibiliten un crecimiento integrador y sostenible, especialmente en **un entorno empresarial más robusto y de integración regional más profunda**;

- sectores que tengan un fuerte efecto multiplicador en las economías de los países en desarrollo y contribuyan a proteger el medio ambiente, prevenir el cambio climático y la adaptación al mismo, especialmente una **agricultura y energía sostenibles**.

3.1. Protección social, salud, educación y empleo

La UE debería adoptar un **enfoque más general del desarrollo humano**. Esto implica el apoyo a una población sana y educada, ofreciendo a los trabajadores capacidades que respondan a las necesidades del mercado laboral, refuercen la protección social y reduzcan la desigualdad de oportunidades.

La UE debería apoyar reformas sectoriales que incrementen el acceso a servicios de salud y educación de calidad, y reforzar las posibilidades locales para responder a los retos mundiales. La UE debería utilizar su gama de instrumentos de ayuda, en particular los **«contratos de reforma sectorial»** junto con un diálogo político intensificado.

La UE debería adoptar medidas para desarrollar y reforzar los sistemas de salud, reducir las desigualdades en el acceso a los mismos, fomentar la coherencia de las polí-

4 | SEC (2010) 265 final.

5 | http://ec.europa.eu/europeaid/OMS/socios/de_la_sociedad_civil/structured-dialogue_en.htm

6 | Conclusiones del Consejo 14919/07 y 15118/07.

7 | COM (2011) 363 final.

72

ticas y aumentar la protección contra las amenazas a la salud mundial, a fin de **mejorar los resultados en materia de salud** para todos.

La UE debería aumentar su apoyo a una **educación de calidad** para dar a los jóvenes los conocimientos y cualificaciones necesarios para ser miembros activos de una sociedad cambiante. Mediante la capacitación y el intercambio de conocimientos, la UE debería apoyar una formación profesional orientada a la **inserción laboral** y efectuar investigaciones y utilizar sus resultados.

La UE debería apoyar la **agenda del trabajo digno y sistemas de protección social** y fomentar políticas que faciliten la **movilidad laboral regional**. La UE apoyará los esfuerzos concretos destinados a explorar plenamente las relaciones entre migraciones, movilidad y empleo.

3.2. Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales

El crecimiento económico precisa de un entorno empresarial favorable. La UE debería apoyar el desarrollo de un **sector privado local competitivo**, incluso estableciendo capacidades institucionales y empresariales locales, promoviendo las PYME y las cooperativas, apoyando reformas del marco legislativo y reglamentario y su aplicación (incluida la utilización de comunicaciones electrónicas como instrumento para apoyar el crecimiento en todos los sectores) que faciliten el acceso a servicios financieros y empresariales, y promoviendo políticas agrícolas, industriales y de innovación. Esto permitirá también a los países en desarrollo, especialmente a los más pobres, aprovechar las oportunidades que ofrecen unos **mercados integrados a escala mundial**. Estos esfuerzos deberán ir acompañados de una ayuda al comercio y a la facilitación

del comercio más buena y mejor orientada.

Igualmente, es crucial para los países en desarrollo atraer y retener **importantes inversiones privadas nacionales y extranjeras y mejorar las infraestructuras**. La UE debería desarrollar **nuevas vías de relacionarse con el sector privado**, en particular para la movilización de los recursos y las actividades del sector privado con el fin de suministrar bienes públicos. Debería explorar la financiación de subvenciones iniciales y los mecanismos de riesgos compartidos para catalizar asociaciones entre los sectores público y privado y la inversión privada. La UE solo debería invertir en infraestructura cuando el sector privado no pueda hacerlo en condiciones comerciales.

La UE seguirá desarrollando mecanismos mixtos para incrementar los recursos financieros para el desarrollo, apoyándose en exitosas experiencias como los instrumentos europeos de inversiones o el Fondo UE-África para Infraestructuras. En sectores y países seleccionados, **un mayor porcentaje de recursos de desarrollo de la UE debería ser aprovechado a través de instrumentos financieros existentes o nuevos, tales como la combinación de subvenciones y préstamos y otros mecanismos de distribución del riesgo, con el fin de atraer más recursos y de aumentar su impacto**. Este proceso debería ser apoyado por una plataforma de la UE para la cooperación y el desarrollo que incorpore a la Comisión, los Estados miembros e instituciones financieras europeas.

El desarrollo y la integración regionales pueden estimular el comercio y la inversión y fomentar la paz y la estabilidad. La UE debería apoyar los esfuerzos de integración regional y continental (incluidas las iniciativas Sur-Sur) a través de políticas de cooperación en ámbitos tales como mercados, infraestructuras y cooperación transfronteriza en materia de agua, energía y se-

guridad. Se ofrecerá ayuda para abordar los déficits de competitividad, como parte de la sustancial y cada vez más importante **ayuda a actividades comerciales, acuerdos de asociación económica y otros acuerdos de libre comercio** con regiones en desarrollo.

3.3. Agricultura sostenible y energía

La UE debería utilizar su apoyo en materia de agricultura y energía para ayudar a proteger a los países en desarrollo frente a impactos (como la escasez de recursos y de oferta o la volatilidad de los precios) y, por lo tanto, contribuir a sentar las bases para un crecimiento sostenible. Debería hacer frente a las desigualdades, en especial para ofrecer a las personas pobres un mejor acceso a tierras, alimentos, agua y energía sin perjudicar al medio ambiente.

En **agricultura**, la UE debería apoyar las prácticas sostenibles, incluida la salvaguardia de los servicios a los ecosistemas, dando prioridad a las aplicadas en el ámbito local y centrándose en los pequeños agricultores y en los medios de vida de las comunidades rurales, la constitución de grupos de productores, la cadena de suministro y comercialización, así como en los esfuerzos de los Gobiernos para facilitar unas inversiones privadas responsables. La UE seguirá trabajando para reforzar las normas sobre nutrición y gobernanza de la seguridad alimentaria y para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos a escala internacional.

En el sector de la **energía**, la UE debería ofrecer tecnología y conocimientos, así como financiación para el desarrollo y centrarse en tres grandes retos: volatilidad de los precios y seguridad energética; cam-

bio climático, incluido el acceso a tecnologías con baja emisión de carbono; y acceso a servicios energéticos seguros, a precios abordables, limpios y sostenibles⁸.

En ambos sectores, la UE debería apoyar el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología en materia de adaptación al cambio climático y de estrategias de atenuación.

La UE está buscando asociaciones a largo plazo con los países en desarrollo basadas en la responsabilidad mutua.

4. Asociaciones de desarrollo diferenciadas

La UE debe procurar **orientar sus recursos hacia donde más se necesiten para combatir la pobreza y en donde puedan tener mayor impacto**.

La ayuda a base de subvenciones no debería figurar en la cooperación geográfica con los países en desarrollo más avanzados, que ya se encuentran en situación de crecimiento sostenido o que son capaces de generar suficientes recursos propios. Por el contrario, otros muchos países siguen dependiendo fuertemente de la ayuda exterior para prestar servicios básicos a la población. Entre estos extremos existe un espectro de situaciones que requieren diferentes combinaciones de políticas y acuerdos de cooperación. Por consiguiente, un **enfoque diferenciado de la UE a la asignación de ayudas y a las asociaciones** resulta clave para conseguir la máxima repercusión y rentabilidad.

La UE debería seguir reconociendo la particular importancia de apoyar el desarrollo de sus **vecinos**⁹ y del **África Subsahariana**¹⁰. En todas las regiones, debería destinar

8 | Teniendo en cuenta iniciativas presentes, como la del Grupo de Alto nivel de las Naciones Unidas sobre
9 | COM(2011) 303.

10 | También a través de la Asociación Estratégica UE-África.

más fondos que en el pasado a los países más necesitados, incluidos los Estados frágiles.

Más concretamente, la ayuda al desarrollo de la UE debería asignarse en función de:

– **las necesidades del país:** evaluadas utilizando varios indicadores, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la tendencia de su desarrollo económico, social y humano y la senda de crecimiento, así como indicadores sobre vulnerabilidad y fragilidad.

– **las capacidades:** evaluadas con arreglo a la capacidad de un país para generar suficientes recursos financieros, especialmente recursos nacionales, y su acceso a otras fuentes de financiación como los mercados internacionales, la inversión privada o los recursos naturales. También deberían tenerse en cuenta las capacidades de absorción.

– **los compromisos del país y sus resultados:** debería tenerse positivamente en cuenta la inversión del país en educación, salud y protección social, sus avances en los ámbitos de medio ambiente, democracia y buena gobernanza y la solidez de sus políticas económicas y fiscales, incluida la gestión financiera.

– **el impacto potencial de la UE,** evaluado a través de dos objetivos horizontales:

(1) aumentar el grado en que la cooperación comunitaria podría **fomentar y apoyar reformas políticas, económicas, sociales y medioambientales** en los países asociados;

(2) aumentar el **efecto multiplicador** que la ayuda de la UE podría tener sobre otras fuentes de financiación del desarrollo, en particular la inversión privada.

Mediante un **diálogo político general** con todos los países socios, la UE debería definir la forma más apropiada de cooperación con el fin de adoptar decisiones fundamentadas y objetivas sobre la combinación más eficaz de políticas, niveles de ayuda, regímenes de ayuda y utilización de instrumentos financieros nuevos y existentes, y basándose en la propia experiencia de la UE en la gestión de la transición.

Para algunos países, esto puede dar lugar a la reducción de las subvenciones de la UE al desarrollo o a su desaparición y al establecimiento de una **relación de desarrollo diferente** basada en préstamos, cooperación técnica o apoyo a la cooperación trilateral.

En **situaciones de fragilidad, deberían precisarse formas específicas de apoyo** que permitan la recuperación y consolidación, especialmente mediante una estrecha coordinación con la comunidad internacional y una correcta articulación con las actividades humanitarias. El objetivo debe ser optimizar la asunción nacional, tanto a nivel estatal como local, a fin de garantizar la estabilidad y de satisfacer las necesidades básicas a corto plazo, pero, al mismo tiempo, reforzar la gobernanza, la capacidad y el crecimiento económico, manteniendo como elemento central la construcción del Estado.

Este proceso de toma de decisiones con respecto a cada país daría a la UE **flexibilidad** para responder a hechos inesperados, especialmente a catástrofes de origen natural o humano.

5. Acción coordinada de la UE

La fragmentación y proliferación de la ayuda sigue siendo generalizada e incluso se está incrementando, a pesar de los grandes esfuerzos recientes para coordinar y armonizar las actividades de

los donantes. La UE debe asumir un papel de liderazgo más activo, según dispone el Tratado de Lisboa, y presentar propuestas para hacer más eficaz la ayuda europea.

La **programación conjunta de la ayuda de la UE y de los Estados miembros** reduciría la fragmentación y aumentaría su impacto proporcionalmente a los niveles de compromiso. El objetivo es un proceso de programación simplificado y más rápido que en gran medida debería realizarse sobre el terreno.

En caso de que el país socio formule su propia estrategia, la UE debería apoyarla siempre que pueda, desarrollando **documentos plurianuales conjuntos de programación** con los Estados miembros. En caso de que el país socio no hubiera actuado, la UE haría todo lo posible para desarrollar una estrategia conjunta con los Estados miembros.

Este proceso daría como resultado un **documento único de programación conjunta** que debería indicar la **división sectorial del trabajo** y las asignaciones financieras por sector y donante. La UE y los Estados miembros deberían seguir el documento al elaborar sus planes de ejecución bilaterales. La participación debería estar abierta a donantes no comunitarios comprometidos con el proceso en un país determinado.

Para impulsar la asunción por el país, **la programación conjunta debería estar sincronizada con los ciclos de estrategia de los países asociados**, cuando sea posible.

Operativamente, la UE y los Estados miembros deberían hacer uso de modalidades de ayuda que faciliten **la actuación conjunta, tal como en el caso del apoyo presupues-**

tario (en virtud de un «contrato único UE»), los fondos fiduciarios de la UE y la cooperación delegada.

Con respecto a la división del trabajo entre países, la Comisión anima a todos los Estados miembros a ser más transparentes al iniciar o abandonar actividades, en línea con el Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo¹¹. Se necesita un **enfoque coordinado**, incluido un **mecanismo de coordinación para la división del trabajo entre países.**

La UE debería desarrollar un **marco común para medir y comunicar los resultados** de la política de desarrollo, incluidos los relativos a un crecimiento integrador y sostenible. En consonancia con el Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda¹², la UE trabajará con los países asociados y otros donantes para llegar a enfoques globales de la **responsabilidad nacional y mutua** y la **transparencia**, en particular a través de la creación de capacidades estadísticas.

La transparencia es una piedra angular de una ayuda eficaz y responsable. La Comisión, que ha adoptado la norma sobre la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda, ya es uno de los donantes más transparentes, pero debería proseguir este esfuerzo, junto con los Estados miembros.

6. Mejora de la coherencia entre las políticas de la UE

La UE se encuentra en la vanguardia de la agenda **coherencia de las políticas de desarrollo** (CPD) y seguirá evaluando el impacto de sus políticas sobre los objetivos de desarrollo. Reforzar su diálogo nacional sobre dicha coherencia y continuará promoviendo en los foros internacionales para ayudar a configurar un entorno que apoye los esfuerzos de los países más pobres.

11 | 9558/07.

12 | 18239/10.

El futuro MFP debería reforzar la CPD. Los programas temáticos están previstos como instrumentos para hacer frente a los problemas mundiales y ambos proyectarán las políticas de la UE en la cooperación al desarrollo y la ayuda para erradicar la pobreza.

La UE debe intensificar su **enfoque conjunto de la seguridad y la pobreza**, en caso necesario adaptando sus bases jurídicas y procedimientos. Las iniciativas de la UE relativas a desarrollo y políticas exterior y de seguridad, deberían estar vinculadas con el fin de crear un enfoque más coherente para la paz, la construcción del Estado, la reducción de la pobreza y las causas subyacentes de los conflictos. La UE pretende garantizar una **transición fluida desde la ayuda humanitaria y la respuesta a crisis hacia la cooperación al desarrollo a largo plazo**.

En lo que respecta a los **vínculos entre desarrollo y migración**, la UE debería ayudar a los países en desarrollo a reforzar sus políticas, capacidades y acciones en el ámbito de la migración y la movilidad, con vistas a maximizar el impacto del aumento de la movilidad de las personas a nivel regional y mundial.

7. Apoyo al programa para el cambio

La Comisión invita al Consejo a aprobar la propuesta de Programa para el Cambio, que pretende:

– dotar a la UE con **una política y unas prácticas de desarrollo de gran impacto** para la próxima década y darle un papel protagonista en la fijación de una agenda internacional de desarrollo hasta 2015 y con posterioridad;

– apoyar el necesario cambio en los países socios para lograr **progresos más rápidos en la reducción de la pobreza y la consecución de los ODM**.

Los servicios de la Comisión y el SEAE se asegurarán de que los principios rectores establecidos en la presente Comunicación se reflejen progresivamente durante el resto del ciclo de programación y en futuros documentos de programación, así como en las propuestas relativas a la arquitectura, la legislación y la programación de futuros instrumentos financieros de acción exterior.

Se insta a los Estados miembros a aplicar también el Programa.

14]

Crónica al cierre

Marc Rimez*

“pero ¿Qué es una raya más para un tigre?”
Guillermo Cabrera Infante,
La Habana para un infante difunto

Las últimas semanas del año fueron muy ricas en eventos, foros, comunicaciones y declaraciones que de alguna manera son el punto culminante de procesos que se han desarrollado en el transcurso de los últimos dos o tres años. Ninguno de ellos cierra procesos; al contrario, después de largos debates, marcan prioridades y normas para los próximos años. Pienso en particular en el Foro de Busan sobre la eficacia de la ayuda y en la “Agenda for Change” de la Comisión Europea y su traducción programática y presupuestaria.

Estos procesos constituyen piezas fundamentales en la construcción acelerada de la nueva arquitectura de la coo-

peración internacional para el desarrollo, de la cual hemos hablado en números anteriores. Es necesario aceptar que, en los hechos, los cambios son tan rápidos que la casa no terminará nunca de construirse y que las nuevas reglas parecen tener la vocación de cambiar y renovarse, como si tratara de un movimiento perpetuo.

Estos cambios se dan además en el contexto de una crisis cada vez más aguda, que parece haber llegado para quedarse durante un buen periodo de tiempo, por lo menos en Europa, donde cada vez más se habla de una “década perdida” en referencia a la padecida por los países de América Latina de los años 1980. Esta crisis no ter-

* | Director Ejecutivo Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

mina aún de redistribuir las cartas entre las naciones y entre las clases, entre los factores de la producción y entre los individuos, pero sus consecuencias ya se perciben y dejarán una marcada huella en los equilibrios de poder y sobre la cohesión social y territorial en distintas regiones del mundo.

De todo esto debatieron los participantes del Seminario sobre “La cooperación Sur-Sur en tiempos de crisis” organizado por el Observatorio en el marco de la Cumbre de Mercociudades en Montevideo, el 30 de noviembre pasado. El día anterior en el marco del Foro de Busan, el Observatorio moderaba una mesa de debate sobre las experiencias de eficacia de la ayuda a escala local.

De alguna manera, y sin ninguna pretensión, en el seminario de Montevideo se abordaron, con mayor o menor acierto y grado de profundidad, algunos de los temas esenciales que tanto Busan como Bruselas están marcando para los próximos años — siempre desde el punto de vista de los gobiernos locales y regionales.

En ambos casos llama la atención que, más que un cambio de prioridades, de lo que se habla es de un cambio en el orden de las prioridades. En el caso de la Comisión Europea —y dentro del marco de la lucha contra la pobreza— la gobernanza y la democracia han pasado a un primer nivel (y en este concepto global, los derechos de la mujer ocupan un lugar notable), en tanto que los bienes públicos globales aparecen como la segunda gran prioridad. Sobre todo, hay un énfasis sobre la necesidad de

buscar un impacto. Este énfasis fue retomado en la Declaración de Busan, que no solo enfatizó la apropiación como condición primera de la eficacia, sino que precisó su contenido al hablar ahora de apropiación democrática.

Un segundo punto a destacar es el reconocimiento del papel de los actores emergentes. Actores nacionales, países de renta media para los cuales la Comisión aplicará un nuevo instrumento y un enfoque diferenciado, y que incluye a 12 de los 18 países de América Latina que ya no serán más receptores de la cooperación bilateral desde la Comisión, aunque sí participarán en programas regionales y en líneas temáticas. Actores emergentes que implican el desarrollo acelerado de nuevos circuitos y modalidades de cooperación Sur-Sur o de cooperación triangular.

Un tercer elemento que nos afecta más directamente en ambos casos son los progresos en el reconocimiento y el lugar ocupado por los gobiernos locales y regionales. En el caso de Busan, la participación fue modesta en el Foro, y en la Declaración, apenas se citan, a pesar de un enorme esfuerzo realizado por distintas organizaciones y asociaciones (véanse las conclusiones en este número).

Al contrario, en la Agenda para el cambio de la Comisión Europea, los gobiernos locales y regionales son citados varias veces, son reconocidos como actores importantes en determinados campos y en determinadas circunstancias (falta de democra-

cia a escala nacional, Estados fallidos). La formulación ofrece un margen importante para la concreción en programas nuevos, ya sea a nivel regional — por ejemplo en América Latina como consecuencia de la diferenciación y la reducción del número de países beneficiarios de ayuda bilateral —, ya sea en líneas temáticas. La comunicación programática “Global Europe: A New Approach to financing EU external action” refuerza esta percepción de un papel potencialmente mayor de los actores locales y regionales como socios de la cooperación Europea en América Latina y en general.

En este contexto, los gobiernos locales y regionales tienen a su alcance una gran ventana de oportunidad para hacer oír su voz y consolidar su espacio en la cooperación internacional, concentrando sus esfuerzos y su acción, en concertación con los otros actores, allí donde han demostrado que tienen un real valor añadido y un impacto mayor.

Desde el Observatorio, hemos tratado de sistematizar la experiencia de varios socios en América Latina que demuestran la pertinencia excepcional de las políticas públicas de cooperación descentralizada bajo el liderazgo de gobiernos locales o regionales, en el marco de procesos de planificación estratégicos como la modalidad más eficaz de cooperación al servicio de los ciudadanos del territorio (Montevideo, Medellín, Rosario, Provincia de Santa Fe, Belo Horizonte, por citar algunos casos, quizá los más emblemáticos). Se advertirá que al hablar de pertinencia también se hace referencia a una condición que hubiera

abierto la vía a la posibilidad de apoyos presupuestarios locales, que hoy en día siguen descartados.

También hemos insistido en la necesidad de reconocer el carácter de actor público de los gobiernos locales y regionales, quienes, por sí mismo, tienen la legitimidad necesaria para ejercer la imprescindible coordinación de los actores internos y externos en los territorios, dentro de marcos multi-actores y multi-nivel, por ejemplo a través de Asociaciones locales para el Desarrollo.

Sin duda, la cooperación Sur-Sur será uno de los grandes ejes de la cooperación de los próximos años, y en ella los gobiernos locales y regionales tendrán un lugar privilegiado. En este eje de trabajo, será necesario distinguir entre la cooperación territorial entre socios de nivel y estructuras de desarrollo similares, y la cooperación al desarrollo entre socios de niveles y estructuras sustancialmente asimétricos.

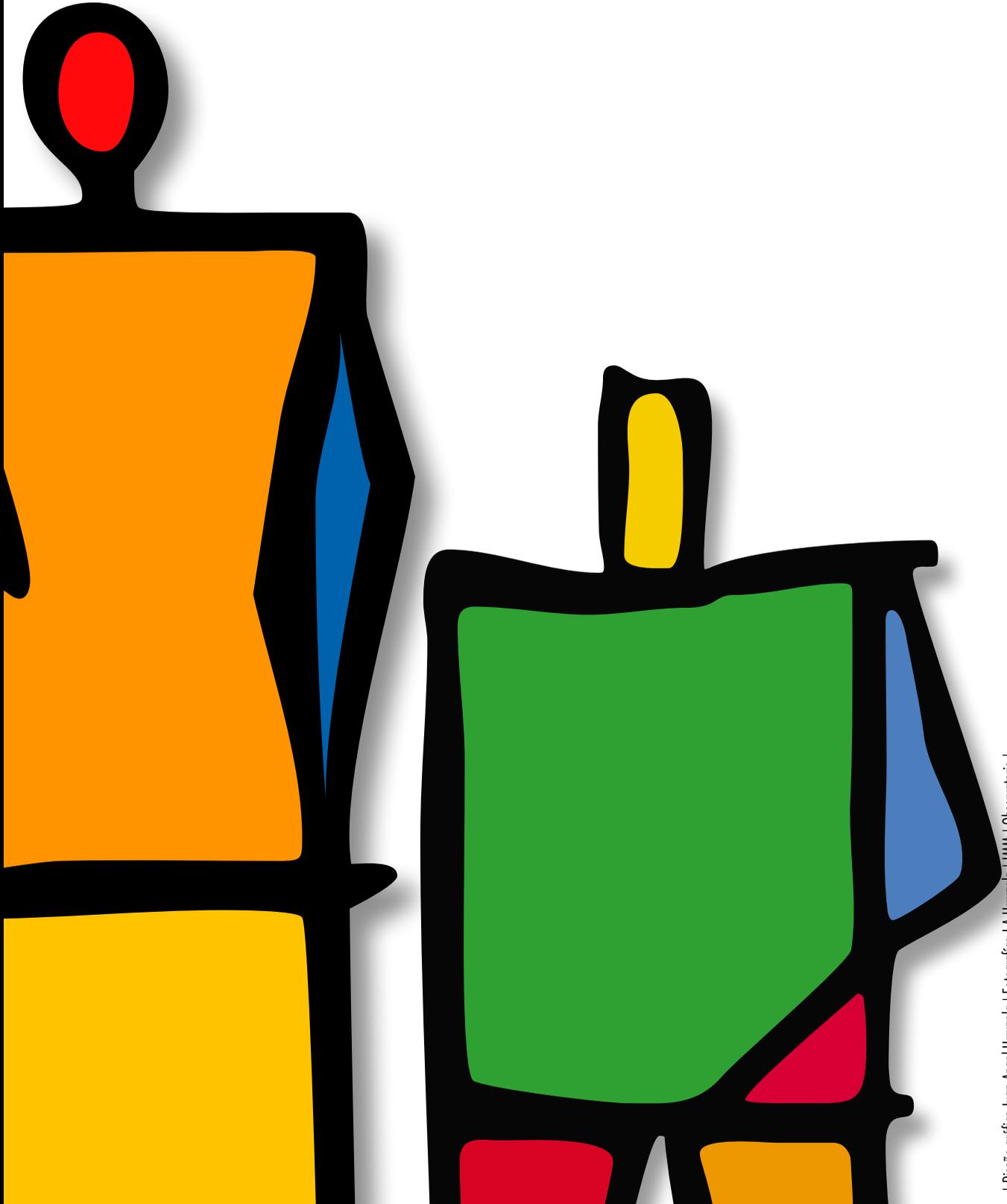
También y desde ya —y en el seminario de Montevideo algunas voces se alzaron al respecto— hay que advertir, frente a ciertos “excesos de entusiasmo”, sobre la necesidad de ser cautelosos para no repetir los errores ni arrastrar los vicios de la cooperación tradicional Norte-Sur.

En este campo también, el papel del Observatorio será el de recoger y sistematizar información, hoy dispersa, analizarla, y proponer prácticas innovadoras que sean a la vez eficaces y útiles para el desarrollo de los territorios y el bienestar de sus ciudadanos.

observatorio

| Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina

w w w . o b s e r v - o c d . o r g



| Diseño gráfico Juan Angel Urruzola | Fotografías J.A.Urruzola | IMAA | Observatorio |
| Las reproducciones son de los murales del Taller Torres García instalados en la Torre de las Comunicaciones |
| Los isotypos y símbolos son de la tipografía "Montevideo JTC" inspirada en los diseños del maestro Joaquín Torres García |