| Observatorio de Cooperación Descentralizada | Unión Europea | América Latina |

# Anuario

## de la cooperación descentralizada

año 2008

# Anuario

de la cooperación descentralizada

# Sumario

**Presentación |** *Pág. 6*

Diputación de Barcelona | Antoni Fogué |

Intendencia Municipal de Montevideo | Ricardo Ehrlich |

Presentación del Anuario 2008 | Agustí Fernández de Losada |

**1 - Análisis de la cooperación descentralizada Local |** *Pág. 13*

Introducción |

La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva:
una mirada sobre su evolución reciente (2005 – 2009) | Jean-Pierre Malé |

La Declaración de París y la cooperación descentralizada | Ignacio Martínez y Guillermo Santander |

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

**2 - Cohesión social y reducción de la pobreza |** *Pág. 107*

Introducción |

Seguridad ciudadana y cooperación descentralizada en América Latina | Lucía Dammert y Gustavo Paulsen |

Cultura, cooperación descentralizada y desarrollo local | Eduard Miralles |

Cohesión social y cooperación descentralizada en América Latina | Marc Rimez y Giulia Clerici |

**3 - Gobernabilidad y fortalecimiento institucional |** *Pág. 161*

Introducción |

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

Cooperación descentralizada en Centro América y su contribución a la articulación
entre gobiernos locales y sociedad civil | Manuel Ortega Hegg y Alberto Enriquez Villacorta |

**4 - Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales |** *Pág. 215*

Introducción |

Los Foros de Gobiernos Locales en el ámbito internacional:
el Foro de Gobiernos Locales Unión Europea, América Latina y Caribe | Juana López Pagán |

El Foro Iberoamericana de Gobiernos Locales | Juan Ignacio Siles del Valle |

Redes territoriales y policy-making:
los diálogos estructurados con la Comisión Europea | Javier Sánchez Cano y Gracia Vara Arribas |

La integración centroamericana desde lo local:
La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa | Rokael Cardona |

**5 - Estudios de casos |** *Pág. 277*

Introducción |

Cooperación descentralizada alemana del desarrollo
El rol de los gobiernos locales | Bernd Lämmlin y Stefan Wilhelmy |

La cooperación descentralizada en Colombia:
una primera aproximación a la visión de los Departamentos
y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital | Sandra Olaya Barbosa y Jeannette Vélez Ramírez |

Sumario

# Presentación

En los cinco años que han transcurrido desde que, en la Conferencia de Valparaíso sobre el partenariado local, se planteó la creación del Observatorio de Cooperación Descentralizada, que se ha hechohizo realidad un año después, hemos ido acumulando un importante número de objetivos conseguidos. Entre ellos se cuenta, sin duda, que hemos generado valor añadido en la gestión institucional local mediante el impulso de la colaboración entre autoridades locales y regionales. Un valor añadido que se concreta en más y mejor servicio público para las personas, para los ciudadanos, desde la cercanía de los ayuntamientos y las municipalidades.

El Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL ha permitido, ciertamente, multiplicar el impacto de la acción gubernamental de proximidad, a la vez que ha otorgado una nueva dimensión al valioso patrimonio político de la cooperación descentralizada entre América Latina y Europa. Se ha convertido, en poco tiempo, en un instrumento útil y eficaz para obtener una mayor coordinación y complementariedad de las acciones descentralizadas, tanto en el orden de la cooperación bilateral como en la multilateral, a la vez que ha contribuido a promover el debate en torno a los modelos de cooperación descentralizada pública, necesario para reforzar el desarrollo de políticas que beneficien cada vez más a los ciudadanos y que sean también más permeables a las inquietudes e iniciativas de la sociedad civil organizada.

Quisiera subrayar el valor fundamentalmente político de un instrumento como el Observatorio, pues con frecuencia se tiende a destacar en los procesos de cooperación descentralizada su vertiente técnica. Una vertiente esencial y determinante, pero que no debe ocultar que es consecuencia de un proceso de diálogo político entre las autoridades locales de la Unión Europea y de América Latina. Las acciones de nivel técnico que se desarrollan en el campo de la cooperación descentralizada pública parten, no debemos olvidarlo, de decisiones y planteamientos políticos. Y es esta componente claramente política la que ha situado a los gobiernos locales en un lugar destacado de la agenda internacional del desarrollo.

Por ello el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL sirve al objetivo de intensificar estas políticas, porque quienes participamos en él sabemos que sólo la acción política, firme, con un claro signo local y descentralizado –un signo, vale decirlo, hoy todavía no suficientemente reconocido–, puede contribuir a dar respuestas eficaces contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, a favorecer la integración social de los inmigrantes, a promocionar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres y a profundizar los procesos de integración regional.

Nuestro Anuario constituye un elemento importante de esta tarea, pues ofrece materiales, experiencias y reflexiones detalladas que asedian los principales aspectos del día a día de la cooperación descentralizada, tanto desde la perspectiva del análisis y la reflexión metodológica como desde la evaluación crítica de casos concretos. Se trata de aportaciones sólidas y exigentes, que convierten esta publicación en un útil catálogo que incluye tanto válidas orientaciones estratégicas como buenas prácticas.

Los trabajos que aquí se recogen son, pues, un fehaciente testimonio de la intensa labor desarrollada por numerosos gobiernos locales trabajando coordinadamente. Una labor en la que la Diputación de Barcelona se siente muy implicada, tanto por nuestra filosofía municipalista como por el compromiso de la red de 311 municipios de la provincia de Barcelona con el impulso de las políticas locales de cooperación descentralizada. Una labor en la que nos sentimos arropados por nuestros socios en el proyecto del Observatorio, y en especial por los colegas de la Intendencia Municipal de Montevideo, que lo impulsan conjuntamente con nosotros. Confío que esta nueva entrega del Anuario satisfaga, como en anteriores ocasiones, las expectativas de todas las personas que trabajan en el campo de la cooperación descentralizada pública en América Latina y en la Unión Europea.

***Antoni Fogué***
***Presidente de la Diputación de Barcelona***

# Presentación

Compartir con Ustedes esta edición 2008 del Anuario de Cooperación Descentralizada es sin duda una oportunidad para reflexionar, evaluar, proyectar y también abrir algunos interrogantes sobre temáticas que ocupan nuestras acciones cotidianas y que al mismo tiempo nos enfrentan a las decisiones que marcarán los caminos hacia el futuro.

En oportunidad de la presentación de ediciones anteriores de esta publicación, nos referíamos a la necesidad de continuar forjando y construyendo nuestras identidades, para poder avanzar hacia sociedades integradas, construidas sobre relaciones de mayor equidad, y hacia nuevos equilibrios locales, regionales e internacionales. Nos referíamos también a que el compromiso asumido por los gobiernos locales, la cooperación descentralizada y los esfuerzos realizados para fortalecer los procesos de integración local y regional eran herramientas a seguir, construyendo y consolidando para poder asumir plenamente los desafíos del futuro.

Hoy, en un mundo que comienza a percibir con gran fuerza el impacto de la mundialización a través de una profunda crisis económica y financiera que abre nuevas incertidumbres a lo largo y ancho de todo el planeta, la cooperación descentralizada adquiere particular significación. Los desafíos de equidad, de construcción de ciudades abiertas, de cohesión social, de la creación de espacios de convivencia y seguridad donde los hombres y mujeres puedan desarrollar plenamente sus proyectos de vida, nos exigen mirar con particular atención las oportunidades que se abren cuando recorremos los caminos del co-desarrollo construyendo redes de espacios locales.

Desde nuestra América Latina hemos visto surgir, luego de cincuenta años de ensayos de diversos modelos de desarrollo, un contexto de grandes desigualdades, de notables incrementos de las distancias en el seno de las sociedades. En la década de los 80 el concepto de desarrollo sustentable cambió completamente la noción de "desarrollo" acompañándolo de adjetivos de significaciones novedosas: "humano" y "sustentable". Así, poniendo la trilogía de términos como los fines concatenados del desarrollo y apoyándolos en unos medios distintos, como la sociedad civil, la participación, la ciudadanía, la equidad, el género, la lucha contra la pobreza, la justicia, la gobernabilidad, la seguridad, la inclusión y la profundización de la democracia, el concepto de desarrollo adquirió una nueva conceptualización, que no se limitaba a lo político o a lo económico. Sin embargo esa conceptualización por sí sola resulta también insuficiente, carece del valor heurístico necesario y conduce a nuevos indicadores y estadísticas que terminan por esconder las distancias. Entonces surge una alternativa potente acercando el concepto de capital social, de desarrollo con generación de capital social.

En esta dirección, la cooperación descentralizada puede descubrir un interesante camino a recorrer, que está vinculado a construcción de miradas compartidas, en las ciudades y entre las ciudades. Este camino implica ir incorporando los cambios que se van procesando en la mirada de la gente, la mirada sobre su entorno, sobre sí misma, que le da significación a los avances, más allá de la dimensión material. El cambio en la forma de mirar refleja un cambio de actitud, una forma distinta de proyectar, de proyectarse.

Si entonces somos capaces de leer y descubrir en las sociedades y en las ciudades elementos de gran valor como la asociatividad creciente, el fortalecimiento de principios y de referentes éticos, los compromisos ciudadanos, la participación en ámbitos diversos, seremos capaces de construir miradas optimistas hacia el futuro y comenzar a llenar las condiciones definidas como de desarrollo de capital social. Es posible entonces abrir espacio a una gran capacidad transformadora, constructora, capacidad creadora desde el seno mismo de las sociedades.

Sincronizar sociedades, romper barreras y acercar personas y comunidades, desarrollar valores, proyectos y grandes construcciones colectivas, constituyen raros y particulares momentos. Los momentos en que el encuentro entre personas y comunidades despierta y fortalece valores solidarios y de tolerancia, son tal vez menos frecuentes y más difíciles que las respuestas sociales que separan y confrontan a los diferentes. Sin embargo, entre escombros, sufrimientos, absurdas confrontaciones y horrores que reiteramos una y otra vez, se sigue fortaleciendo, sigue creciendo, un mismo sueño y una misma esperanza.

En tiempos de globalización, de aceleración e intensificación de los procesos de mundialización, de acortamiento de tiempos y distancias, en tiempos de desarrollo de los espacios supranacionales, las ciudades, espacios de cercanía, de construcción de ciudadanías, escenarios desde los que hombres y mujeres se asumen como protagonistas en la construcción de las sociedades, tienen grandes responsabilidades con el futuro. Desde las ciudades se construye un lugar en el mundo para que los hombres y mujeres del planeta entero puedan ejercer plenamente sus derechos y desarrollar sus sueños y proyectos, allí, en aquel lugar, en cualquier lugar en que decidan hacerlo.

Construir ese derecho, el Derecho a la ciudad, supone hoy desafíos particulares para la cooperación descentralizada, que debe encontrar los caminos para edificar proyectos de complementación que fortalezcan el co-desarrollo, para descubrir y poner en valor el capital social, para fortalecer el dialogo entre las ciudades y así construir miradas compartidas.

*Ricardo Ehrlich*
*Intendente Municipal de Montevideo.*

# Presentación del Anuario 2008

Me complace especialmente presentarles el Anuario 2008 del Observatorio, en su primer año después de haber finalizado su ciclo como proyecto europeo. Después de cuatro años de recorrido, iniciamos una nueva etapa institucional bajo la coordinación y el liderazgo de la Diputación de Barcelona en partenariado con la Intendencia Municipal de Montevideo, reafirmando de esta manera, nuestro firme compromiso con la cooperación descentralizada pública desde los gobiernos locales y para los gobiernos locales. En este sentido, la aparición del cuarto número de la publicación que recoge los avances del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina (OCD) significa una apuesta para continuar analizando, reflexionando y ampliando el conocimiento del fenómeno a través de una recopilación de artículos de interés sobre la cooperación descentralizada.

El Anuario 2008 se propone seguir las líneas marcadas en las ediciones anteriores, poniendo el énfasis en las nuevas tendencias que se vislumbran fruto de los últimos avances en su trayectoria. En efecto, en los últimos años encontramos importantes cambios en términos de actores, de modos de hacer, de temáticas, recursos y de inserción en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. En este sentido, destacamos especialmente la inserción de la cooperación descentralizada en el contexto de la Declaración de París (2005) y el papel que pueden y deben jugar los gobiernos locales y regionales en la agenda marcada por la nueva arquitectura de la ayuda en pro de una mayor eficacia e impacto de la cooperación internacional.



Bajo el contexto actual de la agenda de París, la articulación, formas de coordinación y concertación de la cooperación descentralizada con los otros actores de la cooperación poniendo especial hincapié en la especificidad y valor añadido de los gobiernos locales, nos parece de especial importancia. En este sentido y recogiendo los resultados de la III Conferencia celebrada en mayo del año pasado en Barcelona bajo el título **"Aunando esfuerzos para la Cooperación Descentralizada: Articulación y coordinación entre los actores"** hemos querido dar un paso más y profundizar en las formas de articulación con la sociedad civil. En efecto, después de abordar la articulación con los programas de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los gobiernos nacionales y/u los organismos internacionales, ahora se pretende profundizar en la relación con los actores territoriales que forman parte de las acciones de cooperación internacional tanto en América Latina como en Europa.

En esta ocasión, también hemos querido destacar el reconocimiento que han adquirido los gobiernos locales y regionales en el escenario internacional y en particular las iniciativas que han surgido paralelas a los Foros y Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Algunos de carácter regional como el **Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales** el cual celebró su tercera edición el año pasado en San Salvador o el **Foro Gobiernos Locales Unión Europea- América Latina y el Caribe**, cuya primera edición se celebró en el año 2007 en París y de la cual participó activamente el Observatorio, y su segunda edición que coincidiendo con la Presidencia Española de la UE, tendrá lugar el próximo año 2010 en España.

Finalmente, este año también hemos querido poner de relieve la celebración de cinco años desde la Conferencia **"Balance y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina en el terreno de las políticas urbanas"** que tuvo lugar en Valparaíso (Chile) en marzo de 2004 y que dio lugar al nacimiento del Observatorio. Es por ello que hemos querido abrir el Anuario con un artículo sobre el balance y evolución de la Cooperación Descentralizada y celebrar la IV Conferencia bajo el título **"Valparaíso + 5: Balance, impacto y perspectivas de la Cooperación Descentralizada Local"**, que se realizará en el 2009 en Ciudad de México.

No quisiera dejar de aprovechar la ocasión para volver a agradecer los esfuerzos dedicados a estas iniciativas a todos los miembros de las antenas del Observatorio y a las instituciones y personas que han hecho posible la publicación del Anuario 2008, sin cuya colaboración sería muy difícil llevar a cabo las actividades del Observatorio.

.

***Agustí Fernández de Losada***
*Coordinador General del Observatorio*
*de Cooperación Descentralizada UE-AL*

# Análisis de la cooperación descentralizada local

## Introducción

*Esta primera sección se centra en el análisis de la cooperación descentralizada con el objetivo de aportar elementos para fortalecer el partenariado local entre la UE y AL. En ella encontrarán artículos sobre su proceso, su impacto, la inserción de la cooperación descentralizada en el ámbito de la nueva agenda de la cooperación al desarrollo y el papel de las asociaciones de municipios en el fortalecimiento de las prácticas actuales.*

*Abre la sección el artículo titulado "La cooperación descentralizada UE-AL en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente (2005-2009)" elaborado por Jean Pierre Malé. Cuatro años después de la creación del Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, dicho artículo se propone recoger la experiencia del OCD para situar en su contexto más general la evolución reciente de la cooperación descentralizada pública entre los dos continentes, reflexionar sobre las líneas de tendencia que se pueden detectar y señalar algunos puntos de debate actuales en relación al fenómeno.*

*En este Anuario, interesa especialmente analizar cómo se inserta la cooperación descentralizada en las políticas de cooperación al desarrollo. Parece particularmente interesante analizar la relación entre la cooperación descentralizada y la agenda de la eficacia de la ayuda surgida a raíz de la Declaración de París (2005); se pretende profundizar sobre el papel que pueden y deben jugar los gobiernos locales y regionales en la agenda marcada por la nueva arquitectura de la ayuda. El artículo escrito por Ignacio Martínez y Guillermo Santander, ambos investigadores del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pretende destacar aquellos elementos qué puede aportar la cooperación descentralizada en pro de una mayor eficacia e impacto de la cooperación internacional.*

*A continuación se ha querido profundizar sobre el papel de las asociaciones de municipios locales en la cooperación descentralizada ya que en los últimos años muchas de las asociaciones nacionales de municipios y sus federaciones han desarrollado políticas y servicios para apoyar a sus municipios en su acción exterior. El artículo escrito por Peter Knip, director de VNG Internacional, hace un repaso a las diferentes tendencias de enfoque internacional de las asociaciones europeas, centrándose en el caso del grupo de trabajo sobre Fortalecimiento Institucional y Capacitación (CIB) de CGLU vinculado a la Comisión sobre Cooperación Descentralizada y liderado por VNG Internacional y sobre el programa LOGO SOUTH llevado a cabo por la asociación de municipios holandesa.*

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

Jean-Pierre Malé *

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

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

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

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

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

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

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

## 1. Presentación

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

El presente artículo se propone:

(1) situar en su contexto más general la evolución reciente de la cooperación descentralizada pública entre las ciudades y regiones de Europa y sus homólogas de América Latina,

(2) reflexionar sobre las líneas de tendencia que se pueden detectar y

(3) señalar algunos puntos de debate actuales en relación a dicho fenómeno.

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

Es cierto que el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (OCD), lanzado en 2005, fue creado con el objetivo de cubrir progresivamente esta laguna y que sus tres primeros años de vida han permitido establecer -por primera vez- una imagen general de las relaciones de cooperación descentralizada existentes entre las dos regiones. Esta aportación original al conocimiento y comprensión del fenómeno de la cooperación descentralizada pública (CD) ha sido posible gracias a la posición privilegiada del OCD como espacio de confluencia y lugar de observación singulares, que cubren la realidad bi-regional de la CD UE-AL.

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

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

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

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

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

## 1.2. Bases conceptuales

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

Esta temática se sitúa en la confluencia de dos paradigmas, el de las relaciones internacionales –con la emergencia de los GL como un nuevo actor en la escena internacional- y el de la cooperación al desarrollo, marcado principalmente, hasta ahora, por la idea de una transferencia del norte hacia el sur. Esta complejidad ha sido presentada y discutida en un artículo anterior y no volveremos sobre ella[3].

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

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

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

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

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

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

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

## 1.3. Guión del artículo

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

El tercer capítulo se centrará en el fenómeno general de la acción internacional de los GL y en el fomento del municipalismo a escala global, y apuntará en particular los esfuerzos recientes de consolidación y estructuración de la representación internacional de los entes locales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ✓ *la afirmación de la autonomía local*
- ✓ *la descentralización del Estado y la transferencia de competencias y recursos a las administraciones subestatales, y*
- ✓ *el reconocimiento de los gobiernos locales y de su rol específico en el desarrollo.*

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

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

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

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

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

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

La importancia que se concede al tema de la autonomía local en los foros e instituciones internacionales mencionados permite esperar que estos avances en el plano formal y declarativo irán acompañados de progresos efectivos en el terreno, en los próximos años.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con todos estos matices, se puede decir que el contexto general al inicio del siglo XXI apuntaba hacia una mejora progresiva del marco legal e institucional para tener más en cuenta la dimensión local y hacer posible un mejor ejercicio del poder local, y esto ha favorecido la consecución de avances importantes en el reconocimiento del rol de los GL, como se puede constatar a continuación.

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

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

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

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

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



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

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

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

Efectivamente, el reconocimiento de la importancia del nivel local debería ir acompañado de una mayor participación de los GL en las políticas nacionales de desarrollo. En este campo, los progresos en los años recientes han sido lentos y los Estados centrales no han sido muy proclives a promover una concertación real con las administraciones subestatales. La participación de los GL y regionales en los procesos y políticas de ámbito nacional es aún poco desarrollada, y además muy variable de un país a otro. A escala regional, la tendencia al reconocimiento de los GL se manifiesta de manera muy lenta y se limita muchas veces a aspectos formales. Como botón de muestra, se puede recordar cómo los GL han sido asociados a las políticas de integración regional:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El fenómeno emergente de la acción internacional de los GL, que ha sido descrito ampliamente en múltiples publicaciones, provoca y exige al mismo tiempo el reconocimiento de los GL como actores internacionales legítimos.

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

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

Así, los países europeos han ido superado sus reticencias iniciales a aceptar que las administraciones descentralizadas tuvieran un protagonismo en la escena internacional y en la cooperación[15].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.2.2. Consolidación de las asociaciones de municipios

La mejora de las capacidades técnicas y estratégicas de las asociaciones de municipios ha pasado a ser uno de los ejes de la consolidación progresiva del municipalismo a escala mundial. A iniciativa de las asociaciones de municipios del Norte de Europa, se ha creado dentro de CGLU un grupo de trabajo, animado por la Asociación Holandesa de Municipios (VNG-Internacional), que se plantea el fortalecimiento de las asociaciones y la cooperación internacional entre asociaciones europeas y de los países del sur. A título experimental se han seleccionado tres países (entre los cuales figura Nicaragua) para empezar a coordinar las actuaciones de los municipios y regiones de las asociaciones europeas que participan en este grupo de trabajo.

### 3.2.3. Retos actuales

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

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

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

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

*17* | United Nations Advisory Committee of Local Authorities

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

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

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

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

### 3.2.4. La aportación específica de los GL

Otro aspecto fundamental relacionado con el tema de la representación es el contenido de la aportación específica que pueden hacer los GL en espacios de esta naturaleza, más allá de la simple satisfacción de ver reconocida y legitimada su participación.

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

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

En el período actual, uno de los roles más importantes que podría jugar CGLU, además de exigir que los GL estén representados -a través de ella- en los principales foros existentes, es posiblemente el de generar un discurso común y dotar de contenido a la expresión de los GL en dichos espacios. Este punto merece unas observaciones específicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3.2. Avances en la formación

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

A título ilustrativo, el lanzamiento del curso on line de especialista en CD por parte del OCD ha sido una prueba irrefutable de la necesidad que resienten las administraciones locales de fortalecer sus bases técnicas y metodológicas. Ciertas ediciones del curso han tenido un número de solicitudes 9 veces superior a la capacidad del curso (450 solicitudes para 50 plazas), a pesar de que se haya restringido el número de candidatos a 1 sola persona por institución.

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

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

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

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

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

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



### 4.1. El dinamismo de la CD

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

Así por ejemplo, Cités-Unies-France indica que el 80% de los municipios franceses de más de 5.000 habitantes realizan acciones de cooperación internacional. No disponemos de estadísticas precisas al respecto para comparar con otros países, pero datos parecidos aparecen en ciertas encuestas realizadas a escala nacional o regional, como por ejemplo en Cataluña donde, según los datos más recientes recogidos por el Fons Català de Cooperació y Desenvolupament[12], cerca del 75% de los municipios de la región de más de 25.000 habitantes participaban en acciones de cooperación. A partir de estos indicadores, se puede afirmar que la cooperación internacional ya forma parte del campo de actuación de los GL, aunque el marco legal nacional no siempre la reconozca explícitamente como una competencia de las administraciones subestatales.

Convendría averiguar si esta evolución general de la CD se ha traducido, más específicamente, en un crecimiento de la CD bi-regional entre la Unión Europea y América Latina. Sabemos, a través de los trabajos de recogida de datos e investigación del Observatorio, que cerca de 2.200 GL de la UE y de AL están involucrados en relaciones bilaterales (de ciudad a ciudad o de región a región) o participan activamente en redes cuyas actividades están basadas en características semejantes, intereses comunes o temáticas prioritarias compartidas. Desgraciadamente, no disponemos de datos fiables sobre la evolución en el tiempo de este fenómeno. Solamente algunos indicadores permiten avanzar que la dinámica de cooperación municipal se ha mantenido o incluso se ha incrementado durante el período más reciente, como mínimo hasta el año 2008, que marca el final de las dos primeras fases del programa URB-AL.

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

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

*[22] | El FCCD realiza encuestas detalladas cada tres años. Los últimos datos publicados son del año 2003*

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

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

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

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

Aquí también hemos de tomar precauciones porque no disponemos de observaciones ni de indicadores cuantitativos sobre la transformación de los modelos de cooperación en vigor. Sólo podemos detectar de manera cualitativa, a partir de los trabajos y actividades del Observatorio, algunas líneas de tendencia o temas innovadores que aparecen en la realidad y en los debates de la CD, entre las cuales destacan las siguientes:

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

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

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

Un hecho muy destacable en la evolución reciente de la CD entre la UE y AL es que se manifiesta cada vez con más claridad la voluntad de superar esta lógica "donante-receptor". Los GL expresan la necesidad de encontrar otra forma de relacionamiento entre los actores de ambas regiones, de tipo horizontal, basado en el interés mutuo de las partes y con elementos de reciprocidad, bajo el liderazgo de la institución pública y con la implicación activa de la ciudadanía y de los agentes locales.

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

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

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

Esta evolución es aún embrionaria y lenta pero se va perfilando como una aportación específica de los GL en el mundo de la cooperación. Las dificultades encontradas por los proyectos de tipo finalista, que pretenden incidir directamente desde el norte en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y que han sido ampliamente utilizados por la cooperación local, suelen llevar a los municipios implicados a una reflexión más profunda sobre las condiciones generales que debe cumplir la institución local para ser capaz de planificar, elaborar y ejecutar las políticas públicas locales. A partir de ahí, se visualiza la necesidad de orientar más la cooperación hacia el fortalecimiento de las capacidades de la institución local en temas que pueden abarcar todo el abanico de funciones del gobierno local: planificación estratégica, programación operativa, recaudación y gestión de las finanzas locales, participación ciudadana, elaboración de políticas públicas sectoriales, ejecución y seguimiento, evaluación, etc[24].

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

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

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

*[23] | Véase por ejemplo las Jornadas de la CD organizadas por Cités-Unies-France en diciembre de 2006, sobre el tema : « El apoyo institucional, nueva prioridad de la CD"*

*[24] |Véase el estudio de Albert Serra: "Fortalecimiento de los GL: la aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL", publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008*

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

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

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

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

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

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

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

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

Otra línea de evolución digna de mención es la aparición de actuaciones de CD que no tienen el propósito de reforzar a los socios, sino de incidir, de manera más global, sobre las agendas nacionales e internacionales y tener un impacto positivo sobre las condiciones generales de carácter estructural, que limitan o dificultan el ejercicio del poder local.

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

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

## 4.3. La evolución de las modalidades

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

En este sentido, destacan las siguientes líneas de evolución:

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

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

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

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

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

[25] | *José-Luís Rhi-Sausi y Dario Conato, "Cooperación descentralizada UE-AL y desarrollo económico local" publicado por el Observatorio de la CD UE-AL, 2008*

recursos financieros puestos a disposición por los municipios y regiones[26].

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

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

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

La nueva perspectiva que emerge actualmente es una visión integral y transversal en la cual la política pública de cooperación se enmarca dentro de la planificación estratégica de la ciudad o región, se integra dentro del conjunto de las políticas públicas locales llevadas a cabo por la institución e implica solidariamente a todo el gobierno local.

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

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

### 4.3.3. Del marco municipal al supramunicipal

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

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

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

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

En Francia, hay muchos ejemplos de dinamización de la CD en el marco de las regiones, y muchas de ellas tienen dispositivos de apoyo y soporte técnico a los municipios. Sin embargo, el hecho más innovador se refiere a las experiencias realizadas de agrupaciones supramunicipales de dimensión variable y sin marco geográfico rígido. Esta forma de "asociacionismo municipal" a la carta, en función de las necesidades específicas de cada acción, está siendo promovida por el gobierno francés como una oportunidad para superar el marco estrecho de las relaciones de ciudad a ciudad. Francia ha promocionado así en septiembre de 2006 un seminario entre este país y los países del Cono Sur sobre: "Intermunicipalidad y cooperación descentralizada: la gestión común de políticas públicas locales".

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

### 4.3.4. La consolidación del trabajo en redes

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

[26]| *En 2007, las Comunidades Autónomas españolas han canalizado el 72,8% de su cooperación via ONGD, y los municipios el 63,6%.*

[27]| *Véase el artículo de Gildo Baraldi en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p43*

[28]| *Véase el artículo de Marina Izzo y Andrea Stocchiero: "El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica" en el Anuario 2006 de la CD UE-AL, p255*

[29]| *El objetivo del programa es apoyar las políticas de descentralización administrativa y la democracia participativa y hoy se constituye como el marco de referencia más importante para la CD entre ambos países.*

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

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

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

Más allá de las pequeñas redes creadas para responder a realidades o necesidades concretas, se han constituido redes importantes de ciudades y regiones a partir de diversas lógicas, como por ejemplo las de proximidad territorial, intereses temáticos comunes, características compartidas, intereses semejantes a defender, etc. Conviene recordar que el programa URB-AL ha tenido el mérito de visibilizar y divulgar a gran escala esta nueva manera de trabajar en red y de generar proyectos comunes y que esto ha tenido un eco muy importante en América latina, especialmente en los países del Cono Sur, que no tenían mucha tradición anterior en materia de CD con ciudades y regiones europeas[30].

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

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

- los programas concretos de las asociaciones de municipios destinados a coordinar la acción de sus miembros en cada país o región del sur, bajo la fórmula de "grupos-países";
- la experiencia de los Fondos de Cooperación de ciertas comunidades autónomas españolas y de la Confederación de Fondos correspondiente;
- las redes regionales de centros de recursos orientados a satisfacer las demandas de los actores municipales y a darles un soporte técnico, como la Agenzia di Cooperazione degli Enti Locali (ACEL) en Italia, o los nueve dispositivos regionales de coordinación multi-actores de lso cuales se han dotado las regiones francesas; o también
- la aparición de "agencias municipales", creadas por las propias asociaciones de municipios, como en el caso de VNG-International en los Países Bajos o, por gobiernos locales y regionales como, en Alemania, la recientemente creada Agencia de Servicios "Comunidades en un solo mundo" fundada, como ente autónomo, por los gobiernos de nueve estados federados alemanes, junto con la municipalidad de Bonn[31].

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

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

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

En Europa, esta dinámica no es nueva y sus primeras manifestaciones son claramente anteriores al período que consideramos. La proyección exterior y el inicio de la cooperación internacional de los GL en los años ochentas y noventas se enfrentaron a la reticencia de los gobiernos nacionales a ceder una parte del espacio y de las prerrogativas que ocupaban en exclusiva en el campo de las relaciones internacionales. Ante la evidencia de que no podían impedir ni obstaculizar este cambio estructural ineluctable, los gobiernos europeos, y especialmente los más centralizados, tuvieron que revisar su marco legislativo y de competencias para reconocer la existencia y legitimidad de la cooperación descentralizada, como se ha visto en el apartado 3.1.

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

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

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

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

*[32]| Eugène Zapata: "Dinámicas de articulación internacional a iniciativa de los gobiernos locales: panorama actual y retos a futuro", documnto preparatorio de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008*

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

Este ejemplo muestra como los Estados europeos no se limitan ya a autorizar, regular o acompañar la CD, sino que empiezan a elaborar verdaderas estrategias y a movilizar un conjunto de medios diplomáticos, técnicos y financieros para promover la cooperación descentralizada con los países que les interesan[23]. Éste no es un caso aislado sino, más probablemente, el botón de muestra de las nuevas prácticas que se están desarrollando. Prueba de ello es la celebración del Primer Foro de CD Italia-Brasil en Turín en 2005.

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

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

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

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

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

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



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

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

El estudio realizado muestra que el abanico de las posibles medidas de apoyo que tiene a su disposición un gobierno nacional latinoamericano es bastante extenso. Puede por ejemplo:

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

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

[35]| *Christian Freres: "Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la CD: ¿Hacia una articulación multinivel?"*

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

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

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

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

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

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

El despliegue de estos programas promovidos por gobiernos nacionales, tanto en Europa como en AL, plantea uno de los temas centrales de la CD en la actualidad, que es su grado de autonomía respecto a la diplomacia exterior y a los intereses económicos y geoestratégicos de los Estados nacionales. Volveremos sobre esta cuestión en el momento de evocar los retos a los cuales se enfrenta la CD.

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



**Programas europeos**

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

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

Después de estas fases dedicadas a dar apoyo económico a la constitución de 13 redes temáticas y a financiar los proyectos comunes generados en el seno de dichas redes, URB-AL III representa un giro importante en cuanto al contenido de las acciones. El Programa muestra ahora la voluntad de la Comisión de concentrar las acciones en grandes proyectos locales para visibilizar los posibles impactos de la CD en el tema central de la cohesión social. En este sentido, URB-AL III puede representar un paso decisivo para hacer patente la incidencia y el impacto de la cooperación entre GL europeos y latinoamericanos y reforzar la idea que los GL son actores insubstituibles y que han de darse apoyo entre sí.

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

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

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

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

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

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

Desde el norte, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha expresado su interés para intentar medir los flujos financieros correspondientes. En efecto, los países "donantes" de ayuda, y el CAD que los representa, pretenden lógicamente contabilizar como ayuda oficial al desarrollo (AOD) los recursos que las administraciones subestatales dedican a la cooperación. El informe del CAD: "L'aide allouée par les collectivités locales"[37], publicado en el año 2005, hizo el balance de los flujos declarados por las administraciones locales y regionales y registrados por las autoridades nacionales en los diferentes países de la UE de los 15. El informe puso de relieve que ciertos países tienen una cooperación descentralizada que moviliza un nivel de recursos ya muy significativo, como es el caso de Alemania, España y, en menor proporción, Bélgica, Francia e Italia, mientras que muchos países no contabilizan todavía la cooperación realizada por las administraciones subestatales, por considerar que tiene un volumen reducido y que no justifica el esfuerzo de recogida y sistematización de los datos correspondientes[38].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[37] | *Cahiers du CAD 2005 , vol.6 nº4*

[38] | *En esta categoría, figuraban Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.*

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

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

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

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

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se intenta actualmente desarrollar un proceso de inclusión de los actores no estatales dentro de la agenda de la cooperación al desarrollo. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ECOSOC), ha promovido en 2007 y 2008 una serie de seminarios orientados a incorporar en las reflexiones generales sobre la ayuda las organizaciones no gubernamentales, las administraciones locales y regionales, así como los parlamentos nacionales. Estos eventos han culminado con la celebración en 2008 de un "Foro de Actores" en Roma sobre "El rol de los actores nacionales y locales para contribuir a la calidad y eficacia de la ayuda" y del primer Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, organizado en Nueva York en junio de 2008.

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

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

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

También desde Europa, se ha de señalar la reciente redacción de la Carta Europea de la Cooperación en materia de Apoyo a la Gobernanza Local, elaborada a iniciativa del gobierno francés durante su período de presidencia de la UE y presentada en las Jornadas Europeas del Desarrollo celebradas en Estrasburgo en noviembre de 2008.

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

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

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

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

[40] | *El Cuarto Foro de Alto Nivel está previsto para el año 2011 en Colombia.*

[41] | *Comunicación COM (2008) 626, del 8 de octubre de 2008*

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Es significativo, por ejemplo, que un experto como Gildo Baraldi, director del Observatorio Interregional de Cooperación para el Desarrollo (OICS), escriba en 2008: "La CD está basada en la reciprocidad y el mutuo interés. no es sólo cooperación al desarrollo, ni sólo apoyo a los procesos de internacionalización territorial../..La CD es la intersección de todo eso y mucho más; genera partenariados internacionales entre todas las fuerzas activas de los dos territorios[42]." Esto demuestra que la CD es un terreno complejo y ambiguo –que no se puede asimilar a las prácticas tradicionales de cooperación al desarrollo- y que es necesario que se profundice aún más la reflexión teórica y metodológica para clarificar los conceptos que se utilizan y entender mejor el significado y el alcance político de los fenómenos estudiados.

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

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

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

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

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

[42] *Gildo Baraldi: "Panorama de la CD italiana hacia América Latina y el Caribe:el papel fundamental de las regiones, en el Anuario 2007 de la CD UE-AL, p.42*

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

# Bibliografía


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

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

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

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

Freres, Christian (2008). “Los gobiernos nacionales de América Latina y los organismos multilaterales ante la cooperación descentralizada: ¿Hacia una articulación multinivel?” documento de preparación de la III Conferencia Anual del Observatorio de la CD UE-AL, Barcelona, 2008

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

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

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

OCDE (2005). “L’aide allouée par les collectivités locales” Cahiers du CAD 2005, vol.6 nº4.

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

Rhi-Sausi, José-Luís y Conato, Dario (2008). “Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina y desarrollo económico local”. OCD, Estudios de investigación nº6.

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

Serra, Albert (2008). “Fortalecimiento institucional de los gobiernos locales: la aportación de la cooperación descentralizada pública directa UE-AL”. OCD, Estudios de investigación nº5.

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

# La declaración de París y la Cooperación Descentralizada

Ignacio Martínez *
Guillermo Santander**

PALABRAS CLAVE

*Agenda de París | Apropiación democrática | Alineamiento | Armonización | Eficacia de la ayuda | Cooperación descentralizada.|*

*El escenario global se ha visto alterado de manera significativa en los últimos años. Diversas dinámicas han favorecido la incorporación de nuevos actores al sistema de relaciones internacionales y los gobiernos descentralizados han cobrado un creciente protagonismo en este contexto. Paralelamente, importantes cambios han transformado el sistema de ayuda al desarrollo. La construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda, especialmente impulsada por la Declaración de París, ha supuesto una revisión del modelo de ayuda y de las relaciones del sistema de ayuda, hacia un mayor protagonismo de los socios.*

*La Declaración de París, debido a su excesiva concepción estatocéntrica del sistema de ayuda sitúa a los gobiernos descentralizados ante el desafío de interpretar la agenda desde la perspectiva local. Asimismo, exige a los gobiernos descentralizados el desarrollo de un profundo análisis de sus prácticas y de una reflexión acerca de la eficacia de su trabajo, y plantea también en este sentido también varios retos: cómo incorporar los principios de la Declaración de París, una vez reinterpretados, y adaptarlos a la realidad de los gobiernos descentralizados, y en definitiva, qué y cómo pueden aportar los gobiernos descentralizados a la agenda de la eficacia de la ayuda.*

** Ignacio Martínez es sociólogo e investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).*
*** Guillermo Santander es sociólogo, politólogo e investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).*

## 1. Los cambios en el sistema internacional de ayuda: nuevos actores y nuevas agendas

### 1.1. Los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

En las últimas décadas, diversos acontecimientos sociales, políticos y económicos han alterado notablemente el escenario internacional. La caída del bloque socialista en Europa del Este, los procesos de integración regional, el surgimiento de interdependencias asociadas a la globalización, o los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posterior "Guerra global contra el terror", que situaron el concepto de seguridad en el centro de la agenda del desarrollo, han supuesto importantes transformaciones en el sistema de relaciones internacionales.

Junto a estos grandes fenómenos se han producido otros, como el impulso de los procesos de descentralización política y administrativa, y la emergencia de una sociedad civil transnacional, que han contribuido a la aparición de nuevos actores y a la intensificación de la participación de otros en el escenario global y, con ellos, al establecimiento de nuevas relaciones.

Actores supranacionales, regionales, locales y privados están desarrollando un papel cada vez más sustantivo en el orden internacional provocando el cuestionamiento de un sistema caracterizado por la participación casi exclusiva de los Estados. Se ha configurado así un nuevo sistema más diverso, marcado por unas relaciones más heterogéneas, pero que a su vez demanda crecientes esfuerzos de coordinación, diálogo y apertura de espacios de participación al conjunto de los actores.

En este contexto, los gobiernos descentralizados, especialmente en aquellos Estados con mayores niveles de descentralización, son probablemente los actores que mayor espacio han ganado. La proyección exterior de los gobiernos descentralizados no es un fenómeno reciente pero sí supone una novedad el creciente peso que estos actores están desarrollando. Sin embargo, a pesar de este avance, el papel de los gobiernos descentralizados en la mayoría de los casos se circunscribe a áreas limitadas de la acción exterior, y estos no se incorporan a los ámbitos de actuación exclusiva de los Estados como son las cuestiones diplomático-estratégicas, la defensa o la seguridad[1].

Asumiendo la existencia de tres grandes áreas en las que se estructura el poder: el poder militar, el poder económico y el poder social, se puede afirmar que en esta última área se ha situado fundamentalmente la actuación de los gobiernos descentralizados[2], y cada vez en mayor medida lo hace en el área económica[3] (Del Huerto 2004:26-27). De hecho la agenda económica es para numerosos gobiernos descentralizados el principal motor que da origen a su acción exterior.

La capacidad de acción exterior de los gobiernos descentralizados varía significativamente en cada país, ya que los procesos de descentralización en cada uno de ellos han dado lugar a marcos legales que dotan de diferentes márgenes de actuación a los gobiernos descentralizados. Además, junto al marco jurídico, existen otros factores que influyen

*[1]| Ugalde, A., (2006), "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada", en VV.AA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, UPV/EHU, p,292.*
*[2]| Ídem.*
*[3]| Huerto, M. del, (2004) Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada, Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.*

en la capacidad de los gobiernos descentralizados para desarrollar su acción exterior como los factores geográficos, los recursos burocráticos y económicos, o la localización en entornos de integración regional.

La emergencia de los gobiernos descentralizados en la escena internacional y la transformación de las relaciones que este hecho supone hace necesaria la revisión del propio papel de los Estados para desarrollar las potencialidades que estos actores encierran y de esta manera favorecer la complementariedad y, con ello, optimizar el papel de los Estados en materia de acción exterior.

Uno de los ámbitos de la acción exterior que mayor eco se ha hecho de las transformaciones globales descritas es el sistema de cooperación internacional, en el que han irrumpido con fuerza los actores descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los gobiernos descentralizados y las OSC se han incorporado a los sistemas oficiales de ayuda, y han llegado a consolidarse en algunos países como actores clave de los sistemas nacionales de cooperación internacional.

La emergencia de la sociedad civil transnacional, caracterizada por una gran capacidad de movilización y una doble naturaleza global y local, se ha constituido como un factor fundamental para orientar la acción exterior de los gobiernos hacia la promoción del desarrollo de los países del Sur, el establecimiento de unas relaciones Norte–Sur más justas y el impulso de la solidaridad internacional. Numerosos gobiernos descentralizados han sido especialmente receptivos a estas demandas, y como respuesta han iniciado en algunos casos, e intensificado en otros, su labor de cooperación internacional para el desarrollo.

En otras ocasiones han sido los gobiernos descentralizados los que, a través de la apertura de espacios de participación en sus políticas de ayuda a la sociedad civil, han impulsado la movilización social a favor de la solidaridad internacional.

Existe, por lo tanto, una conexión entre el auge de la cooperación descentralizada, el impulso de la sociedad civil como actor global y la emergencia de las OSC como actores del sistema de ayuda. Conexión que incluso ha llegado a generar una retroalimentación entre dichos procesos y que es el resultado de una articulación de lógicas globales y locales que permiten tomar conciencia de la incidencia de los procesos globales en el ámbito local, y la respuesta a las demandas globales desde lo local.

No obstante, la puesta en práctica de acciones de cooperación internacional por parte de los gobiernos descentralizados del Norte no siempre responde a motivaciones relacionadas con la solidaridad internacional y con la búsqueda de la justicia en las relaciones Norte–Sur. En ocasiones, las acciones de cooperación internacional para el desarrollo están motivadas por la materialización de un proyecto político, la defensa de los intereses económicos o la proyección cultural de los gobiernos descentralizados del Norte.

La creciente participación de los gobiernos descentralizados y los actores de la sociedad civil en el sistema de ayuda, además de aumentar el volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD), favorece la incorporación de la perspectiva local y la mirada de la sociedad civil, dota a la cooperación internacional de una mayor diversidad, y promueve una actuación más orientada a los procesos de desarrollo local y al fortalecimiento de la sociedad civil.



Asimismo, la consolidación de los gobiernos descentralizados y las OSC ha contribuido a hacer más complejo el sistema de ayuda al acrecentar algunos de los problemas existentes como la fragmentación de las acciones o las dificultades de coordinación. Así pues, la presencia de los actores descentralizados y la sociedad civil en el sistema de ayuda implica enormes potencialidades para el impulso de los procesos de desarrollo y, a la vez, encierra grandes desafíos en términos de eficacia.

### 1.1.1. Potencialidades de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

La participación de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda es importante en términos de eficacia y complementariedad, ya que encierra grandes potencialidades en ámbitos relevantes para la promoción del desarrollo en los que la cooperación estatal y multilateral se han mostrado poco eficaces.

La gobernabilidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, el apoyo a la gestión de políticas públicas y a la prestación de servicios sociales básicos en el ámbito local, así como el apoyo a los procesos de descentralización, son algunos de los ámbitos de actuación en los que la cooperación descentralizada puede aportar valor añadido y en los que puede desempeñar un papel protagonista en los procesos de desarrollo.

En este sentido, la cooperación descentralizada es una herramienta idónea para impulsar la gobernabilidad dada su capacidad de contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales y de promover el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. De esta manera contribuye a reducir la amplia brecha que a menudo existe entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, y a favorecer también el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito local.

Asimismo, la cercanía entre el gobierno y la ciudadanía permite un mejor conocimiento de las necesidades y las demandas sociales, y facilita una mejor orientación de las políticas públicas por parte de los gobiernos locales hacia las necesidades de la población. La cooperación descentralizada significa entonces un potencial apoyo para una gestión más eficaz de las políticas públicas, así como para una mejor cobertura de los servicios, cuestiones que ejercen un notable impacto en la lucha contra la pobreza y la inequidad.

Del mismo modo, la cooperación descentralizada, si se orienta hacia el desarrollo local puede favorecer el fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social de los países socios, puesto que supone un incentivo para la movilización social y la creación de organizaciones sociales orientadas a la toma decisiones en el ámbito local. De esta manera posibilita el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, el control por parte de la ciudadanía y la transparencia en el ejercicio del poder[4].

Por último, el diálogo que se produce entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur en el marco del sistema de ayuda es a menudo más directo y responde a relaciones menos asimétricas que las que se establecen entre gobiernos centrales del Norte y gobiernos descentralizados del Sur. Este diálogo, por lo tanto, ofrece un marco adecuado para impulsar procesos de ayuda participados por los socios y orientados hacia sus prioridades.

En esta línea, la Unión Europea resalta el papel que los gobiernos locales pueden asumir

[4] *Manor, J., (2000), Descentralisation and sustanaible livelihoods, IDS, p.10.*

como actores relevantes para la promoción del desarrollo, fundamentalmente por la experiencia acumulada y por el potencial papel que pueden desempeñar en el impulso del cambio, la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de descentralización, entre otros aspectos relevantes para la promoción del desarrollo[5].

En la Figura 1 se muestra el potencial de la cooperación descentralizada en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo:

Las potencialidades expuestas son importantes y contribuyen a identificar un modelo ideal de cooperación descentralizada al que orientarse. Para ello, además de desarrollar estas potencialidades, es necesario tener en cuenta también algunos de los riesgos a los que se enfrente la cooperación descentralizada.

### 1.1.2. Desafíos de la participación de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

Las potencialidades de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda invitan a una lectura optimista de la cooperación descentralizada y de su capacidad para contribuir a los procesos de desarrollo. Es necesario, sin embargo, observar la cooperación descentralizada también desde una perspectiva crítica, por sus dificultades para desarrollar todo su potencial y por acusar algunas de las restricciones comunes a los actores del sistema, así como otras específicas de los actores descentralizados. A continuación se exponen algunos de los riesgos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada que limitan su capacidad para orientarse a un modelo ideal, en el que los actores descentralizados puedan aportar todo su valor añadido a los procesos de desarrollo.

#### Discrecionalidad y asimetría

La naturaleza desregulada, voluntaria y discrecional del sistema de ayuda da lugar a relaciones verticales entre donantes y socios[6]. Especialmente entre los gobiernos descentralizados del Norte, la participación en el sistema de ayuda responde a un acto voluntario no sometido a obligaciones jurídicas, mientras que los socios dependen en mayor o menor medida de los recursos de la cooperación internacional para afrontar los procesos de desarrollo. El carácter voluntario por parte del país socio, por lo tanto, es menor cuanto mayor es la dependencia respecto a la AOD.

Así pues, las relaciones que establecen los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur en el marco del sistema de ayuda se encuentran determinadas por la naturaleza asimétrica y discrecional del propio sistema. Este hecho no significa que todas las relaciones acusen el mismo grado de asimetría, sino que ésta varía en función de la participación de los socios en la toma de decisiones en el contexto de las relaciones y de la adecuación de las acciones a las prioridades de los socios.

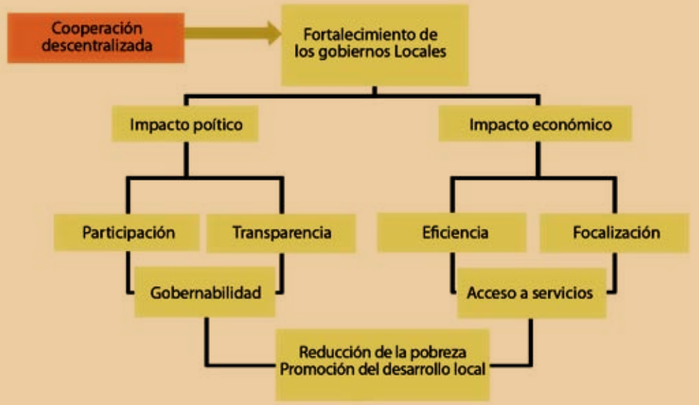
En resumen, se puede afirmar que, en la medida en que no exista una instrumentación de la ayuda, no esté condicionada por los intereses de los donantes y se fortalezcan los procesos participativos, se ve minimizado el carácter vertical de las relaciones establecidas en el marco del sistema de ayuda.

[5]| *El Consenso Europeo sobre desarrollo (2006/C 46/01), Diario Oficial de la Unión Europea, 24-2-2006; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Comisión Europea, COM626 final, 8-10-2008.*

[6]| *Sanahuja, J. A., (2007), "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ.*



Figura1 | Fortalecimiento de los gobiernos locales y pobreza: canales de influencia




Fuente: adaptación de OCDE, (2005), Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact, DEV/DOC, París.

#### Instrumentalización de la cooperación descentralizada

Las motivaciones relacionadas con la solidaridad internacional y la vinculación de la cooperación descentralizada con la participación de la sociedad civil hacen de ésta un tipo de cooperación con menores niveles de asimetría que la cooperación estatal.

Sin embargo, la instrumentalización política y económica de la cooperación internacional a través de la incorporación de agendas ajenas a la promoción del desarrollo no es una práctica exclusiva de los gobiernos centrales. Los gobiernos descentralizados, en algunas ocasiones, pueden llegar a vincular su política de cooperación internacional con su agenda política o económica internacional, e incorporar intereses ajenos a la promoción del desarrollo.

En algunos casos, incluso, las acciones de cooperación internacional de los gobiernos descentralizados se pueden interpretar en clave de política interna, al constituirse en un mecanismo de búsqueda de legitimidad y mantenimiento de la paz social en las relaciones con la sociedad civil.

En la medida en que se produce la instrumentalización y son las agendas ajenas a la promoción del desarrollo las que configuran la política de cooperación internacional, la cooperación descentralizada corre el riesgo de perder gran parte de su potencial para generar relaciones más horizontales y contribuir a los procesos de desarrollo.

## Dificultades para aportar valor añadido a los procesos de cooperación internacional

Las fortalezas de la cooperación descentralizada residen en su capacidad de contribuir al aumento de las capacidades de los gobiernos descentralizados de los países del Sur, en el apoyo a la gestión de políticas públicas locales, la formación de capital social y la articulación del tejido asociativo, y en el acompañamiento a los procesos de descentralización. La experiencia acumulada en estos ámbitos por los gobiernos descentralizados del Norte indica que no siempre se está traduciendo en una aportación de valor añadido a través del sistema de ayuda, al menos en la medida que cabría esperar, porque la cooperación descentralizada no siempre se orienta hacia estas líneas de actuación[7].

Este hecho se produce cuando los actores descentralizados reproducen el modelo clásico de la cooperación estatal basado en el trasvase de recursos para el apoyo de demandas puntuales sin que respondan necesariamente a una lógica estratégica. Este modelo limita una cooperación articulada con las políticas públicas que refuerce los sistemas públicos en el ámbito local.

La descentralización política y administrativa, el fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil, así como el desarrollo local, son procesos complejos que exigen profundos análisis e intervenciones de apoyo y acompañamiento a largo plazo. En ocasiones, la política de los gobiernos descentralizados del Norte responde a un modelo de diversificación geográfica y sectorial con actuaciones de corto o medio plazo que provocan una elevada dispersión de los recursos y las acciones. Estos modelos basados en la diversificación de las relaciones dificultan el establecimiento de alianzas estratégicas con los gobiernos descentralizados del Sur y limitan notablemente la capacidad de favorecer dichos procesos.

Por regla general, estos modelos basados en la dispersión de las actuaciones carecen de un marco de análisis conjunto y por lo tanto acusan una elevada descoordinación. Como resultado se pueden generar desequilibrios por la concentración de las intervenciones en determinadas regiones y la desatención de otras, independientemente de dónde se sitúen las principales necesidades.

## Fragmentación de las acciones

El mapa de la cooperación descentralizada está configurado por una multiplicidad de gobiernos e instituciones de ámbito regional, provincial y local tanto de los países donantes como de los socios. El crecimiento de la cooperación descentralizada supone por ello la proliferación de actores, algunos de los cuales establecen múltiples relaciones y ponen en marcha una gran variedad de acciones.

En este contexto se produce una ausencia de análisis conjunto y de ejercicios de coordinación tanto entre los propios gobiernos descentralizados como entre estos y los gobiernos centrales y, a veces, incluso, en el interior de un mismo gobierno descentralizado. El resultado colectivo da lugar a un escenario fragmentado, caracterizado por acciones dispersas e inconexas y, por consiguiente, a la existencia de duplicidades y solapamientos, así como a la pérdida de complementariedades y sinergias.

Por todos estos rasgos, algunos específicos y otros compartidos con el resto de actores del sistema de ayuda, la cooperación descentralizada encierra grandes potencialidades y afronta importantes retos en términos de eficacia.

Las transformaciones en el sistema de ayuda no solo han dado lugar a la participación de nuevos actores y con ello a la fisonomía de las relaciones. En los últimos años se han producido también importantes transformaciones en la agenda del desarrollo y en la arquitectura de la ayuda orientadas a impulsar una cooperación internacional para el desarrollo más eficaz. Esta nueva agenda de la eficacia de la ayuda —cuyo máximo exponente es la Declaración de París— hace necesaria una reflexión en el seno de la cooperación descentralizada para superar las prácticas, los mecanismos y los instrumentos que limitan su eficacia.

## 1.2. Transformaciones en la agenda de desarrollo y en el sistema de ayuda

A partir de los años noventa, y especialmente como consecuencia del final de la guerra fría, comenzaron a experimentarse un conjunto de cambios en el sistema internacional que afectaron también al sistema de cooperación al desarrollo que en él se inserta[8]. De esta forma, el sistema de ayuda se vio expuesto a un importante proceso de cambio que operó en tres direcciones distintas. En primer lugar, emergió un proceso de revisión relativo a cuáles debían ser los objetivos de la cooperación al desarrollo, entendiendo estos como metas internacionalmente compartidas que, por su propia naturaleza, demandan un esfuerzo común encaminado hacia una misma dirección. En segundo lugar, se activó un proceso de reflexión en torno a la práctica de la ayuda, tratando de establecer los principios y directrices que debían orientar la acción de donantes y receptores con el fin de alcanzar los objetivos establecidos. Y, en tercer lugar, el proceso de cambio afectó también al ámbito más cuantitativo, y dio lugar a una reflexión sobre la obtención del financiamiento necesario para afrontar dichos objetivos, así como sobre los mecanismos que al respecto debían ser puestos en marcha.

Así pues, los cambios operados en el sistema de ayuda afectaron al qué (objetivos), al cómo (práctica) y al cuánto (financiación) de la agenda de desarrollo, aspectos a cuyo análisis se dedicará el presente epígrafe.

### 1.2.1. Los objetivos de la cooperación: los ODM y la agenda internacional de desarrollo

Hasta los años noventa, la agenda de la cooperación y las políticas de ayuda al desarrollo estuvieron fuertemente vinculadas -y casi siempre supeditadas- a los condicionamientos geoestratégicos propios de la guerra fría. De esta forma, ni las políticas de ayuda de los donantes respondían a los objetivos propios de su naturaleza -la promoción del desarrollo en los países más necesitados-, ni resultaba posible concertar dichos objetivos entre el conjunto de donantes y establecer una agenda común.

No obstante, a partir de los años noventa, los cambios experimentados en el sistema de relaciones internacionales tuvieron sus implicaciones en el sistema de ayuda al desarrollo. En estos años bajo el auspicio de Naciones Unidas, se celebraron un conjunto de cumbres y conferencias sobre diversas temáticas a partir de las cuales se establecieron una serie de objetivos de desarrollo internacionalmente compartidos que desembocaron en la denominada Cumbre del Milenio.

[7] *Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.*

[8] *A este respecto resulta de interés la lectura de Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A. (2006). "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", La Realidad de la Ayuda, 2006-2007, Intermón Oxfam.*

De la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, emanó la Declaración del Milenio que, suscrita por 189 países, recogió buena parte de los compromisos que se habían ido estableciendo a lo largo de las sucesivas cumbres de los noventa, agrupándolos en ocho grandes objetivos -con sus respectivas metas e indicadores- a alcanzar en 2015[9]. Emergieron de esta forma los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que por primera vez conformaron una agenda internacional compartida, y marcaron así las prioridades que debía orientar las políticas de ayuda de los donantes a escala internacional[10].

Los ODM se han constituido, por lo tanto, en una suerte de "agenda social de la globalización"[11], en la cual, además de establecerse unas metas de desarrollo claramente detalladas, se da cabida a un objetivo -el número ocho- que apunta a la articulación de una "Asociación Global para el Desarrollo". El ODM 8 incide, de esta forma, en la importancia de la coherencia de políticas, al incorporar compromisos relativos a la apertura del sistema comercial, el alivio de la deuda externa o el acceso a la tecnología y a los medicamentos por parte de los países en desarrollo -a la vez que estos se comprometen con el buen gobierno-, con el fin de contribuir a la consecución de los siete objetivos precedentes.

En suma, pese a que los ODM no están exentos de importantes limitaciones -la desatención hacia el fenómeno de la desigualdad, la inadecuación a las necesidades de desarrollo específicas de los países de renta media o el énfasis en la oferta, son algunas de las críticas recogidas por la literatura al respecto-, encierran también importantes potencialidades. Entre ellas, destaca como la principal aportación de los ODM a la nueva arquitectura de la ayuda, el disponer de un conjunto de objetivos compartidos a los que dirigir el esfuerzo común de los donantes, y dar forma a una incipiente agenda internacional de desarrollo.

**Cuadro 1 | El camino hacia los ODM**

| Cumbre | Año | Lugar |
|---|---|---|
| Cumbre del Milenio | 2000 | Nueva York |
| Cumbre Social + 5 | 2000 | Ginebra |
| Cumbre Río + 5 | 1997 | Nueva York |
| Cumbre Mundial sobre Alimentación | 1996 | Roma |
| Conferencia sobre Asentamientos Humanos | 1996 | Estambul |
| Conferencia Mundial sobre Mujer | 1995 | Beijing |
| Cumbre Mundial para el Desarrollo Social | 1995 | Copenhague |
| Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo | 1994 | El Cairo |
| Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos | 1993 | Viena |
| Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo | 1992 | Río de Janeiro |
| Conferencia Mundial sobre Educación para Todos | 1990 | Jomtien |
| Conferencia Mundial sobre la Infancia | 1990 | Nueva York |

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas

[9]| *Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General, Nueva York.*



### 1.2.2. La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra: la agenda de la eficacia de la ayuda

Como se señaló anteriormente, junto al establecimiento de un conjunto de objetivos compartidos a escala internacional, el sistema de cooperación al desarrollo está experimentando importantes cambios en lo que se refiere a la práctica de la ayuda, que afectan a los principios y directrices que deben guiar la acción de donantes y países socios con el fin de orientarse de forma más eficaz hacia los objetivos planteados.

Esta preocupación por la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda desplegada se ha formalizado a través de la celebración de varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. El primero de estos foros tuvo lugar en Roma, en febrero de 2003, y se centró en el principio de armonización o, dicho de otro modo, la necesidad de que los países donantes se coordinen e implementen las medidas adecuadas para simplificar y homogeneizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión acarreados a los países socios[12].

El II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que dio lugar a la Declaración de París, se celebró en dicha ciudad en marzo de 2005. Este documento, ratificado por 122 países —tanto donantes como receptores—, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil, pone el énfasis en la calidad de la ayuda para conseguir una mayor eficacia de la misma, y persigue de un modelo de relación más horizontal entre donantes y países socios[13]. Para ello, establece cinco directrices que donantes y países socios deben asumir como principios rectores de su práctica en materia de ayuda al desarrollo: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

La apropiación es entendida como la necesidad de que sean los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo, y de que ejerzan para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. En este sentido, con el fin de que los países socios se apropien de su proceso de desarrollo, los donantes deben respetar su liderazgo, así como reforzar su capacidad de ejercerlo.

El principio de alineamiento, por su parte, alude a la conveniencia de que, a partir del liderazgo ejercido por los países socios, los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que aquellos se doten. Se trata así de reforzar las capacidades propias del país receptor y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte del donante, cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.

[10]| *Estos objetivos son: 1) la erradicación de la pobreza y el hambre; 2) el logro de la educación primaria universal; 3) la equidad de género; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) la mejora de la salud materna; 6) el combate al VIH sida y otras enfermedades; 7) la sostenibilidad medioambiental y 8) el fomento de una asociación global para el desarrollo.*

[11]| *Sanahuja, J. A., (2007), "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, p.71.*

[12]| *OCDE (2003). Declaración de Roma sobre la armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París*

[13]| *OCDE (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.*

La armonización de las políticas de ayuda, principio que, como se mencionó anteriormente, se recogió en la Declaración de Roma, pretende reducir los costes administrativos y de gestión ocasionados a los países socios, a través de una simplificación y homogeneización de los procedimientos utilizados por los donantes, así como incrementar los niveles de coordinación con el que estos operan.

La gestión orientada a resultados, sobre la que se organizó una mesa redonda en Marrakech en febrero de 2004, consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, en la búsqueda de establecer una medición sustentada no tanto en los recursos aportados, como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos.

Y, por último, entre los principios de la Declaración de París, se encuentra la mutua responsabilidad, que incide en la mayor horizontalidad que debe caracterizar a la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y rendición de cuentas mutua.

Junto a estos principios, la Declaración de París establece un conjunto de indicadores y metas a evaluar en 2010, para poder medir los progresos que donantes y países socios han mostrado al respecto. En este sentido, cabe señalar que en septiembre de 2008 se celebró en Accra el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, con el fin de revisar, dar continuidad y acelerar lo contemplado en la Declaración de París, para lo que se aprobó el denominado Programa de Acción de Accra[14] (PAA).

Además, en consonancia con los principios establecidos en la agenda de París, que, como se ha visto, pone el énfasis en la calidad de la ayuda, ha emergido una nueva instrumentación que pretende mitigar los efectos adversos ocasionados por anteriores -y todavía muy presentes- prácticas de los donantes. Así, con el fin de aumentar el impacto agregado de la ayuda, han aparecido instrumentos como la cooperación delegada, el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales. Estos instrumentos, entre otras cuestiones, intentan reducir la excesiva fragmentación de la ayuda asociada a la proliferación de numerosos actores en el seno del sistema internacional de cooperación, así como la descoordinación con la que estos operan, a la vez que se fortalece la apropiación y el alineamiento con los países socios.

En definitiva, todo este proceso encarnado fundamentalmente en la Declaración de París y en el PAA, pone de manifiesto la relevancia que en la nueva arquitectura de la ayuda ha adquirido la preocupación por la calidad y la eficacia de la ayuda, superando con ello antiguos enfoques centrados exclusivamente en el aspecto cuantitativo de la misma.

### 1.2.3. La financiación del desarrollo: de Monterrey a Doha

Aunque, como se acaba de señalar, uno de los rasgos fundamentales de la nueva arquitectura de la ayuda es la centralidad otorgada a los conceptos de calidad y eficacia, ello no ha sido óbice para que el sistema de cooperación haya mantenido la atención sobre la financiación necesaria para lograr los objetivos establecidos. A este fin se dirigió la Conferencia Internacional de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo celebrada en marzo de 2002. Esta conferencia dio lugar al denominado Consenso de Monterrey, que abordaba un conjunto de temas clave que donantes y receptores deberían tener en cuenta a la hora de articular sus políticas, para mejorar con ello la financiación del desarrollo[15].

De este modo, el Consenso de Monterrey establece varias medidas a tomar en favor de la financiación de la agenda de desarrollo. Por una parte, señala la necesidad de movilizar tanto los recursos nacionales como internacionales disponibles, aludiendo a cuestiones como la buena gestión de los asuntos públicos, la generación de un adecuado clima económico, el fomento de las iniciativas públicas y privadas, la lucha contra la corrupción, la transparencia, la inversión en servicios sociales básicos, el papel de la inversión extranjera directa o la creación de nuevos mecanismos de financiación. Por otra parte, el Consenso de Monterrey incide en la importancia de disponer de un sistema comercial multilateral abierto, basado en normas, no discriminatorio y equitativo, en la necesidad de incrementar la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, en la relevancia del adecuado tratamiento y alivio de la deuda externa y, con todo ello, de la coherencia de políticas.

Junto a ello también en lo que se refiere a la financiación de la agenda de desarrollo, cabe señalar la aprobación, en diciembre de 2008, de la Declaración de Doha, que da seguimiento y reafirma los compromisos establecidos en el Consenso de Monterrey, y que incide en mayor medida en aspectos como la fuga de capitales, el papel de las remesas o la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur, a la vez que manifiesta su preocupación por tendencias asociadas a las crisis financiera y alimentaria y al cambio climático[16].

En suma, varios son los cambios a los que se encuentra expuesto el sistema de ayuda y la agenda de cooperación al desarrollo que conciernen tanto a los objetivos como a la práctica y la financiación del mismo, y que da lugar a la configuración de una nueva arquitectura de la ayuda. En este sentido, y en cuanto partes integrantes de este sistema, conviene atender a cómo afectan estos cambios a los actores descentralizados y al papel que a estos corresponde en dicha arquitectura.

## 2. Los cambios en el sistema internacional de ayuda: nuevos actores y nuevas agendas

La Declaración de París se firmó en 2005 como resultado del diálogo entre los donantes y un amplio grupo de países socios. Junto a ellos, en los debates y en el proceso preparatorio de cara al II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda —que dio lugar a la Declaración— participaron también organismos internacionales y un reducido grupo de OSC. Por todo ello, la agenda impulsada responde a un importante acuerdo entre actores de la comunidad internacional, pero en cuyo proceso de elaboración se han producido ausencias destacables: la falta de participación de los gobiernos descentralizados y la insuficiente presencia de la sociedad civil impiden hablar de un consenso entre el conjunto de los actores protagonistas de los procesos de desarrollo.

El peso de los gobiernos centrales en la construcción de la agenda imprime a la Declaración de París una mirada estatocéntrica hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda que no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales, ni la interdependencia de los fenómenos locales y globales. Esta falta de reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales

[14]| *OCDE (2008). Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.*

[15]| *Naciones Unidas (2002). Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.*

[16]| *Naciones Unidas (2008). Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo.*

en los procesos de desarrollo supone, paradójicamente, una restricción para la eficacia de la ayuda y la agenda de desarrollo.

Además del carácter estatocéntrico, la Declaración de París responde a una visión excesivamente técnica y a una imagen distorsionada del Estado, al vincular los problemas relacionados con la existencia de pobreza y la ausencia de desarrollo con disfunciones técnicas que puede ser resueltas con enfoques tecnocráticos. Se trata, por lo tanto, de una agenda reduccionista que obvia la importancia del contrato entre la sociedad civil y el Estado, la articulación de los procesos de desarrollo local y nacional, o la existencia de una "economía política del mal gobierno" [17].

La visión eminentemente técnica del desarrollo reflejada por la Declaración de París, al minimizar la naturaleza política del desarrollo, introduce el riesgo de reducir las relaciones e instrumentos del sistema de ayuda a decisiones técnicas desprovistas de contenido político. Así, el desarrollo queda limitado a un proceso técnico y la agenda de la ayuda se desvincula de otras agendas de los donantes —la agenda económica, la política comercial, migratoria, de seguridad o el tratamiento de la deuda— que afectan directamente a los procesos de desarrollo.

La falta de participación de los actores locales y de la sociedad civil en la construcción de la Declaración de París se refleja en los resultados del proceso, lo que resulta especialmente visible en los principios de apropiación y alineamiento, básicos para dotar al sistema de ayuda de un carácter más democrático y reducir sus niveles de asimetría y discrecionalidad.

El principio de apropiación incide en la necesidad de que sean los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo, ejerciendo para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. El principal compromiso que emana de este principio es el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo nacional. El texto de la Declaración de París, tanto en el cuerpo del documento como en las metas e indicadores, hace referencia a estrategias de desarrollo globales, a estrategias de reducción de la pobreza, así como a estrategias sectoriales y temáticas. Pero no se produce ninguna mención a las estrategias de desarrollo local y regional, piezas fundamentales para articular los planes de desarrollo en el ámbito nacional.

El principio de alineamiento, por su parte, dedica su atención a que los donantes basen todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Para cumplir con este principio, tanto los donantes como los socios han establecido una serie de compromisos: alineamiento de los donantes con las estrategias de los socios, utilización, por parte de los donantes, de los sistemas de los países socios, fortalecimiento de la capacidad de desarrollo de los socios con el apoyo de los donantes, fortificar la gestión de finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento, y desvinculación de la ayuda.

Nuevamente, al abordar este principio, la Declaración de París acusa un enfoque limitado que reproduce las restricciones del principio anterior en relación a la lógica exclusivamente nacional de las estrategias, así como a la participación de la sociedad civil y de los gobiernos descentralizados. El uso

[17]| *Sanahuja, J. A., (2007), "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp.98-99.*



de los sistemas nacionales es una condición necesaria para garantizar el cumplimiento con los principios de apropiación y alineamiento, y para dotar de un carácter más democrático al sistema de ayuda. Sin embargo, no es una condición suficiente, ya que la utilización de los sistemas nacionales, si no son definidos en un sentido amplio e inclusivo, puede conducir al desplazamiento de los gobiernos subestatales y las OSC como actores relevantes del sistema de ayuda y agentes de desarrollo.

A pesar de que la Declaración de París responde a una concepción restrictiva tanto por su enfoque del desarrollo como desde el punto de vista de los actores, es importante destacar que supone un intento sin precedentes de búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda. Para ello propone la revisión de las prácticas y las relaciones de este sistema, identifica objetivos comunes para el conjunto de actores y se asienta en unos principios reivindicados por la sociedad civil y por los gobiernos centrales y locales de los países socios como criterios imprescindibles para dotar de una mayor racionalidad al sistema de ayuda.

Tres años y medio después de la firma de la Declaración de París tuvo lugar en Accra (Ghana), en septiembre de 2008, el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, con el objetivo de revisar, acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. El resultado de este Foro fue el mencionado PAA, que pone de manifiesto una limitación de los avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en París. De seguir a este ritmo, tal y como apuntan las encuestas de seguimiento[18], no se cumplirán los objetivos plasmados en la Declaración de París. Por este motivo, se llegó a la conclusión de que para favorecer el cumplimiento de los compromisos en el PAA había que tomar medidas en tres direcciones: el fortalecimiento de la identificación del país socio respecto del desarrollo, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, y el logro de resultados en términos de desarrollo y su rendición de cuentas.

Pero, si bien es cierto que la sociedad civil no ha participado plenamente en la construcción de la Agenda de París, también lo es que se ha ido incorporando a lo largo del camino recorrido desde París hasta Accra, hecho que ha producido una notable incidencia en los resultados finales del proceso.

Las iniciativas impulsadas desde la sociedad civil para incidir en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda han sido varias: el trabajo de incidencia del Grupo de Dirección Internacional (ISG), que aglutina a un amplio número de colectivos y redes de la sociedad civil del Norte y del Sur; el Grupo Consultivo sobre Sociedad Civil y Eficacia de la ayuda, cuyo objetivo es asesorar al Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y que ha puesto en marcha el Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC[19]; o el trabajo de reflexión e incidencia de la Confederación Europea de ONG de Desarrollo (CONCORD). Como resultado de los esfuerzos de reflexión y del trabajo de incidencia, en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda la sociedad civil tuvo una mayor presencia y frente a las 14 OSC que participaron en París, en Accra lo hicieron más de 70.

Por su parte, los gobiernos descentralizados no se han incorporado al proceso en la misma medida que lo ha hecho la sociedad civil, sin embargo a pesar de la ausencia total de participación al inicio, se han registrado avances. La primera aproximación de la perspectiva local

[18]| *OCDE, (2008), Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010.*

[19]| *Véase www.cso-efectiveness.org*

a la Agenda de París se produjo en Febrero de 2008, en el marco del Foro Internacional del Grupo Asesor, cuyo objetivo era preparar la posición política de la sociedad civil de cara a su participación en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Los gobiernos descentralizados fueron representados en este Foro por la Federación Canadiense de Municipalidades.

A diferencia de lo ocurrido en París, en Accra los gobiernos descentralizados tuvieron cabida y contaron con participación oficial. Como resultado de dicha participación de los gobiernos locales en el proceso, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)[20] se ha constituido en un miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda. Se trata de un hecho de enorme relevancia, ya que constituye una vía de incorporación de la perspectiva local y la voz de los gobiernos locales en la construcción del a agenda de la eficacia de la ayuda, y especialmente de cara a la celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se celebrará en 2011.

El PAA, en gran medida como resultado de la incorporación de los nuevos actores, supone un giro importante con respecto a la Declaración de París ya que, al menos en el ámbito discursivo, incide en un reconocimiento de los actores locales y no gubernamentales como actores relevantes para los procesos de desarrollo.

En definitiva, el PAA trata de ampliar el enfoque, muy restringido en la Declaración de París, y de incorporar a los gobiernos locales y a la sociedad civil al diálogo sobre políticas de desarrollo y la ejecución de políticas de ayuda. En este sentido afirma que "los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán 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". En cuanto a los donantes, añade el PAA, "respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales"[21].

Este cambio en el enfoque apunta a una apertura en la concepción del principio de apropiación desde una visión limitada y estatocéntrica hacia un principio de apropiación democrática y local, en el que se reconoce la importancia de los actores locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

La apertura del PAA con respecto a la Declaración no solo se traduce en un mayor reconocimiento de los actores, también se produce una ampliación en el enfoque al introducir cuestiones como la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la discapacidad como factores de desarrollo que, junto a la sostenibilidad medioambiental ya presente en la Declaración de París, suponen una apertura hacia una concepción más integral del principio de alineamiento.

En resumen, los avances incorporados en el PAA son significativos y dotan a la Agenda de París de un carácter más comprehensivo, integral, plural y, por lo tanto, democrático. Dichos avances, sin embargo, no suponen una modificación de las metas e indicadores reflejados en la Declaración de París, con lo cual el PAA no introduce nuevos compromisos. Por ello, el protagonismo de los nuevos actores y la apertura en el enfoque corren el riesgo de verse reducidos a un énfasis lingüístico condicionado a un ejercicio de voluntarismo de los donantes.

En cualquier caso, independientemente de la participación de los gobiernos descentralizados en el proceso y de los resultados del mismo, la Agenda de París es una iniciativa de gran valor para la agenda de la eficacia de la ayuda. Lo es porque puede suponer un punto de inflexión en la reducción de las asimetrías en el sistema de ayuda, porque constituye un intento de reducir la instrumentalización de las políticas de ayuda y, quizá su contribución más importante, porque ha generado un profundo ejercicio de reflexión acerca de la eficacia de la ayuda y de las políticas de desarrollo, que afecta a todos los actores que intervienen en el escenario global, independientemente de su participación en la construcción de la Agenda de París.

## 3. La Agenda de París desde la perspectiva local

Como se ha señalado, los actores descentralizados y no estatales no han sido tenidos en cuenta suficientemente en la conformación de la agenda de desarrollo y en la configuración de la nueva arquitectura de la ayuda. Este aspecto no solo le resta legitimidad a dicho diseño, por cuanto no incorpora la voz de las autoridades locales y la sociedad civil en el mismo, sino que además limita su eficacia al prescindir de actores clave en la promoción del desarrollo que parecen empezar a revalorizarse desde el PAA.

No obstante, el hecho de que los actores descentralizados hayan sido excluidos de la conformación de esta agenda de desarrollo, y en concreto de la Declaración de París, no debe interpretarse como una menor responsabilidad en el cumplimiento de los principios en ella establecidos. Dicho de otro modo, una cosa es que el proceso mediante el cual se ha generado la agenda de París sea cuestionable, y otro muy distinto es que las directrices de ella emanadas no tengan validez.

Por tanto, aunque es un objetivo ineludible de los actores descentralizados trabajar por un mayor reconocimiento -traducido en voz y participación en la toma de decisiones- en eventos futuros, la contribución de estos a la promoción del desarrollo pasa por incrementar la eficacia de su ayuda, objetivo al que se dirigen los principios de la Agenda de París. Por todo ello, los actores descentralizados, como parte del sistema internacional de cooperación, no deben permanecer ajenos a las directrices de la agenda de la eficacia y calidad de la ayuda, sino que deben asumirlos e incorporarlos al despliegue de sus políticas de cooperación al desarrollo. Estos principios establecidos en la Declaración de París, como se explicó más arriba, remiten a la apropiación, el alineamiento, la armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad. En las siguientes líneas se analiza cómo afecta la agenda de París a los actores descentralizados.

### 3.1. De la apropiación a la apropiación democrática: el papel de los gobiernos locales

Según el principio de apropiación establecido en la Declaración de París, los donantes, con el fin de incrementar la eficacia de su ayuda, deben fomentar el liderazgo de los países socios. De este modo se pretende que sean los países socios quienes ejerzan la autoridad sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, al definir sus prioridades y asumir la responsabilidad de sus propios procesos de desarrollo. Ahora bien, desde su configuración, el principio de apropiación adoleció de un marcado carácter

[20] *CGLU es una organización mundial constituida en 2004 por ciudades y gobiernos locales, cuyo objetivo es dotar de voz y representación a los gobiernos locales ante la comunidad internacional y favorecer la cooperación entre dichos gobiernos. Actualmente, CGLU está constituida por más de 1.000 ciudades y tiene miembros en 127 países.*

[21] *Programa de acción de Accra, (2008), apartado 13.*

estatocéntrico, por cuanto deja al margen a los actores descentralizados y a la sociedad civil al poner el énfasis en los gobiernos centrales.

Sin embargo, es imposible concebir una verdadera apropiación de las políticas de ayuda por parte de los países socios sin incorporar a los actores descentralizados y no estatales del Sur en este proceso. Fundamentar el principio de apropiación en un esquema de cooperación exclusivo entre gobiernos centrales del Norte y del Sur imposibilita aprehender la complejidad que todo proceso de desarrollo conlleva, al desatender las lógicas multinivel que en él pueden incidir, así como al excluir a una parte de los actores de una tarea que debe ser compartida por todos.

Por lo tanto, desde esta óptica se requiere una transición del concepto de apropiación al de apropiación democrática, que no solo incida en la necesidad de liderazgo por parte de los países socios sino que, además, conciba a estos de una forma más amplia y heterogénea, no reducida a sus gobiernos centrales, y que dé cabida al papel que corresponde a los actores descentralizados y a la sociedad civil. Es en este nexo que lleva de la apropiación a la apropiación democrática donde encuentran sentido buena parte de las potencialidades y capacidades atesoradas por la cooperación descentralizada, que a continuación se exponen.

En primer lugar, la propia naturaleza de los actores descentralizados les otorga un papel relevante que jugar en la contribución al cumplimiento de apropiación establecido en la Agenda de París. Así, la participación de las autoridades locales no solo contribuye a la democratización -y, por tanto, a la apropiación real- de las políticas de ayuda sino que además, por la mayor cercanía con su ciudadanía, puede fortalecer la implicación activa de la sociedad civil y la incorporación de esta a los procesos de toma de decisiones. Aspectos que, sin duda, afectan de forma directa a la apropiación.

En segundo lugar, ciertos rasgos característicos de la cooperación descentralizada pueden también contribuir al cumplimiento del principio de apropiación de la ayuda. Por una parte, al articularse entre dos gobiernos descentralizados, puede dar lugar a esquemas más horizontales, y reducir la verticalidad que ha caracterizado tradicionalmente a la cooperación entre los gobiernos centrales del Norte y del Sur. De esta forma, la mayor horizontalidad que a priori cabe atribuir a la cooperación descentralizada frente a la estatal potencia la apropiación democrática de la ayuda, en la medida en que permite ejercer a los gobiernos descentralizados del Sur la autoridad sobre sus procesos de desarrollo, sintiéndose protagonistas de los mismos. Cabe señalar además, que precisamente el establecimiento de relaciones más horizontales entre donante y país socio es uno de los pilares sobre los que se asienta la Declaración de París y que, por esta razón, puede verse fortalecida la apropiación democrática a través de la cooperación descentralizada. Por otra parte, al incidir positivamente en el liderazgo de los países socios, la estructura de la cooperación descentralizada contribuye a la adecuada identificación de las necesidades de estos y pone en primer plano las prioridades por ellos establecidas, lo que redunda también en la apropiación democrática de la ayuda desplegada por los donantes.

En tercer lugar, además de por su naturaleza y estructura, la cooperación descentralizada puede contribuir al cumplimiento de la Agenda de París, y en este caso del principio de apropiación, por los campos de trabajo en los que encierra mayores potencialidades. Los actores descentralizados pueden aportar un valor añadido al sistema de ayuda en varios ámbitos de trabajo, entre los que aquí se destacarán tres[22].

El primero es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, al que la cooperación descentralizada puede contribuir a través de la cooperación técnica y del intercambio de las experiencias acumuladas y la transmisión del conocimiento adquirido en asuntos relativos a la gobernanza local. En este sentido, y excediendo los propósitos del presente artículo, conviene destacar las potencialidades que la cooperación descentralizada Sur-Sur también presenta al respecto, al abrir la posibilidad de compartir experiencias entre gobiernos con desafíos y problemas estructurales comunes, a la vez que se generan actividades de "doble dividendo", que estimulan las capacidades técnicas tanto de donante como de receptor[23]. En todo caso, a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, la cooperación descentralizada puede trabajar en favor del establecimiento de instituciones más sólidas y eficientes en los gobiernos locales del Sur, y con ello mejorar sus capacidades para elaborar sus propias estrategias y políticas de desarrollo, lo que contribuye a la apropiación de la ayuda, a la vez que posibilita, como se verá más adelante, el alineamiento de los donantes con ellas.

Un segundo ámbito de trabajo en el que la cooperación descentralizada puede también aportar un claro valor añadido en el cumplimiento del principio de apropiación, es el relativo al apoyo a los procesos de descentralización activados en los países socios. Estos procesos, como ya se señaló más arriba, pueden ser una pieza clave en la adecuada gestión de políticas relativas a la equidad, a la cohesión o a la provisión de servicios sociales básicos -otorgándoles, por otra parte, un papel fundamental en la consecución de los ODM-, lo que permite una mejor aproximación a las necesidades de la ciudadanía del Sur y, por tanto, una mayor apropiación de la ayuda implementada.

En estrecha relación con esto último y por las razones aducidas en relación a la naturaleza de los actores descentralizados, el tercer campo de trabajo en el que la cooperación descentralizada presenta una considerable ventaja comparativa es en el fortalecimiento del tejido asociativo del Sur, al promover la incorporación de la sociedad civil a los procesos de desarrollo y velar por su participación e implicación activa en los mismos[24].

En suma, todo ello pone de manifiesto el papel que los actores descentralizados pueden desempeñar en la aplicación del principio de apropiación establecido en la Declaración de París, especialmente si, como aquí se ha defendido, se trata de revisar este principio en términos de apropiación democrática y local. Ahora bien, junto a las potencialidades que la cooperación descentralizada encierra en relación con la agenda de la eficacia de la ayuda, existen importantes desafíos que los actores descentralizados deberán afrontar en la articulación de sus políticas de cooperación al desarrollo.

Los actores descentralizados deben abordar un primer reto, de clara índole política, consistente en alcanzar la participación real y efectiva de las autoridades locales y de la sociedad civil en las agendas de desarrollo que se configuren en el

[22] *Los ámbitos de trabajo aquí señalados en absoluto agotan el conjunto de áreas a las que la cooperación descentralizada dirige su cooperación. Para una visión más amplia de esta cuestión y de las modalidades a través de las que se ejecuta puede consultarse Malé, J.P., (2007), "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública", en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.20-39.*

[23] *Alonso, J.A., (Dir.), (2007), Cooperación con Países de Renta Media, Editorial Complutense – ICEI, Madrid, p.139.*

[24] *Hernández, C. e Illán, C., (2006), "La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur", en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.165*

contexto del sistema internacional de cooperación. Sin el logro de este objetivo, el sistema internacional de ayuda verá reducidas las posibilidades de identificar adecuadamente las necesidades locales y de hacer sentir partícipe y empoderar a su ciudadanía. De esta manera, al mismo tiempo se reproducirá un esquema vertical de cooperación en contra de la mayor horizontalidad que la Declaración de París dice perseguir, yendo todo ello en detrimento de la apropiación de la ayuda.

El segundo desafíos al que se enfrenta la cooperación descentralizada en relación con el principio de apropiación es el que se refiere a las modalidades a través de las que se canaliza dicha cooperación. En este sentido cabe señalar que los actores descentralizados han venido ejecutando buena parte de su ayuda a través de las ONGD[25]. En muchas ocasiones esto ha generado el establecimiento de esquemas de financiación sustentados en las convocatorias de proyectos a ONGD, que han dado por resultado una ayuda excesivamente dispersa, caracterizada por una fuerte fragmentación y atomización entre numerosas intervenciones con un marco temporal y financiero excesivamente acotado. Este hecho conlleva dos riesgos en lo que a la apropiación de la ayuda se refiere.

Por un lado, pese a que su lógica de partida es fomentar la participación de la sociedad civil, la excesiva dispersión de la ayuda puede generar un efecto indeseado. Si bien este esquema tan fragmentado facilita el acceso a la financiación a numerosas ONGD del Norte, puede obstaculizar la apropiación democrática por parte de la sociedad civil del Sur, ya que, al tratarse de intervenciones tan dispersas y de escasa duración y cuantía, se dificulta la articulación de los amplios y complejos procesos de participación que dicha apropiación requiere.

Por otro lado, sobre este esquema de financiación discurre la denominada cadena de la ayuda[26], que descansa en una lógica vertical que va desde el eslabón más alto - el financiador del Norte- hasta el último eslabón -la población receptora del Sur-, pasando antes en sentido descendente por las ONGD del Norte y del Sur. El resultado de tal cadena es que, en su recorrido, puede diluirse la apropiación de la ayuda, ya que las ONGD del norte, conocedoras de las prioridades del agente financiador, pueden orientar sus acciones atendiendo más a éstas que a las necesidades de los países socios, produciéndose una indeseable distorsión.

En este sentido, es preciso consolidar la cooperación directa de los actores descentralizados como mecanismo a través del que mejor se pueden canalizar sus ventajas comparativas en torno a la apropiación de la ayuda - como el apoyo a la gobernanza local y al diseño de políticas y el ejercicio de liderazgo-. Este hecho no debe llevar a desatender el papel que debe corresponder a las ONGD y a la sociedad civil en la implementación de esa ayuda y en el diseño de políticas, dada su capacidad de coadyuvar al fortalecimiento del tejido asociativo de los países del Sur.

Por último, como se argumentó anteriormente, la naturaleza y estructura de la cooperación descentralizada le confieren unas mayores dosis de horizontalidad y, por tanto, de apropiación de la ayuda. No obstante, cabe advertir que no toda cooperación entre actores descentralizados, por el hecho de serlo, es automáticamente horizontal y simétrica, sino que conviene implementar los adecuados mecanismos y pautas de acción para que esas potencialidades se lleven a la práctica[27]. Emerge así un tercer desafío para la cooperación descentralizada, con el fin de evitar el riesgo de que se maneje una visión excesivamente dulcificada de la misma que lleve a reproducir los comportamientos verticales y asimétricos que han caracterizado en muchas ocasiones a la cooperación estatal.

[25]| *A modo de ejemplo cabe señalar que los actores descentralizados de España, uno de los países donde la cooperación descentralizada tiene mayor peso, canalizaron el 72% de su AOD a través de ONGD en 2007.*



### 3.2. El alineamiento de políticas: el respaldo a los gobiernos locales

Junto con el liderazgo que los países socios deben asumir como protagonistas de sus procesos de desarrollo, la Agenda de París identifica el alineamiento como otro de los principios que deben orientar las políticas de desarrollo. Este alineamiento conlleva la necesidad de que los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que se doten los países socios.

Varias son las potencialidades que la cooperación descentralizada atesora a la hora de acometer dicho reto y de contribuir a su cumplimiento y traducción práctica en las políticas de ayuda.

En primer lugar, un requisito indispensable para que los donantes puedan alinearse con las estrategias de desarrollo de los países socios es, precisamente, que estos tengan las capacidades suficientes como para poder abordar la elaboración de dichas estrategias. En este ámbito, la cooperación descentralizada puede desempeñar un papel relevante a través de su contribución al fortalecimiento de las instituciones locales del Sur. Las relaciones de cooperación establecidas entre actores descentralizados, en muchas ocasiones orientadas a la mejora de la gobernanza local y al apoyo a los procesos de descentralización, puede dotar a las autoridades locales del Sur de mayores capacidades técnicas e institucionales para afrontar la tarea de elaborar sus propias estrategias y políticas de desarrollo.

En segundo lugar, la cooperación descentralizada además de estimular la capacidad de los gobiernos locales del Sur para elaborar sus estrategias de desarrollo, puede también contribuir a que estas discurran a través de un proceso participativo que implique a la sociedad civil del país socio. Se trata, en cierto modo, no solo de impulsar el alineamiento de los donantes con los países socios, sino, en estrecha sintonía con la ya mencionada apropiación democrática, de que las estrategias de desarrollo de los países socios estén a su vez alineadas con las necesidades y prioridades de su ciudadanía.

En tercer lugar, el establecimiento de fuertes vínculos que caracteriza a buena parte de las relaciones de cooperación entre actores descentralizados del Norte y del Sur, es también un factor a tener en cuenta respecto a la contribución de la cooperación descentralizada al cumplimiento del principio de alineamiento. El establecimiento de estos sólidos lazos, que puede dar lugar a relaciones de trabajo más sostenidas en el tiempo, permite mantener el apoyo y acompañamiento a largo plazo que requieren los procesos de desarrollo local. A través de esta óptica, en definitiva, los actores descentralizados pueden respaldar de forma más responsable, eficaz y estratégica las políticas de desarrollo asumidas por los países socios.

Por último, uno de los objetivos del principio de alineamiento emanado de la Agenda de París es evitar la creación de estructuras de gestión paralelas, que desparecen una vez concluida la intervención del donante sin haber fortalecido las capacidades del país socio. En este sentido, en la medida en que la cooperación descentralizada -a través, como se ha visto, de la transmisión de sus experiencias y conoci-

[26]| *Un profundo análisis sobre la cadena de la ayuda puede consultarse en Martínez, I., (2007), La cooperación no gubernamental española en Perú, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid, pp. 15-49.*

[27]| *Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.*

mientos adquiridos- se dirija al fortalecimiento de las instituciones locales, reducirá los riesgos asociados a la generación de tales estructuras paralelas, a la vez que contribuirá al fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión de los países socios.

En cualquier caso, todas estas potencialidades que la Agenda de París encierra para los actores locales se ven constreñidas por el sesgo estatocéntrico ya señalado que caracteriza a dicha agenda. La desatención hacia lo local y el total énfasis puesto en las instituciones y estrategias nacionales aleja a la agenda de la eficacia de la ayuda de un enfoque más amplio, democrático e inclusivo, que haría de ella un instrumento más acorde y eficaz con los retos que se plantea.

Junto a ello, corresponde a los actores descentralizados, en su contribución al principio de alineamiento, incorporar en su praxis los nuevos instrumentos asociados a la agenda de la calidad de la ayuda. El recurso a instrumentos como el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales o los marcos plurianuales de financiación, no solo impulsa el alineamiento con las prioridades fijadas por los países socios, sino que, además, evita efectos indeseados relativos a la descoordinación, la falta de previsibilidad o el aumento de los costes de gestión, que limitan el impacto agregado de las intervenciones.

Asimismo, alinearse con los países socios debe suponer prescindir de la posibilidad de canalizar intereses propios del donante a través de sus políticas de desarrollo, así como asumir una dilución de la visibilidad de estas, en aras de la eficacia. Un verdadero alineamiento, como ya se ha señalado, requiere poner las políticas de ayuda de los donantes a disposición de las prioridades establecidas por el país socio, y dejar de lado otras agendas, requisito que no siempre se cumple. En este sentido, la cooperación descentralizada y los actores que en ella concurren, deberán comprometerse con la articulación de políticas de ayuda desprovistas de pretensiones distintas a la promoción del desarrollo de los países socios.

### 3.3. La armonización de la cooperación descentralizada

La Declaración de París recoge la necesidad de que los donantes desplieguen sus políticas de ayuda de forma más armonizada y transparente, en busca de una mayor eficacia colectiva, lo que da lugar al principio de armonización. La adecuada implementación de este principio afecta, no obstante, a dimensiones muy diversas de las políticas de cooperación. En cualquier caso, la cooperación descentralizada debe atender a las recomendaciones emanadas de la Agenda de París con el fin de contribuir a la implementación de políticas de ayuda más coordinadas, y caracterizadas, entre otros rasgos, por la complementariedad y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Para ello, es ineludible, en primer lugar, atender a la coordinación con la que operan los donantes a la hora de analizar el principio de armonización. En este sentido, la emergencia de la cooperación descentralizada ha conllevado la proliferación de un mayor número de actores en el seno del sistema de ayuda y la demanda de un mayor ejercicio de coordinación en un sistema fuertemente disperso y atomizado. Es preciso, pues, que los actores descentralizados hagan un esfuerzo de coordinación al menos en dos direcciones.

Por un lado, los actores descentralizados deben tratar de coordinarse con otros actores a la hora de acometer la planificación de sus políticas de desarrollo. Esto atañe no solo a la coordinación con otros actores descentralizados sino, además, a la coordinación con sus respectivos gobiernos centrales. Ahora bien, la conveniencia de coordinar las políticas de desarrollo de los actores descentralizados con las de sus respectivos gobiernos centrales no debe interpretarse como una subsunción de las primeras en las segundas. Para que exista una adecuada coordinación entre ambos niveles se requiere no solo que exista voluntad al respecto por parte de los actores descentralizados, sino que el gobierno central se muestre dispuesto a incorporar la visión de estos en la elaboración de sus documentos de planificación y a respetar sus niveles de autonomía. Asimismo, la mejora de los niveles de coordinación requiere desprenderse de concepciones más instrumentales de la ayuda que tradicionalmente han obstaculizado tal coordinación[28].

Por otro lado, los actores descentralizados deben mejorar sus sistemas de coordinación en el ámbito operativo. A este respecto, el impulso de iniciativas conjuntas con otros actores descentralizados con los que se puedan compartir áreas y ámbitos de trabajo resulta de notable interés para mejorar la coordinación en el terreno. Para ello, no obstante, resulta ineludible contar con adecuados mecanismos de información y comunicación entre los diversos actores que permitan impulsar dicha coordinación operativa.

En segundo lugar, conviene tener presente que la coordinación contribuye a incrementar la racionalidad del sistema y la eficacia agregada de la ayuda, pero que lo hace de forma más determinante si se realiza partiendo de las ventajas comparativas que se hayan identificado previamente. En este sentido, el principio de armonización de la ayuda llama a los donantes a buscar la complementariedad mediante una adecuada división del trabajo entre ellos.

Los gobiernos descentralizados de los países donantes, por las razones que se han expuesto, tienen sin duda un valor específico que aportar, y presentan importantes ventajas comparativas que les permiten contribuir a la aconsejada división del trabajo entre donantes y jugar así un papel relevante en la armonización de las políticas de ayuda. Ámbitos como la gobernanza local, los procesos de descentralización o el fortalecimiento de la sociedad civil entran dentro de esta lógica que permitiría buscar una cierta especialización, en aras de la complementariedad y eficacia del sistema, a los actores descentralizados.

Para delimitar el papel que los actores descentralizados pueden desempeñar en esta división del trabajo entre los donantes, y sin obviar la complejidad de tal tarea, la cooperación descentralizada debería trabajar en dos direcciones. La primera consistiría en identificar las ventajas comparativas que atesoran los distintos actores descentralizados, dar cuenta de sus fortalezas y debilidades, y sistematizar la información en un banco de buenas prácticas. La segunda sería, a partir de dicha información, planificar sus políticas de cooperación de una forma más coordinada, que permita extraer el máximo rendimiento a las diversas ventajas comparativas identificadas con el fin de aprovechar las sinergias y complementariedades que sobre ellas se puedan asentar.

En definitiva, por todo lo expuesto hasta aquí, y pese al enfoque estatocéntrico con el que se gestó la Agenda de París, a los actores descentralizados les corresponde un papel fundamental en la consecución de los objetivos que dicha agenda se plantea. En este sentido, los actores descentralizados y no estatales no solo se constituyen en una pieza clave para el tránsito de la apropiación a la apropiación democrática de las políticas de desarrollo, sino que además poseen un claro valor añadido que aportar al sistema internacional de cooperación y a una agenda de la eficacia de la ayuda que, sin su participación, puede verse seriamente limitada.

[28] *Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.*

# Bibliografía


Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A. (2006). "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", La Realidad de la Ayuda, 2006-2007, Intermón Oxfam.

Alonso, J.A., (Dir.) (2007). Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense – ICEI, Madrid.

Comisión Europea, (2008), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, COM626 final, 8-10-2008.

Díaz, A., (2008), La cooperación oficial descentralizada, IUDC – Los Libros de la Catarata, Madrid.

Freres, C., (2008), Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la Cooperación Descentralizada: ¿Hacia una articulación multi–nivel?, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE–AL, disponible en http://www.conferenciasocd.org/docs/cfreres_ocd_articulaciongobnacalyooii_190508-fin.pdf.

Hernández, C. e Illán, C., (2006), "La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur". Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Hocking, B., (2000), "Vigilando la 'frontera': globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales", en Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Aldecoa, F. y Keating, M., (Eds.), Marcial Pons, Madrid, pp. 29-54.

Huerto, M. del, (2004) Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada, Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

Huerto, M. del, (2005), "Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea – América Latina", en Anuario de la cooperación descentralizada 2005, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Barcelona, pp.44-63.

Illán, J. C., (2006), Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional, FIIAPP – IUDC.

Illán, J. C., (2007), "La planificación en la cooperación descentralizada española", en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, primavera/verano 2007, Madrid, IUDC-UCM.

Kaldor. M., (2003), La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Tusquets, Barcelona.

Malé, J.P., (2007), "Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública". Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Manor, J., (2000), Descentralisation and sustanaible livelihoods, IDS.

Martínez, I. (2007), La cooperación no gubernamental española en Perú, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

Naciones Unidas, (2000). Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General, Nueva York

Naciones Unidas, (2002). Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

Naciones Unidas, (2008). Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo

OCDE, (2003). Declaración de Roma sobre la armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

OCDE, (2004), Decentralization and poverty in developing countries: exploring the impact, DEV/DOC (2004)05, París.

OCDE, (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

OCDE, (2005), Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact, DEV/DOC, París.

OCDE-CAD, (2005), Aid extended by Local and State Governments, Pre-print of the DAC Journal, Volume 6, Nº4.

OCDE, (2008), Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010.

OCDE, (2008). Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París

Sanahuja, J. A., (2007), "¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007–2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Ugalde, A., (2006), "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada", en VV.AA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, UPV/EHU.

Unión Europea, (2006), El Consenso Europeo sobre desarrollo (2006/C 46/01), Diario Oficial dela Unión Europea, 24-2-2006

Unión Europea, (2007), EU sub-national governments: an overview, Council of European Municipalities and Regions.

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

Peter Knip *

PALABRAS CLAVE

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

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

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

## 1. Presentación

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

En este artículo me propongo abordar específicamente este rol de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en el campo todavía incipiente de la política municipal internacional. En la primera parte trataré algunos aspectos relacionados con la historia de la implicación de las asociaciones de gobiernos locales que deben tenerse en cuenta para comprender la posición y el potencial de las asociaciones de gobiernos locales en esta actividad internacional. La segunda parte del texto describe la situación actual de la labor que las asociaciones de gobiernos locales llevan a cabo en el campo de la política municipal internacional, haciendo especial hincapié en las diferentes funciones, la variedad de servicios y el volumen de trabajo que dichas asociaciones afrontan en este ámbito. En un tercer apartado se valorará la importancia del papel que las asociaciones de gobiernos locales ejercen en la orientación internacional de los municipios en general y en la cooperación al desarrollo en particular; para ello se prestará especial atención a la importancia de la cooperación internacional entre asociaciones nacionales para fortalecer sus capacidades y su protagonismo como representantes de sus miembros en los procesos de descentralización. La última parte del artículo, finalmente, recoge los retos que plantea el desarrollo futuro del papel de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en las políticas municipales internacionales.

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

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

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

En primer lugar, política municipal internacional se refiere a la orientación general de los gobiernos locales en cuanto a la posición que ocupan en el mundo, incluida la construcción de una imagen o identidad; la competencia y la cooperación económica internacional; el seguimiento y la implementación de agendas de política internacional; la recopilación y el intercambio de know-how y mejores prácticas internacionales mediante el hermanamiento, la creación de redes u otras formas de contacto; la adopción de unas políticas de adquisición y bancarias sostenibles; la cooperación y la ayuda al desarrollo; la promoción de la paz y los derechos humanos y las actividades de concienciación en el ámbito local. La expresión cooperación descentralizada, al igual que cooperación municipal internacional, se refiere más bien a uno de los instrumentos —y permítaseme aquí ser rotundo: a uno de los más importantes— de las políticas municipales internacionales: la cooperación con otros gobiernos locales del mundo a fin de alcanzar objetivos concretos. Mientras que el concepto de cooperación municipal internacional se utiliza para identificar todas las actividades de cooperación que llevan a cabo los gobiernos locales, cooperación descentralizada parece designar específicamente el papel de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. La Comisión Europea (COM 2008) emplea la expresión cooperación descentralizada «para describir la ayuda financiada por los sectores público y privado que es aportada por las autoridades y redes locales y por otros actores locales o bien por mediación de estos». Dicho esto, también debería mencionarse aquí que en algunos artículos de reciente publicación el término cooperación descentralizada se emplea para designar la transformación de la visión tradicional centrada en los proyectos de ayuda entre gobiernos locales hermanados en «un instrumento de "empoderamiento" mutuo que se asienta sobre la descentralización y la autonomía local como principios universales» (Garesché 2008). Bossuyt, por su parte, define la cooperación descentralizada moderna como aquella cooperación entre diferentes administraciones territoriales del Estado que hace especial hincapié en la necesidad de construir unos partenariados más igualitarios y duraderos al objeto de abordar agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos (Bossuyt 2008). Ello no obstante, incluso en esta definición tan interesante y, sin duda, más amplia, la cooperación descentralizada sigue siendo tan solo uno más de los instrumentos de la política municipal internacional. La política municipal internacional, así pues, va más allá de la cooperación descentralizada propiamente dicha y refleja la voluntad de las entidades locales de convertirse en un socio fiable dentro de un nuevo espacio político internacional con múltiples actores, así como de «ocupar una posición



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

En segundo lugar, el término cooperación descentralizada podría sugerir que la cooperación internacional entre gobiernos locales es una tarea que los gobiernos centrales descentralizan a favor de los gobiernos locales, y eso es algo que —por desgracia— está todavía muy lejos de la realidad en la mayoría de países. La cooperación internacional entre entidades locales nace de su capacidad y competencia para manejar sus propios recursos. Así, la cooperación internacional ha sido identificada por muchos gobiernos locales como un instrumento necesario para mejorar la calidad de vida de sus respectivas comunidades, y también como un instrumento que les permite contribuir a la solidaridad internacional en nombre de sus ciudadanos. Las entidades locales han demostrado cada vez con mayor claridad que son capaces de realizar una aportación al desarrollo local en otros lugares a través de sus propios planteamientos y posturas. Cada vez más, los gobiernos locales han conseguido ser reconocidos por su labor y convencer a los gobiernos centrales y a las agencias donantes internacionales para que contribuyan a financiar este tipo de actividades. Y sin embargo, en muchos países —probablemente dejando a un lado a Francia y España, al menos hasta cierto punto— no existe todavía una política bien articulada a nivel de gobierno central acerca de cómo colaborar con las administraciones locales y regionales en la consecución de unos objetivos internacionales. Con una visión tan positiva del potencial de la cooperación descentralizada, lo lógico es que los gobiernos centrales acaben descentralizando determinadas funciones del ámbito internacional a favor de los gobiernos locales y regionales. Y aunque todavía nos encontramos bastante lejos de esta situación, ello podría traducirse en la creación de un partenariado auténtico y un enfoque basado en una gobernanza multinivel bien concertada en que los diferentes niveles de la Administración aunasen esfuerzos para alcanzar los objetivos del desarrollo internacional. La posición —todavía bastante minoritaria— de los gobiernos locales en el nuevo Programa de Actores no Estatales de la UE y la Comunicación de la Comisión «Autoridades locales: agentes del desarrollo» (COM 2008) constituyen ejemplos prometedores de un reconocimiento y una concertación crecientes.

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

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

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

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

Pese a los ambiciosos planes iniciales, la I Guerra Mundial truncó durante diez largos años la labor desarrollada por la Unión Internacional. El secretario general del organismo, el senador belga Emile Vinck, se trasladó provisionalmente a la sede central de la Asociación de Municipios de Holanda (VNG), que, al estar radicada en La Haya, se encontraba en territorio neutral. Una vez finalizada la guerra, la Unión vio como se le vetaba el acceso a la recién constituida Sociedad de Naciones. Los Estados fascistas —aunque no solo estos— denegaron a los municipios el derecho de conseguir una participación efectiva fuera de su territorio nacional (Herbert 2007). La organización, sin embargo, prosiguió su labor, y aunque había empezado su andadura como una asociación de carácter voluntario entre ciudades individuales, tras la I Guerra Mundial no tardó en convertirse en una federación internacional cuyos miembros eran fundamentalmente asociaciones nacionales de municipios. En el marco del siguiente congreso internacional de la Unión, celebrado en 1924 en Ámsterdam, se hicieron visibles los dos principales pilares de la organización: por un lado, el intercambio de conocimientos prácticos del ámbito municipal y la puesta en común de la información existente sobre los sistemas administrativos de los diferentes países entre las asociaciones nacionales de gobiernos locales, y, por otro lado, el objetivo de contribuir a una cooperación internacional pacífica. Una vez rebautizada como IULA, durante la década de los treinta la organización amplió rápidamente su radio de acción hacia América y, aunque de una manera más secundaria, también hacia África y Asia.

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



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

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

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

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

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

A partir de finales de los ochenta y principios de los noventa, muchas asociaciones nacionales de gobiernos locales de Europa y también de otros lugares del mundo empezaron a desarrollar servicios para asistir a sus miembros en el diseño y la implementación de políticas municipales internacionales. A menudo, este tipo de iniciativas surgieron a raíz de un debate político en torno a la cuestión de si esa era o no una labor verdaderamente importante en el quehacer de una asociación. Aquí puede resultar ilustrativo describir sucintamente las decisiones adoptadas en la VNG durante los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. Después de dos congresos que registraron una afluencia considerable de municipios holandeses implicados en la cooperación al desarrollo, la VNG decidió en 1987 —tras recibir una oferta de subvención por parte del Consejo Nacional de Cooperación al Desarrollo (financiado por el gobierno central holandés)— asignar un colaborador a la labor de desarrollar servicios de apoyo a este tipo de actividades. Ese mismo año, más de un centenar de municipios holandeses se reunieron para debatir sus respectivas políticas de promoción de la paz, de oposición a las armas nucleares y de superación de la fractura Este-Oeste. Tendrían que transcurrir dos años enteros de debate político interno para que la VNG aceptase la idea de contar con un colaborador específicamente destinado a desempeñar funciones de apoyo a esta plataforma de «ciudades activas en pro de la paz», y lo hizo solo a condición de que los municipios que estuvieran a favor de dicha opción abonasen una cuota anual suplementaria a la asociación. En 1990 veía la luz el primer manual de la VNG sobre política municipal internacional. Publicado con el título Un mundo de municipios. Descripción de las actividades municipales internacionales, el manual en cuestión analizaba los aspectos jurídicos de la cooperación y la política municipal internacional, la atención municipal hacia los hermanamientos y las redes de conocimientos temáticos en Europa, la cooperación al desarrollo, la paz y la seguridad, la lucha contra el apartheid, el desarrollo sostenible y el medio ambiente, y se posicionaba a favor de la necesidad de que los municipios desarrollasen una política internacional o global integrada. Ese mismo año, el equipo técnico de la entidad, respaldado por la junta política de la VNG, conseguía reunirse con Jan Pronk, ministro holandés de Cooperación al Desarrollo, en un encuentro muy satisfactorio y debatir la financiación del gobierno central a la cooperación municipal con socios de países en vías de desarrollo. Dos años después, y ante el auge que estaban experimentando los hermanamientos con países de Europa del Este tras la caída del muro de Berlín y el creciente



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

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

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

que permita coordinar y mejorar la calidad de la labor de desarrollo que llevan a cabo las asociaciones nacionales de gobiernos locales. Todo ello refleja la creciente autonomía de los entes locales y la convicción de que gozan de la capacidad requerida para asumir un papel útil y necesario en la escena internacional. Llegados a este punto, pasaremos a examinar más de cerca el rol que las asociaciones nacionales de municipios desempeñan actualmente en el campo de la cooperación y la política municipal internacional.

### Recuadro 1 | El grupo de trabajo CIB de CGLU

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

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

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



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

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

### 3.1. Representación de los intereses de los miembros

Aunque algunas asociaciones nacionales ni siquiera se han planteado todavía el tema de la política o la cooperación municipal internacional, la mayoría de ellas representa los intereses de sus miembros no solo a nivel estatal, sino también en el ámbito internacional. Casi todas las asociaciones nacionales europeas y latinoamericanas forman parte de CGLU para reflejar adecuadamente la postura de los gobiernos locales de sus respectivos países. Dichas funciones representativas, además, se ejercitan asimismo en el seno de organizaciones como la FLACMA, el CMRE, el Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa y el Comité de las Regiones de la Unión Europea. Otro ámbito de actuación importante de las asociaciones consiste en la defensa de los intereses internacionales de sus miembros ante al gobierno central de su propio país. El lobby se centra básicamente en defender la autonomía jurídica de las entidades locales también en el plano internacional, en conseguir un reconocimiento político y profesional del papel que los gobiernos locales pueden desempeñar en la escena internacional, así como en obtener financiación adicional para que las entidades locales representadas puedan llevar a cabo proyectos de cooperación internacional. Esta labor supone a menudo mantener contactos con los ministerios de asuntos exteriores, de asuntos europeos, de cooperación al desarrollo y del interior, así como actuar como lobby para presionar al Parlamento y al personal de los ministerios sectoriales apropiados. Sobre todo en aquellos casos en que la asociación nacional ya ha empezado a desempeñar un papel significativo en la cooperación municipal internacional, también tiene que abogar por los intereses de sus miembros ante otros escalafones de la Administración Pública, ante las ONG de desarrollo y ante el sector empresarial. El presidente de la VNG, por ejemplo, junto con el presidente del consejo de administración de la VNG y el director de VNG International, la agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios de Holanda, se reúnen cada dos años con los ministros de Cooperación al Desarrollo y de Asuntos Europeos para debatir cuestiones vinculadas a la cooperación municipal internacional. Hasta la fecha, las relaciones de colaboración con el personal del Ministerio de Asuntos Exteriores han sido excelentes y han fructificado en un diálogo sumamente constructivo sobre temas tales como la responsabilidad, la eficacia de la ayuda, la descentralización y las fortalezas y debilidades de la cooperación municipal internacional, hasta el punto de que el personal de VNG International también ha realizado aportaciones relevantes a los documentos políticos del propio Ministerio. Además, VNG International organiza reuniones bianuales con los portavoces parlamentarios responsables de la cooperación al desarrollo y mantiene contactos periódicos con la Asociación Nacional de Provincias, con la Federación de Juntas de Aguas y con las principales organizaciones holandesas del ámbito del desarrollo.

### 3.2. Prestación de servicios a los municipios miembros

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Con el fin de desarrollar la política de la VNG en el campo de la orientación internacional de las entidades locales, se ha constituido un consejo consultivo nacional, integrado por alcaldes y concejales de municipios holandeses y actualmente presidido por el alcalde de Groninga, que se reúne cuatro veces al año y que se encarga de asesorar a la VNG, actuando de oficio o a petición de esta. Uno de los mejores ejemplos de acción conjunta con los miembros de la VNG es la llamada Campaña de Municipios del Milenio. En el año 2007, VNG International, tras recabar el asesoramiento de su consejo consultivo nacional sobre cooperación municipal internacional, lanzó una campaña cuyo objetivo consistía en animar a las entidades locales holandesas a convertirse en Municipios del Milenio y a apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Desde el mismo instante en que dio comienzo la campaña, más de cien municipios holandeses, en muchos casos a iniciativa del pleno municipal, decidieron adherirse a la iniciativa y modificar su línea política en este ámbito. Muchos de ellos pusieron en marcha nuevas medidas, como impulsar el comercio justo, adoptar acciones destinadas a reducir el CO2, incrementar el presupuesto para la cooperación al desarrollo y establecer contactos con socios municipales de un país en vías de desarrollo. A este respecto, cabe destacar como dato especialmente interesante que un grupo de jóvenes concejales de varias ciudades crearon una red de jóvenes concejales en pro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, con la ayuda de VNG International, empezaron a ampliar dicha red a escala internacional como una herramienta más de la Administración local para combatir la pobreza.

### 3.4. Implementación de estándares de calidad

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

los grupos de usuarios y los paquetes de ayuda a la implementación de unos estándares de calidad se utilizan cada vez más para reforzar el desempeño de los entes afiliados en general. Recientemente, las asociaciones nacionales de gobiernos locales del Reino Unido y de Holanda incluso crearon nuevos organismos para este cometido: la Agencia de Mejora y Desarrollo para la Administración Local (IDeA), en el Reino Unido, y el Instituto de Calidad de los Municipios Holandeses (KING) en Holanda. Por la información de la que dispongo a día de hoy, estos instrumentos, ideados para garantizar el cumplimiento de unos parámetros de calidad, todavía no se usan de una manera sistemática con el fin de incrementar el nivel cualitativo de las políticas internacionales que desarrollan los entes locales. Pese a ello, estoy firmemente convencido de que para mejorar el desempeño de los gobiernos locales en la escena internacional será de gran importancia aplicar esta nueva función de las asociaciones nacionales también a este campo de la cooperación internacional municipal.

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

En colaboración con más de 50 municipios holandeses, VNG International implementa el Programa LOGO SOUTH en 12 países en vías de desarrollo. Su propósito consiste no solo en fortalecer las autoridades locales de países en vías de desarrollo hermanadas con los municipios holandeses, sino también en reforzar el así llamado sector del gobierno local, que comprende las asociaciones de entidades locales, los centros de formación de la Administración local, los ministerios nacionales responsables de esta Administración Pública y los sindicatos de empleados de los gobiernos locales. El fortalecimiento de capacidades se produce siguiendo un esquema similar. En concreto, se distinguen cuatro niveles: el nivel individual, el nivel institucional, el nivel sectorial y un entorno o clima propicio. En el primer nivel, el grupo destinatario son los políticos y los altos responsables de los entes locales, mientras que el nivel institucional se orienta a un área de gobierno local de un consistorio municipal. El nivel sectorial engloba a todos los entes locales, pero también a sus asociaciones, a los ministerios responsables de la Administración local y a los centros de formación correspondientes. El clima o entorno propicio, finalmente, se refiere a la normativa legal y reglamentaria y a la situación económica de un país determinado. En el fortalecimiento de capacidades a todos los niveles, las personas desempeñan un papel crucial. El reto que se plantea es acceder a los niveles superiores precisamente a través de las personas, es decir, conseguir un fortalecimiento institucional como objetivo último. En el Programa LOGO SOUTH, el fortalecimiento de capacidades se afronta mediante la introducción de programas nacionales que proporcionan un marco general a los distintos hermanamientos entre ciudades que trabajan en un mismo tema o ámbito político. Este ámbito temático o político es definido de una manera participativa por las ciudades hermanadas, y también incluye a la asociación nacional de gobiernos locales, a los ministerios del Estado y a otras partes interesadas. Durante la implementación de las actividades del proyecto, este planteamiento permite el intercambio de experiencias entre los implicados así como la divulgación de sus resultados a terceros. Los desafíos comunes, así, se pueden abordar a escala nacional. Estos desafíos pueden ir desde los obstáculos derivados de la legislación estatal (a causa de una descentralización insuficiente) hasta las restricciones presupuestarias (cuando la descentralización de competencias no se ha acompañado de la oportuna descentralización o transferencia presupuestaria) o las carencias en el fortalecimiento de las capacidades de uno o varios de los actores implicados (las tareas a desarrollar en el ámbito local o entre los diferentes niveles de la Administración Pública no se pueden ejecutar correctamente). Todos estos retos se ponen de manifiesto en aquellos procesos que requieren la implementación de varios proyectos de cooperación entre ciudades. Cada proyecto está basado en un análisis de las circunstancias locales que se dan en cada caso. Los proyectos de las entidades locales trabajan siempre con objetivos realistas y tienen como meta la consecución de unos resultados tangibles y la sostenibilidad. Estos proyectos son gestionados de una manera totalmente profesional por los entes locales implicados de los países partícipes. VNG International, trabajando a menudo en estrecha colaboración con la asociación nacional de gobiernos locales del país beneficiario, se encarga de coordinar las distintas actividades, de reunir a los agentes implicados y de ofrecer la formación y el asesoramiento necesario para incrementar el nivel de profesionalización, además de evaluar y aprobar las propuestas de proyectos, aportar cofinanciación, controlar la implementación de los proyectos y evaluar los informes oportunos, solucionar en la medida de lo posible los eventuales contratiempos y obstáculos y divulgar las mejores prácticas junto con el socio correspondiente del Sur. Cada año se asigna una partida presupuestaria de más de cinco millones de euros a fines de cooperación municipal internacional. Para más información, consultar la página web www.vng-international.nl.

**Ejemplo práctico: Programa de País LOGO SOUTH para Nicaragua**

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

Si examinamos la situación actual de la participación de las asociaciones nacionales de gobiernos locales en la política internacional municipal tanto en Europa como en América Latina, constataremos la existencia de una gran variedad de enfoques del tema. Como ya he explicado previamente en el caso concreto de la VNG, en muchas ocasiones la elección de un enfoque concreto es fruto de una combinación entre debate político y capacidad

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

- Enfoque n.º 1: asociaciones nacionales de entidades locales que muestran una postura más bien indiferente ante la política municipal internacional, y que se limitan a ejercer una representación meramente formal en las organizaciones internacionales de municipios y a prestar algunos servicios básicos de información e intermediación a sus miembros (este planteamiento es el que predomina en la mayoría de las asociaciones de entidades locales de América Latina y de los nuevos Estados miembros de la UE situados en la Europa Central y Oriental);
- Enfoque n.º 2: asociaciones nacionales de gobiernos locales que han adoptado una política más o menos activa en este campo y que desempeñan las funciones tradicionales de una asociación anteriormente descritas, pero aplicadas también al ámbito de la política municipal internacional (caso de Austria, Grecia, Alemania, Irlanda, Italia, Portugal, algunos países de América Latina y Estados Unidos);
- Enfoque n.º 3: asociaciones nacionales de entidades locales con una implicación activa en este campo que han conseguido pactar con sus gobiernos centrales la concesión de fondos para cofinanciar proyectos de cooperación internacional municipal y de fortalecimiento asociativo; en la implementación de estos programas de ayudas económicas, algunas organizaciones nacionales limitan su intervención a asesorar a sus miembros, mientras que otras se encargan directamente de gestionar los programas (en este grupo estarían Bélgica, Finlandia, Francia, Holanda, Noruega, España, Suecia, el Reino Unido y Canadá);
- Enfoque n.º 4: es el propio de aquellas asociaciones nacionales de gobiernos locales que, compaginándolo a menudo -aunque no siempre- con un papel más activo (como el propio de los enfoques n.º 2 y 3), han desarrollado unas capacidades de asesoría para gestionar contratos de servicios internacionales ganados en concursos públicos; en este tipo de planteamiento, los departamentos o agencias internacionales de las asociaciones nacionales de gobiernos locales se encargan de prestar servicios profesionales de asistencia técnica para programas de descentralización y capacitación de entidades locales (existen ejemplos de este enfoque en Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia, el Reino Unido y Canadá).

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

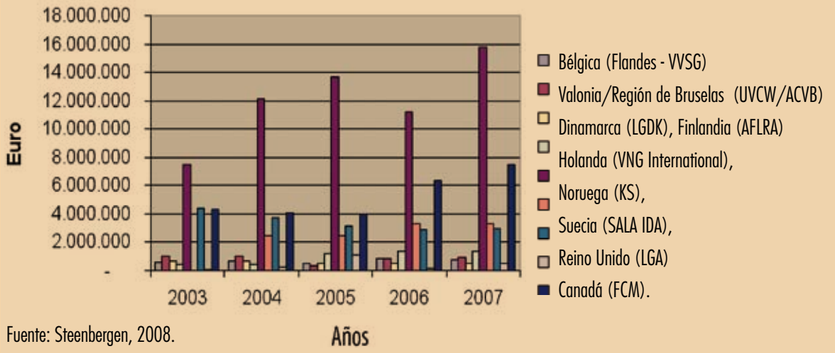


Sorprende constatar que la mayoría de las asociaciones nacionales, incluso las que han optado por una política internacional activa (ver enfoques n.º 3 y 4 anteriormente descritos), no han definido la cooperación municipal internacional como uno de sus principales cometidos. La VNG, por ejemplo, formuló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

¿De cuánto dinero disponen las asociaciones para desarrollar su actividad internacional? ¿Cómo se articula la relación con el ministerio de asuntos exteriores? ¿Y de qué manera se organiza la labor internacional que llevan a cabo las asociaciones? A continuación daremos respuesta a estas preguntas refiriéndonos específicamente a algunas de las asociaciones nacionales de gobiernos locales que más activas se muestran en la escena internacional, dado que con ello se obtiene una imagen bastante fiel de la situación actual y del potencial que ofrece su implicación.

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

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

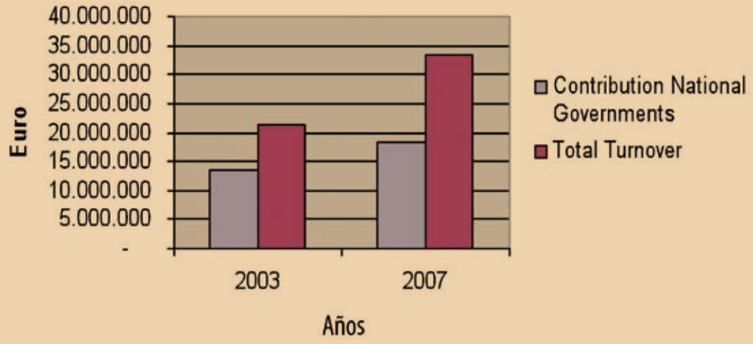



Fuente: Steenbergen, 2008.

Resulta asimismo de lo más revelador examinar la proporción que las aportaciones del gobierno nacional representan sobre el montante global del volumen de negocio internacional de las diferentes asociaciones de gobiernos locales (véase figura 2). Lógicamente, la mayor parte del dinero que se destina a la labor internacional de las asociaciones de gobiernos locales proviene del gobierno nacional correspondiente. Sin embargo, es importante observar que esa contribución está empezando a disminuir. En el año 2003, la aportación del gobierno central sobre el total de los ingresos obtenidos para actividades internacionales fue del 63,5%, un porcentaje que en el 2007 ya había retrocedido hasta situarse en el 55%. Una pequeña parte del dinero restante que se destina a este tipo de labor proviene de las propias asociaciones de gobiernos locales, que lo sufragan con las cuotas de sus miembros, mientras que otra parte se financia a base de contribuciones de otras organizaciones donantes. En el caso de VNG International, los fondos proceden en un porcentaje cada vez mayor de la UE, de otros organismos, como la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la ONU, y de otros donantes bilaterales.

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

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






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

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

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

Figura 3 |

Recuadro 3 | El fortalecimiento asociativo en VNG International

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

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

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

El enfoque de VNG International consiste en intervenir a petición de las partes interesadas. Este planteamiento es muy apreciado por las asociaciones socias, que no suelen estar acostumbradas a trabajar de esta forma con otras organizaciones donantes o ejecutoras. El hecho de que la VNG se centre específicamente en el fortalecimiento de las propias organizaciones constituye una novedad para algunas de ellas, y las ayuda a tomar conciencia de aquellos aspectos en que deben mejorar. Muchas organizaciones externas suelen plantearles directamente la implementación de proyectos en los gobiernos locales del país. Además, las organizaciones asociadas aprenden a valorar las ventajas de trabajar en grupo durante los talleres regionales y reciben con agrado el intercambio de experiencias en la propia región. Entre las actividades que llevamos a cabo está la celebración de talleres regionales en colaboración con otras organizaciones ejecutoras, como la Federación Canadiense de Municipios, al objeto de alinear nuestra labor. Basándonos en la experiencia práctica acumulada, hasta la fecha ya hemos publicado cinco títulos de una colección de manuales dirigidos a las asociaciones de gobiernos locales y dedicados a distintos temas de interés: planificación estratégica, comunicación, constitución de asociaciones, prestación de servicios y acciones de presión (lobby). Estos manuales están disponibles en tres lenguas (inglés, español y francés), en soporte papel o en formato electrónico, y se pueden solicitar a través del sitio web de VNG International: www.vng-international.nl. Cada año se asigna una partida de más de un millón de euros al capítulo de actividades de fortalecimiento asociativo.

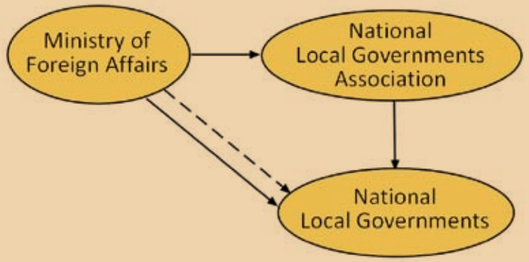
**Ejemplo práctico: apoyo a la ANAM en Guatemala**

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

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

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

Figura 4

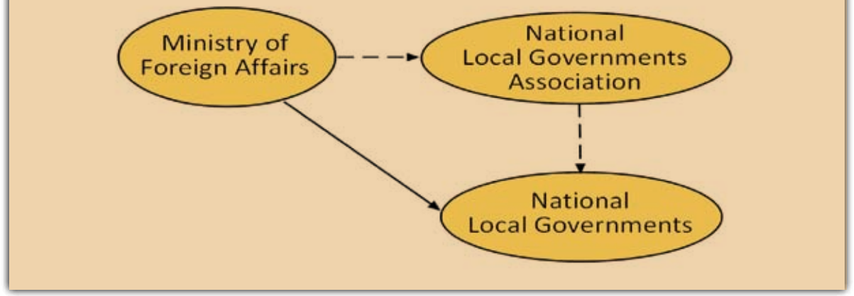



C) Las asociaciones de gobiernos locales ejercen un papel limitado, en muchos casos debido a la falta de recursos del Estado para la cooperación municipal internacional. Los fondos disponibles para la cooperación municipal internacional se transfieren directamente a los municipios, aunque las cantidades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

Las asociaciones de gobiernos locales que han adoptado políticas internacionales activas han organizado su trabajo creando departamentos internacionales profesionalizados o incluso empresas filiales. Las asociaciones que aplican los modelos 1 o 2 en su labor internacional suelen limitarse a contar con uno o más técnicos en relaciones internacionales; existen departamentos internacionales bien organizados en las asociaciones nacionales de Bélgica, Dinamarca, Noruega, España y el Reino Unido. En cambio, las asociaciones sueca y holandesa han creado, paralelamente a sus departamentos internacionales, empresas filiales específicas —SALA IDA en el caso de Suecia y VNG International en el de Holanda— que se centran exclusivamente en la acción internacional. Dichas filiales están participadas al 100% por las asociaciones nacionales correspondientes. En la FCM canadiense la situación es bastante parecida, dado que existe un Centro Internacional de Desarrollo Municipal que, a pesar de formar parte integrante de la FCM, opera con un grado de autonomía considerable. En cuanto a Finlandia, la asociación nacional es el accionista mayoritario de Finnish Consulting Group, una gran empresa consultora que lleva a cabo proyectos de descentralización y de fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, pero que también trabaja como consultoría para el gobierno central y el sector privado. Quien ejecuta el programa de cooperación municipal internacional no es, en este caso, la firma de consultoría, sino el departamento internacional de la asociación.



Figura 5




A modo de conclusión, podemos afirmar que la situación varía mucho entre los distintos países y que resulta un tanto complicado establecer comparaciones entre las diferentes asociaciones de gobiernos locales. Mientras que la FCM y VNG International son, a todas luces, las mejor dotadas desde el punto de vista económico, con unos presupuestos que siguen aumentando significativamente año tras año, otras asociaciones operan a menor escala, limitándose a veces a la cooperación municipal internacional y completándola en otros casos con un servicio de asistencia técnica para proyectos de descentralización o de fortalecimiento asociativo. Un pequeño grupo de asociaciones de gobiernos locales más avanzadas está empezando ya a incrementar su dotación económica, pero la mayoría de las asociaciones nacionales de entidades locales muestra todavía cierta inactividad en el campo de la política municipal internacional. En América Latina, por la información de la que dispongo, no existe todavía una financiación estructural de los gobiernos nacionales para fines de cooperación municipal internacional, hecho que coarta el papel que las asociaciones nacionales podrían desempeñar en la coordinación y ayuda a la labor internacional de sus miembros. Como apunta Salomon, cada vez son más numerosas las entidades locales latinoamericanas que disponen de un programa internacional coherente y bien estructurado, pero sus asociaciones nacionales todavía no han desarrollado las capacidades y las políticas necesarias para brindarles el apoyo estructural que precisan (2009). Rubén Fernández, director ejecutivo de la Asociación de Municipios

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

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

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

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

La otra cara de la moneda es que, en muchos países en vías de desarrollo, las asociaciones nacionales de gobiernos locales son todavía muy débiles. Su capacidad es frágil y su visibilidad, prácticamente nula; a menudo, ni siquiera gozan de una representatividad real de las entidades locales de su país y tienden a seguir las políticas marcadas por el gobierno central. Y esto, como es natural, supone un serio obstáculo en un proceso ya de por sí extremadamente complejo, el de la descentralización, que requiere una reestructuración fundamental de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno para democratizar el país, mejorar la prestación de servicios, propiciar el desarrollo económico y combatir la pobreza. En este proceso, una asociación nacional que funcione como es debido representa una ayuda sumamente beneficiosa, dado que favorece la apropiación y estimula el liderazgo local, aporta un interlocutor con el que discutir la estrategia, aglutina a todas las partes interesadas del ámbito local, puede desempeñar un papel crucial en el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, y por último, aunque no menos importante, aumenta las posibilidades de control y evaluación. Y estos son exactamente los principios que deberían aplicarse para garantizar el éxito en cualquier proceso de descentralización según la bibliografía especializada (Nibbering y Swart 2008).

Todo ello suele derivarse en la típica discusión sobre «el huevo y la gallina»: involucrar a una asociación fuerte es útil, pero las asociaciones de los países en vías de desarrollo son demasiado débiles para implicarse, de manera que no lo hacen y, por tanto, nunca consiguen salir de esa permanente debilidad. Es, así pues, una responsabilidad colectiva de todos crear un entorno propicio para que las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países en vías de desarrollo ganen en fuerza como representantes de sus miembros. Ello implica, para la comunidad de donantes, que si pretenden armonizar los diferentes enfoques de la descentralización y el sector urbano y hacer que se escuche la voz del mundo local, tendrán que permitir y facilitar que las asociaciones nacionales de gobiernos locales de los países beneficiarios intervengan en la formulación y la implementación de políticas en nombre de sus miembros aun cuando en el momento actual sean todavía demasiado débiles para ello. Y también supone que las agencias donantes habrán de reajustar sus estrategias de implementación de programas para propiciar que los gobiernos de los países beneficiarios escuchen y consulten adecuadamente al sector de los gobiernos locales. En este sentido, resulta un augurio de lo más positivo que, recientemente, un destacado decisor político del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés escribiera lo siguiente: «Tomar procesos nacionales como punto de partida implica que pueden haber buenas razones para ralentizar el ritmo de implementación de un programa sectorial, en vez de acelerarlo debido a la presión de los donantes por gastar o las prisas por armonizar. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los programas sectoriales ponen en peligro el avance en la descentralización democrática, cuando no se cuenta con unos actores políticos o de otro tipo importantes para el proceso, o cuando no sabemos adónde va a parar el dinero. Los donantes no pueden sustituir los sistemas de responsabilidad internos del país, ni tampoco encargarse del fortalecimiento de las capacidades. Holanda, como «inversor» de confianza en el desarrollo sectorial que ha trabajado siempre en estrecha colaboración con los gobiernos socios, no debería tener miedo a exigir la inclusión de, por ejemplo, programas de gobierno local en los planes conjuntos de financiación sectorial así como una mayor atención hacia el fortalecimiento de capacidades en los niveles descentralizados» (Van Reesch 2008). A mi entender, esto significa también un no rotundo a todo documento estratégico para la reducción de la pobreza o estrategia de descentralización nacional que no contemple una participación e interacción suficientes de la asociación nacional de municipios.

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

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

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

Pasemos ahora al segundo aspecto. ¿Podemos considerar a las asociaciones nacionales de gobiernos locales como un actor clave para la mejora de la política municipal internacional y el refuerzo de la cooperación internacional municipal? Como he explicado antes, a día de hoy la mayoría de ellas difícilmente lo son, aunque sí podríamos considerarlas como una avanzadilla. Y deberían serlo si queremos mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación municipal internacional y potenciar los efectos benéficos de la orientación internacional en los gobiernos locales. Este no es el lugar apropiado para debatir una vez más las múltiples fortalezas y debilidades de la cooperación municipal internacional. Hoy día existe un reconocimiento creciente del enorme potencial de la cooperación internacional municipal para abordar las necesidades de desarrollo a las que se enfrentan los gobiernos locales de todo el mundo (Konrad-Adenauer-Stiftung 2006, CMRE 2008, Clarke 2008, Comisión de las Comunidades Europeas 2008). Y sin embargo, ¿qué pueden hacer las asociaciones nacionales de municipios para superar las debilidades identificadas y cumplir con las recomendaciones y los retos estratégicos mencionados? Como apunta Garesché, el gran reto de la cooperación municipal internacional es hoy «encontrar un equilibrio apropiado entre coherencia y coordinación, sin supeditar la una a la otra, y respetar la visibilidad y las especificidades individuales» (2008). Asimismo, Garesché plantea 7 recomendaciones que aquí me permitiré interpretar libremente como sigue: transformar los valores de la cooperación municipal internacional para llevarla más allá de la simple ayuda humanitaria, avanzar hacia una profesionalización aún mayor, fomentar una coordinación más amplia y mejor, incrementar la disponibilidad de recursos financieros, mejorar la reciprocidad y la apropiación, respetar el principio de la gobernanza multinivel con diferentes tipos de gobiernos locales y regionales y, finalmente, definir qué clase de relación debería establecerse entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y el papel aún incipiente de los gobiernos locales en la escena internacional.

Las asociaciones nacionales de gobiernos locales disfrutan de una posición privilegiada —si cuentan con la voluntad política necesaria— para trabajar con sus miembros en la elaboración de respuestas comunes a los retos anteriormente indicados y para seguir las recomendaciones facilitadas. Es más: los gobiernos locales las han creado precisamente para que desempeñen este cometido. Liderar este proceso de mejora de la calidad y la eficacia de la cooperación internacional municipal y apoyar la orientación global de sus miembros forma parte de su razón de ser. Como afirma Buis, las asociaciones nacionales de gobiernos locales se encuentran en «la situación idónea para fijar condiciones, formular recomendaciones e iniciar el intercambio de experiencias entre los distintos gobiernos locales y otros niveles de la Administración Pública en lo tocante a la colaboración entre ciudades» (2008). Además, subraya que una asociación de gobiernos locales fuerte y responsable puede desarrollar y liderar un enfoque nacional de la cooperación municipal internacional. Y esto no son palabras vacías. Buis describe el innovador modelo que VNG International ha elaborado para su principal programa municipal internacional, LOGO SOUTH, basándose en la evaluación de varios programas previos realizada por el Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas (IOB), un organismo independiente del Ministerio de Asuntos Exteriores holandés (IOB 2004). Asimismo, aduce que la apropiación por parte de las asociaciones nacionales de municipios y de los propios entes locales implicados es un factor de éxito clave que, por desgracia, suele echarse en falta la mayoría de las veces. El programa internacional más destacado de la FCM, el llamado Programa de Partenariado Municipal, reúne asimismo una serie de características que responden a los retos planteados.

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

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

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

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

### 5.1. Mayor implicación y apropiación

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



### 5.2. La coordinación es crucial, pero con precaución

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

### 5.3. Modestia

Necesitamos modestia. El número de efectivos y los recursos económicos que se destinan a la política municipal internacional y a la cooperación al desarrollo son todavía muy limitados si se comparan con la industria del desarrollo y con las capacidades nacionales e internacionales existentes hoy para la política exterior y de desarrollo. CGLU, a pesar de ser la organización mundial de gobiernos locales, dispone de una plantilla de poco más de 15 personas con las que tiene que cubrir el partenariado con las agencias de la ONU. Comparada con las ONG de desarrollo nacionales que operan en Holanda, VNG International es, con sus 50 colaboradores y un volumen de negocio de 16 millones de euros, un actor muy pequeño. Como ya he señalado anteriormente, ni siquiera las asociaciones nacionales de municipios que más actividad despliegan han definido las políticas municipales internacionales de cooperación al desarrollo como una prioridad básica en sus agendas. Mientras así sea, se impone la modestia.

### 5.4. Legitimidad democrática

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

### 5.5. Enfoque basado en la gobernanza multinivel

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

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

## Bibliografía


Bossuyt, Jean (2008). "Políticas e instrumentos de los Estados miembros y la Comisión de la UE en apoyo de la cooperación descentralizada: un análisis comparativo". Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.

Bossuyt, Jean (2008). "Cambios en la articulación multinivel para lograr una relación fructífera". Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.

Buis, Hans (2008). "El papel de las asociaciones de gobiernos locales en el incremento de la eficacia de la cooperación entre ciudades". Habitat International, doi:10.1016/j.habiatint.2008.10.017.

CMRE (2008). "Detalle sobre el posicionamiento político". Respuesta del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) al documento de reflexión de la Comisión Europea Un enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo territorial, junio de 2008.

Clarke, N. (2008). "El hermanamiento de ciudades en Gran Bretaña: asociaciones, organizaciones y programas". Carta elaborada por la Escuela de Geografía de la Universidad de Southampton.

Comisión de las Comunidades Europeas (2008). "Autoridades locales: agentes del desarrollo". Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2008) 626 final.

Fernández, Rubén. Cita extraída de una declaración realizada durante una reunión sobre cooperación entre VNG International y la AMMAC, Ciudad de México, octubre de 2008.

Gaspari, Oscar (2002). "¿Ciudades contra Estados? Esperanzas, sueños y carencias del movimiento municipal europeo, 1900-1960». Contemporary European History, 11 (4): 597-621.

Hebbert, Michael (2007). "Municipalismo, urbanismo y acción internacional". Estudio, Working Paper 81, Universidad de Manchester.

Instituto de Estudios Superiores sobre la Acción Internacional de las Ciudades y los Gobiernos Locales (2008). "Resumen de la reunión inicial del IDHIL". IDHIL, 25-1-2008.





IOB (2004). En torno a la solidaridad y la profesionalización: la evaluación de la cooperación municipal internacional (1997-2001). IOB Evaluations 297, La Haya, Departamento de Evaluación de Operaciones y Políticas, Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2006). "Los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo". Actas de una conferencia organizada por la Oficina Europea de la Konrad-Audenauer-Stiftung en colaboración con el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Bruselas, Bélgica, 8-9 de junio de 2006.

Nibbering, Jan Willem; Swart, Rolf (2008). "Otorgar al gobierno local un papel más central en el desarrollo; examen del apoyo de donantes a la descentralización". En: Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, Guía: Un menú de ricos para los pobres, La Haya, Holanda, 2008.

Nickson, Andrew (2004). "El papel de la cooperación internacional en el proceso de descentralización en países con un nivel de ingresos medio o bajo". ARI, n.º 11/2004.

OCDE (2005). "La ayuda aportada por los gobiernos locales y estatales". DAC Journal 2005, vol. 6, n.º 4.

Pijls, Norbert; Bac, Jacob (2007). Siete años del programa de hermanamiento holandés para el apoyo de preadhesión a los gobiernos locales y regionales 1998-2005, La Haya, Holanda.

Reesch, Ellen van (2008). "Diez años de enfoque sectorial. ¿Hemos hecho lo que pretendíamos hacer?". En: Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, Guía: Un menú de ricos para los pobres, La Haya, Holanda, 2008.

Risseeuw, Anne-Lies (2006). "Las asociaciones de gobiernos locales en un mundo cambiante". Documento de base presentado en la reunión del grupo de trabajo CIB CGLU sobre fortalecimiento asociativo, VNG International, junio de 2006.

Salomon, Monica. "Las actividades internacionales de los gobiernos locales brasileños: análisis de la política exterior". Ponencia presentada en la Asamblea Anual de la 50.ª Convención Anual de la ISA "Explorando el pasado, anticipando el futuro", Nueva York, 2009.

Schep, Gerrit Jan; Angenent, Frank; Wismans, Jeroen; Hillenius, Michiel (1995). Retos locales para un cambio global. Una visión global de la cooperación municipal internacional, La Haya, Holanda, 1995.

Smith, Richard (2008). "Documento de posicionamiento de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y el gobierno local". Ponencia presentada en la reunión del grupo de trabajo CIB celebrada durante la Asamblea del Consejo Mundial de CGLU, Estambul, Turquía, 28-31 de octubre de 2008.

Steenbergen, Renske (2008). "Consideraciones generales sobre la financiación de la cooperación internacional en las asociaciones de gobiernos locales". Ponencia presentada en la reunión del grupo de trabajo CIB celebrada durante la Asamblea del Consejo Mundial de CGLU, Estambul, Turquía, 28-31 de octubre de 2008.

VNG (1990). Un mundo de municipios. Descripción de las actividades municipales internacionales, La Haya, Holanda.

VNG International (2007). El fortalecimiento del gobierno local a través de los partenariados internacionales, La Haya, Holanda.

Zapata Garesché, Eugène (2008). "La dinámica de la articulación internacional bajo la iniciativa de los gobiernos locales: situación actual y retos de futuro" . Ponencia presentada en la III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, España, 26-28 de mayo de 2008.

# Cohesión social y reducción de la pobreza

## Introducción

*Como viene siendo habitual en las pasadas ediciones, la sección pretende poner de relieve cómo la cooperación descentralizada puede contribuir a la mejora de políticas públicas locales que son susceptibles por su temática, de contribuir favorablemente a las estrategias de mejora de la cohesión social. En este sentido presentamos dos artículos centrados en las políticas locales de seguridad ciudadana y de desarrollo cultural local respectivamente.*

*En el primer caso, se hace un repaso de las políticas locales latinoamericanas frente a los problemas de inseguridad ciudadana de sus territorios y las potencialidades de la cooperación descentralizada de contribuir a aumentar el grado de seguridad en dichas ciudades. En el contexto actual donde las ciudades incrementan constantemente los índices de violencia y de criminalidad y donde el avance del crimen organizado se ha vuelto una realidad en algunos de los países latinoamericanos, la capacidad del gobierno de proximidad, es clave para atender sus habitantes. Desde esta perspectiva, Gustavo Paulsen del Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana y Lucía Dammert de FLACSO Chile, ofrecen una muestra de los distintos enfoques locales existentes para avanzar posteriormente hacia las oportunidades que ofrece la cooperación descentralizada entre la UE y AL de incidir en la mejora de la seguridad ciudadana.*

*En el segundo artículo titulado "Cultura, cooperación descentralizada y desarrollo local", Eduard Miralles hace una aproximación al fenómeno de la cooperación cultural descentralizada entre América Latina y la Unión Europea a la luz del nuevo lugar que ocupa la cultura en el desarrollo local proponiendo una tipología de cooperación cultural descentralizada a partir de una distinción entre finalidades y modalidades de dicha cooperación.*

*Tras las declaraciones de las cumbres UE-AL de Guadalajara (2004) y Viena (2006), los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Lima en 2008 reafirmaron que la cohesión social constituye un asunto prioritario que debe ser abordado por los gobiernos de ambas regiones para afrontar los problemas derivados de la desigualdad social, la pobreza y la exclusión. De ese modo la cohesión social sigue constituyendo el eje central de las relaciones y el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina. En este sentido se presenta el artículo de Marc Rímez, Director Ejecutivo del Observatorio y de Guilia Clerici, técnica de la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III.*

# Seguridad Ciudadana y Cooperación Descentralizada en América Latina

Lucía Dammert*
Gustavo Paulsen**

*El aumento de la inseguridad es un problema central para la mayoría de países de América Latina. En especial los gobiernos locales se enfrentan a una temática emergente que implica serios desafíos para una gestión marcada por la limitación de recursos humanos y financiaros. En este proceso la cooperación internacional descentralizada se ha convertido en una herramienta clave para avanzar en el intercambio de experiencias, iniciativas así como desafíos. El objetivo del presente documento es avanzar en la descripción del estado de situación de la seguridad ciudadana en la región así como el rol posible de la cooperación internacional para analizar, prevenir y combatir dicha situación. Poniendo especial énfasis en los avances y desafíos que presentan estas situaciones de inseguridad para los gobiernos locales y la presencia de la cooperación internacional.*

PALABRAS CLAVE

*Cooperación descentralizada | Seguridad ciudadana | Gobiernos locales| | Prevención| Recursos |*

** Socióloga, Candidato a Doctor en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en instituciones académicas en Estados Unidos, Argentina, y en la actualidad se desempeña como Directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO Chile. Ha publicado artículos y libros sobre participación comunitaria, seguridad ciudadana y temas urbanos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus últimos libros se encuentra "Perspectivas y dilemas de las seguridad ciudadana en América Latina. (FLACSO Ecuador, 2007). En la gestión pública ha participado de programas de seguridad ciudadana en diversos países de la Región, trabajando como asesora en el Ministerio del Interior de Argentina y Chile así como en la Secretaria de Seguridad Pública de México. En la actualidad en Asesora del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos.*

*** Abogado, Universidad de Salamanca (España) Magíster en Gerencia y Políticas Públicas en la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile). Se ha desempeñado como Secretario Ejecutivo de la asociación Chilena de Municipalidades, como Profesor en distintas universidades Chilenas; y, como directivo público en diversas instituciones. Ha sido asesor legislativo y redactor de diversas propuestas de Ley. Actualmente es Director Ejecutivo del Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana, proyecto que cuenta con el apoyo de la Comisión Europea. Ha publicado artículos y colaborado en libros sobre seguridad ciudadana, gestión local y políticas sobre juventud.*

## 1. Introducción

La magnitud de la problemática de la inseguridad así como los limitados resultados obtenidos por las políticas implementadas en América Latina para enfrentarla, son elementos centrales de la situación que vivimos cotidianamente. El número de vidas perdidas, así como el costo económico que implica la violencia, son hechos que erosionan los procesos de desarrollo en la mayoría de países de la región. Adicionalmente, la consolidación de territorios de impunidad en países como Brasil, Argentina, Perú y México afectados intensamente por el crimen organizado representa un evidente problema para la gobernabilidad y la calidad de la democracia.

El crimen se ha complejizado en América Latina. La presencia de territorios donde la impunidad gobierna y el Estado se ha replegado es evidente en lugares tan diversos como el norte de México, el centro colombiano o barrios de Río de Janeiro o de Tegucigalpa. Es así como la presencia física del crimen organizado con dominio territorial ha puesto en jaque la gobernabilidad de algunas naciones.

Muchas veces, al hablar de la "guerra al delito" o el "combate a la criminalidad" se desarrolla una percepción "dicotómica y maniqueista" (Cano 1997 y Garland 2001) en la que existen los buenos y los malos y la solución de su tensión solo puede ser consecuencia de la neutralización o eliminación de uno de ellos. De esta manera se conforma un nuevo enemigo interno, claramente identificable por sus características físicas y económicas, las que se presentan en el discurso político y mediático. Esta situación es evidente especialmente en los países centroamericanos donde los culpables de todos los problemas de seguridad se asumen son los miembros de las maras (pandillas juveniles principalmente urbanas), aún cuando los casos no han sido analizados o investigados. También en Brasil se evidencia un proceso similar de estigmatización hacia la población de las *favelas* de los principales centros urbanos. Lamentablemente este no es un proceso único de estos contextos, por el contrario, se encuentra en todos los países de la región con mayor o menor intensidad.

Otro elemento que caracteriza el contexto en el cual se lleva a cabo la definición de políticas públicas en materia de seguridad en América Latina es la crisis de legitimidad por la cual atraviesa su sistema judicial. La percepción de los ciudadanos en la región es que su sistema de justicia se caracteriza por la lentitud, la corrupción y la ineficiencia. Esta percepción se basa en la poca rapidez y diligencia de los procesos judiciales y en la certeza que aquellos con recursos económicos pueden cometer delitos y posteriormente no recibir los castigos esperados.

En este marco, el objetivo del presente documento es avanzar en la descripción del estado de situación de la seguridad ciudadana en la región así como el rol posible de la cooperación internacional para analizar, prevenir y combatir dicha situación. Para lo cual se pone especial énfasis en los avances y desafíos que presentan estas situaciones de inseguridad para los gobiernos locales y la presencia de la cooperación internacional. Específicamente en su modalidad de cooperación descentralizada, la necesidad que existe de ella y las mejores formas de enfocarla.

## 2. Marco conceptual

Avanzar en la tarea de entender el fenómeno de la violencia y la inseguridad requiere de un marco conceptual basado en una perspectiva multidisciplinaria que permita identificar sus diversas aristas. Debido a la complejidad de la violencia y el delito, los mismos no pueden ser enfrentados con una sola es-

trategia de política pública, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales. De hecho, diversos enfoques pueden resaltar algunos de estos factores pero se reconoce la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo. Este consenso sobre la necesidad de políticas diversas se construye sobre la base de muchos años de disputa entre las políticas de mayor control o represión y aquellas que se focalizan en la prevención. De hecho, políticamente se asumía que las fuerzas consideradas de izquierda no apoyaban la utilización de las fuerzas de control del Estado debido a las condiciones sistémicas que generaban los problemas de criminalidad. Por otro lado, aquellos pertenecientes al espectro político conservador de derecha se basaba en la percepción de la delincuencia como una opción racional que tomaban algunos sujetos.

En general, las iniciativas centradas en el control ponen énfasis en aquellas acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes. De la mano, el sistema penitenciario es aquel encargado de asegurar que los castigos se cumplan y se establezcan los procesos necesarios para asegurar la rehabilitación y resocialización de los infractores.

Este tipo de iniciativas abarcan un abanico que va desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios intrapenitenciarios de la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas.

Las políticas de carácter preventivo no son ejecutadas únicamente por las instituciones del sistema de justicia criminal. Por el contrario, buscan aquellos factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos y establecen mecanismos para disminuir su intensidad. En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, así por ejemplo políticas de incentivo del deporte, de aumento de la cobertura educativa para aquellos que abandonan la escuela, la iluminación de ciertos sectores e incluso el diseño de las viviendas sociales se convierten en objetivos de las políticas de prevención. Esta amplitud de las políticas de prevención no debe conllevar a una criminalización de las políticas sociales, sino más bien a focalizar aquellas políticas de prevención en la población que puede estar directamente impactada por la problemática.

En la actualidad la dicotomía discursiva entre ambos enfoques ha sido superada. En prácticamente todos los países de la región, así como en los principales gobiernos locales, se ha puesto énfasis en la complementariedad de ambos enfoques. Adicionalmente la prevención del delito, es enarbolada como una de las tareas primordiales en las políticas públicas de seguridad ciudadana. En esta materia se ha consolidado, además, una perspectiva que enfatiza el involucramiento de la ciudadanía en las iniciativas a desarrollar a nivel local, lo que trae aparejado un significativo número de políticas de prevención comunitaria desarrolladas en América Latina.



Lamentablemente en la actualidad se puede afirmar que el interés por la prevención de la violencia y el delito tiene más de retórica que de realidad. Esta afirmación se ratifica cuando se observan las prioridades de inversión pública, el debate presupuestario, y los escasos recursos humanos dedicados a estas tareas. Por otro lado, el talón de Aquiles de la prevención comunitaria es la tendencia hacia la exclusión creando un "otro" amenazante, estigmatizado como peligroso y supuestamente legitimado por la comunidad. Problema que se presenta en prácticamente todas las iniciativas en desarrollo en América Latina y por ende debe ser tomado en consideración en el diseño e implementación de las políticas de prevención comunitaria.

En América Latina, a partir de la década del 90 se desarrollaron diversas iniciativas vinculadas con la prevención comunitaria del delito. Basados en las experiencias desarrolladas en Europa y los Estados Unidos así como por la reivindicación del rol ciudadano en la prevención (y en algunos casos del control) del delito, los actores públicos diseñaron intervenciones similares a las desarrolladas en otros contextos.

Además, en el contexto latinoamericano estas iniciativas se caracterizan por su novedad pero también por su parcialidad, corta duración y en algunos casos su desaparición del escenario político sin haber terminado el proceso de implementación. A pesar de lo anterior, diversas experiencias de prevención comunitaria llevadas a cabo en América Latina parecen tener incidencia significativa sobre la sensación de inseguridad y en algunos casos sobre la percepción de la policía. Si bien la gama de intervenciones realizadas abarca a prácticamente todos los países de la región, e involucra temáticas que van desde la organización barrial de comités de vigilancia hasta iniciativas de prevención social; todas comparten la carencia de evaluaciones efectivas de su impacto sobre el delito.

## 3. La seguridad en América Latina

### 3.1. Situación delictual

La inseguridad es una de las principales problemáticas que enfrenta la región. No sólo medida por los delitos que se cometen diariamente, sino por el uso indiscriminado de violencia para resolver todo tipo de conflictos cotidianos. El análisis comparado en la problemática de la criminalidad tiene serias complicaciones debido al margen de variación de las definiciones jurídicas en la clasificación de los tipos delictuales, así como la variación de las preguntas incorporadas en las encuestas de victimización. Debido a ello, es que generalmente la comparación entre países se realiza respecto de la tasa de homicidios, la que en América Latina alcanzó 29 casos cada cien mil habitantes según la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 1997). Dicha tasa representa el grado más extremo de la utilización de la violencia y por ende no se relaciona necesariamente con un clima de mayor criminalidad, sino más bien con un grado de utilización de la violencia. Al analizar información de diversos países de la región, a fines de los años 90, se encuentra un panorama dominado por la diversidad. Así por ejemplo, mientras países como Argentina y Chile sólo tenían tasas de 4.8 y 3.0, respectivamente; países como Colombia y El Salvador llegaban a 89 y 150 homicidios por cada 100 mil habitantes (OPS 1997).

Si consideramos además, que en algunos países pese a las bajas tasas de homicidios existe un importante incremento en las denuncias de otros delitos (como Argentina con un crecimiento de más del 200% en la última década), y en los niveles de temor, no

| Tabla 1 \| Tasa de Homicidios 2003, diversos países. | | |
|---|---|---|
| PAÍS | Datos de CEJA | Datos de PNUD |
| El Salvador | 87,2 | 50,36 |
| Colombia | 102 | 55,8 |
| Guatemala | 31,5 | 35,8 |
| Nicaragua | 11,5 | 12,24 |
| Paraguay | 18,5 | 19,17 |
| Panamá | 10,8 | 11,83 |
| Perú | 4,0 | 5,12 |
| Uruguay | 6,8 | 5,90 |
| Venezuela | 33,2 | 46,92 |

*Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (Álvarez, 2006) y CEJA (Reporte 2006-2007).*

es posible afirmar que la inseguridad se relaciona únicamente a la tasa de homicidios. Es así como la diversidad de tipos delictuales utilizados en cada país, así como las formas de sistematizar la información oficial limitan la comparación de las tasas. No obstante, las tendencias muestran un incremento sostenido de los delitos denunciados en todos los países de la región. Paradojalmente, se encuentra información diversa en fuentes de análisis regional cuyas referencias son documentos oficiales. La tabla siguiente evidencia la multiplicidad de información y sus diferencias de acuerdo a fuentes similares.

Los casos que presentan diferencias importantes son El Salvador, Colombia y Venezuela. En los dos primeros casos las variaciones son sustantivas, en el caso de Colombia, para el año 2003, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) indica una tasa de 102 mientras que las estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal de Colombia para ese año indican 70,3 y el PNUD señala una tasa de 55,86. Más allá de las divergencias en los datos, es importante resaltar su magnitud con una tasa mundial de 10.8, la información de la tabla 1 muestra situaciones de tasas diez veces este promedio. Adicionalmente, al comparar las tasas de homicidio en la región para el 2003, Colombia, El Salvador, Guatemala, México y Venezuela presentan las tasas más altas, mientras que las más bajas corresponden a Chile y Perú.

Otro tema de importancia en América Latina es la violencia doméstica la cual, dependiendo de su definición, afectaría entre el 25% y el 50% de las mujeres. En Brasil la estadística de denuncias indica que el 70% de los hechos violentos tuvo lugar al interior de sus hogares y fue cometida por su pareja (DAWN, 1998). Estudios en diversos países (entre ellos Brasil, Chile, Costa Rica, y Colombia) indican que las tasas de maltrato son mayores entre mujeres cuya pareja ha sido golpeada en su infancia o ha presenciado violencia contra su madre. La información en la región es escasa. Uno de los pocos estudios nacionales de difusión pública desarrollados en México muestra que casi el 50% de las mujeres mayores de 15 años que residen junto a su pareja han vivido a lo menos un incidente de violencia de parte de ellos. Dichas cifras han consistido en violencia física para 1.8



| Tabla 2 \| Delitos Contra la Propiedad, diversos países | | |
|---|---|---|
| Argentina 2005(contra la propiedad) | 739.250 (tasa 2.038) | Datos de PNUD |
| Brasil 2003(contra el patrimonio) | 857.14 (tasa 484) | 50,36 |
| Chile 2005 (robos y hurtos) | 316.802 (tasa 1.947) | 55,8 |
| Colombia 2002 (contra la propiedad) | 358.230 | 35,8 |
| Costa Rica 2001(contra la propiedad) | 18.724 (tasa 491) | 12,24 |
| Ecuador (contra la propiedad) | 86.747 | 19,17 |
| El Salvador 2004 (relativos al patrimonio) | 35.319 | 11,83 |
| Nicaragua 2004 (contra la propiedad) | 21.332 | 5,12 |
| Uruguay | 6,8 | 5,90 |
| Venezuela | 33,2 | 46,92 |

*Fuente: Elaboración propia con diversas fuentes.*[1]

millones de mujeres y violencia sexual en el caso de 1.5 millones.

En cuanto a lesiones, esta magnitud ubica a Chile por encima de Costa Rica, Perú, Uruguay, Brasil, Colombia y Argentina, siendo el país en que existe claramente la mayor diferencia entre la tasa de lesiones y homicidios. En Uruguay la tasa de lesiones es de 316 en el 2004 cifra preocupante. Sorprendentemente la tasa en Colombia es de 206 y 322 según diversas fuentes para el año 2003. En general toda la información recolectada podría ser interpretada como la "epidemia" de las lesiones en América Latina. Las diversas tasas evidencian un problema alarmante que requiere ser analizado con mayor profundidad para caracterizarlos. Así por ejemplo, ver el componente de lesiones graves y muy graves al interior de la tipología.

El temor detectado en las encuestas de victimización y otros estudios se produce mayoritariamente en lugares públicos (la calle, el transporte) que es donde se produce la mayoría de los hurtos y robos (a excepción de los robos a casas). Es así como, por ejemplo, en la ciudad de Lima los delitos contra el patrimonio serían el principal problema de seguridad y representan el principal tipo de violencia percibida por la ciudadanía.[2] En Chile "el temor ante la delincuencia está fuertemente relacionado con la victimización individual para el caso del hurto y el asalto, en cuanto a la victimización vicaria sólo el robo a la casa de un vecino durante el último año tiene un efecto significativo sobre el temor ante el delito, aunque menor al de la victimización individual" (Allende 2003). En Argentina estos estudios señalan que en la ciudad de Buenos

[1]| *Para Argentina: www.polcrim.jus.gov.ar/snic; Brasil: www.mj.gov.br/senasp/pesquisas (la cifra incluye la extorsión mediante secuestro y todos los robos); Chile: www.seguridadpublica.gov.cl; Colombia: www.cejamericas.org/reporte (la cifra aparece informada como "delitos contra la propiedad"); y El Salvador: PNUD, 2005 (la tasa de hurtos y robos en 2004 fue de 399 por 100.000 habitantes).*

[2]| *Estos delitos representaron el 70% del total ocurrido en 2004. El 70% de los delitos registrados correspondió delitos contra la propiedad. Seguridad ciudadana, Centro de Investigación Parlamentaria (2005).*

Aires (CEJA 2003) la cifra de victimización sólo por delitos contra la propiedad fue de 28,4% de los encuestados; y en la provincia o Gran Buenos Aires un 34% había sido víctima de algún delito contra la propiedad.[2]

En El Salvador los delitos cometidos con mayor frecuencia fueron aquellos contra el patrimonio, con una tasa de 399 cada 100.000 habitantes. En Uruguay el hurto es el delito de mayor ocurrencia con una tasa de 2.340; en Chile la tasa más alta corresponde a los robos y hurtos, con 1.974 por cada 100.000 habitantes en 2005; en Colombia los delitos contra la propiedad representaron el 55% del total en 2003; la tasa de robos en Brasil en 2003 fue de 856.774 y la de hurtos de 2.125.294. En Colombia se calcula que ocurrió un promedio de 11.123 delitos contra la propiedad entre 1990 y 2003 según datos de Rivas, cifra que alcanzó las 108.349 denuncias para el año 2005 en Perú (Policía Nacional del Perú 2005).

### 3.2. Respuestas de política

En cuanto al proceso de definición de políticas públicas de seguridad en Latinoamérica un elemento a destacar es que las ideas implementadas tienen lugares de nacimiento comunes. Así, en la mayoría de los casos se evidencia un proceso de importación de iniciativas desde algunos países o ciudades -considerados como modelos exitosos- pero donde los resultados de la implementación no han sido evaluados como es necesario. Estos procesos de importación traen incluso "especialistas" que apoyan el diseño de estas iniciativas como se observa en el caso del ex Alcalde de Nueva York, Rudolf Giuliani en México o del Ex Jefe de Policía de Nueva York William Bratton en Guayaquil y Lima. No obstante, la búsqueda de buenas prácticas no se limita únicamente al contexto norteamericano o a realidades ajenas a Latinoamérica. Por el contrario, en los últimos años se han llevado a cabo diversas iniciativas desarrolladas para presentar casos exitosos de la región, en especial la experiencia de la ciudad de Bogota (Buvinic, Morrison y Shifter 1999; De Roux 1994 y Dammert y Paulsen 2006).

En términos generales, el proceso de importación de políticas de seguridad se vincula a iniciativas internacionalmente reconocidas como prometedoras o exitosas. Así, por ejemplo, en múltiples ciudades y países se encuentran programas de "policía comunitaria", "tolerancia cero", "COMPSTAT", "medidas alternativas", "tercera es la vencida", entre otras que han sido consideradas como eficaces para enfrentar los problemas de delincuencia. Sin embargo, al momento de llevar a la práctica la iniciativa importada, en muchos casos lo único común es la nomenclatura y la campaña comunicacional que se organiza a su alrededor, pero el contenido y la estrategia de implementación es modificada notablemente. Este es el caso de los programas de policía comunitaria que se desarrollan en la región (Frühling 2003 y Ungar 2001) con limitada cercanía con su origen tanto en los Estados Unidos (Sherman 1998) como en Europa (Crawford 1998). Así por ejemplo, el paradigma de la policía comunitaria en los países donde se acuñó el concepto, busca un mejor y mayor acercamiento entre los oficiales de policía y la comunidad en su totalidad, por lo cual se aplica como una estrategia universal en la institución. Pero, en el contexto latinoamericano la expresión más común de la policía comunitaria es el diseño de programas específicos para los que se destina cierto personal que tiene como obligación mejorar la relación con la comunidad, mientras que el grueso de la institución mantiene las prácticas anteriores.

De esta forma, se importan políticas para implementarlas "a la latinoamericana", sin comprometerse a cambios profundos necesarios de manera previa, con lo cual los objetivos y diseños de evaluación se cambian y por ende se inhibe su capacidad de impacto. Incluso esta redefinición puede tener efectos contrarios a los esperados y convertirse en una mera utilización del nombre de la experiencia. Por ello, es necesario contar con la información de contexto para diseñar políticas que respondan a las posibilidades locales, tomando ideas promisorias y adaptándolas a situaciones específicas locales.

Otro ámbito donde se percibe este proceso de importación de políticas de seguridad es en la justificación de la inversión en mayor tecnología, donde es evidente la diferencia entre Norteamérica y Europa. Sin embargo, se muestra que durante la última década, la mayoría de países de la región han invertido sustancialmente en el mejoramiento de la infraestructura tecnológica de las policías sin resultados a la vista. A modo de ejemplo, la compra de programas de georeferenciación de delitos, así como la adquisición de programas complejos de análisis de la actividad delictual, se ha puesto antes que el mejoramiento de la recolección básica de información. Paradojalmente, la tecnología puede permitir análisis complejos de los delitos denunciados que carecen de valor, debido a que los procesos mismos de recolección de denuncias son deficientes.

Otro elemento común de las iniciativas de seguridad pública de los últimos años en varios países de América Latina, es el involucramiento de las Fuerzas Armadas en materias que dicen relación con el orden y la seguridad interna del territorio. Pese a que después de las experiencias vividas durante los años 70 y 80 en la región era más bien evidente la necesidad de mantener a las Fuerzas Armadas (FF. AA) fuera de la política interna, en la actualidad esta afirmación ha perdido fortaleza. El incremento del poder de fuego y tecnológico del crimen organizado ha generado espacios semiliberados de la presencia del Estado en algunos países como Brasil, México y Paraguay. Adicionalmente, el aumento de la fuerza de las maras en Centroamérica ha conllevado a una participación aún mayor de las FF.AA en temas de seguridad interna, apoyando la labor policial que se haya sobrepasada.

Un tema clave y poco estudiando es la precaria situación del sistema carcelario. Es posible afirmar que las cárceles en la región atraviesan una crisis, en algunos casos, terminal. Recintos penitenciaros con capacidad para 600 personas que albergan cuatro veces este número no es una pesadilla, sino más bien una realidad más común de lo que se cree. Sin duda el aumento de la población penitenciaria ha generado severos problemas de habitabilidad especialmente vinculadas con la densidad, es decir, el hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en algunos casos, incluso la violación de derechos humanos básicos. Estas situaciones no aportan a un proceso de reinserción social y rehabilitación, tema casi olvidado, ya que los sistemas penitenciaros en América Latina que invierten significativamente en estos temas no son muchos. La globalización del delito tiene también como consecuencia una diversidad de nacionalidades que se pueden encontrar en algunos servicios penitenciarios. Así por ejemplo, los colombianos en las cárceles de Ecuador o los peruanos en Chile representan un porcentaje importante, pero en muchos casos los sistemas no están comunicados por lo que se desconocen sus antecedentes. Además, en el proceso de convivencia se forman subgrupos nacionales que pueden apoyar el

[3] *Por otra parte, en 2003 el robo simple aumentó 21% por ciento con respecto al 2002, y el robo agravado aumentó un 8% en el mismo período; aunque descendieron con respecto al 2002, un 8% y 10%, respectivamente.*

estallido de enfrentamientos al interior de los sistemas cerrados. En síntesis, en América Latina se encuentra una situación paradójica donde las cárceles son administradas literalmente por los presos que negocian con la administración para lograr ciertos beneficios o para tener el control interno de los recintos.

También se puede evidenciar un sostenido incremento de la industria vinculada con la seguridad privada, variando en el tipo de servicio ofrecido, que incluye desde servicios de guardaespaldas y seguros antisecuestros en algunos países, hasta vigilancia de propiedades y barrios. En todos estos la cantidad de personas dedicadas a la seguridad privada duplican o incluso triplican la dotación del personal de las instituciones policiales, poniendo en tela de juicio la certeza del monopolio del uso de la fuerza que debería tener el Estado.

Es así como la seguridad privada en sus diversas vertientes se ha convertido en una fuerza económica importante que involucra la inversión de millones de dólares en cada uno de los países de la región. Lamentablemente, se estima que los niveles de informalidad de muchas compañías que desarrollan actividades en esta temática es relevante, pudiendo tener más del 50% de las actividades en esas condiciones en algunos países. Adicionalmente, los niveles de regulación de las actividades de esta industria son limitados, por ejemplo muchos países carecen de regulaciones específicas vinculadas con el tipo y nivel de entrenamiento que deben recibir los guardias de seguridad. Lo mismo ocurre sobre los permisos para portar armas y su supervisión. En la mayoría de países latinoamericanos los vigilantes privados tienen acceso al porte de armas de grueso calibre para realizar tareas de vigilancia de espacios abiertos. Así, la imagen cotidiana en ciudades como Tegucigalpa, Río de Janeiro y México es la presencia de vigilantes privados fuertemente armados cuidando residencias o incluso plazas destinadas a los juegos de niños.

## 4. El rol de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana

El papel de los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana ha adquirido cada vez mayor importancia en América Latina. Fenómeno que se explica claramente por la cercanía que las autoridades locales tienen con las problemáticas derivadas de la delincuencia y la violencia. Como también con las experiencias exitosas realizadas entre actores complementarios al interior de los gobiernos locales. Un ejemplo que se destaca es el caso de Diadema en Brasil, en donde disminuyo la tasa de homicidios en un 50% en un período de 4 años, gracias al trabajo mancomunado entre las autoridades locales, la policía civil, la policía militar y las organizaciones comunitarias de base.

La realidad concreta de cada ciudad ha demostrado que quiénes mayor información tienen, sobre cada localidad, es la propia ciudadanía. La cual esta permanentemente demandando soluciones a los gobiernos locales en esta materia. Las administraciones locales han demostrado tener capacidad para enfrentar la inseguridad que afecta a nuestras poblaciones. En un continente azotado por índices crecientes de criminalidad y violencia, las experiencias más relevantes en la disminución de estos indicadores se han producido bajo el alero de gobiernos comunales o con la participación activa de estos en las políticas de seguridad ciudadana que los involucran.

La articulación directa entre las demandas de la población y la generación de una oferta pública que permita abordar en forma exitosa la disminución de los niveles objetivos de inseguridad y temor en el ámbito local, es una fortaleza y una potencialidad presente en los gobiernos municipales latinoamericanos. Evidentemente esta fortaleza no es aplicable a todas las formas de delito y de violencia; pero, resulta un factor de enorme importancia en el diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con la mayor parte de los factores que influyen en la generación de inseguridad y temor.

El contexto local, puede ser entonces, el espacio adecuado para la búsqueda de nuevas formas de ejercer el poder, con sistemas y actores sociales capaces de interiorizarse, en sus propias y determinadas realidades, con las lógicas de la delincuencia y la violencia que se presentan en sus territorios. Buscando en su caracterización, los factores comunes presentes en el espacio, en las prácticas, en las tipologías. No repitiendo automáticamente el aumento de la dotación policial, como tampoco incrementando, como formula fácil, la infraestructura ni el equipamiento policial, sino orientando los procesos en el conocimiento de la realidad. Incorporando la visión y la percepción de todos los actores que de manera directa e indirecta participan como observadores, como víctimas, como victimarios en los fenómenos de delincuencia y de violencia.

Un componente de alta eficacia para la caracterización de la delincuencia y la violencia en las unidades políticas subnacionales, es la priorización de intervenciones microterritoriales, donde se logra definir con mayor precisión las tendencias psicosociales de la población. Lo que permite conocer el comportamiento colectivo en una escala más pequeña y, por lo tanto, abordable. Si a este componente se le suman las intervenciones que se realizan con la misma población de este microterritorio en políticas educativas, culturales, de transporte, de salud, de medio ambiente, de superación de la pobreza, de género, diseño urbano, deporte, desarrollo productivo, cohesión social y desarrollo comunitario. Se forma un mapa conceptual y contextual de la realidad que permite contar con mejores herramientas para diseñar adecuadamente las intervenciones de mayor pertinencia para cada realidad particular.

Otra característica que nos permite ir configurando parámetros de experiencias exitosas a nivel local, es la creación de equipos multidisciplinario de seguridad ciudadana. En este contexto se han conformado consejos locales de seguridad en distintas ciudades latinoamericanas. Esta nueva modalidad de asociatividad que se ha implementado para abordar en forma integral la problemática de la seguridad ciudadana ha tenido fortalezas y debilidades. En una cultura del autoritarismo como la latinoamericana, resulta complejo instalar modelos basados en la capacidad de negociación y gestión en materias de intervención tradicionalmente más coercitivas. Respecto a las fortalezas de estas iniciativas que desde fines de la década del 90 se vienen implementando, las mismas han generado una suerte de clima cultural cada vez más favorable a esta suerte de diálogos ciudadanos.

También ha sido característico de algunas de estas intervenciones, particularmente las más exitosas, la generación de sistemas de capacitación en la materia, tanto a Alcaldes, como Concejales, policías, personal de los servicios de salud, actores comunitarios, etc. Sistemas de capacitación que han permitido ordenar las prioridades de seguridad ciudadana en torno a tres ejes:

1) las responsabilidades constitucionales y legales de los alcaldes y gobernadores,

2) los instrumentos de gestión de la seguridad ciudadana y

3) la convivencia ciudadana.

Como señalábamos en el primer apartado, la importación de políticas externas a la realidad de las ciudades latinoamericanas, ha generado modelos de implementación de políticas públicas locales similares a los de en-

vergadura nacional, estandarizados para todo el territorio de un país, sin considerar sus particularidades, sus fortalezas, sus debilidades, sus oportunidades ni sus amenazas. Como tampoco la historia de su poblamiento, ni la conformación de sus estructuras sociales, ni de los sistemas migratorios ni productivos que le otorgaron identidad y memoria. Por esto, los actores locales pueden ser adecuadas instancias de "adaptación" de planes y programas, de experiencias exitosas, a contextos distintos a aquellos en donde surgieron estas prácticas importadas.

Todo lo anterior demuestra la fortaleza de los gobiernos locales en su rol especialmente vinculado con la prevención como tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina.

## 5. Desafíos y oportunidades de la cooperación descentralizada en seguridad ciudadana

La creciente legitimidad de los actores locales para adoptar políticas y ejecutar programas que con anterioridad pertenecían al ámbito de acción e los estados nacionales ha permitido, como veíamos, que estas instancias subnacionales se adentren sin complejos en el desarrollo de iniciativas de seguridad ciudadana. Esto se debe, como señalamos anteriormente, a un conjunto de factores asociados a las demandas de los ciudadanos y al éxito objetivo de algunas ciudades que han decidido "Hacerse cargo" de algunos de sus problemas más acuciantes. Al mismo tiempo, hay causas más amplias de esta manifestación, relacionadas con el nuevo rol de los gobiernos locales en las políticas públicas en general, a la emergencia de las ciudades como actores públicos más robustos en competencias y en poder político real.

Este mismo fenómeno ha supuesto que los gobiernos locales se introduzcan con mayor o menor intensidad en prácticas de relaciones internacionales y cooperación internacional que antes sólo se reservaban para los Estados nacionales. Como se ha dicho repetidamente en los últimos años, esta característica contextual, debe entenderse dentro del proceso mayor de cambios políticos, económicos, sociales y culturales que acompañan a la denominada Globalización, particularmente a los cambios que tienen lugar en la noción de Estado Nación y de sus vínculos con las unidades político territoriales que lo componen (Romero 2004).

De este modo, la cooperación descentralizada, forma parte de un conjunto de interacciones que se potencian entre si, paralelamente, permitiendo y justificando el papel cada vez más relevante de los actores locales. Interacciones, entre las que se cuentan, las políticas locales en seguridad ciudadana.

Ya sea que adoptemos una definición axiológica de la cooperación descentralizada, como aquella de la Comisión Europea, la cual define la cooperación descentralizada como "un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo" (Comisión Europea 1992). O, que utilicemos aquella más orientada al ethos de la cooperación descentralizada, definiéndola simplemente como, "la acción de cooperación internacional de las autonomías locales y regionales" (Baraldi 2007). Lo cierto es que, sus instrumentos, prácticas y potencialidades, pueden ser de enorme utilidad en el mejoramiento y consolidación de adecuadas políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local.



La cooperación descentralizada promueve los instrumentos de desarrollo propios de la gestión local, contribuye a la construcción de una institucionalidad local participativa y democrática, propicia un mayor protagonismo ciudadano, profundiza y desencadena procesos de solidaridad social, fortalece las estructuras y capacidades locales de gobierno; y, favorece la lucha contra la pobreza y la promoción de la cohesión social (Romero 2004). Dimensiones que son esenciales al desarrollo de una seguridad democrática, que atienda a las causas sociales que pueden incidir en el incremento de la violencia y algunos delitos, que reconozca adecuadamente los roles de los actores que participan en los procesos penales y sociales asociados al delito, que involucre la opinión y la acción de los ciudadanos en las políticas de prevención y control; y, que fortalezca y legitime adecuadamente el rol del Estado y sus instituciones, judiciales, policiales y políticas para asegurar la confianza y disminuir el temor de la población.

Si a lo anterior agregamos que la "cooperación descentralizada constituye un mecanismo que puede aportar a la construcción de estrategias interregionales, trabajando en niveles que la cooperación intergubernamental no puede siempre alcanzar" (Romero 2004). Estrategias estas, que, dadas las causas comunes o semejantes del delito que se observan en el ámbito latinoamericano, requieren asimismo, de abordajes compartidos. Se subraya, entonces, la fortaleza que puede darse en los programas de cooperación descentralizada en seguridad ciudadana.

A pesar de esta enorme potencialidad de la cooperación descentralizada para contribuir en las políticas locales de seguridad, ésta es, todavía, embrionaria y parcial en la región. Quizás, el intento más relevante que se ha realizado en la materia es el que emana del programa URB-AL, de la Comisión Europea, concretamente de la Red 14 "Seguridad Ciudadana en la Ciudad", asociación de 190 ciudades de Europa y América Latina que operó bajo la coordinación de la ciudad de Valparaíso, Chile, durante los años 2003 al 2006. También es destacable el programa *Safer Cities* de UN-Habitat, que puso su acento en las políticas locales, produciendo intercambios de experiencias, formación profesional y publicaciones específicamente orientadas a los gobiernos locales latinoamericanos en su lucha por la seguridad de sus ciudadanos.

La experiencia de la Red 14 resulta interesante como una primera aproximación, de intención general, sobre la realidad local de la seguridad ciudadana en América Latina. Su Documento base, los libros y publicaciones que editó, las experiencias que se relevaron en sus seminarios y encuentros, han permitido la creación de un cuerpo de contenidos teóricos y prácticos de indudable valor en la materia.

Al interior de esta red surgieron una serie de "Proyectos Comunes". Iniciativas desarrolladas por socios de la red, con apoyo financiero de la Comisión Europea, que materializaron siempre acciones conjuntas de entidades locales europeas y latinoamericanas. Esos proyectos comunes fueron los siguientes:

***El impacto del diseño urbano en la prevención del crimen.*** Coordinado por la Provincia de Padova- Italia, con los siguientes socios beneficiarios; Valparaíso – Chile, Buenos Aires -Argentina, San Joaquín – Chile, Chorrillos – Perú, Treviso – Italia, Málaga -España. Este proyecto apuntaba a mejorar las estrategias en la prevención del crimen, a través del planeamiento urbano y el uso de la tecnología adoptadas en ciudades de Europa y América Latina.

***El protagonismo del gobierno local como articulador en la integración de Polí-***

***ticas Participativas de Seguridad Ciudadana.*** Coordinado por la Prefeitura de Guarulhos, Brasil, con los siguientes socios beneficiarios; Río Claro – Brasil, Quito –Ecuador, Coronel – Chile, Bruselas –Bélgica, Perugia – Italia, Barcelona – España, Bogota – Colombia. Este proyecto buscaba incrementar la capacidad de articulación de los gobiernos locales con los actores sociales e institucionales para la integración de políticas participativas de seguridad ciudadana.

***Disminución de la percepción de inseguridad (temor) de los habitantes de las comunas participantes de la Red 14.*** Proyecto coordinado por la Municipalidad de Maule – Chile, que contó con los siguientes socios beneficiarios: Salto – Uruguay, Chorrillos – Perú, Lamentin – Francia, San Sebastián – España. El principal objetivo de este proyecto fue diagnosticar, caracterizar y aumentar el impacto que provocan las políticas locales de seguridad ciudadana en la percepción de inseguridad de los habitantes de las comunas socias de la red 14.

***Elaboración y aplicación de una estrategia de intervención que aborde la delincuencia juvenil desde una mirada multicausal.*** Coordinado por la Ciudad de Calama – Chile, contó con los siguientes socios beneficiarios; Riobamba –Ecuador, Valparaíso – Chile, Toscana – Italia, Villa Real de Santo Antonio – Portugal. Esta iniciativa tuvo como objetivo la creación de un modelo replicable, flexible y dinámico para abordar el tema y su relación con el empleo y la pobreza, con el fin de perfeccionar las políticas públicas locales en torno al tema, crear instrumentos técnicos para el diagnóstico, el intercambio de conocimiento e información entre los integrantes de las redes locales y de ciudades socias.

***La migración desde realidades diferentes en la seguridad ciudadana.*** Coordinado por el municipio de Riobamba –Ecuador, contó con los siguientes socios beneficiarios; Quito – Ecuador, Calama – Chile, Junín –Argentina, Toscana – Italia, Villa Real de Santo Antonio –Portugal. Este proyecto tuvo por objetivo diagnosticar y caracterizar las causas de inseguridad ciudadana generadas por los efectos de la migración en las ciudades que envían flujos de habitantes así como en las ciudades que lo reciben.

***Inseguridad Colectiva y Autoprotección.*** Coordinado por Santa Cruz de Tenerife – España, contó con los siguientes socios beneficiarios; Junin – Argentina, Riobamba –Ecuador, Aserrí – Costa Rica, Santa Tecla – El Salvador, Calama – Chile, Independencia – Perú, Treviso – Italia, Panevezys – Lituania. El proyecto buscaba mejorar la capacidad y la calidad de respuesta de las propias colectividades ante una emergencia como objetivo prioritario, junto con la concienciación de las autoridades para que favorezcan y fomenten entre la población conductas autoprotectoras.

***Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas.*** Coordinada por la región de Toscana – Italia, contó con los siguientes socios beneficiarios; Rosario – Argentina, Valparaíso – Chile, Quilpué – Chile, Diadema – Brasil, Guayaquil – Ecuador, Rio de Janeiro – Brasil, Quito – Ecuador, Bogotá – Colombia, San Rafael – Argentina, Madrid – España, Liverpool – Reino Unido. El objetivo del proyecto fue crear programas de formación sobre el tema de las políticas de seguridad urbana a través del intercambio de enfoques y experiencias.

***Ciudades Cívicas y Seguras.*** Coordinada por Hospitalet – España , conto con los siguientes socios beneficiarios; Región de Ile – Francia, Hauts-de - Siene-Francia, Santa Fe – Argentina, Santa Tecla - El Salvador, Antioquia – Colombia, Valparaíso – Chile. Esta propuesta pretendía brindar instrumentos de trabajo para fortalecer las políticas públicas locales de promoción del civismo y la convivencia como facilitadores de entornos urbanos más seguros.

***Promoción de buenas prácticas de participación comunitaria en prevención del delito a nivel local.*** Coordinado por San Joaquín – Chile, contó con los siguientes socios beneficiarios; Chorrillos – Perú, Aserri – Costa Rica, Santa Tecla – El Salvador, Padova – Italia. Marbella – Italia. Este proyecto buscaba fortalecer las iniciativas de participación comunitaria en la prevención del delito, a través de la sistematización, difusión y promoción de buenas prácticas a nivel local.

***Espacios públicos y cohesión social.*** Coordinado por la comuna de Peñalolen - Chile, y apoyado por: Comuna de Santiago - Chile, Ayuntamiento De Badalona -España, Ayuntamiento De Barcelona - España, Alcaldía de Torino - Italia, Intendencia de Rosario - Argentina, Intendencia de Mendoza -Argentina, Alcaldía de Medellín - Colombia, Municipio de Juazeiro - Brasil, Municipio de Ciudad de Guatemala - Guatemala. Organismos Asociados: Universidad Alberto Hurtado de Chile, Associazione Amapola - Italia. Este proyecto intentó abordar uno de los principales desafíos asociados a la seguridad urbana, que es la recuperación de los espacios públicos por la ciudadanía, para que cumplan el rol natural para el que fueron diseñados, que es permitir la cohesión social. Esto se logró a través de la adquisición de conocimientos e intercambio de experiencias de buenas prácticas de seguridad urbana, asociadas a la resolución de conflictos en el uso del espacio público, así como la sistematización de experiencias exitosas en la materia.

***Escuelas seguras: promoción de buenas prácticas en convivencia escolar a nivel local.*** Coordinado por Intendencia Municipal de Colonia - Uruguay, y apoyado por: Municipalidad de Quilpué-Chile, Municipio de Acajutla - El Salvador, Associacao de Municipios do Vale do Ave-Portugal, Diputación Provincial de Jaén-España. Este proyecto buscaba mejorar y promover la convivencia de los distintos actores que integran la comunidad escolar, a través de la sistematización, difusión y promoción de buenas prácticas a nivel local, en los países socios europeos y latinoamericanos. A través de la elaboración de un diagnóstico de las dinámicas de convivencia de dos escuelas de cada ciudad socia se definieron las problemáticas asociadas a conductas de riesgo, violentas y/o delictivas dadas en el contexto escolar. Luego se recopilaron y sistematizaron experiencias exitosas en prevención del delito y la violencia en contextos escolares, relacionadas con las problemáticas detectadas, finalmente se elaboró un material didáctico en cada escuela que permitió difundir la convivencia segura e integradora en los establecimientos educacionales locales.

Como puede verse, los proyectos comunes que implementaron las ciudades socias de este programa de cooperación descentralizada en seguridad ciudadana, se desarrollaron en torno a los siguientes ámbitos de la gestión local: urbanismo y espacios públicos, participación comunitaria en seguridad, convivencia, formación de agentes locales, organización de acciones colectivas de prevención de catástrofes y jóvenes y violencia. Sin embargo, las experiencias realizadas, no tienen todavía la suficiente magnitud como para generalizar, ni estandarizar, como tampoco establecer tipologías que nos permitan diseñar estructuras orientadas a visualizar metodologías pertinentes para la creación y consolidación de políticas públicas en seguridad ciudadana a nivel local. No obstante lo anterior, en la experiencia recogida podemos reconocer algunos elementos comunes a estas intervenciones. Entre ellos:

- La horizontalidad, parámetro propio de la cooperación descentralizada entre gobiernos

locales europeos y latinoamericanos. Se trata de proyectos ejecutados entre pares, donde los aportes teóricos, las experiencias difundidas y analizadas, la transferencia de conocimiento, se produce indistintamente entre actores europeos y latinoamericanos.

- La diversidad en la tipología de actores locales involucrados. Se observa una pluralidad de municipios y entes subnacionales. Municipios muy pequeños compartiendo experiencias con las más grandes urbes del planeta; municipios rurales y urbanos, municipios orientados a una actividad productiva principal, como el turismo, compartiendo iniciativas con entidades que cuentan con múltiples fuentes de actividad económica y desarrollo, etc.

- Énfasis en la transferencia de conocimiento. La mayor parte de los proyectos ejecutados hasta la fecha desarrollan actividades tales como, catálogos de buenas prácticas, pasantías, programas de formación, planes piloto, seminarios, estudios de casos, etc. Parece ser que, por el carácter emergente del tema, existe una tendencia natural a la búsqueda de una orientación básica, a la elección de un modelo o una guía, junto con homogeneizar un lenguaje común.

- Coincidencia en instrumentos y métodos. Sin perjuicio de las particularidades de cada caso, se observan similitudes en el intento por ejecutar actividades construidas sobre sólidas fuentes de información, lo que en no pocas oportunidades significó un gran esfuerzo para los ejecutores de los proyectos; el desarrollo de diagnósticos compartidos en que se considerase siempre la participación de los actores sociales involucrados; son ejemplos de elementos comunes a proyectos de alcance y objetivos muy distintos.

- Visión común de la seguridad ciudadana. Las experiencias de cooperación descentralizada en seguridad ciudadana coinciden en una visión relativamente compartida respecto del rol del estado en la prevención del delito y la provisión de seguridad, así como del papel de los ciudadanos en la construcción de una seguridad democrática en Latinoamérica. Sin perjuicio de la influencia de la experiencia europea en la materia o del Documento Base de la Red 14, el cual fijó un marco teórico a los proyectos comunes que surgieron bajo su alero, parece existir en la propia voluntad de los gobiernos locales involucrados, como en la agenda política de sus autoridades, la convicción de que las políticas públicas en seguridad ciudadana deben orientarse hacia la prevención, respetando y no prejuzgando a los ciudadanos, creando las condiciones sociales, económicas y culturales que promuevan una cultura de la paz y la tolerancia, utilizando métodos participativos y democráticos; y, reconociendo las particularidades de cada territorio.

Pese al avance generado con la implementación de estos programas de cooperación descentralizada en seguridad ciudadana en ciudades latinoamericanas; y a la generación de prácticas idóneas como consecuencia de estos, salvo excepciones, estas intervenciones no se han traducido en nuevos programas de políticas públicas consolidadas en el tiempo.

## 6. Retos de la cooperación descentralizada en el ámbito de la seguridad ciudadana

Como consecuencia de estos procesos, se ha evidenciado que en estos ámbitos de acción la cooperación descentralizada en seguridad ciudadana, tiene importantes capítulos que aún están por escribirse. En primer lugar, desde el punto de vista temático, indudablemente la Cooperación Descentralizada puede aún contribuir en áreas donde la gestión local y otras experiencias de cooperación han mostrado significativos éxitos. A modo de ejemplo, podemos destacar el enorme espacio de influencia común entre las políticas de género y la seguridad ciudadana. Conexión en la que es posible vislumbrar un gran potencial de trabajo, a la vez que una necesidad apremiante de acción, habida cuenta de los graves problemas de violencia de genero e intrafamiliar que se observan en América Latina.

Por otro lado, tal como señalábamos anteriormente, las políticas de seguridad ciudadana han adolecido, en general, de falta de persistencia. Más que un esfuerzo constante e integrado, estas son más bien un conjunto de iniciativas todavía aisladas e inconstantes. Por ello, los programas de cooperación descentralizada en la materia deben de proveer los instrumentos y recursos que aseguren la generación de capacidades que les permitan una adecuada duración, validación y evaluación. Si, hasta el momento, estos programas han pretendido la generación de una cierta situación base que permita, en el futuro, emprendimientos más sólidos y permanentes, la nueva etapa de consolidación e impacto que se requiere, debe necesariamente contar con estos elementos. Se requiere estabilidad en la cooperación descentralizada, estas políticas particularmente por su carácter innovador, tienen que ser estables en el tiempo, las mismas deben ser desarrolladas a partir de fases, de etapas de intervención. Para que se apliquen tal como fueron diseñadas, con participación ciudadana, acompañamiento político y adecuada planificación estratégica; es necesario integrarlas en períodos de tiempo que consideren adecuadamente la estructura y lógicas de los procesos de construcción de políticas públicas.

Al mismo tiempo, debe tenerse en especial consideración, que las políticas en seguridad ciudadana, requieren para su desarrollo de ciertas condiciones básicas que todavía no se dan del todo en nuestro continente, en particular en lo que dice relación con disponer de sistemas de información fidedignos, completos y confiables. Sólo un conocimiento profundo de la realidad que se intenta estudiar y cambiar, permitirá la construcción de políticas efectivas en estas materias. Por ello, los programas de Cooperación Descentralizada, junto con tener en consideración este hecho y, por lo tanto, aquilatar las particularidades que pueden llegar a tener los procesos de diseño, ejecución y evaluación de proyectos en este contexto; además, pueden aprovechar la oportunidad de orientarse, precisamente, a contribuir a generar esos sistemas de información tan necesarios, más todavía si tenemos presente los significativos avances que a este respecto presentan los gobiernos nacionales y locales europeos.

Finalmente, estos programas no deben traducirse en meras “importaciones” de políticas que, como analizamos anteriormente, con frecuencia no son más que incorporaciones de modas o términos generalizadores. Las iniciativas que se construyan con el aporte de la Cooperación Descentralizada deben garantizar la coherencia y la adaptabilidad de las acciones que realicen.

Los éxitos que hasta el momento han mostrado diversos programas de Cooperación Descentralizada, en muy diversas materias, son un indicativo que estos resultados pueden también darse en las políticas de seguridad ciudadana. Hemos señalado que en el contexto local se entroncan circunstancias particularmente favorables para el desarrollo de iniciativas exitosas de prevención del delito, la violencia y disminución del temor. Por ello, si a través de la cooperación descentralizada fortalecemos a los gobiernos locales de Latinoamérica, estamos posibilitando el desarrollo del ámbito político – institucional más idóneo para la seguridad de sus habitantes.

## Referencias bibliográficas


Red 14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad , programa Urb-al 2003 -2006

Acero, Hugo (2005). "La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia". En Ciudad y Seguridad en América Latina.

Álvarez, A. (2006). "El Estado de la seguridad en América Latina". En Aportes Para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. El Salvador: PNUD.

Baraldi, Gildo(2007). "Panorama de la cooperación descentralizada italiana hacia América Latina y Caribe: el papel fundamental de las regiones". En Anuario de la cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina, Montevideo.

Búvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la Acción.División de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Cano, I. (1997). Letalidade da acao policial no Río de Janeiro. Río de Janeiro: ISER.

Carrión, F. (1997). Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana. Organización Panamericana de la Salud.

Crawford, A. (1998). Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices. Londres: Longman.

Dammert, L. y Paulsen, G. (2006). Ciudad y Seguridad en América Latina. Valparaíso: FLACSO, Chile y Programa URBAL.

Dammert, Lucía – Díaz Javiera (2005) "Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad ciudadana a nivel local". En Ciudad y Seguridad en América Latina.

DAWN- Red de Asociación de Desarrollo Femenino. (1998). La Globalización y sus desafíos para las mujeres en el Sur. Recuperado el 5 de diciembre de 2006 de www.attac.org/planet/doc.

De Roux, G. (1994). "Ciudad y violencia en América Latina". En Carrión, F. y Concha, A. (eds.), Ciudad y violencias en América Latina. Ecuador, Quito: Programa de Gestión Urbana.

Frühling, H. (2003). Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál es el impacto? Serie Documentos del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Garland, D. (2001). The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford: Oxford University Press.

Manual de Buenas Prácticas, El Impacto del Diseño Urbano en la prevención de la criminalidad (2006). Red 14, Seguridad Ciudadana en la Ciudad, programa Urb-al 2003 -2006

Paulsen, Gustavo (2005) "Claves para el buen gobierno de la seguridad". En Ciudad y Seguridad en América Latina.

PNUD. (2005). Venciendo el Temor, (in) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica.

Policía Nacional del Perú. (2005). "Anuario Estadístico 2005". Recuperado el 10 de diciembre de 2006 http://www.pnp.gob.pe/anuario/anuario_2005.asp

Rivas Gamboa, A. (s.f). "Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Bogotá: Fundación seguridad y democracia". Recuperado el 10 de diciembre de;

http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%20Cap%202%20Angela%20Rivas.pdf

Romero, María del Huerto (2004) "Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada". En Tejiendo lazos entre territorios, la Cooperación Descentralizada local Unión Europea – América Latina.

Sherman, L. (1998). "Thinking about crime prevention." En Sherman, L. (ed.) Preventing crime. What works, what doesn´t, what´s promising. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.

Ungar, M. (2001). Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America. EE.UU.: Lynne Rienner Publishers

# *Cultura, cooperación descentralizada y desarrollo local*

Edurad Miralles*

PALABRAS CLAVE

*Desarrollo local | cultura y desarrollo | políticas culturales| | cooperación descentralizada| redes |*

*El presente artículo intentar aproximarse al fenómeno de la cooperación cultural descentralizada entre Europa y América Latina a la luz del nuevo lugar que ocupa la cultura en el desarrollo local. Para ello se parte de un somero análisis del estado de la institucionalidad local en relación con las políticas para la cultura tanto en la Unión Europea como en América Latina, estableciendo algunos modelos y tendencias fundamentales. En segundo lugar, se pasa revista a las teorías y conceptos que vinculan las nociones de cultura, cooperación y desarrollo, apuntando algunas claves para un nuevo paradigma. Finalmente, se propone una tipología de la cooperación cultural descentralizada a partir de una doble distinción entre finalidades y modalidades de dicha cooperación, incidiendo particularmente en el lugar que ocupan las que se podrían considerar como nuevas estrategias relativas al diseño y la promoción de redes, agencias y agendas para el desarrollo cultural local.*

** Eduard Miralles (Barcelona, 1961) es asesor de relaciones culturales de la Diputación de Barcelona y presidente de la Fundación Interarts (www.interarts.net), organización especializada en cooperación cultural internacional. Ha sido fundador de la red Interlocal de ciudades iberoamericanas para la cultura (www.redinterlocal.org) y colabora habitualmente como consultor en materia de cultura, desarrollo y cooperación con instituciones como AECID, OEI o UNESCO.*

## 1. Introducción

Hoy en día la cultura no sólo es ya la "compañera del imperio" que tradicionalmente ha dado esplendor al gobierno de las naciones durante los periplos de sus más insignes representantes. Del mismo modo que la cooperación ha expandido los límites de la diplomacia más allá de las habituales relaciones internacionales y que la presencia del sector no gubernamental y, en especial, de los poderes subnacionales regionales y locales han transformado significativamente las típicas formas de concebir la acción exterior por parte del sector público, la cultura hoy entendida como un factor de desarrollo y como un instrumento propiciador de la cohesión social ha superado ampliamente la concepción más tradicional de la llamada "diplomacia artística".

El propósito de este artículo es intentar dar cuenta de ello, partiendo de un somero análisis del estado de la institucionalidad local en relación con las políticas para la cultura tanto en la Unión Europea como en América Latina, estableciendo algunos modelos y tendencias fundamentales. En segundo lugar, se pasa revista a las teorías y conceptos que vinculan las nociones de cultura, cooperación y desarrollo, apuntando algunas claves para un nuevo paradigma. Finalmente, se ensaya una cierta tipología razonada y razonable de la cooperación cultural descentralizada a partir de una doble distinción entre finalidades (sensibilización ciudadana, fortalecimiento institucional, desarrollo cultural y desarrollo estructural – urbano, económico y social – ) y modalidades (transferencia de recursos, intercambios de profesionales, creadores y ciudadanos, formación, información y asesoramiento y producción y coproducción de eventos, programas y servicios), incidiendo particularmente en las que se podrían considerar como nuevas estrategias relativas al diseño y la promoción de redes, agencias y agendas para el desarrollo cultural local.

Aún a pesar de lo novedoso de tales interacciones y los avances sin duda notables experimentados recientemente en lo tocante a la relación entre sus distintos ámbitos, podemos afirmar que el discurso de la cultura sigue estando demasiado ausente de la cooperación tanto como el discurso de la cooperación lo está de la cultura. De un modo análogo, el discurso de la cultura sigue estando demasiado ausente del desarrollo tanto como el discurso del desarrollo lo está de la cultura. Reducir tales distancias, tanto desde la modestia necesaria como desde las limitaciones evidentes, no deja de ser la intención última de este artículo.

## 2. Nueva institucionalidad local y políticas para la cultura

Es inevitable encabezar esta reflexión afirmando que la institucionalidad de la cultura en general, y la presencia en particular de dicha institucionalidad en los niveles subnacionales, regionales y locales, de la administración es precaria, discontinua e incluso concurrente, tanto en los países europeos como en los latinoamericanos. Aunque muchas Constituciones reconocen explícitamente la importancia de la cultura y la obligación por parte de los poderes públicos de protegerla y difundirla, la traducción de esta voluntad en términos de reglamentación normativa y de desarrollo e implementación de servicios culturales públicos es compleja e insuficiente y dista mucho de alcanzar niveles parecidos a los que pueden encontrarse en sectores cercanos de la acción institucional. Por desgracia, nociones como las de "sistema cultural", "ratios de servicio" en función del número de habitantes o "tasa de cobertura" del servicio existente están ausentes de los discursos habituales sobre las políticas para la cultura. Buena parte de la comple-

jidad existente tiene que ver, en buena medida, con la dificultad de definir el "objeto" de la política cultural – en definitiva, qué entendemos por "cultura"[1] – así como con la existencia generalizada de un cierto tabú, escrúpulo o prejuicio cuando se trata de establecer reglas de juego para algo tan frágil y sensible como la cultura – a menudo se señala el "dirigismo cultural" como un peligro, mientras que nadie juzga como ilícita la existencia de "dirigismo" sanitario o educativo.[2] Ni que decir tiene que la relativa novedad histórica de las políticas para la cultura – en gran medida inexistentes antes de la Ilustración y el siglo XVIII – se traduce en una falta de tradición que contribuye a incrementar dicha precariedad e insuficiencia.

A pesar de estas peculiaridades, puede afirmarse que no existe ningún estado europeo ni latinoamericano que no haya emprendido, a partir del siglo XIX, el desarrollo de ciertas formas de institucionalidad cultural concordantes con una relativa concepción de lo que deben ser las políticas para la cultura.[3] Haciendo salvedad de las particularidades que se derivan de la situación de cada país y de su trayectoria específica, en todos los casos se constata el desarrollo de tres líneas de actuación – consecutivas en su origen histórico, pero a la vez acumulativas y hoy día simultáneas en el presente – que a grandes rasgos podemos caracterizar del siguiente modo:

- En primer lugar, políticas de "cultura patrimonial" de corte normativo, orientadas a la clasificación, protección y conservación del patrimonio, ya sea éste de carácter mueble o inmueble, material o inmaterial. Surgen en Europa a finales del siglo XVIII y sus establecimientos más característicos – grandes museos, bibliotecas, archivos o teatros "nacionales" – se implantan también con rapidez por las ciudades capitales de los nuevos países latinoamericanos que a principios del siglo XIX acceden a su independencia. La noción de patrimonio, en ambos casos, actúa como una suerte de "código genético" imprescindible para sustanciar las relaciones entre memoria, pueblo y nación que están en la base de una nueva concepción del Estado.

- En segundo lugar, políticas de "democratización de la cultura", con carácter de servicio público, orientadas al desarrollo de estrategias que hagan posible la apropiación del patrimonio cultural por parte de sectores más o menos amplios de la ciudadanía. La "democratización de la cultura" es la política cultural característica del Estado de bienestar, y cabe cifrar su partida de nacimiento en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Las "nuevas catedrales" para la democratización de la cultura – en expresión de André Malraux, quien en el año 1959 fue nombrado ministro del primer ministerio de cultura que existió en Europa, el francés –, ya no van a ser los grandes establecimientos "contenedor" – bibliotecas, museos, etc. – sino una nueva generación de establecimientos "escaparate" o "aparador" – los llamados centros culturales, maisons de la culture, etc. – que proliferarán con rapidez a lo largo de los años sesenta y setenta en ambos continentes, aún cuando la premisa del advenimiento del bienestar sea inexistente.[4]

- Finalmente, políticas de "democracia cultural" concebidas con carácter de fomento, estímulo o impulso de las capacidades de la ciudadanía no sólo como beneficiarios legítimos de bienes culturales, sino también como productores y creadores de cultura, desarrollando la articulación del conjunto de actores culturales presentes en el territorio, tanto públicos como privados o pertenecientes a la sociedad civil, concibiendo la cultura no como una finalidad en sí misma, sino como un factor de desarrollo susceptible de provocar impactos notables a escala social, económica y territorial. Los principios de la "democracia cultural" como base para una nueva agenda de las políticas para la cultura adquieren en buena medida carta de naturaleza a partir de la conferencia "Mondiacult"[5] que UNESCO celebra en México en el año 1982, y se expanden con celeridad a ambos lados del Atlántico a lo largo de los años ochenta.

Si tras este breve excurso regresamos a nuestra reflexión inicial sobre la relación entre una posible nueva institucionalidad local y las políticas para la cultura, quizás podamos arrojar un poco más de luz sobre aquella situación que, un poco más arriba, calificábamos de precaria, discontinua e incluso concurrente. En primer lugar, el insuficiente entramado normativo de las políticas para la cultura se hace especialmente patente en los niveles locales y regionales de casi todos los países; la retórica habitual que considera como parte de las obligaciones de los poderes públicos la necesidad de "promover" o "difundir" la cultura, así como la obligación de "garantizar el acceso" de la ciudadanía a la misma, raramente alcanza concreciones significativas. Una consecuencia inevitable de semejante situación, en casi todos los países europeos y latinoamericanos, es el hecho de que los distintos niveles de administración del Estado, ya sean nacionales, regionales o locales, estén condenados a una situación de concurrrencia competencial que acaba generando tanto solapamientos como verdaderos "agujeros negros" o "zonas de sombra", circunstancia que provoca que buena parte de las políticas para la cultura se construyan y resuelvan no tanto desde la lógica de la ley como desde la lógica del pacto entre las respectivas instituciones, algo que acaba siendo a la vez causa y efecto de un funcionamiento escasamente normalizado.

En el reverso de las competencias cabe situar la financiación, a todas luces para el poder local insuficiente. Aunque nadie pone en duda

[1]| *Aunque existen muchísimas definiciones del concepto de "cultura", en su mayor parte se polarizan entre la cultura concebida como las bellas artes, cuyo propósito es perseguir la excelencia (The glory of the garden, tal como señala el título del informe del Arts Council de Gran Bretaña que en el año 1984 cuestionó la tradicional orientación de dicha institución, desde su fundación en el año 1946, hacia el "desarrollo de un mejor conocimiento, comprensión y práctica de las bellas artes, incrementando el acceso del público") y la cultura concebida en su dimensión antropológica "como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales inherentes al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias". (Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales "Mondiacult", convocada por UNESCO en México en 1982).*

[2]| *Los tres grandes modelos de políticas para la cultura que han existido en el mundo, haciendo la salvedad del sistema existente en los países de la antigua órbita soviética, pueden ser interpretados a partir de la existencia o no de tal "dirigismo", mesurando la distancia existente entre el estado como sujeto de intervención y la cultura como objeto de la misma: mientras que en el modelo norteamericano del National Endowment for the Arts la intervención del estado es teóricamente inexistente y se limita a arbitrar una cierta lógica de subsidios para el sector, en el modelo "continental" europeo de los Ministerios de Cultura sucede justamente lo contrario, y los países que se acogen a la tradición de los Arts Councils – Reino Unido, países nórdicos, etc.- se basan en el principio del arm's length o distancia próxima entre ambos. Muchos estados latinoamericanos (Colombia, por ejemplo) se han debatido también entre el modelo ministerial y el de un consejo para la cultura. Podría afirmarse, no obstante, que la tendencia actual es perseguir un cierto equilibrio entre ambos: tal es el caso del Reino Unido, con la creación en el año 1997 de un Ministerio para la Cultura, los Medios de comunicación y el Deporte que cohabita con el Arts Council, o el caso de Chile, con la creación en el año 2003 de un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de corte ministerial.*

[3]| *En lo que respecta a América Latina véase, en este sentido, el ya clásico Políticas culturales en América Latina coordinado por Néstor García Canclini (Grijalbo; México, 1987).*

[4]| *Es preciso hacer notar, en este sentido, la significación de instituciones culturales como el Centro Cultural General San Martín de la ciudad de Buenos Aires, creado en el año 1970, o el Complejo Cultural Fundación Teresa Carreño de Caracas, creado en el año 1973, inspirados en buena medida por el modelo francés de las "maisons de la culture" desarrollado a lo largo de los años inmediatamente anteriores.*

[5]| *En la declaración final de "Mondiacult" no sólo se define la noción de "democracia cultural", sino que entre otras cosas se señala explícitamente "la dimensión cultural del desarrollo" y se recomienda hablar de "culturas" desde una dimensión plural y no sólo de "cultura". Véase http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000525/052505sb.pdf*

que cualquier competencia, cuando no va acompañada de una financiación razonable, sólo puede ser un brindis al sol o papel mojado, lo cierto es que en la lógica de la acción cultural ésta sigue siendo una situación recurrente en exceso. En especial en los países de América Latina donde raras veces, en los procesos de "devolución" de competencias desde el estado nacional hacia los niveles de administración locales y regionales, dicha transferencia de atribuciones va acompañada de la transferencia de recursos económicos respectiva. Así las cosas, la realidad de la administración local de la cultura tiene que ver, a ambos lados del Atlántico, mucho más con las dificultades de resolver la tensión que provoca ser el primer peldaño – muchas veces sin capacidad de contención – de la demanda cultural ciudadana sin gozar de competencias específicas ni financiación suficiente que con la retórica, sin duda legítima pero a años luz de la realidad, de la aplicación del principio de subsidiariedad como condición necesaria para el desarrollo de una gobernanza sostenible. En general, el "esfuerzo" cultural de las administraciones locales y regionales está muy por encima de sus posibilidades. Valga el caso español como ejemplo: aún cuando la única competencia obligatoria explícita de la administración local en cultura es la provisión del servicio de biblioteca pública en aquellos municipios con una población superior a los 5.000 habitantes, la realidad "de facto" es que el gasto público local español supone el 55% del gasto público total de las administraciones en España, y que la administración local genera el 42% del empleo público del sector.[6]

En consecuencia, y de forma parecida a lo que sucede en otros sectores de actividad de la cooperación descentralizada, es preciso aclarar que en la cooperación cultural la "descentralización" se debate entre el espejismo y la asignatura pendiente. Sólo en países con una tradición "central" extensa e intensa, como pudiera ser el caso de Francia – quizás el modelo de "estado cultural" de mayor densidad en el contexto europeo – hablar de "descentralización" y, por extensión, de "cooperación descentralizada" alcanza a tener verdadero sentido. Allá donde la presunta "centralidad" es en realidad precaria o inexistente, y tal es el caso, en materia de políticas para la cultura, de buena parte de los países europeos y latinoamericanos, ya sea por su orientación federal (Alemania), por su escasa vocación de "estado cultural" (Reino Unido), por la juventud relativa de sus instituciones culturales "centrales" (España, Grecia, Italia o Portugal) o por la existencia de una institucionalidad cultural relativamente débil (como en múltiples países latinoamericanos), la formulación de una estrategia de cooperación cultural descentralizada acaba siendo equívoca o compleja.

Permítasenos algunas consideraciones finales relativas a la presencia de las políticas para la cultura en las instancias de carácter intergubernamental. En lo que a la Unión Europea respecta, cabe recordar que la posición de buena parte de los estados miembro, expresada en los distintos tratados de la Unión, tradicionalmente ha consistido en bloquear todo intento de construcción de una verdadera política cultural común, reforzando el principio de subsidiariedad desde la Unión hacia los estados y reclamando unanimidad para la toma de las decisiones que afectan al ámbito de la cultura. Sólo a partir de la aprobación de la Agenda Europea de la Cultura,[7] a finales del año 2007, parecería que la Unión Europea está dispuesta a tener una verdadera política cultural, poniendo en marcha mecanismos como el método abierto de coordinación con los estados miembro, el diálogo estructurado con el sector cultural o la presencia decidida

[6] | *Véase el estudio sobre La industria de la cultura y el ocio en España (Fundación Autor; Madrid, 2000). En este mismo sentido, veáse también el estudio Diagnóstico de la gestión cultural de los municipios, realizado por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes de Chile en el año 2005, descargable en http://www.cnca.cl/gestion/EstudioGestionMunicipios.pdf*

[7] | *Véase http://www.mcu.es/cooperacion/CE/Internacional/UnionEuropea/AgendaEuropeaparalacultura.html*



de la cultura como elemento significativo en las relaciones exteriores de la Unión, circunstancia que sin duda deberá abrir nuevos horizontes para la cooperación cultural, descentralizada o no, entre la Unión Europea y América Latina.

En lo que respecta al programa URB-AL para la cooperación entre los poderes locales – y en su tercera fase también regionales – de la Unión Europea y América Latina, es preciso recordar que a pesar de que en su fundamentación se ha evocado con frecuencia la existencia de una comunidad con inequívocas raíces culturales entre ambas regiones del mundo, ninguna de las trece redes temáticas desarrolladas a partir del año 1995 a lo largo de las dos primeras fases del programa se orientó específicamente a la cooperación cultural entre gobiernos locales, aunque redes como las dedicadas a la "conservación de los contextos históricos urbanos", las "políticas sociales urbanas" o la relación entre "ciudad y sociedad de la información" dieron cabida, directa o indirectamente, a proyectos de cooperación de carácter cultural. En los trabajos de reflexión sobre el futuro programa y, en especial, en el seminario sobre las lecciones aprendidas en las dos fases anteriores que tuvo lugar en la ciudad argentina de Rosario en julio del año 2007, se planteó la necesidad de incorporar la cooperación cultural a URB-AL, y en la convocatoria de la tercera fase se dio cabida a la posibilidad de incluir proyectos de cooperación cultural en la segunda de las líneas estratégicas, enfocada a la participación ciudadana. Ello no obstante, los proyectos de cooperación cultural presentados fueron prácticamente inexistentes y ninguno de los 20 proyectos seleccionados finalmente se orienta a dicha modalidad de cooperación descentralizada (indirectamente uno de ellos, centrado en al turismo sostenible como motor para la cohesión, la inclusión y el desarrollo social en territorios fronterizos, contempla de manera tangencial la dimensión cultural de la actividad turística).

Conviene señalar, finalmente, la Carta Cultural Iberoamericana, aprobada en la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Montevideo, Uruguay, en noviembre del año 2006 y, en especial, su Plan de Acción adoptado en la X Conferencia Iberoamericana de Cultura celebrado en Valparaíso, Chile, en julio del año 2007, como un reciente marco de referencia que abre nuevas posibilidades para la cooperación cultural descentralizada en el espacio iberoamericano.[8]

## 3. Cultura, cooperación y desarrollo: Hacia un nuevo paradigma

En rigor, la relación entre los conceptos de "cultura" y "desarrollo" no es en absoluto una relación reciente. Aunque ya se ha subrayado que en buena medida es a partir de la conferencia "Mondiacult" celebrada en México en el año 1982 que en el ámbito de las políticas para la cultura se incorpora la referencia a la dimensión cultural del desarrollo, por lo que respecta a la tradición europea, ya el movimiento de la éducation populaire desplegado en la Europa francófona con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y de un modo particularmente significativo a lo largo de los años sesenta sitúa la cuestión del desarrollo en su lugar central.[9] En paralelo, las tesis de la "pedagogía de la liberación" de Paulo Freire expanden también a lo largo de los años sesenta por América Latina otra forma de interpretar la interacción entre la educación, la cultura y el desarrollo social y económico. De manera recíproca, la consideración de la noción de "desarrollo" como una categoría específicamente cultural adquirirá progresiva carta de naturaleza en la articulación de lo que

[8] | *Véase http://www.oei.es/cultura/carta_cultural_iberoamericana.htm*

[9] | *Véase al respecto la obra de Geneviève Poujol L'éducation populaire: histoires et pouvoirs (Les éditions ouvrières, col. Politique sociale; Paris, 1981)*

se dio en llamar el movimiento de los "países no alineados".[10] Este nuevo orden de cosas comenzará a aparecer con contundencia en la escena institucional internacional en una serie de conferencias intergubernamentales convocadas por UNESCO a lo largo de los años setenta,[11] cuyo colofón será la celebración de "Mondiacult" en el año 1982.[12]

La huella de "Mondiacult" será de indiscutible trascendencia, incluso más allá del considerable impacto que provoca en el seno de la organización de UNESCO. A partir del año 1982, el binomio "cultura y desarrollo" se instala de modo inequívoco en la agenda de la cooperación cultural intergubernamental. UNESCO declara el período 1988-1997 como "Decenio Mundial del Desarrollo Cultural", en el año 1993 se constituye una Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo que encomienda al diplomático peruano Javier Pérez de Cuéllar la redacción de un informe mundial sobre el tema, cuyo documento final se encabeza con el elocuente título de Nuestra diversidad creativa[13] y en el año 1998 se convoca en Estocolomo una nueva Conferencia Intergubernamental de Políticas Culturales para el Desarrollo, bajo el título de "The power of Culture", cuyo "Plan de acción"[14] final constituye una verdadera agenda para el abordaje de dicho tema por parte de los gobiernos de los Estados. Finalmente, los Informes Mundiales de Cultura elaborados por UNESCO en los años 1998[15] y 2001[16] otorgarán una especial atención a las relaciones entre desarrollo y cultura. En la estela de la década anterior, es preciso destacar como hitos más importantes en los últimos años la elaboración y posterior aprobación por parte de UNESCO de la Declaración primero (año 2001) y de la Convención después (año 2005) "para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales",[17] cuyos artículos 12 y 14, respectivamente, son de importancia capital en lo que a la promoción de la cooperación cultural internacional y a la cooperación

*[10]| El G-77, grupo de países en vías de desarrollo con el objetivo de ayudarse, sustentarse y apoyarse mutuamente en las deliberaciones de las Naciones Unidas fue creado en el año 1964.*

*[11]| Se trata de la Conferencia de Helsinki (1972), que en su declaración final trata de las finalidades culturales del desarrollo, la Conferencia de Yakarta (1972), que otorgó un interés particular al análisis del desarrollo cultural de los individuos, la Conferencia de Accra (1975), cuya declaración final subrayó la noción de personalidad cultural como elemento de todo proceso interno o de desarrollo social y, finalmente, la Conferencia de Bogotá (1978) consagrada a explorar las relaciones entre la identidad y el pluralismo cultural.*

*[12]| Es preciso recordar aquí que en cierta medida en "Mondiacult" se escenifica una nueva correlación de fuerzas entre los Estados Unidos, la Unión Soviética, los países de Europa y el grupo de los "no alineados" y que tras la celebración de dicha conferencia, y en plena crisis provocada por el "informe McBride" de 1980 sobre el nuevo orden comunicacional mundial, los Estados Unidos, el Reino Unido y Singapur deciden abandonar UNESCO, decisión que acarreará profundas consecuencias económicas y de legitimidad para la institución, no regresando a la misma hasta el año 2003 (Estados Unidos) y 2007 (Singapur), en el contexto de la aprobación de una Convención de la Diversidad que amenaza con afectar sus intereses en el mercado cultural mundial.*

*[13]| Véase Javier Pérez de Cuéllar y Lourdes Arizpe (coordinadores): Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (UNESCO; Madrid, 1997). También es de interés consultar la sección europea de dicho informe, coordinada por el Consejo de Europa, públicada autónomamente bajo los elocuentes títulos de In from the margins (versión inglesa) y de La culture au coeur (versión francesa). En español, por razones que aquí no vienen al caso, se trata de Sueños e identidades. Una aportación al debate sobre cultura y desarrollo en Europa (Ed. Península/Interarts; Barcelona, 1999).*

*[14]| Véase http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=15540&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html*

*[15]| Véase Informe mundial sobre la cultura 1998: cultura, creatividad y mercados (UNESCO; París, 1998)*

*[16]| Véase Informe mundial sobre cultura 2000-2001: diversidad cultural, conflicto y pluralismo (UNESCO; París, 2001)*

*[17]| Véase http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919s.pdf. La Convención fue aprobada en la 33ª Conferencia General de UNESCO, celebrada en París en octubre de 2005, con el voto favorable de 148 estados miembros, el voto en contra de Estados Unidos e Israel y la abstención de Australia, Liberia, Honduras y Nicaragua. Sin duda, su influencia futura en el mercado global de bienes y servicios culturales y sus implicaciones en la negociación de los Tratados de Libre Comercio fueron determinantes en este sentido.*



cultural para el desarrollo respecta.[18] Se trata del primer texto normativo con carácter internacional sobre la materia que nos ocupa, cuya entrada en vigor se produjo en marzo de 2007 y que al día de hoy ha sido ratificado por 93 Estados y también por parte de la Unión Europea. Resulta, para acabar, también de gran importancia que en el "Informe sobre el Desarrollo Humano" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente al año 2004 se eligiera como tema monográfico el desarrollo cultural, bajo el título de "La libertad cultural en el mundo diverso de hoy".[19]

Como es de imaginar, la trayectoria intergubernamental sumariamente descrita hasta aquí en lo que respecta a las relaciones entre cultura y desarrollo, acarreará impactos y repercusiones de indiscutible trascendencia en el ámbito de los poderes públicos locales y regionales europeos y latinoamericanos, aún a pesar de que el grado de articulación de los mismos, más allá de las asociaciones estatales de municipios, es en general débil o precario.[20] Cabe destacar quizás, en la orilla europea, la labor llevada a cabo a lo largo de los años ochenta por parte del Consejo de Europa, que consagró algunos de sus proyectos de investigación-acción más destacados a la pertinencia de las relaciones entre "cultura y ciudad" (proyecto 5), "cultura y desarrollo regional" (proyecto 10) y "cultura y barrios urbanos".[21] Algunas iniciativas como la creación en el año 1992 de una red europea de centros de formación de administradores culturales territoriales[22] o el proyecto de creación, también en la década de los noventa, de un observatorio de políticas culturales urbanas y regionales – que jamás llegó a materializarse, ilustran con claridad el espíritu del Consejo de Europa en aquellos tiempos.

Ello no obstante, no será hasta principios de la presente década que la traducción operativa a escala local de las tesis que promueven la alianza entre cultura y desarrollo conseguirá un nivel de concreción significativo. Dicha concreción es fruto de la convergencia, por una parte, del proceso iniciado en el año 2002 en Porto Alegre, en el marco del II Foro Mundial de Autoridades Locales por la Inclusión Social, en el que los responsables municipales de cultura de algunas ciudades, lideradas por Porto Alegre y

*[18]| En el artículo 12 de la Convención, orientado a la promoción de la cooperación cultural internacional, se hace referencia explícita a la necesidad de facilitar el diálogo sobre la política cultural, fortalecer las capacidades estratégicas y de gestión del sector público mediante los intercambios y la puesta en común de las mejores prácticas, fortalecer las alianzas con la sociedad civil, las ONG y el sector privado, promover el uso de las nuevas tecnologías y privilegiar el intercambio de información y fomentar acuerdos de coproducción y codistribución. Del mismo modo, en el artículo 14, consagrado a la cooperación para el desarrollo, se indican estrategias para el fortalecimiento de las industrias culturales en los países en desarrollo, así como la necesidad de generar iniciativas de capacity building a través de la formación y el intercambio de información, se establece la transferencia de técnicas y conocimientos empíricos en el ámbito de las industrias y empresas culturales y, finalmente, se apuntan medidas de apoyo financiero, en particular a través de la creación de un Fondo Internacional para la Diversidad Cultural. La Convención constituye, por lo tanto, una agenda real con carácter normativo para la cooperación cultural internacional en clave de desarrollo, cuyo alcance hacia las instancias regionales y locales de los respectivos países signatarios no debe pasar desapercibido.*

*[19]| Véase http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/*

*[20]| No obstante, cabe destacar en Europa la existencia del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) creado en el año 1951, que ha jugado un papel notable en la promoción de hermanamientos entre ciudades, así como la originariamente denominada Conferencia (1957) y a partir del año 1994 Congreso de Poderes Locales y Regionales, organismo consultivo del Consejo de Europa, (CPLRE) y, como consecuencia de la aprobación del Tratado de la Unión Europea de Maastricht en el año 1992, la creación en 1994 del Comité de Regiones. En lo que a América Latina respecta, sobresale en los países de Mercosur la red de Mercocidades, creada en el año 1995, con una Unidad Temática de Cultura que está en funcionamiento desde el mismo año.*

*[21]| Véase, a tal efecto, la obra de Michel Bassand Cultura y regiones de Europa (Oikós-Tau; Barcelona, 1996) que compila las labores del "proyecto 10" del Consejo de Europa, así como los tres volúmenes que bajo el título de Culture and Neighbourhoods publicó el Consejo de Europa en el año 1998 (también disponibles en francés bajo el titulo de Culture et quartiers)*

Barcelona, emprendieron la elaboración de una Agenda 21 de la Cultura, documento que vio la luz y fue dado a conocer públicamente en la ciudad de Barcelona el día 8 de mayo del año 2004 durante la celebración del IV Foro Mundial de Autoridades Locales por la Inclusión Social[23] y, por otra parte, del proceso de articulación de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), creada en París el día 6 de mayo del mismo año, como resultado de la unificación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión Internacional de Autoridades y Gobiernos Locales (IULA) y la organización Metrópolis de grandes ciudades del mundo.[24] La Comisión de Cultura de CGLU asumirá desde entonces la Agenda 21 de la Cultura como hoja de ruta y principio rector para su tarea de fomento de la cooperación cultural entre ciudades de todo el mundo.

A pesar de que la Agenda 21 de la Cultura constituye un instrumento de indiscutible vocación universal, merece la pena recordar que las ciudades que hasta el momento se han mostrado más activas tanto en su redacción inicial como en su aplicación efectiva, mayoritariamente forman parte de países de América Latina y de Europa. De ahí que, en buena medida, su particular apuesta por lo que podríamos considerar como un nuevo paradigma para las relaciones entre cultura, cooperación y desarrollo a escala local, un paradigma a la vez alternativo y complementario del que se deriva de los principios de la Convención de la Diversidad de UNESCO,[25] resulte de especial pertinencia para el alcance y los propósitos del presente artículo.

Desde la Agenda 21 de la Cultura se plantea, en primer lugar, ir más allá del planteamiento comúnmente aceptado a partir de "Mondiacult" que concibe la cultura como un "factor de desarrollo" susceptible de provocar transformaciones de tipo estructural en las esferas de lo social, lo económico y lo territorial, para tratar de reformular la noción de "desarrollo cultural" a la luz de la nueva realidad suscitada por los procesos de globalización y digitalización a gran escala. Sin incorporar las estrategias del "desarrollo cultural", el desarrollo puede acabar siendo poco sostenible e incluso contradictorio o contraproducente. La tradicional trilogía de la sostenibilidad, que solía anclar la noción de desarrollo en el manejo sostenible de las dimensiones medioambiental, económica y social de la existencia colectiva, requiere hoy día de un cuarto pilar, el del desarrollo cultural, sin el que el desarrollo se considera que está incompleto.[26] Se constata, en este sentido, que el uso cada vez más reiterado de la cultura como "recurso"[27] – ya sea en forma de argumento, pretexto o coartada – susceptible

[22] *Lo que hoy en día, aunque con un carácter bastante más académico, es ENCATC (European Network of Cultural Administrators Training Centres). Véase www.encatc.org* [7] *Véase http://www.mcu.es/cooperacion/CE/Internacional/UnionEuropea/AgendaEuropeaparalacultura.html*

[23] *Véase http://www.agenda21culture.net*

[24] *Véase http://www.cities-localgovernments.org*

[25] *Si la Agenda 21 de la Cultura constituye, por decirlo de algún modo, un buen plano o mapa para la navegación de proximidad, situando sus acentos más destacados en el ámbito del desarrollo local y de la cohesión social, pero que a menudo requiere el concurso de instrumentos complementarios de mayor escala para el abordaje de problemas globales, con la Convención de la Diversidad sucede algo simétricamente inverso, dado que se trata de un buen mapamundi o globo terráqueo para el abordaje de la diversidad y la cooperación en los nuevos espacios de la denominada economía creativa, planteándose la necesidad de instrumentos de dimensión más adecuada cuando se trata de hacer frente a realidades locales.*

[26] *Véase, en este sentido, la obra de Jon Hawkes The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning (Common Ground/Cultural Development Network; Melbourne, 2001), inspirador indiscutible de los principios fundamentales de la Agenda 21.*

[27] *Véase la obra de George Yúdice El recurso de la cultura: usos de la cultura en la era global (Gedisa; Barcelona, 2002)*



de generar importantes externalidades económicas o urbanísticas en un contexto en el que la economía de lo inmaterial – o lo que algunos denominan la "economía de la experiencia" (Jeremy Rifkin) o el "capitalismo de ficción" (Vicente Verdú) – y el predominio del valor simbólico sobre los tradicionales valores económicos de cambio o de uso alcanzan cotas hasta hace poco impensables, cuando no se incorpora una estrategia de "desarrollo cultural" puede acabar provocando nuevas situaciones de mal desarrollo o de desarrollo insostenible generador de nuevas condiciones de desigualdad y de diferencia a través del abuso de algo como la cultura que, tradicionalmente, ha estado asociada a la consecución de situaciones mucho más igualitarias o justas.[28]

En este sentido, situar la noción de sostenibilidad en el centro de las políticas locales para la cultura supone, a la luz de la Agenda 21 de la Cultura, superar un cierto "síndrome de Estocolmo" que ha venido aquejando a lo largo de los últimos años tanto a creadores como a gestores y responsables políticos del ramo, obsesionados en demostrar que la inversión en el ámbito de la cultura y de las artes no era para nada echar dinero a un pozo sin fondo, ni tan sólo invertir en algo que sólo ofrecía retornos educativos o espirituales a medio o a largo plazo, sino que el dinero que se dedica a la cultura produce plusvalías contantes y sonantes,[29] para comenzar a reclamar "qué hay de lo nuestro" o, dicho de otro modo, empezar a plantear la reversión de una parte significativa de las plusvalías que la cultura genera en la protección y la mejora del ecosistema cultural en general y, de un modo especial, de los que sin ninguna duda constituyen los dos polos imprescindibles de toda dinámica cultural, el polo de la creación (donde se acumula el "capital cultural", evitando su dilapidación e incluso su eventual fuga hacia otros territorios donde el reconocimiento pudiera ser en teoría más factible) y el polo de la ciudadanía (donde el "capital cultural", mediante mecanismos de apropiación debida, se convierte en generador de "capital social", compensando las desigualdades culturales de la mejor forma posible y evitando que la inherente función de distinción de la cultura contribuya a mayores fracturas sociales en base a la diferencia y la desigualdad[30]). Invirtiendo, por expresarlo de una forma más o menos gráfica, el arco tradicional de las políticas locales para la cultura, que tiende a privilegiar la "difusióncultural" como la estrategia más importante,[31] relegando a una posición subsidiaria la atención al polo de la creación y al polo de la ciudadanía, e intentando justamente todo lo contrario.

Llegando a este punto resulta indiscutible que una aproximación relativamente ecosistémica a las políticas locales para la cultura, como el que en cierto modo se desprende de la Agenda 21 de la Cultura, inaugura una nueva categoría de compromisos y responsabilidades para aquellos que, desde su cotidiano quehacer técnico o político, se desempeñan como responsables de

[28] *Aunque las referencias sin duda sean polémicas, los puntos más débiles de emprendimientos aparentemente exitosos como el Centro Guggenheim de Bilbao inaugurado en 1997 (un museo "franquicia" concebido como catalizador del desarrollo urbanístico, económico y de posicionamiento global de su entorno territorial sin incorporar una estrategia de "desarrollo cultural" específica) o el Forum Universal de las Culturas Barcelona 2004 (un acontecimiento concebido en cierta medida al margen de las dinámicas culturales de la ciudad donde sucedió) pueden servir de ejemplo sobre este uso relativamente espúreo de la cultura como recurso.*

[29] *Incluso una institución tan significativa como el Banco Mundial organizó conjuntamente con UNESCO en la ciudad de Venecia ya en el año 1999 un gran evento sobre el tema bajo el título de "Culture Counts". Véase http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001223/122395mb.pdf*

[30] *Véase la obra de Néstor García Canclini Diferentes, desiguales y desconectados (Gedisa; Barcelona, 2004).*

[31] *Aunque pueda parecer anecdótico, resulta elocuentemente significativa en este sentido la por desgracia cada vez más frecuente generalización de la denominación de "programador" como categoría sinónima y sin matices con respecto a las más tradicionales de "gestor", "mediador" o "animador cultural"...*

tales políticas. Es en este sentido que sin ninguna pretensión de exhaustividad se detallan acto seguido algunos de ellos:

- La síntesis necesaria entre la cultura concebida en su sentido antropológico y la cultura concebida en su sentido artístico. Más allá del estéril debate sobre la supremacía de lo uno sobre lo otro o viceversa, aquello que hoy día adquiere una dimensión estratégica es tanto el lugar del arte y de los artistas en la creación de nuevos sentidos, significados y realidades sociales, como la puesta en valor y el desarrollo de la dimensión simbólica o ritual de múltiples prácticas cotidianas.

- La necesidad de articular de un modo radicalmente distinto la relación entre las políticas e iniciativas culturales de proximidad – fuertemente arraigadas entre la ciudadanía pero con una singularidad, visibilidad y proyección exterior escasa o nula – y las políticas e iniciativas culturales de excelencia – capaces de proyectar el lugar más allá de su territorio, pero a menudo cuestionadas o incluso despreciadas por sectores significativos de la ciudadanía. Ciudades francesas Francia Lille (con el ejemplar planteamiento de su capitalidad europea de la cultura en el año 2004) o Marsella (futura capital europea de la cultura en el año 2013), Glasgow en Escocia (que fue también capital europea de la cultura en el año 1990) o, al otro lado del Atlántico, Medellín en Colombia o Rosario en Argentina han demostrado recientemente con elocuencia cómo es posible construir de otro modo la excelencia a partir de la proximidad y la proximidad a partir de la excelencia.

- Es preciso situar en el centro de la acción institucional el desarrollo de estrategias para la generación de ciudadanía cultural activa y organizada. A menudo, cuando desde las políticas locales para la cultura se habla de la "sociedad civil", en realidad se acaba haciendo referencia solamente a los gremios y colectivos profesionales organizados.[32] La voz de los ciudadanos y ciudadanas culturalmente activos sigue siendo la gran ausente en este panorama. Del mismo modo que la existencia de una opinión pública identificada y organizada ha sido una condición indispensable para la legitimación de otros ámbitos de la acción pública como el feminismo, el mediambientalismo o el pacifismo – hasta el punto que muchos artistas y creadores suelen prestar apoyo a tales causas cuando, paradójicamente, permanecen ajenos o insensibles a causas análogas del ámbito de la cultura – el futuro de una nueva concepción de las políticas culturales pasa, a nuestro modo de ver, en buena medida por la construcción exitosa de dicha voz civil, hoy día ausente.

- Se impone, del mismo modo, avanzar hacia nuevas formas de abordaje de la diversidad y el diálogo intercultural, inspiradas en cuestiones hoy en día cruciales, como el hecho de que la identidad, en el marco de las políticas para la cultura, ya no va a ser más una precondición determinante y determinada, sino más bien una dimensión fundamental de su proyecto, que el enfoque multicultural, basado en el reconocimiento y la legitimación de todas y cada una de las culturas existentes en un territorio determinado, no debe estar reñido, antes al contrario, con la creación de condiciones para la interculturalidad entre las comunidades portadoras de las respectivas culturas, que la noción de diversidad es en sí misma "diversa", puesto que poco o nada tienen que ver las situaciones derivadas de la diversidad étnica, lingüística o migratoria y, en definitiva, que uno de los grandes retos de futuro de las políticas públicas es lograr garantizar tanto el "derecho a la diferencia" como el llamado "derecho a la indiferencia" como condición fundamental para la ciudadanía contemporánea.

Finalmente, y a manera de colofón no sólo de las aportaciones que se desprenden de la Agenda 21 de la Cultura, sino también de los rasgos potenciales de un nuevo paradigma que articule a escala local las nociones de cultura, cooperación y desarrollo trazados en el presente capítulo de nuestro artículo, conviene destacar la importancia del ejercicio de "pensar localmente" como una tarea radicalmente nueva e inequívocamente imprescindible para el inmediato futuro del gobierno de las ciudades. El territorio municipal, en un principio, fue el escenario de la "acción local" por antonomasia, lo que en su día constituyó el quehacer primordial de sus instituciones. El imperativo de "actuar localmente" se complementó de manera paulatina con la necesidad de "pensar globalmente", y el surgimiento de nuevos instrumentos de comunicación junto a la emergencia de nuevas formas de cooperación en red, dio paso a la posibilidad de abordar una nueva tarea, la de "actuar globalmente". Pero hoy en día no sólo es posible, sino también necesario, dar un paso más, con el propósito de que las ciudades, ante las amenazas de la urbanización masiva – más de la mitad de la población mundial vive ya en ciudades – y el riesgo de que lo local sea considerado solamente como el escenario de la mayor parte de los conflictos y problemas globales, demuestren que el "pensar localmente" constituye la única forma de lograr que las ciudades sean también el laboratorio de soluciones creativas y adecuadas a dichos problemas globales. La cultura, en buena medida, constituye la síntesis del pensamiento local más genuino. Y la cooperación descentralizada, a lo largo de los próximos años, va a estar basada tanto en las tradicionales transferencias de recursos e intercambios de profesionales y de informaciones como en la construcción compartida de instrumentos para enfrentarse al ejercicio de "pensar localmente" desde las ciudades con más y mejores condiciones de éxito.[33]

## 4. Coordenadas para una tipología de la cooperación cultural descentralizada

Todo intento de trazar unas coordenadas que hagan posible acotar el fenómeno de la cooperación cultural descentralizada en el espacio existente entre la Unión Europea y América Latina y describir sus tipologías fundamentales debe ser abordado con buenas dosis de provisionalidad y cautela. No sólo por la ausencia de precedentes, sino también por el cúmulo de circunstancias que a menudo dificultan que las iniciativas de cooperación cultural descentralizada lleguen a buen puerto. Dificultades que, en síntesis, suelen tener dos orígenes diferentes. Por una parte, si la cooperación descentralizada en general suele enfrentarse todavía con demasiada frecuencia con la incomprensión de unos gobiernos nacionales que cuestionan la legitimidad de los poderes subestatales, regionales y locales, en lo que a las relaciones exteriores respecta, dicho prejuicio, en el caso de la cooperación cultural, suele enfrentarse además con la doble interlocución poco o mal resuelta que en casi todos los gobiernos se produce entre los responsables de las cancillerías o departamentos de asuntos exteriores y los responsables de los departamentos de cultura. La distribución de competencias en lo tocante a las relaciones culturales internacionales en casi ningún caso resulta explícita o evidente.

*[32]| Cabe destacar, a modo de ejemplo, que en la composición de la práctica totalidad de las "coaliciones nacionales" a favor de la diversidad que en su día ejercieron una labor indiscutible en la sensibilización política y social en torno a la necesidad de una Convención de la Diversidad, raramente han estado presentes actores distintos a las habituales asociaciones profesionales gremiales o sindicales y las sociedades de gestión de los derechos de los autores y creadores.*

*[33]| Simplemente como botón de muestra de las posibilidades del "pensar localmente" cabe destacar aquí el ejercicio emprendido por la Comisión de Cultura de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a lo largo del período 2005-2008, orientado a construir un sistema de indicadores para evaluar el impacto a escala local de la Agenda 21 de la Cultura, dando cumplimiento a lo que en el articulo 49 de la propia Agenda se indica en relación con la necesidad de"realizar una propuesta de sistema de indicadores culturales que dé cuenta del despliegue de esta Agenda 21 de la Cultura, a partir de métodos generales de manera que se pueda facilitar el seguimiento y la comparabilidad". Véase, en este sentido, http://www.femp.es/index.php/femp/noticias/documentos.*

No se debe olvidar tampoco que los departamentos de cultura, en los gobiernos locales y regionales, suelen ser pequeños, recientes y mal dotados, debiendo demostrar en muchas ocasiones ante el "núcleo duro" de su institución, y en particular frente a sus propios responsables de cooperación internacional, la importancia de la iniciativa que desean llevar a cabo.

Este déficit de legitimidad institucional, externo e interno al mismo tiempo, convive con una segunda dificultad no menos compleja. El modus operandi fundamental de la cooperación cultural, descentralizada o no, suele consistir en iniciativas basadas en la movilidad de bienes culturales y de creadores o artistas. Y si lo primero resulta a menudo una misión imposible – el relato de viacrucis aduaneros vinculados a la entrada y salida de exposiciones, obras de arte, libros, etc. llegaría a ser interminable – lo segundo, es decir, la libre movilidad de personas vinculadas con los distintos ámbitos de la cultura, constituye uno de los nudos gordianos más difíciles de resolver en el seno de la Convención de la Diversidad Cultural.[34]

Sin ningún género de dudas, lo que podríamos denominar el "grado cero" de la cooperación cultural, descentralizada o no, consiste en el intercambio artístico, tanto si se trata de bienes culturales como de creadores. Como decíamos al comienzo de este artículo, en un principio fue la "diplomacia artística" vinculada a las idas y venidas de los mandatarios de turno. Pero la cooperación cultural descentralizada bien pronto agregó dos modalidades genuinas a la tradición de los intercambios artísticos: la primera de ellas consistió en los hermanamientos (jumelages o twinnings) entre ciudades, ya fuera por analogías onomásticas, coincidencias geográficas o productivas, similitudes históricas, flujos migratorios compartidos o solidaridades políticas o revolucionarias.[35] Tales hermanamientos, basados también muchas veces en el intercambio artístico, suelen contar con una capacidad elevada de establecer lazos entre los habitantes de las ciudades hermanadas respectivas como principal valor añadido. Su principal punto débil, en cambio, es que a menudo suelen ser iniciativas de "ciclo corto", con el riesgo de quedar sumidas en el olvido o limitarse, a lo sumo, a la existencia de un cartel indicador en la entrada del municipio o a la presencia de una placa en la fachada del palacio municipal o de la casa consistorial al cabo de algunos años. La segunda modalidad específica de cooperación cultural descentralizada que muy pronto entra en escena tiene que ver con las iniciativas de rehabilitación o reconstrucción de algún edificio importante o de algún monumento que forme parte del patrimonio cultural local, aunque en este caso se trate de una iniciativa también presente en el repertorio de modalidades de cooperación de los gobiernos nacionales.[36]

La distinción más pertinente para trazar las coordenadas de una hipotética tipología de la cooperación cultural descentralizada consiste en diferenciar las distintas "finalidades" de dicha cooperación – es decir, los objetivos últimos con los que se emprenden las distintas iniciativas – de las "modalidades" o formas básicas a través de las que la cooperación se produce. En este sentido, cuatro pueden ser a

[34]| *El artículo 16 de la Convención de la Diversidad establece la necesidad de "dispensar un trato preferente a los artistas, profesionales, bienes y servicios culturales de los países en desarrollo". Ni que decir tiene que el manejo de este doble rasero que por una parte restringe la libre entrada de productos de tipo mediático procedentes de los países que a escala internacional lideran la industria del entretenimiento y que, por otra parte, fomenta la movilidad de aquello y de aquellos que proceden de los países en desarrollo constituye uno de los desafíos cruciales y a su vez más complejos en la aplicación de dicha Convención.*

[35]| *Cabe destacar, en este sentido, el gran número de ciudades europeas, pero también de otros países latinoamericanos, que están hermanadas con ciudades de Cuba o de Nicaragua a partir de sus revoluciones respectivas.*

[36]| *La Junta de Andalucía, en buena medida a través de su ejemplar Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, ha desarrollado una labor ejemplar en este ámbito en numerosos países latinoamericanos.*



**Finalidades y modalidades básicas de la cooperación cultural descentralizada**

| | sensibilización ciudadana | fortalecimiento institucional | desarrollo cultural | desarrollo estructural |
|---|---|---|---|---|
| transferencia de recursos | | | | |
| intercambio de personas | | | | |
| formación y asesoramiento | | | | |
| producción de servicios | | | | |

nuestro juicio las finalidades básicas de la cooperación cultural descentralizada:

- La sensibilización ciudadana en torno a una temática o una problemática específica

- El incremento de la institucionalidad o fortalecimiento institucional

- El desarrollo cultural propiamente dicho, con especial atención a los polos de la creación y de la ciudadanía

- La utilización de la cultura como factor de desarrollo estructural, social, económico o territorial

De forma parecida, las modalidades básicas de la cooperación cultural descentralizada pueden cifrarse en:

- La transferencia de recursos económicos, humanos o infraestructurales

- El intercambio de personas, ya sean creadores, gestores, políticos o ciudadanos culturalmente activos

- El desarrollo de programas de formación, información o asesoramiento

- La producción o coproducción de eventos, programas o servicios específicos

El cuadro (en esta página) de doble entrada establece todas las combinaciones posibles entre finalidades básicas y modalidades básicas de la cooperación cultural descentralizada, generando una tipología de 16 posibles maneras de hacer.

Aunque el análisis pormenorizado de cada una de ellas y la ilustración de las mismas con ejemplos significativos y buenas prácticas es un ejercicio sin duda necesario, supera con creces por su alcance y pretensiones las limitaciones de este artículo. A continuación se consignan, de forma desordenada y poco categórica, algunos ejemplos inspiradores de distintas tendencias de cooperación señaladas en el cuadro:

- El proyecto "Zaragoza Latina",[37] promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, España, consistente en trasladar la lógica de "ciudad invitada" al ámbito de los festivales de artes escénicas, música y artes visuales. Al día de hoy, ciudades como Tijuana, Caracas, Montevideo, Bogotá, México DF o Buenos Aires han mostrado su producción cultural en Zaragoza.

- El proyecto "RedDeseArtePaz"[38] promovido por distintos centros y colectivos culturales públicos y privados de las ciudades de Medellín, Santiago de Chile, Sao Paulo, Es-

[37]| *Véase http://www.zaragozalatina.com*

telí y Barcelona, cuyo objetivo es fortalecer a través de las herramientas del arte contemporáneo y de la cultura, la cohesión social y la cultura de la paz.

- El seminario sobre "Políticas urbanas y desarrollo cultural: La planificación como estrategia"[39] celebrado en Quito, Ecuador, en el año 2008, organizado por CGLU, Interlocal y la municipalidad de Quito. Más de veinte ciudades europeas y latinoamericanas participaron intercambiando sus experiencias en la utilización de la cultura como instrumento para la planificación urbana.

- El proyecto "La ruta CArte", promovido por la municipalidad de Escazú, Costa Rica, junto con otras doce ciudades de distintos países centroamericanos, dirigido a crear circuitos complementarios de turismo cultural en la región basados más en las artes que en el patrimonio, como estrategia de fortalecimiento del tejido creativo local.

A pesar de que el esquema describe el perfil básico de la cooperación cultural descentralizada, existen tres estrategias de carácter "transversal" que, a nuestro modo de ver, sintetizan una auténtica trilogía de nuevas maneras de hacer, puesto que se trata de estrategias que se potencian y complementan mutua y recíprocamente. Nos referimos a lo que, de forma provisional, podríamos denominar la creación de "redes", el desarrollo de "agencias" y la elaboración de "agendas" para la cooperación cultural descentralizada.

Las redes en general, y las redes culturales y de administraciones territoriales en particular no son, en sentido estricto ningún fenómeno novedoso. Hace ya algunos años que esta nueva forma de organización, horizontal, policéntrica y cambiante, ha empezado a desplazar la lógica de los sistemas piramidales y de las estructuras radiales en el discurso de la cooperación cultural.[40] Aunque no todas las estructuras que se autocalifican de red lo son realmente en cuanto a su operatividad,[41] lo cierto es que en el panorama europeo e iberoamericano hemos asistido, a lo largo de los últimos años, a un cierto *boom* de redes. A escala europea, "Eurocities"[42] o "Partenalia"[43] constituyen buenos ejemplos del trabajo en red desde las administraciones locales de primer o segundo nivel, tanto como el "International European Theatre Meeting" (IETM),[44] "Banlieues d'Europe"[45] o la red "Trans Europe Halles" (TEH)[46] de centros culturales independientes lo son del trabajo en red desde sectores específicos de la actividad artística o cultural. Incluso existe una cierta tradición de "red de redes", es decir, de estructuras de "segundo grado" que tratan de articular la capacidad de acción de redes ya existentes; tal fue el caso del extinto "Forum de Réseaux", auspiciado en buena medida por el Consejo de

[38] *Véase http://www.deseartepaz.org/?cat=8*

[39] *Véase http://www.redinterlocal.org/spip.php?article368*

[40] *Véase, en este sentido, el libro coordinado por Javier Brun Redes culturales.Claves para sobrevivir en la globalización (AECID; Madrid, 2008), que además de consistir en una excelente reflexión teórica sobre el tema contiene un repertorio exhaustivo de las principales redes culturales europeas y latinoamericanas.*

[41] *Tal es el caso de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) una estructura piramidal que intenta impulsar el desarrollo de sus comisiones y grupos de trabajo en red.*

[42] *Véase http://www.eurocities.eu*

[43] *Véase http://www.partenalia.eu*

[44] *Véase http://www.ietm.org*

[45] *Véase http://www.banlieues-europe.com*

[46] *Véase http://www.teh.net*



Europa a lo largo de los años noventa, o de la organización que durante largos años se denominó "European Forum of Arts and Heritage" (EFAH), hoy día conocida como "Culture Action Europe"[47]. El espacio de sombra probablemente más significativo en este panorama que tratamos de describir sintéticamente lo constituye la ausencia de redes específicas que, en el espacio europeo, aborden al mismo tiempo la dimensión cultural y la dimensión local; sólo "Les Rencontres"[48], red de electos culturales locales y regionales europeos con casi 20 años de trayectoria y más de 200 representantes institucionales adheridos parece cubrir este vacío. Cabe destacar también la existencia, a principio de la presente década, de la red "Sigma"[49] de administraciones culturales intermedias europeas para la cultura y la proximidad, que posteriormente se integró a la red generalista "Partenalia".

El panorama latinoamericano de redes locales y culturales funciona, a grandes rasgos, de una forma similar, aunque la densidad de iniciativas existentes es sin duda algo menor. No hay que olvidar, en este sentido, que el fenómeno de las redes como nueva lógica de acción "viaja", por así decirlo, desde el Norte hacia el Sur de Europa primero, y desde Europa hacia América Latina después; probablemente, y aún a pesar de la "baja densidad", la efervescencia de iniciativas y propuestas que hoy en día encontramos en torno a las redes es mucho mayor en América Latina, asemejándose en cierto modo a la situación vivida en Europa en la década anterior. En lo que a las redes de poderes locales respecta, la red de "Mercociudades"[50] es sin duda la más consolidada y de trayectoria mayor. La "Red Cultural del Mercosur"[51] constituye el exponente más destacado de redes de iniciativas culturales y artísticas, no necesariamente gubernamentales, en el espacio latinoamericano. Probablemente, la única iniciativa específica de trabajo en red que ha aunado la dimensión cultural y la dimensión local haya sido la "Red Centroamericana para la Gestión Local del Patrimonio" (REGAGEL).

Es preciso constatar la escasa presencia de redes que actúen sobre el binomio "cultura y poder local" a ambos lados del Atlántico. Mientras que redes como la "Red de Centros Culturales de Europa y América" o la red "Iberformat"[52] de Centros de Formación en Gestión Cultural ejemplifican ese carácter trasatlántico, su orientación no es necesariamente institucional. De manera simétrica, la "Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas" (UCCI)[53] ha venido desarrollando una buena labor en la encrucijada entre lo cultural y lo local a lo largo de los últimos años, pero su alcance se limita solamente a las grandes ciudades y a las ciudades que son capital de sus estados respectivos. Finalmente, la red "Interlocal"[54] de ciudades iberoamericanas para la cultura probablemente sea la única estructura orientada al mismo tiempo a lo cultural y a lo local con una presencia significativa en ambos continentes. Fue fundada en el año 2003 en Montevideo, cuenta hoy día con casi un centenar de administraciones locales adhe-

[47] *Véase http://www.cultureactioneurope.org*

[48] *Véase http://www.lesrencontres.org*

[49] *Véase http://www.sigmacp.org*

[50] *Véase http://mercociudades.org*

[51] *Véase http://www.redculturalmercosur.org*

[52] *Véase http://www.iberformat.org*

[53] *Véase www.munimadrid.es/ucci*

[54] *Véase http://www.redinterlocal.org*

ridas que pertenecen a la práctica totalidad de los países iberoamericanos y, tal como puede apreciarse en su excelente sitio web, lleva a cabo un programa de actividades interesante y continuado.

Una reflexión frecuente en torno a la cooperación cultural mediante el trabajo en red es que aún a pesar de que sobre el papel las redes ofrecen todas las posibilidades para la gestión compartida de iniciativas, trabajar desde la distancia, con el único apoyo de las tecnologías digitales, supone todavía un cambio de perspectiva ciertamente complejo, ante el que no siempre se consigue materializar los compromisos adoptados. Por decirlo a la manera del celebre adagio británico, a menudo *networking is not working*, es decir, que la mejor manera de no hacer una cosa es intentarlo a través del trabajo en red. Probablemente el trabajo en red necesita un poco más de tiempo para mejorar su eficacia, pero no es más cierto que la hipótesis de la "cooperación distribuida" sobre la que la acción en forma de red se asienta contiene no pocas dosis de utopía. Es en este sentido que la sinergia entre "redes" y "agencias" o "centros de recursos" concebidos como núcleos de gestión de pequeño formato que puedan actuar como verdaderos remolcadores de iniciativas en red se vislumbra como una solución posible para incrementar la eficacia de la cooperación cultural.

Dos han sido los modelos de "agencias" o "centros de recursos" de mayor predicamento a lo largo de los últimos años. En primer lugar, los "observatorios", concebidos como unidades especializadas en la transformación de la información en conocimiento (mapas, directorios, estadísticas, indicadores, bases de datos, repertorios de buenas prácticas, etc.). El antecedente más antiguo de este género de iniciativas en Europa probablemente sea al "Département des études et de la prospective"[55] (DEP) del Ministerio de Cultura de Francia, fundado a la par que el mismo ministerio en el año 1959. Múltiples son, hoy día, los observatorios locales y regionales para la cultura en Europa. Tan sólo a título de ejemplo, evocaremos la existencia del "Observatoire des politiques culturelles"[56] con sede en Grenoble, Francia, que justo ahora cumple 20 años, el "Osservatorio Culturale del Piemonte"[57] con sede en Turín, Italia o el "Observatorio Vasco de la Cultura"[58] con sede en Euskadi, España. En lo que a América Latina respecta, cabe destacar experiencias de trayectoria consolidada como el "Observatorio de Industrias Culturales"[59] del gobierno de la ciudad de Buenos Aires o el "Observatorio de Culturas"[60] del gobierno distrital de la ciudad de Bogotá, Colombia. Desde la Organización de Estados Iberoamericanos se está intentando articular recientemente un sistema de apoyo para el trabajo en red de los observatorios culturales de la región.

Sin poner en cuestión el papel de los "observatorios" como centros de recursos o "agencias" de apoyo a la acción cultural, hoy en día se constata que para la cooperación cultural descentralizada no sólo es importante conocer la realidad, a través de la compilación de datos duros e informaciones de todo

[55] | *Véase http://www.culture.gouv.fr/nav/index-stat.html*
[56] | *Véase http://www.observatoire-culture.net*
[57] | *Véase http://www.ocp.piemonte.it*
[58] | *Véase http://www.kultura.ejgv.euskadi.net/r46-19130/es*
[59] | *Véase http://www.buenosaires.gov.ar/areas/produccion/industrias/observatorio/?menu_id=6933*
[60] | *Véase http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/observatorio/index.html*



tipo, sino construir instrumentos para transformarla. De ahí que, a lo largo de los últimos años, la discusión sobre la eficacia de los observatorios haya derivado en la necesidad de plantear nuevas instancias, y vamos a llamarlas "laboratorios", donde además de transformar la información en conocimiento se intente cerrar el ciclo transformando el conocimiento en innovación. En lo que a Europa respecta, probablemente el predecesor más clarividente de esta manera de hacer las cosas fue el "Centre d'Estudis i Recursos Culturals"[61] de la Diputación de Barcelona, España, fundado en el año 1986 por Eduard Delgado, uno de los pioneros de la cooperación cultural euroamericana. Pero el verdadero debate a escala europea sobre el tema se producirá a principios de la presente década cuando, como consecuencia de un informe del Parlamento Europeo, la Unión Europea propone la creación de un "gran" observatorio europeo de la cultura. La multiplicidad de instancias locales y regionales existentes alzan su voz de alerta, y plantean como alternativa la creación de un "laboratorio" para la cooperación cultural en Europa, lo que tras una historia azarosa y un tanto compleja se acaba materializando en el "LabforCulture"[62] que se gestiona desde la European Cultural Foundation, con sede en Amsterdam, Países Bajos.

Probablemente el debate en torno a la idoneidad de unas nuevas estructuras, bajo la denominación de "laboratorios", que realicen tareas de apoyo a las iniciativas de cooperación cultural descentralizada es algo todavía por hacer en el actual contexto latinoamericano. Ello no obstante, merece la pena concluir esta reflexión consignando una nueva iniciativa, impulsada por la Unidad Temática de Cultura de la red de Mercociudades, la Oficina Regional del Mercosur de UNESCO y la Diputación de Barcelona, España, con vistas a establecer en Villa Ocampo[63], antigua finca de recreo de la familia de quienes fueron las musas de la intelectualidad porteña del tercio central del siglo XX, las hermanas Silvia y Victoria Ocampo, sita en la localidad de San Isidro, cercana a Buenos Aires, de un "Laboratorio para la Cooperación Cultural en el Mercosur", cuyo alcance se inspira en buena parte de las consideraciones presentes en este artículo.

## 5. Algunas reflexiones finales

Permítasenos destacar, a título de conclusión, algunas de las cuestiones fundamentales abordadas a lo largo de nuestra reflexión en la medida que constituyen argumentos que avalan la importancia creciente de la cooperación cultural descentralizada entre los poderes locales de Europa y América Latina y que suponen retos de futuro para el fortalecimiento y la consolidación de la misma:

- La importancia de consolidar la institucionalidad de la cultura en general, habida cuenta de, dada su creciente importancia en el marco de las políticas públicas, y de la institucionalidad cultural local en particular, dado que es en lo local donde se produce de manera cuantitativa y cualitativamente más importante la relación entre la oferta de la institución y la demanda ciudadana.

- La necesidad de profundizar en el "desarrollo cultural" como concepto superador y a la vez complementario de la consideración de la cultura como "factor de desarrollo" que ha ocupado un lugar preponderante en las re-

[61] | *Véase http://www.diba.cat/cerc*
[62] | *Véase http://www.labforculture.org*
[63] | *Véase http://www.villaocampo.org*

laciones entre desarrollo y cultura a lo largo de los últimos años.

- El interés de potenciar la articulación de las redes culturales y locales existentes, creando mejores condiciones de diálogo entre las europeas y las latinoamericanas, como estrategia central para el fortalecimiento de la cooperación cultural descentralizada.

- La oportunidad de incorporar nuevos sistemas de apoyo, sumando a la labor tradicional de los "observatorios", basada en el tránsito de la información al conocimiento, las posibilidades de un nuevo tipo de agencias, los "laboratorios", mucho más orientados a la transformación del conocimiento en innovación aplicada a la cooperación cultural local.

# Cohesión social y cooperación descentralizada en América Latina

Marc Rimez y Giulia Clerici*

*Las recientes transformaciones políticas, económicas, institucionales, sociales y culturales conocidas en su conjunto como el proceso de globalización, han llevado a la ruptura del tradicional monopolio del Estado en las relaciones internacionales. Con siempre más frecuencia los gobiernos locales, así como algunos actores no-estatales, han empezado a protagonizar un proceso de reconfiguración de las relaciones internacionales, haciéndose parte activa, entre otras cosas, de la cooperación internacional al desarrollo. Esto ha permitido el surgimiento de una nueva modalidad de cooperación, la cooperación descentralizada pública y en particular la cooperación descentralizada pública directa, entendida como el conjunto de "las relaciones directas de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales […] sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes".***

* *Los autores son respectivamente Responsable de la Coordinación de la Cooperación con América Latina de la Diputación de Barcelona y Director del Observatorio de la cooperación descentralizada UE-AL, y Técnica de la Oficina Regional de San José de la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III. Las opiniones aquí vertidas son las de los autores y no representan ni comprometen las instituciones en las cuales trabajan*

** *Malé, J.P. (2006) Especificidades de la Cooperación descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo.*

## 1. Introducción

La cooperación descentralizada ha surgido en la década del 90 como una modalidad de cooperación bastante continuista con el modelo tradicional de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), de naturaleza fundamentalmente asistencialista, basado en relaciones verticales entre Norte y Sur, y llevada a cabo esencialmente a través de la financiación de proyectos de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) o de acciones puntuales como la construcción de infraestructuras básicas o el envío de materiales y ayuda humanitaria. El debate acerca de sus prácticas ha conocido en los últimos años una notable evolución, gracias a la labor de estudio e investigación llevada a cabo desde entidades como el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, entre otros, y a las prácticas innovadoras de algunos gobiernos locales con vocación al liderazgo en este ámbito. Progresivamente, y a través de una intensa reflexión acerca de las características peculiares y del potencial valor añadido de este tipo de cooperación al desarrollo, se ha afirmado la necesidad de focalizar las acciones de cooperación descentralizada en las temáticas propias de las agendas públicas locales, de afirmar el papel protagónico de los gobiernos locales en la gestión de las acciones y en la instauración de relaciones de partenariado con un enfoque de intercambio mutuo y de trabajo en red así como de insertar las iniciativas de cooperación en la visión estratégica general de los propios gobiernos locales, o sea de convertirlas en políticas públicas. La cooperación descentralizada se ha ido entonces progresivamente anclando en las especificidades de los gobiernos locales que la llevan a cabo, tanto en términos de competencias como de *modus operandi*.

Según lo expresado en el segundo volumen de la Guía para la acción exterior de los gobiernos locales, publicado en 2008 por el Observatorio, a esta altura "el reto, para cada ciudad y autoridad local, consiste en desarrollar capacidades y estrategias que contribuyan a concretar la acción internacional y la cooperación descentralizada en el marco de una política circunscrita en la agenda pública local".[1] Es decir, transformar un conjunto de intervenciones sectoriales y puntuales, muchas veces relegadas a los márgenes de la acción de los gobiernos locales y llevadas a cabo en la ausencia de un marco estratégico definido, en una verdadera política pública local, entendida como una dimensión propia y estratégica de la acción pública, capaz de asociar y aglutinar la legitimidad y las responsabilidades de los órganos públicos electos con la garantía de la participación ciudadana, en el sentido más amplio del término.

Según la Guía, los tres elementos integradores de dicha política local de cooperación descentralizada, que corresponden a otros tantos niveles de análisis y – entendemos- de acción, son, o deberían ser:

"El pensar (la planificación estratégica y evaluación de la política de cooperación, entendidos como procesos intrínsecamente relacionados que dan lugar a la fijación de objetivos y a la definición de estrategias y líneas de acción, concordes con el proyecto de ciudad que se quiere promover e impulsar);

La agenda (definición de los temas y de las modalidades concretas de intervención);

El organizarse (la estructura organizativa interna por una parte y, por otra, el sistema de relaciones y alianzas entabladas con otros actores relevantes del territorio)".[2]

[1] *Sanz Corella, B. (2009). "Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina". Elementos para la construcción de una política pública de CD, OCD, Barcelona, 2009, p.27*

[2] *Ibid*

Tomando en cuenta las prioridades y la *expertise* específica de los gobiernos locales, varias son las temáticas que deberían ser consideradas prioritarias en la formulación de una política pública de cooperación descentralizada. Entre ellas, el fortalecimiento de las instituciones pública locales, el desarrollo económico local y las políticas públicas de cohesión social. Para ilustrar las potencialidades, los alcances y los límites de una política pública de cooperación descentralizada, en la primera parte de este artículo se trata de analizar la dinámica de la cooperación descentralizada en el ámbito de la cohesión social, planteada como el objetivo global del quehacer internacional de uno de los gobiernos regionales europeos que llevan el liderazgo en términos de políticas y prácticas de cooperación descentralizada pública, la Diputación de Barcelona, y como prioridad estratégica de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

A pesar de los notables avances logrados en la definición conceptual de una política pública local de cooperación descentralizada, cabe mencionar desde ya que queda una brecha enorme entre el discurso y la práctica, inclusive en los gobiernos locales y regionales que llevan el liderazgo en este ámbito. Quizás allí radique uno de los principales retos futuros de la cooperación descentralizada, que se intentará abordar en la segunda parte de este artículo, donde se proponen algunos de los grandes temas que deberían integrar la agenda de la cooperación descentralizada pública en los próximos años. Esta propuesta de agenda no pretende por supuesto ser exhaustiva, aún menos en un contexto de cambios acelerados relacionados tanto con la recomposición de las prácticas y los actores de la cooperación internacional como con el contexto general de crisis del paradigma del desarrollo derivado de la crisis sistémica internacional. Sin embargo, plantea algunas de las líneas de acción, a nuestro modo de ver prioritarias, para alcanzar avances sustanciales en la consolidación de la cooperación descentralizada pública.

## 2. Políticas públicas de cooperación descentralizada y cohesión social

Como se ha mencionado anteriormente, en el caso de la Diputación de Barcelona, el apoyo a la cohesión social – entre otras dimensiones de la cohesión, territorial, económica, que son por supuesto parte de un todo - está explícitamente planteado como "el objetivo global para la institución en su quehacer internacional".[3]

Este carácter estratégico de la cohesión social fundamenta asimismo la apuesta de la Diputación de Barcelona para asumir el reto de la coordinación técnica y estratégica del Programa URB-AL III, que se ha convertido en el proyecto de mayor envergadura en términos de recursos humanos y financieros y sobre todo de proyección e impacto sobre los actores y las prácticas a nivel de las relaciones UE-AL, asumidos en el marco de la cooperación exterior de este gobierno regional. En este caso, en el marco del Programa URB-AL, la Comisión Europea ha vuelto a demostrar el carácter innovador de sus prácticas de cooperación al confiar a un consorcio integrado principalmente por gobiernos locales de Europa y América Latina, la coordinación y el apoyo a la ejecución de un programa dirigido a los gobiernos locales del continente latinoamericano.

[3]| *Diputació de Barcelona, "Se trata del impulso a la cohesión económica, social y territorial mediante el refuerzo de la gobernabilidad democrática local en el marco del municipalismo internacional. Dicho objetivo es coherente, al tiempo que refuerza la voluntad de la Diputación de erigirse como referente del municipalismo, tanto en Cataluña, como en el resto del territorio y también a escala internacional", Diputació de Barcelona Orientaciones estratégicas para la acción internacional de la Diputació de Barcelona 2008-2011, Barcelona 2008, p. 27*



Cabe recordar que la cohesión social constituye también uno de los dos grandes ejes de las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, cuya prioridad política ha sido reafirmado con fuerza en varias Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno desde Madrid hasta Lima en 2008. Esta prioridad política que se había traducido primero en un Programa piloto, EUROsociAL, dotado de un presupuesto de 30 millones de euros, ha sido sustancialmente reforzada en el marco de la programación 2007-2013 de la cooperación con América Latina. Para este período, los compromisos de la Comisión Europea representan alrededor de 900 millones de euros, de los cuales unos 225 millones corresponden a programas regionales, mientras que la cohesión social se impone como una dimensión transversal en todos los programas de cooperación de la Comisión Europea con América Latina.[4]

### 2.1. La cohesión social como alternativa a la inclusión social y a la lucha contra la pobreza

Definir el concepto de cohesión social no es tarea fácil, como lo demuestra la existencia de una multiplicidad de líneas de análisis y definiciones generadas por un copioso debate académico, político e institucional en torno a este concepto. No es nuestra intención reconstruir aquí este debate conceptual, ni discutir la validez de los distintos enfoques a través de los cuales se ha analizado el concepto de cohesión social tanto desde la academia como desde las instituciones políticas. Sin embargo, es útil y necesario retomar algunos elementos fundamentales de este debate, para definir el marco analítico y operativo en el cual se fundamenta nuestra reflexión. Asimismo, intentar aclarar y definir el concepto de cohesión social no es simplemente un ejercicio de estilo confinado en la torre de marfil de la academia, sino que es un ejercicio analítico que conlleva importantes implicaciones operativas en términos tanto de políticas públicas como de políticas de cooperación al desarrollo.

Desde un punto de vista conceptual, es necesario evitar reducir la cohesión social a otros conceptos pertenecientes a su mismo universo semántico, como lo son los conceptos de integración o inclusión social. El concepto de inclusión se refiere a la relación entre el todo y sus partes integrantes (la integración y la participación de unos elementos específicos en un grupo más amplio), mientras el termino cohesión indica las relaciones entre los distintos elementos que componen el todo. La inclusión social se refiere entonces "a un asunto (…) limitado, como es el acceso relativo de ciertos grupos a los recursos sociales y/o al bienestar que resulta de ellos, así como a las percepciones que tienen los individuos o grupos, a partir de lo anterior, de su posición relativa dentro del ordenamiento social".[5] La noción de cohesión social expresa en cambio algo mucho más amplio y complejo que se refiere a la capacidad de una sociedad de gestionar de manera satisfactoria la convivencia de los individuos y de los grupos en su interior. Según la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cohesión social representa "el objeto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y a los grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos".[6] De esto se desprende

[4]| *Véase Comisión Europea, América Latina. Documento de Programación regional 2007-2013, Bruxelles, 2007*

[5]| *Sorj, B. y Tironi, E. (2007), "Cohesión social en América Latina: un marco de investigación", Pensamiento Iberoamericano, n. 1, p. 120.*

[6]| *CEPAL (2007), Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe; Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 16.*

que la oposición analítica a la cohesión social no es la exclusión social, sino la desintegración social o la anomia, que – así como la cohesión- son fenómenos sistémicos que involucran a la sociedad como un todo.[7] Cohesión social no significa entonces necesariamente falta de exclusión social: el hecho de que una comunidad o una sociedad sean muy cohesionadas puede hasta dificultar la inclusión de determinados grupos o individuos en su interior.[8] Al mismo tiempo, cohesión social no es el antónimo de pobreza: una sociedad puede ser muy pobre y a la vez muy cohesionada. Sobra recordar que gran parte de las sociedades primitivas y tradicionales, en general con niveles de desarrollo material muy limitado, se caracterizan por un alto grado de cohesión. En este sentido, el desarrollo económico no genera necesariamente y automáticamente cohesión social; al contrario, los procesos de desarrollo pueden romper los vínculos tradicionales que garantizan la cohesión al interior de una sociedad.

Cabe por fin recordar que el enfoque de cohesión social presupone el reconocimiento de las diferencias entre grupos y personas como elemento natural, positivo y enriquecedor de las sociedades. En consecuencia, el objetivo último de una política de cohesión social no es la anulación de dichas diferencias, sino la gestión óptima de las mismas en un marco de valores y reglas compartidas para el logro de un equilibrio armónico entre los distintos componentes de la sociedad. En este sentido existe una estrecha relación entre la adopción de un enfoque político de cohesión social y la construcción de ciudadanía y de gobernabilidad democrática.[9]

En términos de opciones de políticas públicas, la adopción de un enfoque de cohesión en vez de un enfoque de inclusión lleva, en un contexto caracterizado por la presencia de recursos escasos o limitados, a superar las estrategias focalizadas de lucha contra la exclusión social y la extrema pobreza para desarrollar una estrategia universal de cohesión social que abarque el conjunto de la sociedad y no sólo sus sectores marginados y desfavorecidos. Como precisa el Consejo de Europa "es necesario (…) encontrar caminos para enfrentar no solamente los problemas de quienes están excluidos de la sociedad, sino también, y de manera más ambiciosa, buscar cómo edificar sociedades más cohesionadas en las cuales el riesgo de exclusión sea minimizado".[10] Esta es una elección eminentemente política, asociada a una fuerte fundamentación ética: el Estado tendría la obligación jurídica y moral de garantizar los derechos básicos y la equidad o por lo menos la igualdad de oportunidades y de construir una comunidad de ciudadanos cohesionada y solidaria.

Así, en términos de políticas sociales -que siguen siendo un eje privilegiado aunque no único de las políticas con efecto más o menos directo sobre la cohesión social- la aplicación generalizada de políticas sociales focalizadas en América Latina a partir de los años 70 y 80, al tratar de concentrar sus efectos sobre los grupos más pobres y/o más marginalizados terminó por aumentar la segmentación de la sociedad en distintas categorías, creando estigmatización, segregación y polarización social.[11] Esta es la demostración

[7]| *Sorj, B. y Tironi, E., Op. Cit.*

[8]| *Vranken, J. (2001), No Social cohesión Without Social Exclusión?, Eurex: Lecture 4, <http://shiva.uniurb.it/eurex/syllabus/lecture4/Eurex4-Vranken.pdf>*

[9]| *Godínez, V.M. (2007), Cohesión social y cooperación descentralizada. La experiencia europeo-latinoamericana, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Colección de Estudios de Investigación / Numero 2, Diputación de Barcelona.*

[10]| *Consejo de Europa, citado en Godínez, Op. Cit., p.15.*



de que las políticas focalizadas pueden implicar unos costos sociales y políticos que finalmente superan sus beneficios. Además, el principal argumento en favor de la focalización, la eficiencia económica de las subvenciones públicas basadas en la concentración de los recursos y de los beneficios, ha sido recientemente puesto en discusión por la observación empírica de que en muchos casos los costos de gestión de estas políticas son tan altos que la diferencia con los costos de implementar una política universal resulta ser mínima.[12] Esto tiene que ver principalmente, y en particular en países de escaso desarrollo institucional, con los crecientes costos que supone la identificación de los beneficiarios de los programas focalizados, vinculados con la necesidad de evitar por un lado la exclusión de personas que necesitarían estar incluidas y por otro lado la identificación como beneficiarios de personas que en realidad no tendrían que serlo.[13]

El paradigma tradicional de las políticas de desarrollo, promovido desde los años 80 entre otros por algunas instituciones internacionales y gobiernos nacionales latinoamericanos dentro del llamado Consenso de Washington, identificaba la pobreza como un obstáculo al desarrollo y la extrema pobreza como un reto ético que no se podía superar por las solas leyes del mercado y del crecimiento, lo cual ya representaba un avance en relación a las teorías neoclásicas del crecimiento, basadas entre otras en el modelo de Rostov.[14] En esta perspectiva, una vez solucionado el problema de la pobreza extrema las otras cuestiones, consideradas subsidiarias, se habrían resuelto por la propia dinámica del crecimiento sin necesidad del Estado o de políticas públicas.

Sin embargo, los exponentes de otras corrientes de pensamiento han argumentado, desde hace décadas, que el desarrollo se ve frenado no sólo por la pobreza, sino también y sobre todo por la desigualdad y la mala distribución del ingreso y que en consecuencia las intervenciones destinadas a la erradicación de la pobreza no son suficientes para alcanzar un desarrollo sostenible y generalizado. Entre las primeras en sistematizar este enfoque analítico destaca la escuela estructuralista latinoamericana de los años 50-60,[15] cuyos representantes terminarán confluyendo en el espacio de debate de la CEPAL. Por ejemplo en 1967, Aníbal Pinto, publicó en Buenos Aires "Distribución del ingreso en América Latina".[16] Cuando el mismo autor reincorporó la CEPAL, esta institución publicó en 1970 su primer estudio comparativo sobre la concentración del ingreso en América Latina y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico del continente.[17] El estudio argumentaba que la concentración del ingreso tenía un doble impacto negativo sobre el desarrollo de la región: por un lado llevaba a la construcción de un mercado

[11]| *Para el caso de México, por ejemplo, véase Rimez, M. y Bendesky, L. (2000) "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización", en Clavijo, F., Reformas Económicas en Mexico, 1982-1999, Lecturas del Trimestre Económico N. 92, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, Mexico DF.*[3]| *Sorj, B. y Tironi, E. (2007), "Cohesión social en América Latina: un marco de investigación", Pensamiento Iberoamericano, n. 1, p. 120.*

[12]| *Para el caso europeo véase Atkinson, A. (1995) "On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits", en Van de Walle, D. y Nead, K. Public Spending and the Poor: Theory and Practice, John Hopkins University Press, Baltimore.*

[13]| *Errores de tipo I y II, según la terminologia de Cornia y Stewart, citados en Vargas, J.F. (2000), Políticas Publicas Focalizadas o Universales. ¿Dilema? <http://www.webpondo.org/files_enemar03/focaliuniversal.pdf>*

[14]| *Rostow, W. W. (1960) The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto, Cambridge University Press, Cambridge*

[15]| *Véase por ejemplo Prebisch, R. (1963) Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México D.F.; Pinto, A. (1970) "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en América Latina" en El Trimestre Económico, Vol. 37 (1), N. 145, Fondo de Cultura Economica, Mexico D.F.).*

[16]| *Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1967*

[17]| *CEPAL (1970) La distribución del ingreso en América Latina, Naciones Unidas, New York*

interno reducido que impedía una industrialización dinámica en la región; por otro lado tenía fuertes implicaciones en términos de desigual acceso a las políticas sociales básicas, e implícitamente en la participación ciudadana. No es solo anecdótico mencionar que el ex- Presidente de Chile (2001-2006), Ricardo Lagos, publicó su tesis sobre este mismo tema en 1962.[18]

Progresivamente, aún las organizaciones más fuertemente ancladas al paradigma tradicional del desarrollo, como el Banco Interamericana de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, han hecho propia esta visión, reconociendo los efectos perversos de la concentración del ingreso para el desarrollo del continente latinoamericano y la necesidad de incluir el combate a la desigualdad y a la mala distribución del ingreso en las estrategias de desarrollo de la región.[19]

Por último, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó en 2008 un estudio que demuestra que en la mayoría de sus países miembros no sólo la pobreza sino también la desigualdad en los ingresos han aumentado de manera considerable en los últimos 20 años. En promedio, los ingresos del 10% más rico de la población son casi nueve veces más altos que los del 10% más pobre. Este aumento de la desigualdad es generalmente imputable, según el análisis de la OCDE, al aumento desproporcionado de los ingresos de la franja más rica de la población respecto a la clase media y a la franja más pobre.[20] Hoy en día hay cierto consenso sobre el hecho de que la reconcentración del ingreso en detrimento de los ingresos del trabajo y a favor de los ingresos del capital registrada a nivel mundial durante las últimas décadas constituye una de las bases principales de la crisis sistémica mundial actual,[21] con lo cual adoptar un enfoque de cohesión social para la reducción de estas brechas se hace particularmente relevante. Este enfoque se relaciona naturalmente con la renovación actual del interés por las políticas de regulación de los mercados y de reformas fiscales.

## 2.2. La importancia del nivel local para la cohesión social o la pertinencia de la cooperación descentralizada

Siendo el Estado el garante legal de última instancia de los derechos sociales, la responsabilidad principal de garantizar la cohesión social recae sin dudas sobre sus espaldas. Sin embargo, la cohesión social se puede alcanzar sólo si ésta se considera como una responsabilidad compartida de todos los sectores que componen la sociedad, de todos los niveles de gobierno así como de la sociedad civil. En esta perspectiva se puede argumentar que los gobiernos locales se encuentran en una posición privilegiada para contribuir al alcance del objetivo de la cohesión social.

[18]| *Lagos Escobar, Ricardo. La concentración del poder económico: su teoría: realidad chilena. Santiago de Chile. Del Pacífico, 1962. 181 p. 4 ediciones*

[19]| *BID (1999) IPEAS 1998/1999: Facing up to Inequality in Latin America, BID, Washington D.C. y De Ferranti, D.; Perry, E.G.; Ferreira, F. y Walton, M. (2004) Inequality in Latin America: Breaking with History? The World Bank, Washington D.C.*

[20]| *OECD (2008) Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, OECD, París.*

[21]| *El mecanismo de las crisis financieras y su caracter recurrente son bien conocidos desde hacia tiempo por los economistas y los actores económicos en general. En su "Breve historia de la euforia financiera", J. K. Galbraith muestra como los mismos mecanismos están en la base de las crisis financieras desde la crisis de la especulación financiera sobre los bulbos de tulipa en Holanda en el siglo XVII hasta las crisis financieras actuales. Su Breve historia pretende sobre todo mostrar que corta es la memoria de los actores económicos y cuan gregario su comportamiento, tanto en la recesión como en la fase de auge del ciclo del crédito. En América Latina, la literatura sobre crisis financiera y ciclos económicos ha sido redescubierta a raíz de la crisis de la deuda externa de los años 80. En particular, la CEPAL ha vuelto a poner en evidencia, entre otros, los trabajos de H. Minsky sobre el ciclo del crédito y su impacto sobre la economía real, así como los de Diaz- Alejandro sobre las crisis financieras en América Latina*



Por un lado las situaciones que minan la cohesión social (como por ejemplo el aumento de la informalidad y precariedad laboral; los fallos en los sistemas educativos y sanitarios; la degradación del medio ambiente y el deterioro urbano; la ruptura de los vínculos sociales) son problemas globales pero que se manifiestan en primera instancia a escala local, a nivel del territorio y de la comunidad. El gobierno local es el canal institucional más próximo al territorio y a la ciudadanía. Su proximidad y accesibilidad le permiten por un lado identificar las situaciones que erosionan la cohesión social, y por otro lado canalizar las necesidades y las preferencias de los grupos y de los individuos y en consecuencia garantizar un nivel más alto de participación de la ciudadanía en la definición de las soluciones a los problemas que le afectan y de eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas que permitan enfrentarlas.

Por otro lado, el proceso de globalización ha conllevado una cierta erosión, tanto hacia arriba como hacia abajo, del monopolio del Estado en cuanto proveedor de servicios y detentor de las competencias de política pública. Esto ha abierto considerables espacios de participación y competencia para los gobiernos locales (o por lo menos de reivindicación de las mismas) por lo que se refiere al diseño y a la implementación de políticas públicas que afectan directa o indirectamente a la cohesión social.

En algunos casos, como en la mayoría de los países europeos, la apertura de estos espacios se ha traducido en la definición de un marco jurídico y legal específico que regula la acción de los gobiernos locales y garantiza sus competencias y su autonomía. Durante los años 80 y 90 del siglo XX, América Latina ha experimentado una fase histórica de transición democrática, acompañada por reformas del Estado y por el inicio del proceso de descentralización, acelerado en ciertos países de la región. Sin embargo, este proceso, inscrito además en un marco de disparidades territoriales muy marcadas, ha alcanzado resultados muy variados y no siempre satisfactorios.

Una de las principales debilidades de los procesos de descentralización en la región es el bajo nivel de transferencia de recursos y de autonomía financiera otorgado a los gobiernos locales. Estos, dotados de pocos recursos y con escasa capacidad de recaudación fiscal, sufren de una elevada dependencia de las transferencias del gobierno central y en consecuencia de sus prioridades de gasto, no siempre compatibles con las necesidades de los territorios.

Respecto a sus competencias en términos de prestación de servicios públicos, además de gozar de unas limitadas competencias exclusivas (por ejemplo, según los países o regiones, en las áreas de aseo urbano; recolección y tratamiento de desechos; agua potable; alumbrado público; urbanismo; vialidad) los municipios latinoamericanos comparten la gestión de muchos servicios públicos con las administraciones intermedias y con el gobierno nacional (por ejemplo en las áreas de planificación, educación, salud o protección civil). En estos casos los problemas de coordinación entre distintos niveles, las superposiciones y las ambigüedades respecto a las responsabilidades de gestión de cada nivel son muy comunes.

Además, en un número creciente de países de América Latina, muy a menudo los gobiernos locales se han visto obligados, para suplir las deficiencias o la casi ausencia del Estado en muchos territorios, a asumir progresivamente competencias de política pública que la legislación no les reconoce y a actuar así "fuera de ley" o por lo menos en las zonas grises de la misma. Esta situación probablemente no es sostenible en el tiempo, pero es una realidad que hay que tomar en cuenta. Sin desconocer la importancia y las potencialidades de los go-

biernos locales en términos de fomento y fortalecimiento de la cohesión social, es necesario tener presente los límites contra los cuales estos se enfrentan en el ejercicio de esta función, sobre todo en el contexto latinoamericano.

Los mandatos de las autoridades locales, electas en todos los países de la región por sufragio universal, suelen ser de breve duración y a menudo sin posibilidad de reelección. La gestión del personal se rige en la mayoría de los casos bajo un "sistema de despojo" (spoil-system) que provoca la rotación de una parte sustancial del personal a cada cambio político en la administración. Todo esto dificulta notablemente la continuidad de la gestión local y la adopción de una perspectiva de largo plazo en su interior. A esto hay además que añadir las deficiencias conocidas en la calificación de los recursos humanos a disposición de las autoridades locales.

Todo esto tiende a limitar fuertemente la autonomía institucional y política de los gobiernos locales latinoamericanos y su capacidad real de implementar políticas públicas de cohesión social. El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y de sus capacidades operativas y de gestión aparecen entonces como objetivos prioritarios para que estos puedan diseñar e implementar dichas políticas.

Asimismo, reconocer la importancia del nivel local, sobre todo en un contexto de crisis del Estado-Nación como producto de los procesos de globalización, no significa desconocer el incuestionable papel del Estado como entidad prestadora de servicios públicos y responsable de la formulación y ejecución de políticas públicas que abarquen el conjunto de su territorio. Las políticas de los gobiernos locales, si bien necesarias, tienen un límite espacial y sistémico claro y definido; por esta razón no se pueden sustituir a las políticas estatales, más bien tienen que insertarse en ellas, integrarlas y complementarlas para lograr sus plenos efectos.

A la luz de lo anterior, para que los gobiernos locales puedan desarrollar políticas de cohesión social eficaces es necesario por un lado profundizar el proceso de democratización y descentralización del Estado en términos tanto de competencias como de recursos; por otro lado buscar la complementariedad y la concertación con los niveles superiores de gobierno, sin el respaldo de los cuales el margen de acción de las administraciones locales quedará limitado.

En este sentido, cabe mencionar que la descentralización no es necesariamente sinónima de una mayor cohesión social, como lo demuestra el ejemplo de la municipalización de la educación básica en Chile. Al realizarse en los años 80 sin la implementación de los mecanismos correctores fiscales que hubieran sido requeridos en un país caracterizado por fuertes desequilibrios regionales y una larga tradición centralista, la experiencia chilena ha reproducido y agudizado los desequilibrios iniciales de los territorios en un sector estratégico para construir la igualdad de oportunidades. El carácter de la descentralización se refiere entonces a sus contenidos y a la necesidad de complementariedad entre los diferentes niveles de gobiernos locales, regionales y nacionales en cuanto a la concertación en los términos de las políticas que corresponden a cada nivel.

La adopción del enfoque de cohesión social implica también un cambio en la concepción, en las prioridades y en las modalidades concretas de la cooperación internacional al desarrollo. Adoptar este enfoque en la cooperación al desarrollo significa por un lado convertir el paradigma tradicional de asistencia de necesidades en un paradigma de creación de capacidades. Por otro lado, significa complementar las inversiones destinadas a la erradicación de la pobreza extrema con intervenciones cuyo objetivo es el fortalecimiento institucional y la promoción de la gobernabilidad democrática, elementos necesarios y fundamentales para el logro de la cohesión social.

En conclusión, el logro de la cohesión social es una responsabilidad compartida y un desafío esencial para alcanzar un desarrollo sostenible generalizado. En el actual escenario global, los gobiernos locales poseen un gran potencial para contribuir al logro de este objetivo colectivo, más allá de las limitaciones estructurales que enfrentan y de las cuales es importante ser conscientes. Por su parte, la cooperación descentralizada pública puede contribuir de manera substancial a construir y fortalecer las capacidades locales de acción en este ámbito. Para que estas potencialidades se expresen al máximo, es necesario crear mecanismos de coordinación y complementariedad con los otros niveles involucrados, en el pleno respeto de la autonomía de los agentes locales. En este sentido, uno de los retos más relevantes que se presentan en un futuro inmediato a la cooperación descentralizada pública es la incorporación en sus acciones de los principios formulados en la Declaración de Paris, sobre todo por lo que se refiere al principio de armonización. En un marco de coordinación, entendida como concertación respetuosa de la autonomía, los gobiernos locales pueden - y deben - participar activamente en el esfuerzo general para la mejora de la eficacia de la ayuda y la difusión de las buenas prácticas.

## 3. Una agenda para la cooperación descentralizada en América Latina

En esta segunda parte, interesa intentar avanzar algunas pistas sobre la agenda y la gestión de la cooperación descentralizada pública, especialmente con América Latina, basándonos en parte en la experiencia concreta de la Diputación de Barcelona, en el marco de las prioridades fijadas en su ya mencionado Documento de Orientaciones Estratégicas. Cabe mencionar que los temas de gestión y de agenda pueden estar a veces estrechamente vinculados, aunque sea sólo porque una gestión proactiva con instrumentos transparentes y con cierto grado de flexibilidad suele constituir una condición sine qua non para cumplir los plazos de ciertas agendas.

No se pretende aquí ser exhaustivos, ni mucho menos, sino plantear algunos puntos que a nuestro modo de ver son prioritarios para alcanzar avances sustanciales en la consolidación de la cooperación descentralizada pública, en particular en América Latina.

### 3.1. Hacia un mayor reconocimiento del rol protagónico de los gobiernos locales en el desarrollo

Los gobiernos locales son agentes fundamentales del desarrollo y, por lo tanto, pueden ser actores clave de la cooperación internacional. Por esta razón, se vuelve a subrayar la necesidad de un mayor reconocimiento de los mismos por parte de la comunidad internacional.

Cabe mencionar algunos avances importantes logrados recientemente en este sentido. Nos referimos en particular a la Comunicación de la Comisión Europea "Autoridades locales: agentes del desarrollo" de octubre de 2008 en la cual se reconoce explícitamente la importancia de los gobiernos locales para el desarrollo, así como la relevancia de la cooperación descentralizada como modalidad emer-

[22] | *COM(2008)626, Bruxelles, 08.10.2008*
[23] | *<http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>*

gente de cooperación internacional.[22] Asimismo, en el marco del Programa de Acción de Accra[23] la cooperación de los gobiernos locales y regionales está explícitamente contemplada y tomada en cuenta. Esto representa un gran avance respecto a la ausencia de la cooperación descentralizada en la Declaración de Paris.[21] Sin embargo, es necesario seguir trabajando para que la comunidad internacional reconozca a los gobiernos locales como socios plenos de la cooperación al desarrollo y les permita asumir un rol más protagónico.

Como ya se mencionó en la primera parte de este artículo, la cooperación descentralizada presenta ciertas características que la convierten potencialmente en la más idónea para ciertos tipos de acciones así como para favorecer la apropiación – condición *sine qua non* de la sustentabilidad y in fine de la eficacia de la ayuda. Sin embargo, gran parte de los actores locales y regionales reconocen la necesidad de una auténtica coordinación de las acciones y de los actores, siempre que ésta sea entendida como concertación en el respeto de la autonomía y no coordinación impuesta desde arriba.

Para lograr esta concertación, es imprescindible que los gobiernos locales sean sistemáticamente asociados a las mesas de donantes, los ejercicios de programación –país etc. por las grandes agencias nacionales e internacionales de cooperación. Sería por ejemplo útil que un gobierno local o regional, escogido por sus pares, pueda participar en los trabajos del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Más allá, entre ellos, los gobiernos locales podrían crear "Asociaciones locales para el desarrollo" que les permitan coordinar sus esfuerzos a favor de determinados socios.

Tomando en cuenta las limitaciones estructurales de muchos gobiernos locales a la hora de actuar directamente en los procesos de desarrollo, puede ser fundamental priorizar en todas las circunstancias, el tipo de cooperación internacional, cualquiera sea su escala, dirigida al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales para que estos adquieran o consoliden la capacidad de asumir sus competencias frente a sus ciudadanos. Ello debería traducirse en modalidades de cooperación y de financiamiento, dirigidas al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales que les permitan asumir un papel verdaderamente protagónico, evitando su sustitución y la delegación de sus competencias a otros actores del desarrollo.

Una modalidad privilegiada para lograr este fin es la gestión directa de la cooperación por parte de los gobiernos locales y en particular de la cooperación directa de gobierno local a gobierno local. En este sentido, ya se mencionó el papel de vanguardia que nuevamente ha asumido la Comisión Europea en el marco del Programa URB-AL, al confiar a un consorcio de gobiernos locales la coordinación de la tercera fase de este Programa dirigido a la cooperación directa con los gobiernos locales de América Latina en el terreno de las políticas locales de cohesión social y territorial.

Asimismo, habría que explorar las vías a través de las cuales las agencias nacionales e internacionales de cooperación puedan poner en marcha mecanismos que permitan confiar a gobiernos locales, la gestión de los programas de cooperación dirigidos directa o indirectamente -como en el caso de los programas de apoyo a la descentralización- a otros gobiernos locales, en particular cuando se trata de programas de apoyo institucional.

[24] | *<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>*



## 3.2. Promover la cultura de la evaluación

Una segunda prioridad para reforzar la pertinencia y el impacto de la cooperación descentralizada radica en la promoción de la cultura de la evaluación: *ex - ante* para una mayor pertinencia de las acciones y *ex - post* para medir el impacto de las acciones de cooperación y disponer de fuentes de retroalimentación de las mismas.

Una evaluación *ex - ante* de los proyectos se focaliza en general sobre la pertinencia de la acción, su factibilidad, la posibilidad de llevarla a cabo dentro de criterios de condiciones razonables de eficacia y eficiencia, así como una primera estimación de sus resultados e impactos. Realizar de manera sistemática una evaluación *ex-ante* relativamente profunda debe conllevar mayores controles sobre la pertinencia global y la viabilidad de las acciones programadas. Esta verificación de la pertinencia debe ir acompañada por una revisión de las acciones similares o complementarias tanto de los beneficiarios como de los otros actores locales en el mismo sector o en la misma región geográfica, así como de la verificación de las sinergias, complementariedades o duplicaciones que puedan existir con acciones de otras fuentes de cooperación. Sólo un examen completo de este conjunto de variables permite garantizar cierta pertinencia *a priori* de una acción.

De manera paralela, la evaluación *ex-post* no sólo permite evaluar los resultados y los impactos de las acciones, según un conjunto de criterios que van desde la pertinencia, la eficacia, la eficiencia hasta los resultados e impactos. Más allá de analizar la calidad de una acción pasada, detectar sus posibles fallas o disfunciones en este ejercicio de evaluación, sobre todo entrega información acerca de posibles reorientaciones de las acciones futuras. Por otro lado, la introducción progresiva de la evaluación sistemática a lo largo de todo el ciclo de la cooperación permite introducir un elemento de anticipación de ciertas fallas o deficiencias tanto en su formulación como en su ejecución. La toma en consideración sistemática de sus conclusiones y la retroalimentación de las mismas en la formulación de las nuevas acciones – en general resultado de una obligación impuesta .por la existencia de un servicio de evaluación independiente y autónomo, dependiendo sólo y directamente de las más altas autoridades – produce en plazos breves un aumento general de la eficacia y eficiencia en todas las fases del ciclo del proyecto.

Finalmente, siendo el estudio empírico de la cooperación descentralizada un proceso muy reciente, a esta altura, muchos de sus actores estamos convencidos de su valor añadido respecto a otros modelos de cooperación, así como de sus potencialidades en determinados campos y sectores. Sin embargo, el impacto de largo plazo de la cooperación descentralizada sigue siendo bastante desconocido. Es necesario entonces profundizar el estudio de esta realidad para entender su verdadero alcance así como sus límites y debilidades. Este reto ha llevado al Observatorio a incluir este tema y la creación de los instrumentos metodológicos adecuados como uno de los temas centrales de la Conferencia del Observatorio de la Cooperación descentralizada UE-AL en 2009.

## 3.3. Profesionalizar la gestión de la cooperación

Otro reto global para todas las administraciones locales y regionales que trabajan como socios en la cooperación descentralizada es la profesionalización de la gestión de la misma. Esta dimensión representa además uno de los aspectos centrales de la cooperación: la consoli-

dación institucional de los gobiernos locales, la creación de capital social y humano, en cuanto la profesionalización pasa necesariamente por un esfuerzo sistemático de formación de funcionarios de los gobiernos locales en los temas de gestión de la cooperación descentralizada.

Desde 2005, gracias al apoyo de la Comisión Europea y al trabajo de sus integrantes, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL, ha generado numerosos materiales estratégicos y pedagógicos y ha ofrecido cursos de formación dirigidos a políticos y técnicos de gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y de América Latina. A la fecha, ha formado más de 500 personas en cooperación descentralizada. Hoy integrado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo, el Observatorio fortalece significativamente sus acciones de formación en gestión de la cooperación descentralizada, tanto en América Latina como en Europa, para contribuir a la profesionalización de los cooperantes locales.

Por otro lado, un tema que responde a la vez de la gestión y de la agenda política consistiría en avanzar en la definición jurídica y la operacionalización de un "estatuto del cooperante local expatriado". Este punto debería convertirse en una de las prioridades que permitan a la vez potenciar la cooperación descentralizada y asegurar a los profesionales de la cooperación pública local las garantías y el reconocimiento profesional que requieren.

Esto implica, entre otras cosas, buscar conseguir un acceso al estatuto de "asistencia técnica internacional" que existe en muchos países beneficiarios de la cooperación internacional y de los cuales se benefician los profesionales de las agencias nacionales e internacionales de cooperación o de las grandes ONG internacionales. Sin duda, esto implica lanzar los estudios necesarios en el campo jurídico tanto con otros gobiernos regionales europeos que ya disponen de él, con los países beneficiarios y con los Estados nacionales de los cuales los cooperantes serian ciudadanos.

En la medida que los gobiernos regionales buscan ampliar sus acciones directas y/o implementar acciones de tipo Twinnings (intercambio de funcionarios entre administraciones), y si quieren evitar seguir dependiendo de intermediarios como ONG, fundaciones privadas o públicas, deberán plantearse esta pregunta y aportarle una respuesta satisfactoria a fin de contar con un servicio de cooperantes profesional y de calidad. Por esto, esta iniciativa debería ser llevada desde el inicio al nivel europeo y en asociación con los actores regionales europeos más activos en la cooperación descentralizada.

De no realizarse de manera prioritaria esta profesionalización de los recursos humanos de la cooperación descentralizada pública, se corre el riesgo de que ésta no pase de ser un fenómeno de moda. Si la cooperación descentralizada pública no logra en los próximos años demostrar su impacto y disponer de un cuerpo de profesionales de la cooperación, el riesgo es que deberá seguir ejecutando sus acciones a través del recurso sistemático a otros actores, tales como ONG o consultores profesionales, perdiendo gran parte de su valor añadido que deriva justamente de su conocimiento del mundo local y su cercanía a las poblaciones.

En conclusión, la cooperación descentralizada al desarrollo es un proceso en constante crecimiento y en continua evolución. La prolífica reflexión conceptual que se ha desarrollado en los últimos años alrededor de este fenómeno ha permitido la definición de un modelo de cooperación descentralizada (en el sentido analítico del término) que supera la visión tradicionalista de la AOD y que concibe la cooperación descentralizada como una verdadera política pública local, reafirmando su valor añadido, sobre todo en ámbitos como el de la cohesión social y territorial, y el papel protagónico de las autoridades locales en ella.



Sin embargo, y a pesar de los importantes avances realizados en este sentido por algunos gobiernos locales y regionales particularmente innovadores, en el ámbito de la cooperación descentralizada permanece abierta una brecha entre discurso y práctica que es necesario cerrar progresivamente. El desafío en este sentido es doble. Por un lado es necesario lograr un mayor reconocimiento por parte de la comunidad internacional de los gobiernos locales como agentes fundamentales del desarrollo y, por lo tanto, como socios plenos de la cooperación. Por otro lado, los mismos gobiernos locales deberán asumir sus propias responsabilidades en este ámbito, dejando de delegar sus acciones de cooperación a intermediarios y desarrollando sus propias políticas públicas de cooperación, así como aumentando la calidad de sus acciones profesionalizando la gestión de las mismas y adoptando una cultura de la evaluación, entre otros.

# Gobernabilidad y fortalecimiento institucional

## Introducción

*Como cada año la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional merecen una sección específica en el Anuario dado que se trata de una de las temáticas donde la cooperación descentralizada puede aportar de manera más clara su valor añadido. En efecto, los gobiernos locales son expertos en gestión de políticas públicas locales y precisamente su experiencia en la temática configura el ámbito dónde más sentido tiene la generación de relaciones directas entre administraciones locales que faciliten el aprendizaje mutuo en pro del fortalecimiento técnico y político de los gobiernos locales y regionales.*

*En esta ocasión se ha focalizado el interés en la articulación de los gobiernos locales y regionales con actores de su territorio (ONG's locales e internacionales, Universidades, empresas, asociaciones, sindicatos, etc.) en el desarrollo de sus políticas de cooperación internacional. Una buena gobernanza local radica en la capacidad para llevar a cabo una gobernancia relacional con los actores del territorio ya que la experiencia pone de manifiesto que los proyectos de desarrollo local que cuentan con la implicación ciudadana, tiene muchas más garantías de sostenibilidad. En este sentido se presentan dos artículos, uno de Jean Bossuyt centrado en la experiencia de los gobiernos locales europeos y otro de Manuel Ortega y Alberto Enríquez sobre las prácticas en Centroamérica.*

*En el primero, el autor pone de manifiesto como la cooperación descentralizada, por la propia naturaleza de los actores que la lideran, es aquella que mejor puede contribuir a que los gobiernos locales europeos contribuyan a que sus homólogos latinoamericanos desempeñen un papel de "catalizadores" de los actores de sus territorios. Asimismo, busca aportar elementos para iniciar una reflexión sobre mecanismos que faciliten que los gobiernos locales y regionales ejerzan un rol dinamizador de la sociedad civil de sus territorios para implicarla en las políticas de cooperación internacional que llevan a cabo.*

*El artículo "Cooperación descentralizada en Centro América y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil" ofrece un repaso sobre las diferentes políticas, prácticas e instrumentos mediante los cuales los gobiernos locales centroamericanos se relacionan con la sociedad civil de su territorio vinculada a actividades de cooperación internacional. Los autores inician a partir de la experiencia centroamericana, una reflexión prospectiva sobre las condiciones que pueden facilitar que los gobiernos locales ejerzan un rol dinamizador de la sociedad civil de sus territorios para implicarla en las políticas de cooperación internacional que llevan a cabo.*

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

Jean Bossuyt *

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

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

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

## 1. La importancia crítica de los partenariados multilaterales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Receptividad, responsabilidad, participación de la sociedad civil, todos estos elementos evidencian con toda claridad que a la gobernanza local le interesa fundamentalmente la interacción entre los gobiernos locales y sus ciudadanos, ya sea como individuos, como empresas o como organizaciones de la sociedad civil (Smith 2004). En la gobernanza local, la clave es la forma en que el poder y la autoridad se ejercitan a escala local. La experiencia acumulada hasta la fecha en todo el mundo parece indicar que la gobernanza local es el «software» que se necesita para garantizar un buen desempeño de los gobiernos locales. Cuanto mayor sea el grado en que los gobiernos locales involucren a las partes interesadas en la toma de decisiones locales, más aumentan las probabilidades de que sus decisiones sean también más sólidas y sostenibles.

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

En la práctica, trabajar a la vez con los gobiernos locales y con un amplio abanico de nuevos actores (por ejemplo, grupos de ciudadanos, asociaciones del sector privado y prestadores de servicios no gubernamentales) abre un campo de actuación enorme ante los gobiernos locales europeos. Implica la adopción de enfoques participativos que contemplen al ciudadano como «hacedor y moldeador» en lugar de como un simple «usuario y consumidor» de políticas públicas locales. Requiere la promoción de unos mecanismos de gobernanza innovadores, como una planificación y una elaboración de presupuestos más participativas a través de la CD. Y además, hace hincapié en animar a los grupos de la sociedad civil y a los ciudadanos para que hagan oír su voz, exijan mejores servicios y controlen la calidad de los servicios públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

También desde una perspectiva estratégica y operativa parece aconsejable que los gobiernos locales europeos adopten un enfoque multilateral en el desarrollo de una política de CD. Para muchos municipios de toda Europa, considerados individualmente, no resulta nada fácil crear un espacio político e institucional que permita llevar a cabo una acción exterior significativa y que se refleje en un conjunto suficientemente sólido de actividades de CD en el Sur.[1] Ello puede suscitar encendidas polémicas en torno a si constituye una función básica legítimamente esperable del municipio o bien generar oposición política contra el gasto de recursos públicos en este tipo de asuntos. Y aun en el caso de que se obtenga luz verde, la CD se revela como una tarea difícil para un (pequeño) municipio, especialmente si el objetivo es desarrollar un partenariado a largo plazo que sea recíproco y beneficioso para ambas partes. La falta de capacidades puede reducir drásticamente el margen existente para realizar un planteamiento coherente de CD. El reto que supone apoyar un partenariado de CD tampoco debe despreciarse, dado que existe la posibilidad de que se produzcan cambios en las coaliciones políticas o bien restricciones presupuestarias. Los cimientos de los partenariados de CD, en suma, se revelan, como poco, frágiles si se pretende que todo el peso del proceso recaiga únicamente en los municipios europeos.

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

- Implicar a los ciudadanos y a los grupos de la sociedad civil en el desarrollo de una política de CD puede dar un gran impulso a la legitimidad del conjunto de la empresa abordada por los gobiernos locales europeos.
- La participación de la sociedad civil también puede ejercer un impacto positivo en la calidad global de las intervenciones de CD. Tanto los grupos de la sociedad civil como los ciudadanos pueden aportar nuevas ideas, temas a tratar, capacidades y recursos al partenariado de CD. Además, pueden presionar al municipio para que adopte formas más ambiciosas de CD, y también están en condiciones de desempeñar un papel clave en la implementación de aquellos componentes del programa de CD para los que tienen una ventaja comparativa.
- Abrir los partenariados de CD a los ciudadanos puede mejorar la sostenibilidad de toda la operación. Invirtiendo en la creación de conexiones entre ciudadanos y grupos organizados de la sociedad (por ejemplo, escuelas, centros de enseñanza superior, hospitales, sindicatos, organizaciones de voluntariado, agrupaciones culturales, etc.) a uno y otro lado, con el tiempo se pueden establecer relaciones reales a nivel de bases así como ampliar la titularidad del partenariado de CD. El compromiso ciudadano, a su vez, puede derivarse en todo tipo de actividades adicionales entre los actores civiles, unas actividades cuya duración incluso puede superar la vigencia formal de los acuerdos entre las ciudades participantes.
- Centrar la atención en los ciudadanos puede incrementar el grado de concienciación sobre el desarrollo entre la población y contribuir a la construcción de una ciudadanía activa en el Norte.

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

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

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

| Dimensiones clave de un enfoque multilateral de la CD | Posibles preguntas estratégicas y operativas |
|---|---|
| 1) Los gobiernos locales europeos, ¿hasta qué punto han definido una estrategia y una visión claras para implicar a otros actores de su ámbito territorial? | • ¿Qué motivos se aducen para justificar la participación de la sociedad civil en la CD?<br>• ¿Cuáles son los modelos de cooperación subyacentes y las oportunidades de participación?<br>• ¿Cuál es el valor añadido previsto?<br>• ¿Hay unas directrices claras para implementar enfoques conjuntos de la CD? |
| 2) ¿Hay diversidad dentro del conjunto de los actores implicados en la CD? | • ¿En qué medida debería ser integrador el concepto de sociedad civil aplicado?<br>• ¿Qué tipo de roles (proactivos) pueden desempeñar los gobiernos locales para integrar a otros actores del territorio?<br>• ¿Existen unos incentivos apropiados para reclutar a diferentes actores de la sociedad civil? |
| 3) ¿Cuáles son los mecanismos y modalidades (de financiación) utilizados para involucrar a otros actores a lo largo de todo el ciclo de la CD (formulación, implementación y seguimiento de las políticas de CD)? | • ¿Es posible distinguir entre distintos modelos para facilitar la articulación de los actores?<br>• ¿Hay un valor añadido y un reparto de roles entre los actores?<br>• ¿Existe un diálogo multilateral y unos mecanismos de implementación apropiados?<br>• Los roles asignados a otros actores, ¿en qué medida son compatibles con el liderazgo de los procesos de CD por parte del gobierno local? |
| 4) ¿Qué medidas se toman para incrementar la concienciación y movilizar a los ciudadanos? | • ¿Qué oportunidades ofrece la CD para fomentar la concienciación sobre el desarrollo?<br>• ¿Qué funciona y qué no? |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



**Cuadro 2 | Modelos subyacentes de CD y actores implicados**

| Tipo de modelos de CD | Principales objetivos | Otros actores a los que se podría implicar |
|---|---|---|
| a) Programas tradicionales de hermanamiento orientados a la ayuda | - reducción de la pobreza<br>- financiación para pequeños proyectos de desarrollo<br>- prestación de asistencia técnica ad hoc al municipio del Sur hermanado | Básicamente ONG de desarrollo<br>Actores específicos del sector, según el proyecto de ayuda financiado (p. ej., escuelas o grupos de jóvenes) |
| b) Partenariados estructurados y recíprocos («CD directa») como manifestación de una política exterior municipal | - desarrollo institucional<br>- gobernanza local<br>- cohesión social<br>- relaciones duraderas entre las sociedades y los ciudadanos de ambas poblaciones<br>- intercambios estructurados sobre gestión del territorio | Una amplia variedad de actores públicos y privados, como grupos de la sociedad civil, universidades, hospitales, empresas y ciudadanos a ambos lados del partenariado (según la naturaleza de la intervención)[2] |
| c) Programas de subvenciones para proyectos de ciudadanos locales en el Sur | - apoyar a un amplio abanico de iniciativas ciudadanas de pequeño formato | ONG de desarrollo y grupos organizados de ciudadanos |
| d) Participación económica en campañas internacionales permanentes (p. ej., los Objetivos de Desarrollo del Milenio o el movimiento por el comercio justo) | - expresar solidaridad internacional | ONG de desarrollo<br>ONG de educación<br>Empresas locales |
| e) Apoyo a actividades de concienciación dirigidas a los ciudadanos del territorio | - sensibilizar a la población<br>- ampliar el apoyo a la cooperación internacional<br>- promover formas activas de «ciudadanía global» | ONG de educación |

local, perpetuando así la clásica relación entre donante y beneficiario. En este tipo de procesos de CD, es muy probable que la cuestión de la «articulación de los actores» tenga escasa importancia estratégica. Como puede verse en el esquema general que antecede, los principales actores a los que puede implicarse en esta modalidad de CD son las ONG de desarrollo. En este tipo de contexto, la naturaleza del partenariado tiende a ser instrumental (por ambas partes). Los gobiernos locales europeos intentan conseguir la cooperación de una ONG básicamente por criterios de eficiencia, dado que esta opción les permite delegar la implementación de los proyectos a unos actores que, en teoría, cuentan con mayor experiencia en temas de ayuda. La implicación de las ONG, por su parte, suele tener una motivación económica (acceso a fondos).

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

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

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

En un principio, las actividades de CD en Italia también siguieron la estela de los tradicionales acuerdos de hermanamiento. Sin embargo, fundamentalmente las regiones han ido adoptando de manera gradual un enfoque mucho más ambicioso de la CD. Según Izzo y Stocchiero (2007), ello ha comportado una ampliación de los objetivos en que se sustentan los programas de CD, reflejando así el deseo de la región de «internacionalizar el territorio» y abordar los retos comunes del desarrollo local (por ejemplo, la gobernanza local, el desarrollo económico local y la cohesión social). Esta circunstancia, a su vez, ha generado nuevas oportunidades de movilizar a un grupo mucho más amplio de actores con un posible interés en los procesos de CD.

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

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

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

En lo que atañe al tipo de actores a los que debe implicarse, los gobiernos locales europeos suelen adoptar un enfoque pragmático a la hora de identificar a los actores que podrían estar interesados en participar en las actividades de CD. El análisis conceptual tiende a ser bastante limitado, y no existe mucha tradición en la elaboración de tipologías de actores más perfeccionadas. La identificación de los socios potenciales suele producirse «sobre la marcha», en función del contexto local, la naturaleza, la orientación y el centro de atención específicos del programa de CD y la dinámica propia de los grupos de la sociedad civil que operan en el territorio. Como consecuencia de ello, a lo largo y ancho de Europa se puede encontrar una enorme variedad de experiencias que van desde enfoques más bien selectivos hasta otros más inclusivos y abiertos (centrados en todas las posibles formas de conexión entre los ciudadanos de uno y otro lado).

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

### Cuadro 3 | Algunas pistas para definir conceptos

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

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

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

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

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

El sector del desarrollo puede aportar una fuente de inspiración válida para lograr una delimitación conceptual de lo que entendemos por «sociedad civil». Hoy día disponemos de abundante bibliografía[6] sobre (i) los orígenes del concepto y las distintas escuelas de pensamiento político que han influido en su evolución a lo largo del tiempo; (ii) la naturaleza de la sociedad civil, sus diferentes formas y roles y las aportaciones que se esperan de ella; y (iii) los posibles enfoques que pueden adoptarse para lograr un buen encaje con la sociedad civil y darle apoyo. En el recuadro 3 se resumen algunas consideraciones interesantes que pueden ser de utilidad para que los gobiernos locales europeos comprendan mejor lo que la participación de los actores de la sociedad civil podría significar para sus programas de CD.

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

En primer lugar, a los gobiernos locales europeos podría resultarles de utilidad estudiar con mayor detalle «quién es quién» dentro del municipio en términos de sociedad civil. Para ello, durante la fase inicial de la política de CD que corresponda podrían realizar algún tipo de «mapeo» básico de los diferentes actores que operan en su territorio. Así se ayudaría a evitar que la sociedad civil se utilice como un «concepto contenedor», con el riesgo que ello conlleva de enmascarar la diversidad, la desigualdad y las luchas existentes en este espacio. En segundo lugar, esta tipología de actores se podría usar para distinguir claramente los diferentes roles que la sociedad civil y las asociaciones del sector privado deben desempeñar en los procesos de CD. La experiencia acumulada demuestra que los gobiernos locales europeos están especialmente interesados en la capacidad de respuesta de la sociedad civil (esto es, la posibilidad de garantizar la implementación efectiva de los proyectos de CD). Pero en la versión más perfeccionada de «CD directa», concebida como el establecimiento de partenariados duraderos para abordar los retos comunes en la gestión de las sociedades y los territorios, los otros roles de la sociedad civil pueden llegar a ser más importantes. Los gobiernos locales europeos también deberían tomar decisiones claras respecto a la aportación que se espera de la sociedad civil y el sector privado en el diseño de políticas de CD a efectos de garantizar la transparencia y la responsabilidad y en cuanto a la construcción de capital social. Y en tercer lugar, debería producirse una diferenciación precisa entre la sociedad civil y la empresa, dado que representan dos conjuntos distintos de actores que pertenecen a esferas también distintas.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Ante toda esta variedad de elementos contextuales surgen dos preguntas: ¿es posible elaborar una tipología básica de enfoques para implicar a otros actores en la gestión de los procesos de CD? Y, ¿es posible discernir entre distintos modelos para articular a los diferentes actores territoriales en las prácticas actuales de las regiones y los gobiernos locales europeos?

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

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

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

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

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

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

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



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

| POSIBLES MODELOS | Principales características | Reparto de papeles entre los actores | Mecanismos y modalidades | Calidad del enfoque de CD |
|---|---|---|---|---|
| a) CD basada en la cooperación delegada (a ONG de desarrollo) | - Visión limitada de la CD<br>- Presupuesto municipal para actividades de desarrollo tradicionales<br>- Centrada en la concesión de ayudas a proyectos<br>- La articulación con otros actores se limita a las ONG de desarrollo | - El municipio tiene un papel limitado (actúa como donante y controla la financiación)<br>- La ejecución de la CD se delega a ONG de desarrollo (que actúan como agencias ejecutoras o como intermediarios) | - Creación de estructuras de interfaz de poca envergadura para agilizar la entrega de las ayudas<br>- Las modalidades elegidas están diseñadas para acceder al presupuesto de ayudas del municipio (p. ej., convocatoria de propuestas) | - Como máximo, valiosos proyectos locales de ayuda que alcanzan a sus beneficiarios<br>- Dudas sobre proyectos de sostenibilidad<br>- Alto riesgo de sustitución por ONG de desarrollo<br>- Peligro de influencias y clientelismo<br>- No hay un aprovechamiento óptimo del valor añadido real de la CD |
| b) CD basada en la cooperación funcional | - La CD se considera como una cooperación «directa» entre municipios autónomos<br>- En la agenda de prioridades figuran otros asuntos además del desarrollo<br>- Centrada en la cooperación institucional<br>- Se buscan sinergias con distintos actores para mejorar la implementación del programa de CD | - El municipio mantiene el liderazgo a lo largo de todo el proceso de CD<br>- Hay una implicación de diferentes estratos y actores del municipio<br>- Los gobiernos locales ejercen la función de proveedores y mediadores para establecer alianzas locales<br>- Según la naturaleza del programa de CD, se asignan roles funcionales a otros actores[4] | - Mecanismos formales de diálogo y colaboración con toda una variedad de actores<br>- Colaboración entre personas y servicios (de igual a igual)<br>- Modalidades de implementación flexibles según la naturaleza del programa de CD<br>- A medida que se desarrolla el programa de CD pueden darse oportunidades de cofinanciación | - Oportunidad de apoyar procesos de gobernanza local a través de la «CD directa»<br>- La cooperación funcional con otros actores puede incrementar la legitimidad, la relevancia y la eficacia de la CD<br>- El marco de la CD puede suponer un incentivo para nuevas iniciativas ciudadanas |
| c) CD basada en enfoques de «acción conjunta» | - La CD refleja una visión política de la necesidad de reforzar la participación tanto del gobierno local como de la sociedad civil<br>- Visión integrada de la articulación de actores y territorios<br>- Cotitularidad del proceso de CD entre el gobierno local y los demás actores | - Reconocimiento de los roles de los diferentes actores, cada uno con su identidad distintiva<br>- Responsabilidad compartida del desarrollo de un proceso de CD con todas las de la ley (con un componente de sociedad civil y otro de gobierno local) | - Mecanismos orientados a una cogestión del proceso de CD<br>- Sistemas de implementación conjunta<br>- Modalidades de financiación compartida | - La CD como catalizador de procesos de cambio en ambos municipios<br>- Énfasis en una gobernanza local mejorada y concebida como una mejor interacción entre el Estado y los ciudadanos<br>- La CD como una herramienta de cooperación internacional para afrontar conjuntamente el reto que supone gestionar sociedades y territorios<br>- La calidad depende de la capacidad de integración del espacio de gobernanza y del liderazgo/ conocimientos técnicos de los diferentes actores |

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

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

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

Para ilustrar el modelo 2 (es decir, el de la cooperación funcional) nos referiremos aquí a la experiencia de los municipios flamencos. La CD es un fenómeno relativamente reciente en Flandes (Bélgica). Por ello, muchos municipios tienden a dar sus primeros pasos en este campo recurriendo al modelo de la cooperación delegada (a semejanza de lo que ocurre otros países europeos). Sin embargo, y tal como se ha mencionado previamente, existe un grupo de municipios que ha sido capaz de marcarse una agenda más ambiciosa desarrollando una verdadera política de CD que incluye un partenariado institucional con una ciudad del Sur. Las características del modelo 2 (véase el recuadro 5) concurren en gran medida en el caso aquí presentado. Los gobiernos locales flamencos implicados en este proyecto son los que llevan el timón cuando se trata de definir la política de CD a seguir. Generalmente, actúan como mediador y «director de orquesta» de la relación de cooperación entre las ciudades participantes. Y a pesar de ello, hacen esfuerzos sistemáticos por involucrar a toda una variedad de otros actores de su territorio partiendo de un planteamiento funcional. Uno de los principales mecanismos existentes para articular a los actores es el así llamado consejo consultivo de cooperación al desarrollo. En el cuadro 6 se ilustra el funcionamiento práctico de este órgano.

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

El primer caso es el de Reggio Emilia, una ciudad mediana situada en la región italiana de Emilia Romagna, al norte del país. Esta población ha demostrado ser altamente receptiva a las cuestiones de la integración social y la participación cívica en el desarrollo de políticas públicas a favor de un sistema municipal de asistencia social eficaz. Tanto la Administración local como los habitantes de la ciudad muestran un interés genuino por mejorar la situación política en la Europa del Este y en África, utilizando para ello el instrumento de los pactos de hermanamiento. El concepto de CD que preconiza Reggio Emilia trata de conjugar el fortalecimiento del gobierno local con el empoderamiento de la población. Cada municipio invita a sus ciudadanos a dialogar y entablar contacto con los representantes del municipio hermanado al objeto de mejorar la gobernanza local mediante el intercambio de experiencias y mejores prácticas en todos los niveles de la sociedad. Un enfoque semejante debería conducir a la definición de una estrategia de cooperación totalmente participativa y compartida (Foracchia 2004). Según la experiencia de Reggio Emilia, este enfoque de la CD que hemos llamado «acción conjunta», basado en la cotitularidad y la cogestión de todo el proceso, funciona bien en los acuerdos de hermanamiento con las ciudades de la Europa del Este. La principal razón para ello estriba en la existencia de unos conceptos bastante similares de democracia y participación. Para gestionar este tipo de enfoque basado en los partenariados multilaterales, el programa de CD requiere un marco institucional coherente. El esquema que se ofrece a continuación ilustra la forma en que Reggio Emilia articula a los diferentes actores que participan en el proceso de CD.

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

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

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

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

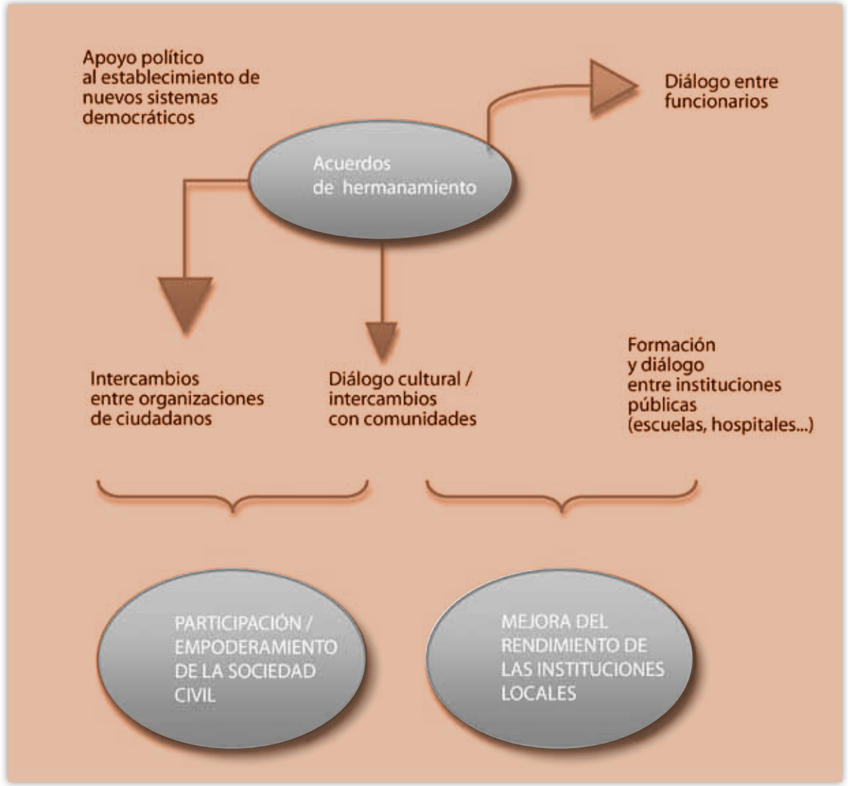
Desde Francia nos llega un segundo ejemplo de enfoque basado en la «acción conjunta». Este caso ilustra la evolución que a lo largo del tiempo ha experimentado el enfoque de CD promovido por el Departamento de Loira Atlántico. Desde el año 1988, este Departamento ha venido desarrollando y gestionando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

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

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

La concienciación sobre el desarrollo ha sido durante largo tiempo una labor exclusivamente reservada a las ONG. Durante décadas, así pues, se ha llevado a cabo un amplio abanico de actividades de educación para el desarrollo dirigidas a los ciudadanos. Y lo cierto es que muchos de estos programas han arrojado resultados significativos. La sociedad civil europea, además, ha intentado modernizar su visión global de la educación para el desarrollo, incrementar la profesionalización del personal y aumentar el impacto (entre otros, a través de intercambios y de la creación de redes).[10] A pesar de estos esfuerzos, sin embargo, la vía de las ONG hacia la sensibilización y la educación de los ciudadanos del Norte también ha demostrado adolecer de ciertas limitaciones. Uno de los problemas fundamentales que suelen plantearse es la limitada capacidad para llegar hasta segmentos más amplios de la población, especialmente cuando las ONG intentan ir más allá del mensaje de la ayuda (humanitaria) y los tradicionales análisis Norte-Sur (a menudo con un sesgo ideológico notorio). Para las ONG de educación, aún hoy sigue siendo un reto de primer orden promover formas recíprocas de cooperación internacional y ciudadanía global.

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




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

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

El material del que actualmente disponemos para evaluar el impacto de la CD en lo tocante a concienciación sobre desarrollo o promoción de una ciudadanía global es escaso. En este sentido, la evaluación global del primer programa de cooperación internacional municipal 1997-2001, financiada por el Gobierno holandés, arroja algunos datos interesantes.[11] Para el Ministerio, una de las máximas prioridades del programa era ampliar el apoyo público a la cooperación internacional, entre otras medidas garantizando la participación de los ciudadanos en los procesos de hermanamiento. Los demás actores implicados, sin embargo, no atribuían la misma importancia a este objetivo. A los municipios holandeses, en efecto, les interesaba en primera instancia intensificar y ampliar las conexiones entre ciudades, mientras que VNG Internacional (responsable de la gestión global del programa) presionaba para que la CD tuviera como eje central el refuerzo de los gobiernos locales en el Sur. A ello se añadió que las distintas partes no supieron traducir el objetivo primordial de movilizar el apoyo público en modalidades de implementación claramente definidas, y que tampoco se reservaron fondos de donantes para conseguirlo. Como consecuencia de todo ello, en el programa esta dimensión apenas si se tuvo en cuenta. El nuevo programa de apoyo LOGO SOUTH (2005-2009) ha sabido aprovechar las lecciones aprendidas de esta evaluación. Así, hace hincapié en el uso de la CD como un medio para construir partenariados entre municipios y, al mismo tiempo, involucrar a un amplio abanico de actores/ciudadanos/expertos en el proceso. La impresión es que esta apertura directa a los ciudadanos alberga un potencial notable para incrementar la concienciación sobre el desarrollo a través de formas directas de divulgación pública y participación en intercambios y actividades concretas de CD.

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

- Facilitan la implicación de políticos y responsables de los gobiernos locales mediante contactos con homólogos en torno a su ámbito de trabajo.
- Movilizan a los ciudadanos en torno a casos concretos de ciudades en desarrollo a través de procesos de intercambio directo que les acerquen las realidades del Sur.
- Ayudan a identificar maneras creativas de abordar los problemas del racismo o el temor a otras culturas entre la población del Norte. En este sentido, cabe mencionar el creciente interés de los gobiernos locales europeos con importantes colectivos de inmigrantes hacia el establecimiento de programas de CD con los municipios de los principales países de origen de las migraciones. Además de perseguir los objetivos generales de la CD, estos vínculos entre ciudades también se proponen fomentar el entendimiento mutuo entre los inmigrantes y las sociedades de acogida, la cohesión social y la integración de los inmigrantes por medio de contactos y el intercambio de información.[12]
- Proporcionan un marco para establecer relaciones internacionales entre grupos organizados de la sociedad civil de los respectivos territorios.
- Contribuyen al desarrollo gradual de una política exterior sólida para los gobiernos locales europeos implicados.

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

## 3. Principales retos en la promoción de los enfoques multilaterales

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

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

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

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

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

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

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

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

• Prestar un apoyo financiero inteligente a las modalidades multilaterales de CD. Los Estados miembros de la UE y la CE son actores de primera fila en los procesos de CD, sobre todo gracias a la financiación que aportan. En varios países de la UE, el desafío estriba en convencer a las autoridades nacionales de la conveniencia de adoptar planes de apoyo que fomenten un enfoque de la CD basado en el partenariado multilateral. Optar por formas inteligentes de apoyo financiero puede reportar dos beneficios principales. En primer lugar, es muy probable que una articulación más sólida de los actores implicados optimice tanto el diseño como la implementación de los programas de CD y, además, garantice una mejor «relación calidad-precio» en términos de impacto sobre el terreno. Y en segundo lugar, apoyando los enfoques multilaterales de la CD, los planes nacionales ayudan a aprovechar todo el potencial que ofrece este instrumento específico de cooperación internacional. Dichos partenariados de CD, a su vez, pueden integrarse y utilizarse con mayor facilidad en los procesos de cooperación establecidos (junto a otros canales y herramientas).

• Activar la solidaridad, el capital social y los conocimientos técnicos de los ciudadanos. Lo deseable sería que las regiones y los gobiernos locales europeos asumieran un papel proactivo en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de CD. A lo largo de esta comunicación se han tratado las posibles estrategias que pueden utilizarse para dicho fin. No obstante, se requiere un debate más amplio, un balance más completo de las experiencias acumuladas y un mayor número intercambios para identificar vías y medios eficaces de movilizar plenamente las energías y los recursos de los ciudadanos en la CD. También resultaría interesante seguir estudiando cómo los propios ciudadanos pueden convertirse en la fuerza motora a la hora de exigir una mayor participación en los programas de CD de su municipio. En algunos casos, los ciudadanos no esperan a que sea el gobierno local quien inicie acuerdos de hermanamiento con los ciudadanos de otras ciudades. A modo de ejemplo cabe citar la Iniciativa de Hermanamiento Birmingham-Ramallah (BRTI), que surgió a propuesta de un amplio abanico de grupos de la sociedad civil. Su propósito es facilitar a los ciudadanos de ambas ciudades un medio propicio para que construyan relaciones permanentes y formalizadas a nivel de bases. A día de hoy, existen expectativas razonables de que el Ayuntamiento se sume a la iniciativa y aporte financiación, como lo hace ya con los demás acuerdos de hermanamiento suscritos por la ciudad de Birmingham.

## Bibliografía


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

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

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

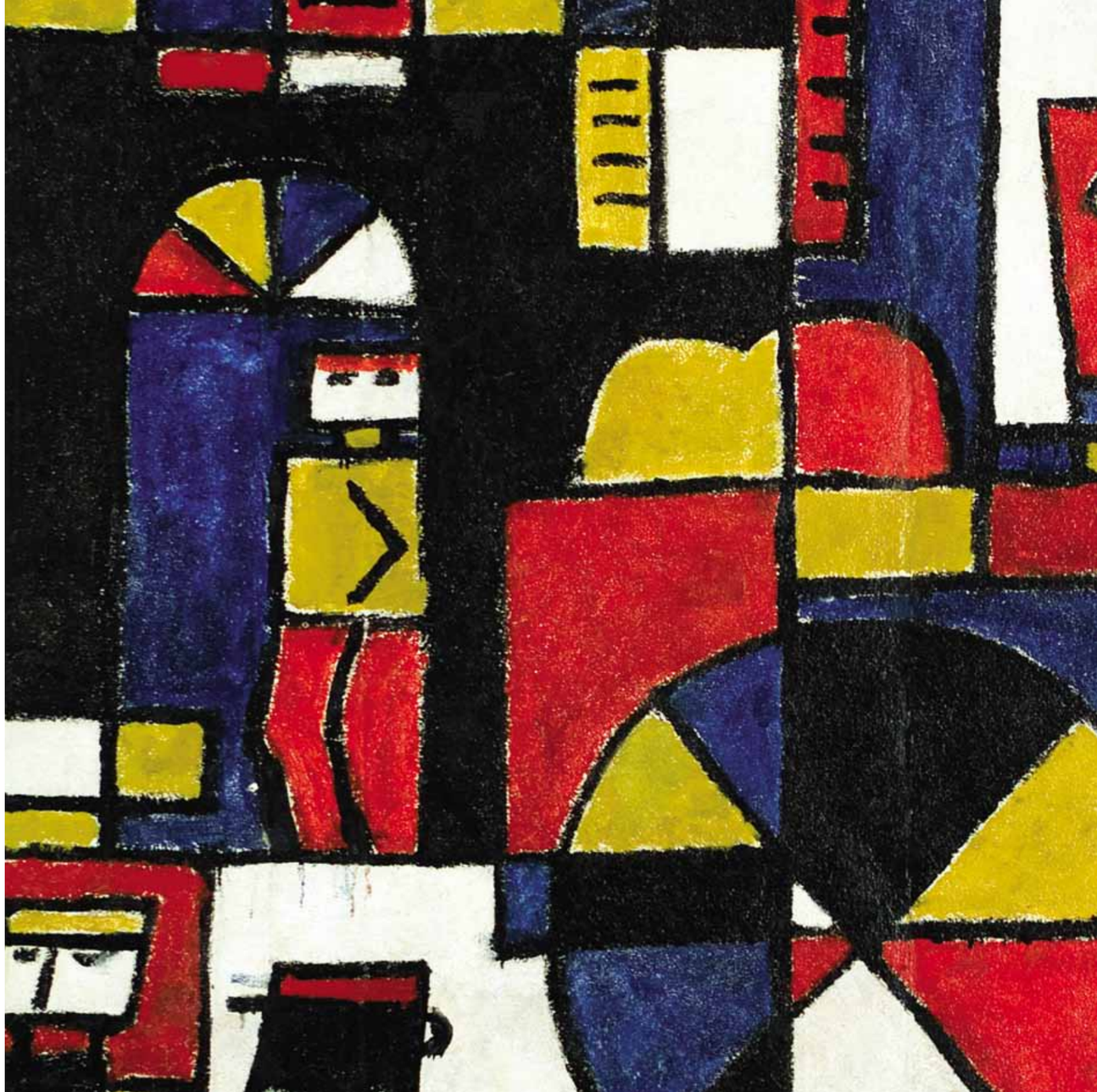
Husson, B. (2007). «Coopération décentralisée et renforcement institutionnel: une dynamique à construire». Ponencia para la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Guatemala, mayo de 2007.

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

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

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



# *Cooperación descentralizada en Centro América y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y sociedad civil*

Manuel Ortega Hegg
Alberto Enriquez Villacorta

## 1. Introducción

El objetivo principal de este artículo es ofrecer un análisis estructurado sobre las diferentes políticas, prácticas e instrumentos mediante los cuales los gobiernos locales centroamericanos se relacionan en su territorio con la sociedad civil vinculada a actividades de cooperación internacional.

El análisis parte de una primera aproximación conceptual sobre qué se entiende por articulación, sociedad civil, cooperación descentralizada y sus posibles interrelaciones.

En una segunda parte se abordan algunas modalidades de articulación existentes en Centro América entre los gobiernos municipales y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la cooperación descentralizada, así como con otros actores, especialmente las empresas. Se busca asimismo, identificar a través de qué mecanismos y cómo dichas relaciones se inscriben en las políticas locales de cooperación descentralizada.

El artículo pretende mostrar las prácticas y modelos de relación de los gobiernos locales con dichos actores y ver de qué modo las políticas, proyectos y estrategias de trabajo de las organizaciones de sociedad civil se articulan con los planes de desarrollo local y con la acción exterior de los municipios centroamericanos. Es decir, de qué modo el trabajo realizado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) se suscribe en las agendas políticas y las acciones de desarrollo local de las administraciones locales o por el contrario, tienen un impacto no siempre acorde con éstas.

Pero más allá de este actor, el artículo pretende estudiar la articulación entre los gobiernos locales y los otros actores territoriales antes mencionados para ver de qué modo participan en las políticas de cooperación descentralizada de sus territorios y cómo fomentar su implicación. En efecto, el artículo pretende iniciar una reflexión prospectiva sobre mecanismos que faciliten que los gobiernos locales y regionales ejerzan un rol dinamizador de la sociedad civil de sus territorios para implicarla en las políticas de cooperación internacional que llevan a cabo.

Finalmente, el artículo termina haciendo algunas reflexiones que se derivan de la experiencia centroamericana, pretendiendo con ello contribuir a animar futuros debates sobre las relaciones multinivel asociadas a la cooperación descentralizada.

## 2. Aproximación conceptual: articulación, sociedad civil, cooperación descentralizada.

De manera general, el concepto de articulación se refiere a la unión y organización de los distintos elementos de un todo, de manera que éste quede ordenado y equilibrado.

En el caso del Estado, la articulación se conoce como un proceso de coordinación y aún de concertación, entre las mismas administraciones públicas; pero también entre el Estado y el espacio público no estatal y el llamado sector privado. En este caso, la articulación más que un proceso técnico es un proceso político que busca cambiar correlaciones de fuerzas para alcanzar objetivos de interés de los actores en relación.

En el caso de la articulación al interior del Estado, ella puede darse en dirección vertical, es decir, practicarse como coordinación entre niveles diferentes de administraciones públicas; y horizontal, como co-

ordinación entre administraciones públicas del mismo nivel. La particularidad de la articulación entre administraciones públicas, sea horizontal o vertical, es que en un régimen democrático, la relación no se establece en términos jerárquicos o de subordinación, sino de autonomía mutua y por tanto, de coordinación entre iguales. La articulación gobiernos locales-gobierno central no sólo es importante para garantizar mayor eficacia y eficiencia en la gestión estatal, sino también porque lo local se encuentra sobredeterminado por otros espacios centrales de poder y los actores locales deben tener la capacidad de incidir en las decisiones de esos espacios que influyen en su gobernabilidad y desarrollo.

En la articulación con otros actores no estatales sobresale aquella con la sociedad civil, con el sector empresarial, y con actores externos como la cooperación internacional. En este artículo nos centraremos fundamentalmente en este aspecto y, en el caso de la articulación con la sociedad civil, particularmente en la articulación con el sector de las ONGs.

En el caso de la articulación al interior del Estado y sus diferentes administraciones, la tendencia predominante a superar consiste en el funcionamiento frecuentemente feudal de cada una de las administraciones sectoriales del gobierno central, así como la orientación subordinante de sus relaciones con otras administraciones públicas subnacionales. En Centro América estas relaciones tienden a ser conflictivas cuando las administraciones públicas resultan ser de diferente signo político.

## 2.1. Articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil.

Partimos de que el concepto de sociedad civil engloba a una amplia gama de organizaciones y estructuras no comerciales y no estatales en las cuales los individuos buscan lograr objetivos e ideales compartidos. Por ello el concepto no puede ser referido sólo a las ONGs.

La sociedad civil juega distintas funciones relacionadas con la democracia y la gobernabilidad, el desarrollo, el empoderamiento ciudadano y el control social. Todos estos roles se han considerado de interés para la cooperación internacional.

En relación a su rol con la democracia, destaca la participación ciudadana. La sociedad civil es considerada como un elemento fundamental para el buen funcionamiento de una sociedad democrática y para el crecimiento del capital social. En esta perspectiva, la sociedad civil suele ser considerada como uno de los tres ángulos de un triángulo clave para la gobernabilidad (sociedad civil, Estado y sector privado), o como un poder más que, junto al poder ejecutivo, el poder judicial, el poder legislativo, y los medios de comunicación independientes, coadyuvan al buen gobierno democrático.

En cuanto a su función en el desarrollo, la sociedad civil es concebida como un conjunto de actores que se diferencian en función de sus valores y de su eficacia en los programas de desarrollo. La rica variedad de la sociedad civil permite a los donantes, gobiernos, ciudadanos y otras organizaciones, identificar socios con quienes poder aliarse para lograr sus objetivos de desarrollo y de interés público. En el caso centroamericano la sociedad civil está altamente "oenegenizada", es decir, tiende a aglutinarse en un número mayor de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, lo que con frecuencia conduce a confundir el término sociedad civil con ONGs.



La sociedad civil es también considerada como un instrumento para consolidar el poder social de ciertos segmentos de la sociedad, tales como los pobres, los desposeídos, las mujeres, los grupos étnicos u otros grupos. Su papel en los procesos de defensa y vigencia de los derechos humanos y la construcción de ciudadanía ha sido reconocido crecientemente como relevante. Y relacionado con ello, el control social que ejerce la sociedad civil sobre el estado de derecho y el sistema político le permite jugar un rol también imprescindible en el control autónomo del Estado y del mercado. Esta función ha venido desarrollándose cada vez más en el área centroamericana, a veces combinada con su rol activo en el desarrollo.

Estas perspectivas de los roles de la sociedad civil son distintas, pero complementarias, y la destacan como un componente necesario de una sociedad democrática con un sistema de gobierno responsable y eficaz; como organizaciones prestatarias eficaces de programas y operaciones de desarrollo; como instrumentos de empoderamiento social de determinados grupos y para el respeto de los derechos humanos; como garante del derecho ciudadano frente al Estado y el mercado.

Cabe indicar que en el caso de Centro América, la sociedad civil está en construcción, pues salvo excepciones, el autoritarismo prevaleciente y los conflictos armados no habían permitido crear condiciones democráticas mínimas para su desarrollo y florecimiento. Es a partir de los procesos de paz de la década del noventa que las sociedades civiles centroamericanas comienzan a crear las condiciones para la construcción del espacio público no estatal y las organizaciones que le permitan ocupar dicho espacio, como distinto al Estado y al mercado. La emergencia de esta sociedad civil en este nuevo espacio en construcción se ha tenido que hacer en competencia con otros actores, como los partidos políticos y el propio Estado que ven con desconfianza la aparición de este nuevo actor y sus pretensiones de autonomía y autorrepresentación. De ahí que el desafío de la articulación de las diferentes administraciones públicas con la sociedad civil supone superar las desconfianzas mutuas, agudizadas además por la polarización política derivada de la guerra y la situación social, que unida a la dispersión frecuente de la sociedad civil, su heterogeneidad, su desigual capacidad propositiva, escasa incidencia en la articulación de demandas y su traducción en políticas dificulta las relaciones. Por otro lado, la tendencia frecuente a una relación autoritaria, vertical y clientelar aún prevaleciente, con su correlato de la promoción de acciones asistencialistas, tampoco fortalece relaciones de articulación del Estado con la sociedad civil donde cada actor mantenga su autonomía y aporte desde su propia identidad.

En este artículo centraremos nuestra atención en gran parte en la función de desarrollo de la sociedad civil y en su rol de aliada de la cooperación descentralizada, aunque sin desestimar sus otras funciones, particularmente aquellas que tienen que ver con la democracia y la gobernanza local.

## 2.2. Los gobiernos locales, la sociedad civil y la cooperación internacional

Desde mediados de los años 80 la cooperación tradicional comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, generalizándose la percepción acerca de las debilidades, y hasta el fracaso según otros, de su enfoque y sus mecanismos para mejorar las condiciones de vida de los pueblos. La críti-

ca frecuente a la poca eficacia de la ayuda tradicional al desarrollo motivó en 2005 la llamada Declaración de París, uno de cuyos puntos principales establece la necesidad de que los cooperantes articulen su cooperación a partir de los planes propios de los países receptores, quienes se constituyen en los directores de la ayuda. La armonización de la cooperación que debe ocurrir entre los propios donantes entre sí y con los gobiernos nacionales, tiene como base la alineación de la ayuda a los planes supuestamente definidos de forma participativa por el país receptor.

Sin embargo, dos críticas de la sociedad civil del Sur a la articulación promovida por la Declaración de París es que ella visualiza las relaciones de cooperación como un asunto meramente estatal, donde los interlocutores son los gobiernos centrales y donde el espacio de los gobiernos locales y de la sociedad civil de los países periféricos es prácticamente inexistente o marginal; y segundo, que por ese rol marginal de la sociedad civil, el alineamiento de la cooperación internacional a los planes gubernamentales locales no necesariamente refleja alineamiento a grandes consensos nacionales sino sólo a planes de gobierno, lo que atenta contra la sostenibilidad de los mismos con cada cambio de administración.

Sin embargo, es un hecho que en su función de contribuyente al desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil también forman parte de la arquitectura de la ayuda internacional. Estas organizaciones asumen roles ya sea como donantes, como canales o como destinatarias de la asistencia oficial de los donantes; en su función de garantes del derecho ciudadano y de control social, ellas actúan en calidad de defensoras del interés público frente al Estado y frente a la cooperación internacional.

A título de donantes, las organizaciones de la sociedad civil de los países desarrollados movilizan con fines de desarrollo, contribuciones voluntarias financieras o en forma de servicios que ascienden a miles de millones de dólares.

Estas organizaciones actúan también como canales o destinatarias de la asistencia oficial de donantes, recibiendo fondos de los cooperantes oficiales para financiar sus programas de desarrollo o para redistribuirlos entre otras organizaciones de sociedad civil. Esta es, por ejemplo, la forma predominante que asume hoy la cooperación descentralizada del Norte hacia el Sur. ONGs o Fundaciones del Norte suelen servir de intermediarias de la cooperación descentralizada.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) también desempeñan una función esencial de defensa de intereses y supervisión tanto ante los gobiernos como ante los donantes. En ese papel, las OSC pueden promover la eficacia de la ayuda incluso cuando el financiamiento no es canalizado a través de ellas y hacer presión para que las contribuciones financieras beneficien al máximo a los pobres y tengan un itinerario transparente.

Sin embargo, la ayuda oficial al desarrollo tradicional ha tendido a minimizar los roles de la sociedad civil, particularmente en el Sur. En la Declaración de París, por ejemplo, la sociedad civil sigue reducida a una función instrumental. Ella es concebida como un instrumento de gerencia pública que busca ayudar a los gobiernos y a la propia cooperación a mejorar su desempeño y rendimiento. Esta tendencia suele estar presente también en el caso de la cooperación descentralizada tradicional que utiliza la modalidad dominante de proyectos. Es cierto que estas funciones de la sociedad civil son importantes porque pueden contribuir a aumentar los procesos participativos bajo la dirección de los gobiernos o bien pueden servir de instrumento paralelo de los donantes oficiales para alinearse en torno a las prioridades del país beneficiario en los Estados frágiles. Esta perspectiva corresponde a la visión de la sociedad civil como uno de los pilares de un Estado democrático, al igual que con el papel especialmente importante que se estima que desempeñan las OSC en los Estados en conflicto o no democráticos. Sin embargo, en Centro América la perspectiva instrumental no suele reconocer el papel de las OSC como actores de pleno derecho en el desarrollo, cuyos objetivos y actividades no están definidos necesariamente en función de su relación con el gobierno, y cuyo papel a menudo consiste en ejercer una función de cuestionamiento sobre el gobierno que puede llevar a veces a relaciones conflictivas. Este es un punto especialmente importante en el caso centroamericano, dado su proceso de democracia reciente y los altos índices de intolerancia gubernamental a posiciones críticas y planteamientos alternativos.

En efecto, la visión instrumental da por supuesto un consenso nacional o local sobre las necesidades y las prioridades de un país, un departamento o municipio, por lo que no se reconoce que las OSC puedan representar puntos de vista alternativos con toda legitimidad, o que un debate sobre soluciones alternativas podría ser de utilidad. Desde esta última perspectiva, el cambio social tiene mayores probabilidades de responder a las necesidades de los pobres cuando existe una sociedad civil diversificada y dinámica, capaz de promover las prioridades de los pobres, el buen gobierno, la igualdad étnica y de género y el respeto de los derechos humanos.

La articulación ha sido vista como un elemento imprescindible para conseguir gobernabilidad democrática y desarrollo local sostenible. Pero no debe tener como supuesto que ella se reduce a un simple proceso de gerencia pública o de instrumentalización de la sociedad civil para efectos de eficiencia pública en la gestión. Por el contrario, ella debe ser vista como un proceso político que amplía y fortalece la democracia electoral y participativa, la democratización de los partidos políticos, la ampliación del espacio público no estatal y la construcción de ciudadanía, favoreciendo la inclusión social, la tolerancia y la capacidad propositiva y crítica de la sociedad civil.

De ahí que como otra opción para enfrentar las debilidades percibidas en el enfoque y los mecanismos tradicionales y para dar respuesta a las nuevas realidades internacionales se observe actualmente con mucho interés el surgimiento del nuevo enfoque de las relaciones de cooperación descentralizada. La particularidad y naturaleza de los actores de este tipo de cooperación le permiten no simplemente sumarse como uno más a los ya existentes en ese campo, sino hacer otro tipo de cooperación, aprovechando su especificidad de gobierno local autónomo para complementar la cooperación tradicional con un enfoque solidario, horizontal, multidireccional y menos condicionado por intereses comerciales o geopolíticos. Eso le facilita una cooperación más flexible, involucrar otros actores territoriales tomando en cuenta sus intereses y sus puntos de vista y fortalecer capacidades en sus homólogos, para mejorar la eficacia y eficiencia en la gestión local de sus políticas públicas.

## 2.3. Cooperación descentralizada gobiernos locales y sociedad civil

La articulación gobierno-sociedad civil suele facilitarse en el espacio local por la cercanía de sus actores. La emergencia de los gobiernos locales en el escenario internacional a través de la cooperación descen-

tralizada puede potenciar esta articulación, particularmente por roles importantes que pueden jugar las ONGs, en esas relaciones internacionales de los gobiernos locales.

La definición más amplia de cooperación descentralizada podría formularse diciendo que es toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales. La definición más estrecha sería aquella que comprende el conjunto de acciones de cooperación pública directa que realizan en el ámbito internacional los gobiernos locales y regionales dentro del ámbito de sus competencias. Esta definición enfatiza que la particularidad de la cooperación descentralizada descansa en ser distinta de la cooperación tradicional de los Estados nacionales y en que se realiza a través de una relación directa entre gobiernos locales, es decir, que implica activamente a entes gubernamentales descentralizados en los dos polos de la relación. No excluye a otros sujetos siempre y cuando tengan carácter local. Sin embargo, la definición dominante de cooperación descentralizada tiene como base, la práctica más frecuente de intermediación de ONGs en esa relación, asumiendo estas una función captadora y canalizadora de fondos.[1] No obstante, la definición estrecha considera no sólo a los agentes en relación, sino también la manera de hacer cooperación (descentralizada y descentralizante hacia los otros actores locales), y un diseño y proceso objeto de la cooperación coherente con el hecho de la descentralización.[2]

Ello es así dado que la cooperación descentralizada tiene como una de sus particularidades el ser territorial. Los gobiernos locales tienen como ventaja el principio de cercanía: son las administraciones más cercanas a la población. Y por tanto más sensibles a las necesidades del desarrollo local. Su arraigo territorial es una especificidad vinculada a su ventaja de vecindad. Ello le permite involucrar otros actores locales, haciendo más amplio y denso el tejido de relaciones con ONGs, universidades, empresas, escuelas, hospitales, etc. Este arraigo local no sólo favorece la apropiación y sostenibilidad de las acciones por parte de los actores locales, sino que también establece un cimiento más democrático de la cooperación descentralizada. El hecho de que los gobiernos locales asumen el liderazgo de la cooperación descentralizada, permite precisamente la movilización de un amplio abanico de actores sociales locales, ofreciéndole un marco de actuación coherente y sometido al control de la ciudadanía. En otras palabras, la cooperación descentralizada tiene la virtud de poder promover o fortalecer una relación amplia entre los gobiernos locales y otros agentes sociales locales, especialmente una relación muy directa con la ciudadanía, que permite un mejor control y una mayor implicación y participación desde abajo, lo que imprime mayor profundidad y sostenibilidad a los procesos de desarrollo local. Por otro lado, en cierta manera, la articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil, ONGs, universidades y otras organizaciones similares facilita sus relaciones internacionales al aprovechar la *expertise* profesional y la especialización de estas organizaciones para hacerla más fluida y eficiente.

Cabe reiterar sin embargo que la cooperación descentralizada indirecta o vía intermediarios, como la practicada por las ONGs del Norte que participan en las convocatorias que realizan los gobiernos subnacionales para el otorgamiento de subvenciones a ser aplicadas en proyectos o acciones cooperación dirigidas a otros entes subnacionales del Sur, es el tipo de relación dominante en algunos países como España, si nos atenemos al número de acciones o iniciativas que es posible identificar.

No obstante, en la actualidad se tiende a favorecer prácticas y acciones de cooperación descentralizada que suponen al municipio o entidad local como un sujeto activo de la cooperación al desarrollo y no sólo como una mera entidad financiadora o ejecutora de proyectos.

## 3. Experiencias centroamericanas en articulación de gobiernos locales con sociedades civiles vinculadas a la cooperación descentralizada

En Centroamérica después de los Acuerdos de Paz que se produjeron en la década de los 90, uno de los fenómenos más relevantes es el de la presencia que gradualmente han ido teniendo, en todos los países, los municipios como espacios y sujetos del desarrollo y de la construcción democrática. Conjuntamente con esa presencia nacional, ellos han venido ocupando también espacios en el ámbito internacional. En algunos casos como el de Nicaragua, esa presencia internacional de los municipios fue previa a los Acuerdos de Paz, pues se dio precisamente, durante el conflicto armado que se mantuvo durante toda la década de los años ochenta.

Por otro lado, la irrupción de los gobiernos locales como un nuevo actor político nacional e internacional coincidió con la necesidad creciente de reformas que han apuntado a la descentralización de los Estados para fortalecer a dicho actor; y por otro, la multiplicación de experiencias y procesos de desarrollo local, donde la concertación y articulación entre los principales actores territoriales y la participación ciudadana se han puesto a la orden del día.

El Informe 2008 del Estado de la Región dedica un capítulo al tema de "El Desafío Regional de fortalecer a los Gobiernos Locales." Señala que en el período 1999-2007 el régimen que regula el funcionamiento de los municipios experimentó grandes transformaciones, aunque "pese a la profusión de reformas legislativas, puede decirse que éstas no introdujeron modificaciones sustanciales en el marco de competencias municipales" (Estado de la Región 2008). Por otra parte, en el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos municipales pasó de 26% a 30%, lo que sin duda significa una elevación de su capacidad para invertir en el desarrollo de sus territorios.

En este marco, influido también por la globalización y por tendencias internacionales favorables a la democracia y la descentralización estatal, emergió también otro actor fundamental en los procesos de desarrollo nacionales y locales, como es la sociedad civil. La participación de la sociedad civil en los espacios y las políticas públicas convirtió la participación ciudadana en un asunto de primer orden. Con la finalidad de promoverla, en los últimos años se han producido un conjunto de reformas legales y políticas en los diversos países de la región. Entre ellas sobresalen la Ley de Consejos de Desarrollo de Guatemala (2001), la Ley de Participación Ciudadana de Nicaragua (2003) y de Honduras (2006). En los tres casos las normas definen una serie de principios que guían la participación y crean nuevos mecanismos e instancias de democracia directa.

[1] *Véase la definición que por ejemplo hace la diputación de Córdoba: "Al hablar de la cooperación descentralizada estamos haciendo referencia a la impulsada, de manera directa o indirecta, por las instituciones públicas de ámbito local o autonómico, es decir, las que siendo públicas, no responden administrativamente a los dictados de la administración central." (www.dipucordoba.es/internacional/pdf/cuba- contextos.pdf+Hermanamientos+Nicaragua+modalidades +enfoques&hl=es&ct=clnk&cd=40&gl=ni)*

[2] *Guía municipal para la cooperación. www.resdeseurosur.com*

Destaca la ley nicaragüense, en la cual se establece que los ciudadanos tienen capacidad de iniciativa ante el concejo municipal, así como un proceso asambleario para la participación ciudadana en la decisión anual más importante del gobierno local, como lo es el presupuesto. En el caso de El Salvador, a fines de 2005 se realizaron unas reformas al Código Municipal que pusieron el énfasis en la exigencia de un mayor compromiso de los gobiernos locales en favor de la participación ciudadana, indicándose que el nivel local tiene la "obligación" de promoverla. Se enfatiza igualmente la obligación de la transparencia en la gestión, ámbito en el cual se incorporan artículos adicionales a la normativa vigente, y se refuerza la rendición de cuentas del gobierno municipal frente a la comunidad. Por cierto, dichas reformas fueron promovidas por 92 organizaciones de la sociedad civil, siendo la primera vez en la historia del país que se reforma la ley municipal por iniciativa y con participación de la ciudadanía.[3]

La participación ciudadana, a partir de los años 90, trata de responder a las dificultades que confronta la democracia y que están referidas, en primer lugar, a la fragilidad de sus instituciones, la concentración de poder y la crisis de legitimidad del sistema político y en segundo lugar, a la falta de condiciones que hagan posible un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y un rol protagónico de ésta en la construcción democrática y el desarrollo.

"En el ámbito de la participación ciudadana, el hecho más sobresaliente del período 1999-2007 es la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa a nivel local. Estas medidas procuran acercar las decisiones municipales a la ciudadanía, por lo que pueden ser consideradas como disposiciones de descentralización política" (Estado de la Región 2008). No obstante, como señala el mismo informe, "hay una diferencia importante entre lo que estipula la norma y lo que sucede en la realidad". (Estado de la Región 2008).

Dado que en la región existen distintas concepciones de lo que se entiende por participación ciudadana, los mecanismos de democracia directa comprenden una amplia variedad de ámbitos. En efecto, las normas municipales reconocen por un lado mecanismos de información y de consulta, y por otro, instrumentos de control y participación en la gestión. (Estado de la Región 2008).

No obstante la expansión de mecanismos nacionales y locales, así como de instancias de participación, existe aún una brecha considerable entre las normas vigentes y su puesta en práctica, asunto que está documentado en diferentes estudios y encuestas. Ello muestra que la articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil local sigue siendo un reto importante.

Por otro lado, hay bastante evidencia en los distintos países de la región que los procesos de desarrollo local que más han avanzado y más resultados han venido arrojando son aquellos en los que la participación de la ciudadanía es más vigorosa y sistemática. Esta participación tiene como uno de sus puntales, la articulación de los gobiernos locales con las ONGs, que constituyen las organizaciones mayoritarias de la sociedad civil en Centroamérica.

[3]| *Para una información más amplia, ver: Enríquez Villacorta, Alberto: "Participación Ciudadana en la transformación del marco legal municipal en El Salvador: lectura y lecciones de una experiencia de incidencia política". Conferencia dictada en la Conferencia Global sobre cómo podemos construir voluntad política para una gobernabilidad participativa". Glasgow, Escocia. Junio 2008.*



Por eso, para efectos del presente artículo hemos querido focalizarnos justamente en estos procesos de articulación entre gobiernos locales y sociedad civil vinculada a cooperación descentralizada, extrayendo referencias y ejemplos que nos permitan ilustrar la situación actual en la región.

Cabe observar que en Centroamérica existe una amplia experiencia de cooperación descentralizada, particularmente en la Nicaragua sandinista que inicia estas relaciones desde los años ochenta del siglo recién pasado. Los casos más paradigmáticos han sido las experiencias de los hermanamientos de ciudades que han ido evolucionando desde la solidaridad política militante hasta la cooperación descentralizada como relación entre socios y que se han ido ampliando a otros países de la región. Simultáneamente han ido surgiendo en todos los países organizaciones no gubernamentales muy activas, algunas de las cuales se han venido especializando en el trabajo local y han venido articulándose para ello con los gobiernos locales y jugando roles importantes como canalizadoras o ejecutoras de cooperación descentralizada.

A continuación intentamos acercarnos de manera preliminar a algunas de esas experiencias de articulación.

## 3.1. Experiencias de cooperación descentralizada que involucran articulaciones entre gobiernos locales y sociedades civiles en Centroamérica

En Centroamérica, la cooperación descentralizada involucra una rica diversidad de actores y prácticas, y se aplica a través de múltiples mecanismos, metodologías e instrumentos.

### 3.1.1. Actores y modalidades con los que se relacionan los municipios centroamericanos

En el caso centroamericano hay una diversidad de actores y modalidades de relaciones con los gobiernos locales, incluyendo organismos no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, universidades, centros de investigación y otros. Las modalidades incluyen articulaciones bilaterales con diversos actores y modalidades de relación multiactores. Las relaciones con la empresa privada son débiles y por lo general, casi inexistentes.

La relación más frecuente de los gobiernos locales suele ser con ONGs. En este caso es posible identificar tres tipos de organizaciones vinculadas a la cooperación descentralizada: organizaciones donantes o canalizadoras de fondos, organizaciones de base territorial y comunitaria normalmente receptoras de fondos y organizaciones de apoyo. Las primeras suelen ser organizaciones del Norte, algunas veces con presencia en países del Sur, que reciben fondos de gobiernos locales y los canalizan a homólogos o directamente a gobiernos locales del Sur. Un ejemplo es la ONG holandesa con sede en la ciudad de Bielefeld denominada Dritte Welt Haus e.V (Casa del Tercer Mundo) que durante muchos años ha canalizado fondos de las ciudades europeas hermanadas con la ciudad de Estelí en Nicaragua. Por su parte, las organizaciones de base territorial surgen para dar respuesta a las necesidades de los pobladores de un ámbito territorial determinado. Integran esta categoría fundamentalmente asociaciones vecinales, comarcales y de barrios, así como otras asociaciones con fines más específicos. En algunos casos, como el Movimiento Comunal Nicaragüense, son organizaciones nacionales con pre-

sencia en los departamentos, municipios y barrios. Obtienen sus recursos de fuentes diferentes a los aportes de sus miembros, incluyendo cooperación descentralizada. Sus objetivos y funciones abarcan un amplio abanico de actividades tendientes no sólo a satisfacer una multiplicidad de intereses comunitarios, sino también a generar y promover vínculos solidarios; las organizaciones de apoyo surgen con el objetivo de ayudar a otros, incluyendo a los gobiernos locales, y se encuentran entre ellas, entidades de prestación de servicios sociales, organizaciones de promoción y desarrollo, organizaciones de defensa de derechos y centros académicos.

Cabe indicar que cada vez más en Centroamérica a la par que un buen número de ONGs se especializan en el trabajo local, en algunos casos establecen redes o asociaciones entre ellas y se vinculan a la cooperación descentralizada. Un ejemplo es la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local con casi medio centenar de organizaciones no gubernamentales cada vez más especializadas en el apoyo y el desarrollo del espacio local, que en algunos momentos ha estado vinculada a apoyos financieros del Fons Català y la Confederación de Fondos Españoles o la Diputación de Barcelona. Un caso similar es el la Red para el Desarrollo Local de El Salvador. Esta tendencia es importante pues contribuye a superar la dispersión de esfuerzos y fortalecer las alianzas con los gobiernos locales, particularmente en casos en que ellas son necesarias para incidir en la modificación de condiciones políticas y hacerlas más favorables a los gobiernos locales, como lo es la política de descentralización del Estado.

Las ONGs del Norte juegan un rol primordial de canalizadoras de fondos de territorios principalmente europeos, -aunque también canadienses y norteamericanos- y mayoritariamente españoles, con diferentes propósitos, que van desde una mera ayuda asistencial hasta fortalecer procesos o actores locales en Centroamérica.

En la mayoría de estos casos, los gobiernos locales del norte asumen un rol de financiadores de actividades de cooperación. Estas pueden tener un carácter muy diverso y la mayoría de veces han sido propuestas y son ejecutadas por las ONGs. El eje que está en el centro de esta relación es la transferencia de recursos financieros o materiales para distintos fines.

Para Jean Pierre Male, en sentido estricto "esta manera de hacer cooperación no estaría incluida dentro de lo que llamamos cooperación descentralizada pública (CDP), ya que no garantiza el establecimiento de una relación directa entre las dos instituciones públicas."

Entre los gobiernos locales que impulsan este tipo de cooperación descentralizada se pueden identificar, algunos ayuntamientos cooperantes en relaciones bilaterales con municipios centroamericanos, incluyendo los hermanamientos, pero también algunos ayuntamientos asociados en fondos municipales de solidaridad como el Fons Català, el Fons Mallorquí, o el Fons Menorquí.

La gama de ONGs internacionales y nacionales que trabajan bajo esta modalidad en Centroamérica y particularmente en Nicaragua y El Salvador, es muy amplia.

Un ejemplo lo tenemos en el municipio de Tecoluca en El Salvador, donde la cooperación descentralizada se ha canalizado principalmente a través de organismos no gubernamentales como la fundación CORDES, la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, y Las Mélidas. Y en segundo lugar, a través de una asociación de comunidades, que es la Concertación Regional de Iniciativas para el Desarrollo Económico y Social, CRIPDES.

En estos casos son las tres ONGs y CRIPDES quienes tienen la relación con los gobiernos locales o los fondos municipales de solidaridad españoles. Son ellas quienes conociendo las necesidades y procesos de desarrollo local de Tecoluca deciden los contenidos de los proyectos, los elaboran y los presentan. Y son ellos los que una vez recibidos los fondos los ejecutan, aunque de acuerdo con el gobierno municipal y tratando de que sean acordes a los planes del municipio.

En los casos de la cooperación indirecta vía ONG u organizaciones sociales, se da de hecho a una sustitución de la institución municipal por agentes ciudadanos y privados, aunque no sean lucrativos. Por ello, uno de los principales cuestionamientos a este tipo de cooperación es su poca o nula sostenibilidad, dado que los fondos públicos y descentralizados de territorios del norte tienden a fortalecer más a las ONGs que a la institucionalidad local, especialmente cuando el gobierno local no está directamente involucrado.

No obstante, se ha observado que no en todos los casos la intermediación de las ONGs canalizadoras de financiamiento a municipios del Sur sustituye la relación directa de los gobiernos locales. Ejemplos en Nicaragua muestran que ambas relaciones pueden darse de manera simultánea, como en el caso de Estelí, donde la intermediación de la ONG Casa del Tercer Mundo con las ciudades europeas hermanadas, no impide que dichas ciudades mantengan relaciones directas, como ocurrió en el caso de Bielefeld en la elaboración del Plan estratégico del municipio; o el caso de la ciudad de Utrecht en la elaboración del Plan Maestro Estructural de la Alcaldía de León. En ambos casos se dieron intercambios de experiencias y asesorías directas, a la par que se coordinaban y canalizaban otros recursos por la vía de ONGs.

Otro actor con que se relacionan algunos municipios en el marco de la cooperación descentralizada es con su propia asociación de municipalidades. En el caso concreto de El Salvador con la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES. Un ejemplo de esto es el apoyo con fondos de la Comunidad de Madrid, a la micro región del Valle de Jiboa ubicada en la zona paracentral del país y conformada por los municipios de San Cayetano Istepeque, Tepetitán, Verapaz, Guadalupe, Mercedes La Ceiba y Jerusalén, después de los terremotos del 2001 en el diseño de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En este caso COMURES, además, se apoyó en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA.

Este último ejemplo ilustra cómo en los últimos años ha venido creciendo en Centro América la articulación de los gobiernos y actores locales con ONGs de apoyo, como las universidades, centros de investigación y prestadores de servicios. En algunos de estos casos se dan alianzas con cooperación descentralizada, como la Diputación de Barcelona.

Otros actores relacionados con los gobiernos locales tienen que ver con articulaciones más complejas vinculadas al empoderamiento ciudadano y el desarrollo local. Ejemplo de ello son los actores involucrados en algunas experiencias desarrolladas por las ciudades holandesas hermanadas con 16 municipios nicaragüenses y que promueven experiencias de desarrollo local, a partir de establecer relaciones con actores locales organizados en una especie de triángulo participativo constituido por la alcaldía, el sector privado local y la sociedad civil local, normalmente constituida por ONGs. Estas

ciudades promueven de esa manera la articulación de actores considerados clave para el desarrollo local. Pero además, establecen acciones de fortalecimiento a partir de las necesidades organizadas y priorizadas en los planes estratégicos de estos actores. Por ejemplo, en el caso de las alcaldías, además de intercambios y asesoría técnica se realizan intercambios entre políticos de las ciudades hermanadas, en temas como la gobernabilidad local, gerencia municipal, liderazgo local, y otros. En el caso del sector privado y la sociedad civil se propicia la participación para la concertación de intereses en los Consejos de Desarrollo tanto municipales como departamentales. En el caso de la sociedad civil se propician procesos participativos y de capacitación que contribuyen a la construcción de ciudadanía. El programa está impulsado por una ONG holandesa que es además su cofinanciadora.

Otro ejemplo de multiactores es la articulación en redes que ha propiciado el programa URB-AL de la Unión Europea de soporte a la cooperación descentralizada entre la UE y AL, que se ha desarrollado en algunos municipios centroamericanos, con resultados satisfactorios.

Otro caso inédito de articulación de gobiernos locales con sociedad civil, empresarios, universidades, partidos políticos y gobiernos centrales es la Conferencia Centroamericana de Descentralización y Desarrollo Local (CONFEDELCA). Este es un espacio y un proceso innovadores en materia de cooperación descentralizada que, por su naturaleza no tiene antecedentes en la región.

En este caso la relación de los gobiernos locales con la sociedad civil vinculada a cooperación descentralizada, organizaciones sociales, ONG y Universidades, se da en un marco diferente, fuera de sus territorios y compartiendo con otros actores del desarrollo local como los gobiernos centrales, los parlamentos y la empresa privada.

La CONFEDELCA es un espacio de reflexión y debate, de generación de ideas y de construcción de vínculos que busca elevar la importancia del desarrollo local y la descentralización del Estado en Centroamérica, y que convoca a los principales actores independientemente de sus enfoques. Nace en el año 2000, como producto del interés de gobiernos locales de los países de Centroamérica, las autoridades de la Diputación de Barcelona - una entidad integrada por ayuntamientos que habían acompañado desde años anteriores la formación y el intercambio en el tema del desarrollo local en la región- y dos ONG, FUNDAUNGO y FUNDE, comprometidas con el desarrollo local.

Después de ocho años, la CONFEDELCA es sin duda, un esfuerzo que ha logrado generar intercambio y debate entre actores que normalmente no se encuentran, en una perspectiva que cruza el desarrollo de los territorios con la integración centroamericana. Más aún, que ha facilitado la construcción de puentes y vínculos entre actores del mismo país o de los diferentes países centroamericanos. Y sin duda, sigue teniendo como columna vertebral la cooperación descentralizada en la que los dos actores más relevantes son los gobiernos locales y la sociedad civil articulada a la CD, aunque ello no quita importancia a los demás actores.

Otro ejemplo poco común de articulación de los gobiernos locales con otros actores vinculados a cooperación descentralizada es el Instituto de Desarrollo Local Centroamericano (IDELCA). Este instituto responde a la necesidad de contribuir a llenar un vacío muy visible en la región centroamericana: la formación de nuevos liderazgos políticos, que emerjan desde los territorios. Una de las novedades de IDELCA es su composición y modelo institucional, conformado por gobiernos locales a través de tres asociaciones y dos mancomunidades de municipios, organizaciones de la sociedad civil y un centro universitario vinculados a cooperación descentralizada. Y precisamente su gran desafío es desarrollarse fortaleciendo una permanente interacción y crecimiento de sus integrantes gobiernos locales/organizaciones de sociedad civil y superar la fácil tentación de convertirse en una ONG que opera al margen de sus socios. El IDELCA cuenta con el apoyo de la Diputación de Barcelona y otras entidades descentralizadas españolas.

Refiriéndose a estas modalidades de cooperación descentralizada, Jean Pierre Malé señala que su valor agregado está en la incidencia política que pueden alcanzar. “La incidencia de actuaciones de este tipo no depende mecánicamente de los montos invertidos, sino del impacto político que se puede conseguir. En este sentido, sin grandes recursos financieros pero con una fuerte voluntad política, la CDP puede ayudar a acompañar los procesos de cambio en curso en los diferentes países y jugar un rol decisivo en la creación, por ejemplo, de espacios de diálogo con una multiplicidad de actores”.

Señala también que “la toma de conciencia, por parte de los gobiernos locales, de que la CDP no se reduce a las relaciones bilaterales que un municipio o una región puede establecer con su(s) homólogo(s) nos parece un paso decisivo para acceder a otro nivel de intervención más global. A través de él se puede pretender incidir en procesos políticos que tienen consecuencias en la vida local, ayudando a modificar las condiciones estructurales en las cuales los gobiernos locales quedan enmarcados y limitados”.

### 3.1.2. Políticas con que los gobiernos locales de los países de Centroamérica se relacionan con la sociedad civil de sus territorios vinculada a actividades de cooperación internacional descentralizada

En Centro América en la generalidad de los casos, la relación entre gobiernos locales y organismos de la sociedad civil como ONG o universidades no se da en el marco específico de políticas expresas de cooperación descentralizada. Dicho en otras palabras, salvo excepciones, no es una política específica de cooperación descentralizada la que orienta la relación entre los gobiernos municipales y las ONG nacionales, internacionales, universidades, etc. Estas relaciones se suelen dar de manera espontánea y obedecen a necesidades u oportunidades concretas. Las políticas en la gran mayoría de los casos están subyacentes a las prácticas de cooperación.

Sin embargo, este fenómeno no suele obedecer a políticas restrictivas de los gobiernos nacionales a la cooperación descentralizada ni directa ni indirecta o delegada; aunque tampoco obedece a políticas oficiales de apoyo a la misma, aunque en algunos casos ello pueda ocurrir. El único caso de una política oficial expresa de apoyo a la cooperación descentralizada en Centro América se produjo en la década de los ochenta, con el gobierno sandinista. Ello se expresó muy claramente en acciones de la Cancillería, instancias de gobierno, embajadas y consulados, además de una legislación que tutela desde entonces las relaciones internacionales de los gobiernos locales nicaragüenses y en el apoyo de la Cancillería a dichas

relaciones. Sin embargo, este apoyo oficial se fue perdiendo a partir de la década de los noventa. En el caso de Nicaragua, esta tendencia se ha agudizado a partir de la nueva administración sandinista (2007-2011), que ha entrado en franco conflicto y desarrollado aún acciones que algunos han calificado de persecución de algunas organizaciones de las sociedad civil como el movimiento de mujeres opuesto al aborto terapéutico y ONGs de incidencia no afines a su gobierno. Estas tensiones han polarizado las relaciones del gobierno con la sociedad civil autónoma y ha tendido a afectar la articulación de una buena parte de los gobiernos locales identificados con el partido de gobierno con la sociedad civil independiente vinculada o no a cooperación descentralizada.

Esta tendencia de los gobiernos locales centroamericanos a no tener políticas explícitas y específicas para la cooperación descentralizada se puede ilustrar con el ejemplo concreto del municipio de Tecoluca en El Salvador. El gobierno de este municipio, que ha estado en manos del FMLN desde 1994, ha desarrollado una política agresiva y sistemática hacia la cooperación internacional en general, incluyendo la cooperación descentralizada. A tal grado que en el período 2000 – 2003 los ingresos municipales fueron de 3 millones de dólares, mientras que lo ejecutado en base a fondos de cooperación internacional superó los 12 millones. Sin embargo, su política subyacente de cara a la cooperación internacional ha sido la misma sea ésta descentralizada o no, la ha hecho bajo un mismo esquema y con el propósito principal de movilizar recursos financieros para el municipio, no importando mucho quién los ejecuta.

Su relación con las ONG señaladas antes está marcada por dos elementos fundamentales: que movilicen recursos –sean o no de cooperación descentralizada- y que contribuyan a la implementación de proyectos que beneficien al municipio. Para las diferentes administraciones ha sido indiferente si el origen de los fondos es o no descentralizado.

Sin embargo, un caso muy distinto es el de Santa Tecla, que es uno de los pocos municipios centroamericanos que ha avanzado hacia la estructuración y puesta en marcha de una política explícita y especializada de cooperación descentralizada. He aquí algunas reflexiones de los propios actores de este municipio.

Después del terremoto de enero de 2001 que golpeó fuertemente la ciudad, "la cooperación descentralizada irrumpe en Santa Tecla, marcando una creciente diferencia con la cooperación tradicional, que apostaba más a un enfoque asistencial y casi siempre desconectado de la agenda estratégica del municipio y de su plan de desarrollo local, con una mirada coyunturalista y respondiendo básicamente a intereses y agendas de las instancias de cooperación que no son siempre sensibles a las necesidades del municipio y por ello no siempre recogen los desafíos ni los tiempos del municipio" (Entrevista con Enrique Rusconi, Concejal de Santa Tecla, 7 de abril de 2009).

A nueve años de gestión, tras dos reelecciones del alcalde, el Concejo Municipal tecleño valora que el enfoque ha sido correcto y la contribución de la cooperación descentralizada se ha convertido en sustantiva.

El gobierno municipal ha jugado a aprovechar el máximo de oportunidades, y, por ello, sin desatender la línea tradicional de la cooperación, le ha dado un impulso fuerte a la cooperación descentralizada. "El propósito ha sido, en primer lugar, conectar a Santa Tecla con el mundo local a escala internacional. Proyectarla hacia fuera y posicionarla, entendiendo que esto requiere un esfuerzo de doble vía, de ida y vuelta en las relaciones de cooperación con otros municipios y territorios, ya sean europeos, latinoamericanos o centroamericanos. En ese esfuerzo hemos aprendido que la cooperación descentralizada tiene impacto en la medida en que el liderazgo local, tanto del gobierno como de la ciudadanía se involucra directamente. Esto le da, precisamente, el valor agregado" (Entrevista con Oscar Ortiz, alcalde de Santa Tecla, 14 de abril de 2009).

Santa Tecla tiende así a impulsar la mayor parte de la cooperación descentralizada de manera directa. Solo en ocasiones el gobierno municipal, en el marco de esta política y de sus planes de desarrollo, canaliza cooperación descentralizada a través de ONG y en proyectos relativamente pequeños.

### 3.1.3. Prácticas que relacionan a los gobiernos locales de Centroamérica con la sociedad civil de sus territorios vinculada a actividades de cooperación internacional descentralizada

Las prácticas más frecuentes identificadas están referidas a canalización de fondos y a relaciones de apoyo y se pueden identificar varias situaciones:

A) En varios casos, ONG internacionales canalizan fondos de cooperación descentralizada e incluso algunos servicios de asesoría y apoyo hacia gobiernos locales centroamericanos. Se ha mencionado el caso de los hermanamientos europeos con Estelí que suelen canalizar sus fondos vía una ONG. Igual ocurre con los distintos fondos españoles.

Un ejemplo de práctica más frecuente es el apoyo para la planeación estratégica participativa del desarrollo local. En el caso del municipio de Tecoluca, la Fundación para el Desarrollo (FUNDE) ha venido acompañando por años el proceso en sus distintas fases, en calidad de instancia facilitadora. Esto ha marcado mucho su relación con los distintos gobiernos municipales que han dado continuidad al esfuerzo. El gobierno de Tecoluca ve a la FUNDE como un apoyo, no solo para dar continuidad, sino para seguir avanzando en la implementación del plan y en sus ajustes. Y el esfuerzo ha sido apoyado por el Fons Mallorquí. Esto incluye asesoría y acompañamiento al gobierno municipal.

Otro ejemplo reciente de este tipo de prácticas fue el primer plan estratégico participativo de la ciudad de San Salvador, que ha sido apoyado por el Ayuntamiento de Barcelona y facilitado por la Fundación Ciudad. En este caso la iniciativa fue de la Fundación Ciudad y en base a un acuerdo entre el gobierno municipal de San Salvador y el Ayuntamiento de Barcelona, los fondos de este último se canalizaron a través de dicha fundación.

Estos ejemplos se pueden encontrar en otros municipios en el caso de Centroamérica. La formulación y seguimiento de los planes estratégicos del municipio de Estelí o León en Nicaragua contó con el apoyo financiero y técnico de las ciudades europeas hermanadas con estos municipios, que canalizaron fondos o apoyo técnico directamente o vía las ONGs que las representan en esos territorios.

B) Prácticas de formación de actores locales como el gobierno municipal, organizaciones locales de la sociedad civil y micro y pequeñas empresas. En este caso, la re-

lación se establece entre quien demanda y quien ofrece el servicio. Tecoluca de nuevo ofrece un buen ejemplo. Desde esta necesidad claramente identificada por el gobierno municipal, promueve y acepta que ONGs como la FUNDE contribuya a la formación y capacitación del gobierno municipal, concejales, funcionarios, líderes y lideresas, organizaciones de mujeres, jóvenes, etc. La cooperación para ello ha venido del Fons Català, Fons Mallorquí, Fons Menorquí.

Situaciones similares pueden encontrarse en otros países de la región como Nicaragua donde apoyos de cooperación descentralizada canalizada vía ONGs o directamente han servido para fortalecimiento institucional de actores locales como funcionarios del gobierno local, pequeños empresarios y miembros de organizaciones de sociedad civil. Un ejemplo es el programa del Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua que trabaja con 16 municipios nicaragüenses hermanados con ciudades holandesas y cuyos socios lo constituyen el gobierno local, sector privado y sociedad civil. El programa incluye capacitación y fortalecimiento institucional.

Sin embargo, el caso más importante de esta práctica ha sido la fundación del Instituto para el desarrollo local de Centroamérica (IDELCA) que aglutina entes universitarios, fundaciones y ONGs para la formación y la capacitación, la investigación y la incidencia política. Este Instituto cuenta con apoyo de la cooperación descentralizada española.

C) El fomento y desarrollo de la participación ciudadana. Esta ha sido otra de las prácticas que ha relacionado a gobiernos locales con ONGs vinculadas a cooperación descentralizada. En el caso de Tecoluca, la fundación CORDES y FUNDE han sido apoyos importantes para el gobierno municipal en este campo, jugando un doble rol: el de facilitadores de los diferentes procesos y el de asesoramiento al gobierno municipal en este campo. En casos de conflicto incluso juegan un papel de mediadoras entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil. Otros ejemplos se pueden encontrar en Nicaragua donde fondos descentralizados han apoyado procesos de participación ciudadana, incluyendo apoyos importantes a redes de sociedad civil, como la Red Nicaragüense para el Desarrollo Local.

### 3.1.4. Instrumentos con que se relacionan los gobiernos locales centroamericanos con la sociedad civil de sus territorios vinculada a actividades de cooperación internacional descentralizada

En Centro América es posible identificar al menos tres instrumentos que relacionan los gobiernos locales con la sociedad civil de sus territorios vinculada a actividades de cooperación internacional descentralizada: los proyectos, los convenios y los contratos.

El instrumento de relación más frecuente son los proyectos. En la mayoría de ocasiones las ONGs diseñan sus propios proyectos y buscan apoyo de la cooperación descentralizada a través de diferentes mecanismos como licitaciones, convocatorias o negociaciones directas. Una vez conseguidos los fondos para la ejecución, se implementa en el municipio o micro región. Cabe indicar que en algunas ocasiones las ONGs realizan este proceso sin acuerdo previo con los gobiernos locales. Algunas veces los acuerdos son con organizaciones territoriales de la sociedad civil como Comités de Desarrollo Local, organizaciones de mujeres, etc. Aunque en otros casos los proyectos se construyen de acuerdo con los gobiernos locales.



Otro instrumento son los convenios que se firman entre una o varias ONGs o universidades y el gobierno local y es dicho convenio el que da marco a la elaboración y ejecución de proyectos. En general, esta práctica es muy escasa en Centroamérica.

Un tercer instrumento son los contratos por servicios. Ellos se establecen cuando hay demandas u ofertas concretas y directas de servicios de las ONGs y universidades para realizar una asesoría técnica, capacitación, un estudio, una facilitación de procesos de planificación, etc. La relación en estos casos, se da como una "venta" de servicios para el desarrollo, la que a veces es gratuita o los gobiernos locales contribuyen con pequeños porcentajes de los costos o de la inversión.

### 3.1.5. Articulación de las políticas, proyectos y estrategias de trabajo de las organizaciones de sociedad civil con los planes de desarrollo local y con la acción exterior de los municipios centroamericanos

El grado de articulación de las políticas, proyectos y estrategias de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil con los planes de desarrollo local y con la acción exterior de los municipios centroamericanos es desigual en el área. En algunos casos, la articulación de la sociedad civil local con los gobiernos locales vía los Consejos de Desarrollo Municipal o Departamental o similares permite que haya una armonización de las iniciativas. En otros casos, no existe articulación.

Las razones de la desarticulación pueden ser varias y provenir de los propios gobiernos locales o de las ONGs tanto nacionales o internacionales, o de ambos. Así, por ejemplo, con frecuencia no existe una política ni una visión de desarrollo local en los gobiernos locales, predominando por tanto una visión del gobierno local como prestador de servicios, aunada a una perspectiva cortoplacista, clientelar o instrumental en sus relaciones con la sociedad civil. En este marco, toda cooperación incluyendo la descentralizada, se reduce a buscar fondos para hacer obras visibles que permitan ganar votos.

Por el lado de las ONGs y aún de algunas universidades, las visiones de desarrollo local son también muchas veces parciales o inexistentes. Desarrollo local se hace sinónimo de realizar trabajo y actividades en los municipios. Muchas ONGs buscan implementar sus propias agendas independientemente de los procesos territoriales. Y más que negociar con los gobiernos locales, les "venden" sus proyectos. Finalmente, también se mantiene un enfoque asistencial o de ayuda tradicional al desarrollo como enfoque frecuente en la cooperación. Ello conspira contra el desarrollo de acciones de poca o ninguna visibilidad, como los procesos de fortalecimiento institucional, la creación de capacidades, los intercambios de experiencias, los procesos de empoderamiento y construcción de ciudadanía.

Otro factor que incide en esta falta de articulación es la polarización política en que aún se encuentran la mayoría de los países de la región.

Una estrategia favorable a todos los actores debería enmarcar todos los proyectos en los procesos de desarrollo local en marcha en los territorios, establecer acuerdos o convenios entre las tres partes, es decir el territorio donde se origina la cooperación descentralizada, el territorio "beneficiario" y la organización ejecutora, con respecto a la implementación y establecer mecanismos de control de calidad en aras de optimizar sus resultados. La concertación

se observa como una necesidad ineludible para asegurar la articulación de todos los actores.

### 3.1.6. Mecanismos que facilitan a los gobiernos locales y regionales ejercer un rol dinamizador de la sociedad civil de sus territorios para implicarla en las políticas de cooperación internacional

Los gobiernos locales centroamericanos no suelen tener mecanismos específicos de relación con sus sociedades civiles locales vinculadas a actividades de cooperación internacional. Suelen utilizar los mismos mecanismos de participación diseñadas de manera general para regular la relación con los ciudadanos de la localidad.

En algunos casos, el mecanismo más utilizado es la participación en los consejos de desarrollo local; pero en los municipios con más experiencia en el campo internacional y más desarrollo de relaciones suelen tener oficinas de relaciones internacionales vinculadas a oficinas de promoción de la participación ciudadana, como es el caso de Estelí o León en Nicaragua o Santa Tecla, en El Salvador. En otros casos, el mecanismo suele ser involucrar a las ONGs en la elaboración y seguimiento de los planes estratégicos del municipio.

### 3.1.7. Modelos de relación de los gobiernos locales con actores de sociedad civil vinculados a la cooperación descentralizada

Un primer modelo de relación de los gobiernos locales con las ONGs, nacionales e internacionales, vinculadas a cooperación descentralizada identificado en Centro América es el derivado del rol de las ONGs como donantes o canalizadoras de recursos. En este caso, se observan dos posibles situaciones. La primera es aquella donde la ONG aparece como donante o ejecutora de un proyecto formulado y gestionado por ella misma. La relación suele asumir en este caso la manera tradicional donante receptor. Con alguna frecuencia las acciones no suelen estar contempladas en los planes locales. Sin embargo, otra situación observada es cuando el rol de la ONGs internacional o nacional es servir de intermediaria para la ejecución de acciones definidas en una relación directa entre gobiernos locales. El caso más típico es el de los hermanamientos que no obvian relaciones directas ni intermediaciones de ONGs en sus relaciones. En este caso suelen darse relaciones que involucran no sólo recursos financieros, sino también técnicos y políticos y normalmente las acciones suelen coincidir con los planes locales de desarrollo.

Otro modelo observado es la articulación establecida entre el gobierno local centroamericano y ONGs nacionales e internacionales en espacios institucionales de participación, como los Consejos de Desarrollo municipal o Departamental o espacios similares. Ello permite una relación más estable y hacer alianzas para proyectos estratégicos. Los casos de articulaciones en el municipio de León o Estelí en Nicaragua son un ejemplo de ello. Pero también la alianza del gobierno local de Tecoluca con la Fundación CORDES para la construcción del "Polígono Solidaridad" donde se han creado empresas productivas y de servicios a la producción, habiendo contribuido el gobierno local con el terreno. Otra alianza es con la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social, CIDEP, para la construcción del Instituto Tecnológico, donde al igual que en el caso anterior, la municipalidad puso el terreno.

Un tercer modelo observado es el derivado de experiencias de socios en actividades estratégicas sin que necesariamente se mantengan relaciones en espacios institucionales, como la planificación de largo plazo y la participación ciudadana, como ocurre con el gobierno municipal de Tecoluca y la FUNDE en El Salvador u otros casos en el resto de los países.

Un cuarto modelo es el derivado de las relaciones de apoyo técnico y profesional que ofrecen las ONGs, universidades y centros académicos. En este caso, se suele producir la venta de servicios de investigación, asesoría, facilitación o capacitación, algunas veces con apoyo de la cooperación descentralizada.

Un quinto modelo de articulación tiene que ver con acciones de incidencia política de mediano y largo plazo con otros actores, como es el caso indicado de CONFEDELCA e IDELCA.

Estos modelos muestran en algún caso tendencias tradicionales, pero también rasgos emergentes de nuevas formas de articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil y los roles que juega la cooperación descentralizada en esas relaciones.

Es importante señalar que algunos de estos modelos de relación tienden a superar viejas tendencias clientelares que aún son comunes en muchos municipios del país y que no permiten el desarrollo de una sociedad civil vigorosa, ni propician el desarrollo local y hacen más lento y sinuoso el proceso de consolidación democrática de la región.

## 4. Conclusiones

A) Los municipios centroamericanos, aunque de manera desigual, han venido ganando presencia nacional y han ampliado sus relaciones internacionales con gobiernos locales, ONGs y aún organizaciones ciudadanas del exterior. Esta nueva realidad ha supuesto la intensificación de relaciones a nivel local, nacional e internacional. Acorde con la importancia creciente de los municipios en el escenario nacional e internacional, se han venido produciendo acercamientos a instituciones y organizaciones que en algunos casos han logrado articularse alrededor de la problemática local, como las universidades, ONGs de investigación, incidencia y desarrollo. Sin embargo, no en todos los municipios centroamericanos se suelen desarrollar esta densidad de relaciones y articulaciones. Es posible observar cómo aquellos municipios con mayor desarrollo en cooperación descentralizada son a la vez aquellos donde se da mayor articulación y participación ciudadana. Sin embargo, salvo en Nicaragua donde el número de municipios con relaciones de hermanamientos es más amplio, en el resto de la región los municipios involucrados en relaciones de cooperación descentralizada internacional son aún pocos.

B) En los municipios donde existen relaciones de cooperación descentralizada hay una diversidad de actores y modalidades de relación con los gobiernos locales, incluyendo organismos no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, universidades, centros de investigación y otros. Las modalidades incluyen articulaciones bilaterales con diversos actores y relación multiactores, incluyendo articulación en redes. Las relaciones con la empresa privada suelen ser casi inexistentes, pues la participación del sector empresarial tiende más bien a ser aún muy limitado. Algunas políticas de cooperación como la coordinada por el Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua pretenden, precisamente, fortalecer y articular actores claves del territorio, incluyendo el sector privado local. Otros actores han venido abriendo espacios a su participación local como las mujeres, los niños y jóvenes, grupos étnicos. Cabe indicar que no en todos los casos en que ONGs nacionales o internacionales intermedian relaciones de cooperación descentralizada sustituyen las relaciones directas

de los gobiernos locales, observándose casos de hermanamientos en que se pueden dar simultáneamente ambos tipos de relaciones.

C) La relación más frecuente de los gobiernos locales en Centroamérica, suele ser con ONGs tanto nacionales como internacionales, que –como ya quedó señalado anteriormente- vistas desde su vinculación a la cooperación descentralizada, se pueden agrupar en tres tipos: organizaciones donantes o canalizadoras de fondos (suelen ser organizaciones del Norte), organizaciones de base territorial y comunitaria normalmente receptoras de fondos (asociaciones vecinales, comarcales o sectoriales) y organizaciones de apoyo (entidades de prestación de servicios sociales, de promoción y desarrollo, de defensa de derechos humanos y centros académicos).

D) Los gobiernos locales centroamericanos no suelen tener mecanismos específicos de relación con sus sociedades civiles locales vinculadas a actividades de cooperación internacional. Suelen utilizar los mismos mecanismos de participación diseñadas de manera general para regular la relación con los ciudadanos de la localidad.

En algunos casos, el mecanismo más utilizado es la participación en los consejos de desarrollo local o similares; pero en los municipios con más experiencia en el campo internacional y más desarrollo de relaciones suelen tener oficinas de relaciones internacionales vinculadas a oficinas de promoción de la participación ciudadana, como es el caso de Estelí o León en Nicaragua o Santa Tecla, en El Salvador. En otros casos, el mecanismo suele ser involucrar a las ONGs en la elaboración y seguimiento de los planes estratégicos del municipio. Los casos en que se logra que las ONGs armonicen sus planes con los planes de los gobiernos locales son pocos y suelen coincidir con su participación en mecanismos de articulación con el gobierno local más estables y permanentes como los consejos de desarrollo locales o similares.

E) La experiencia centroamericana permite observar cinco modelos de articulación de los gobiernos locales con la sociedad civil vinculada a cooperación descentralizada.

Un primer modelo de relación de los gobiernos locales con las ONGs nacionales e internacionales vinculadas a cooperación descentralizada, identificado en Centro América, es el derivado del rol de las ONGs como donantes o canalizadoras de recursos. En este caso, se observan dos posibles situaciones: una donde la relación de intermediación tiende a sustituir la relación directa entre los gobiernos locales del Norte y del Sur y suele asumir la forma tradicional donante-receptor; y otra donde dicha relación de intermediación puede coexistir con la relación directa de las administraciones locales, como en el caso de los hermanamientos.

Otro modelo observado es la articulación establecida entre el gobierno local centroamericano y ONGs nacionales e internacionales en espacios institucionales de participación, como los Consejos de Desarrollo municipal o Departamental o espacios similares. Ello permite una relación más estable y hacer alianza para proyectos estratégicos.

Un tercer modelo observado es el derivado de experiencias de socios en actividades estratégicas sin que necesariamente se mantengan relaciones en espacios institucionales, como la planificación de largo plazo y la participación ciudadana.

Un cuarto modelo está relacionado con el apoyo técnico y profesional que ofrecen las ONGs, universidades y centros académicos, bajo diversas formas como venta de servicios de investigación, asesoría, facilitación o capacitación, algunas veces con apoyo de la cooperación descentralizada.



Un quinto modelo de articulación tiene que ver con estrategias y acciones de incidencia política de mediano y largo plazo con otros actores, como es el caso indicado de CONFEDELCA e IDELCA.

Es importante señalar que algunos de esos modelos de relación tienden a superar viejas tendencias clientelares que aún son comunes en muchos municipios del país y que no permiten el desarrollo de una sociedad civil vigorosa, ni propician el desarrollo local y hacen más lento y sinuoso el proceso de consolidación democrática de la región.

F) La articulación con otros actores del territorio, como el gobierno central y sus delegaciones no suelen ser muy fluidas y varían según gobiernos centrales y locales de turno y el signo político de las administraciones. En términos generales los gobiernos centrales no suelen restringir las relaciones de cooperación descentralizada, pero tampoco promoverlas y apoyarlas. Sólo muy recientemente en Nicaragua las relaciones del gobierno central con ONGs autónomas e independientes del gobierno han tendido a ser muy tensas, observándose por tanto afectaciones en la articulación de algunas ONGs no afines al gobierno con algunas administraciones locales del partido de gobierno.

G) En el caso centroamericano se ha observado que algunos mecanismos facilitan que los gobiernos locales ejerzan un rol dinamizador de la sociedad civil de sus territorios para implicarla en las políticas de cooperación internacional que llevan a cabo. Sobresale entre ellos la creación de espacios y mecanismos de información y formación o capacitación sistemática sobre las relaciones internacionales del municipio y el rol que pueden jugar los actores locales. El desarrollo de campañas de sensibilización y conocimiento mutuo ha demostrado ser un mecanismo eficaz para promover el involucramiento de más actores locales en las relaciones de cooperación. En Centro América, los ejemplos más conocidos de sensibilización lo han hecho tradicionalmente los hermanamientos de ciudades que involucran además de las relaciones oficiales, relaciones de las sociedades civiles respectivas. Algunos de los programas de cooperación incluyen componentes de sensibilización, como lo fue el programa de apoyo de las ciudades europeas hermanadas con Estelí (Delft, Holanda; Bielefeld, Alemania; Evry, Francia; Sant Feliu de Llobregat, España; y Sheffield, Inglaterra) para la reconstrucción de esta ciudad luego del paso del Huracán Mitch y el apoyo a la elaboración de su Plan Estratégico de desarrollo. Este programa contempló expresamente un componente de sensibilización que incluyó seminarios en las cinco ciudades del Norte, exposición de fotografías, charlas, videos y visitas de representantes de las ciudades en cada seminario. Igualmente se elaboró material educativo que se hizo circular en las escuelas de dichas ciudades hermanadas con escuelas del municipio de Estelí. Otros ejemplos son la inclusión sistemática en los planes de trabajo de una línea de sensibilización, como la Diputación de Barcelona (López Selga 2008), o el Ayuntamiento de Barcelona (Ayuntamiento de Barcelona (2009). Pero igualmente podría decirse que la sensibilización y comunicación es una de las funciones que juegan también los cursos de capacitación y formación en cooperación descentralizada organizados por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-América Latina.

No obstante, el mecanismo más importante de sensibilización observado en Centro América ha sido la participación directa de actores de sociedad civil a través de establecimiento de relaciones de hermanamientos con homólogos sobre la base de la multidireccionalidad y el interés mutuo de las relaciones de hermanamientos institucionales.

Alburquerque, Francisco (s/f). "Desarrollo, economía local y cooperación descentralizada para el desarrollo". Disponible en: http://biblioteca.egoa.efaber.net/registro/ebook/11209/desarrollar_lo_local_para_una_globalización_alternativa.pdf.

ALOP (2007). "La Declaración de París, Efectividad de la ayuda y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el proceso." Documento base. Managua.

Amartya Sen, "Development as capacidad Expansion", en Keith Griffin y John Knight, eds., Human Development and the International Development Strategy for the 1990s. Londres, MacMIkllan, 1990.

Ayuntamiento de Barcelona (2009): Barcelona: Ciudad solidaria, un compromiso con el mundo. Plan de trabajo 2009. Disponible en: http://www.bcn.es/cooperacio/cas/pla_director/pla-treball-09.pdf)

Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre gobiernos locales euromeditarráneos. Documento de Base.
Disponible en:
http://www.euromediterrania 2005.org/documents/documento base_es.pdf

Bodemer, Klaus (2006): "La Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina frente a los desafíos del siglo XXI". Documento base I Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL. Montevideo, Uruguay.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información". Madrid: Ed. Taurus.

Carpi, José A. Tomas y otros (1997). La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales. AECI. Madrid, España.

Comisión Europea. Dirección General de Educación y Cultura (2003). El Magazine de Educación y Cultura en Europa. No. 20. Bruselas, Bélgica.

Conferencia sobre "Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas". Valparaíso, Chile, 22, 23, 24 de marzo 2004.
Disponible en:
http://www.conferenciaurbal.cl/pdf/Resumen%talleres_Final.pdf.

Coronel, Álvaro (2005). "Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada desde Sudamérica". En Anuario de la Cooperación Descentralizada UE – AL. Montevideo, Uruguay.

Del Bruto, Bibiana (s/f) "Una crítica de la cooperación"
Disponible en:. http:www.funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/participantes/docuparti/una_crítica-de la cooperacion.rtf.

Encuentro Internacional. Marco Multilateral y cooperación descentralizada para las Metas del Milenio. PNUD.
Disponible en:
htpp://www.onu.org.cu/pdhl/art/conclusiones.html.

Enríquez Villacorta, Alberto (2003). "CONFEDELCA, abriendo un espacio centroamericano para la Descentralización y el Desarrollo Local". Alternativas para el Desarrollo No. 85. FUNDE. San Salvador, El Salvador.

Enríquez Villacorta, Alberto (2008). "Participación Ciudadana en la transformación del marco legal municipal en El Salvador: lectura y lecciones de una experiencia de incidencia política". Ponencia presentada en la Conferencia Global sobre cómo podemos construir voluntad política para una gobernabilidad participativa" organizada por CIVICUS. Glasgow, Escocia. Junio.

Euskal Fondoa. Hermanamientos: instrumento para la cooperación
Disponible en:
www.cooperaciondescentralizada/euskalfondoa.htm

Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU).

Fernández de Losada Passols, Agustí (2004): "Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión europea y América Latina. Una perspectiva europea". En: Tejiendo lazos entre territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina. Diputación de Barcelona-Municipalidad de Valparaíso-URBAL. Valparaíso, Chile.

Freres, Christian (s/f) "El apoyo de la cooperación europea a la descentralización y el desarrollo local en América Latina. Algunas reflexiones".
Disponible en.
http://www.cebem.org/libro_descentralización/2010_christian_freres.pdf.

García Aldaz, Jesús (s/f). "La Cooperación no reembolsable."
Disponible en:
www.revistasice.com/Estudios/Documen/ice/778/ice7780302.pdf

Godínez Zúñiga, Víctor M. (2004). "Economía Política de la Cooperación Descentralizada: algunas consideraciones desde América Latina". En Víctor Manuel Godínez y María del Huerto Romero (eds.) Tejiendo lazos entre los Territorios. La Cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina. Diputación de Barcelona-Municipalidad de Valparaíso-URBAL. Valparaíso, Chile.

Godínez, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (eds.) (2004): Tejiendo lazos entre los Territorios. La Cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina. Diputación de Barcelona-Municipalidad de Valparaíso-URBAL. Valparaíso, Chile.

González Badía Fraga, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana (2003). La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados. Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Granada, España.

González Parada, José Ramón (1998). La cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-Universidad Complutense de Madrid.

Grupo Asesor sobre Sociedad Civil y eficacia de la ayuda (2007). Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda. Documento conceptual. Versión final 17 de septiembre de 2007.
Disponible en.
http://web.acdi-cida.gc.ca/cs

Gutiérrez Camps, Arnau (2006). "Una aproximación a las relaciones de Cooperación Descentralizada entre la UE y América Latina". En Anuario de la Cooperación Descentralizada UE - AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo, Uruguay.

Guía de la cooperación descentralizada. Red Euro Sur.
Disponible en:
http://www.eurosur.org/OLIVEIROS/html

Hacia una definición de la cooperación descentralizada. Red Euro Sur.
Disponible en:
http://www.eurosur.org/OLIVEIROS/cap.1.html

La cooperación descentralizada en el marco europeo. Red Euro Sur.
Disponible en:
http://www-eurosur.org/OLIVEIROS/cap.5.html

La cooperación descentralizada desde el municipio. Red Euro Sur.
Disponible en:
http://www.eurosur.org/OLIVEIROS/cap.3.html.

López-Calva, Luis y Vélez Grajales, Roberto (2003). "El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México". Estudios sobre Desarrollo Humano, No. 2003-1. PNUD. México.

López Selga, Sara (2008). La Diputació de Barcelona. Avanzar hacia un nuevo modelo de cooperación municipalista.
Disponible en:
http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/1er_EncuentroCooperacion-Desentralizada/Presentaci%C3%B3n%20DB_EncuentroCD_CO.pdf

Malé, Jean Pierre (2005) "Especificidades de la Cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos". Barcelona, España.

Massiah, Gustave (2005) "El enfoque francés de la Cooperación Descentralizada". Anuario de la Cooperación Descentralizada 2005. En Anuario de la Cooperación Descentralizada UE – AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. Montevideo, Uruguay.

OECD. Aid extended by Local and State Governments, 2005. Pre-Printing of the DAC journal, 2005, Volume 6, Nº.4.



Ortega Hegg, Manuel (2007). Estado de las relaciones sociedad civil-Estado en el actual contexto; Managua, Nicaragua.

Ortega Hegg, Manuel (2007). Siete tesis sobre la participación ciudadana en Centroamérica. San Salvador.

Ortega Hegg, Manuel (2006). Capacidad y déficit institucionales que afectan la cooperacion descentralizada. Managua, Nicaragua.

Ortega Hegg, Manuel y Castro Merlo, Mario (1998). Estudio de la situación actual de la cooperación descentralizada en Nicaragua. Cuadernos CASC.

Ortega Hegg, Manuel y Maihold, Gunther (1992). La cooperación intercomunal e intermunicipal y los hermanamientos de ciudades en Nicaragua 1980-1990, F.Ebert, Managua.

Prats, Joan (2000). "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano". Ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas: "Municipio y globalización", Granada-Baenza.

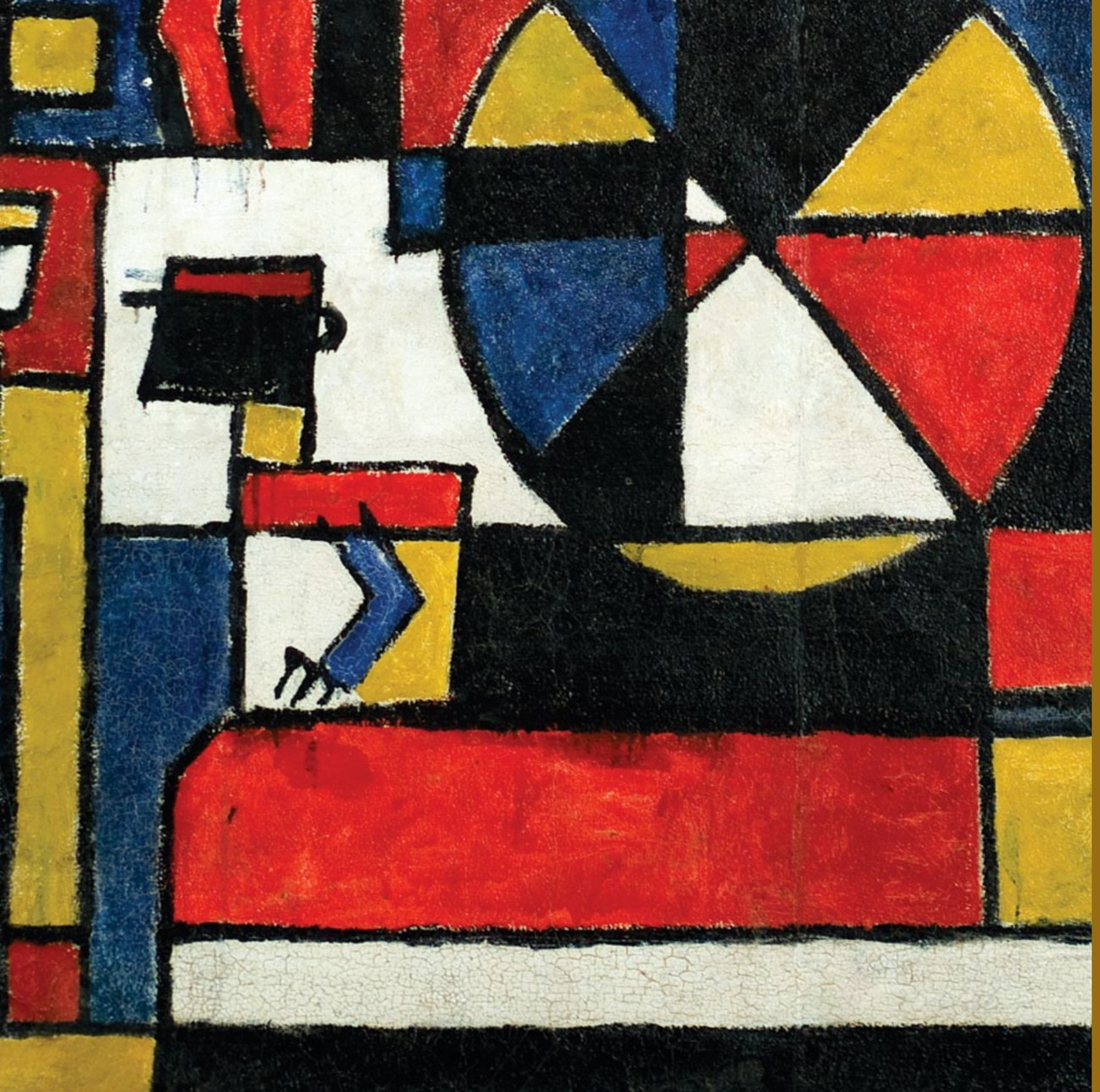
Prats, Joan. La cooperación descentralizada a la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional local.
Disponible en:
htpp://www.conferenciaurbal.cl/pdf/Prats.pdf

Programa Estado de la Región (2008). Estado de la Región en desarrollo humano sostenible. Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica. San José, Costa Rica.
Roccuzzo, Fabio (2003) I Encuentro Internacional de la democracia. Red de Ciudades para la cooperación descentralizada. Foro Social Mundial. Cartagena, Colombia.

Saldomando, Angel. ¿Qué papel para la cooperación descentralizada?
Disponible en:
http://www.iigov.org/dhial/?P=43_06

Un-Habitat. Partnership for local capacity development. Building of the experiences of city-to-city cooperation. Nairobi,2003.

Un-Habitat-Ayuntamiento de Sevilla (2006). Local Governments and international development co-operation; an European survey on strategies and planes, Sevilla.



# Procesos de integración regional e internacionalización de los gobiernos locales

## Introducción

*En el contexto actual, los procesos de integración regional adquieren cada vez mayor importancia para hacer frente a los desafíos e impactos que supone el proceso de globalización actual. Dichos procesos tienen repercusiones en la vida local y por ello, cada vez más los gobiernos locales deben poder hacer oír su voz en las políticas de integración. En concreto, la cooperación descentralizada aparece como un marco privilegiado tanto para el intercambio de experiencias de aprendizaje y de información entre los gobiernos locales de Europa y AL como para exigir la presencia de las administraciones locales y regionales en los espacios de toma de decisión supranacional.*

*A continuación, encuentran dos artículos sobre la experiencia de los Foros de Gobiernos Locales de carácter internacional que han ido apareciendo en los últimos años y que pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una gobernabilidad multinivel. En el artículo de Juana López, Directora de Relaciones Internacionales y Cooperación de la FEMP, se hace un balance de las experiencias de Foros de Gobiernos Locales en el ámbito internacional. El documento pone una atención especial al Foro de Autoridades Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe que tuvo su primera edición en París en noviembre de 2007 con una participación activa del Observatorio y que celebrará su II edición el año que viene en España.*

*Por su parte, Juan Ignacio Siles del Valle, Director de la División de la Conferencia Iberoamericana (SEGIB), nos muestra la experiencia y los retos que debe afrontar dicho Foro, cuya IV edición se celebra este año en Lisboa.*

*Con el objetivo de ilustrar una experiencia europea de integración regional presentamos el artículo escrito por Javier Sánchez, director del Centro Europeo de las Regiones-Instituto Europeo de Administración Pública y Gracia Vara Arribas sobre los diálogos estructurados de la Comisión Europea. Este artículo investiga la evolución de una forma específica de participación de las asociaciones territoriales europeas en el proceso de formación de políticas de la UE. Se trata de un instrumento de consulta de la Comisión Europea hacia las redes regionales y municipales en una fase temprana de la toma de decisiones comunitaria.*

*Por otro lado, cada vez es más habitual que los gobiernos locales realicen acción exterior y/o dispongan de estructura y de recursos destinados a la política de relaciones internacionales. Una de las consecuencias de la entrada en el ámbito internacional por parte de gobiernos locales es la presencia de nuevas lógicas de gestión del espacio transfronterizo. El siguiente documento escrito por Rokael Cardona muestra la experiencia de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, una entidad de integración regional desde lo local a partir de un modelo descentralizado y cómo la cooperación descentralizada ha contribuido a su constitución.*

# *Los Foros de Gobiernos Locales en el ámbito internacional: el Foro de Gobiernos Locales Unión Europea, América Latina y Caribe*

Juana López Pagán*

PALABRAS CLAVE

*Cooperación descentralizada | redes | América Latina | desarrollo local | integración regional | empresarialidad política |*

* | *Directora de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias*

## 1. Introducción

Para realizar una adecuada aproximación y valoración de los Foros de Gobiernos Locales de carácter internacional existentes hasta el momento, es imprescindible señalar brevemente el papel que cumplen los gobiernos locales en las relaciones intergubernamentales en el ámbito internacional, para poder establecer un punto de partida que comprenda cómo actualmente las instituciones y los distintos niveles de gobierno deben relacionarse y hacer frente a los retos comunes.

El reconocimiento de los gobiernos locales como entes legítimos, dotados de representatividad democrática y con capacidad para articular la vida ciudadana, hace que éstos se conviertan en actores que no sólo se relacionan entre gobiernos dentro de su esfera natural de actuación, la interna, sino que del mismo modo establecen relaciones con sus homólogos bien de forma bilateral o multilateral en organismos internacionales, en redes de ciudades o en foros internacionales de gobiernos locales de carácter regional, tales como el Foro Iberoamericano o el Foro Unión Europea, América Latina y Caribe.

Hoy en día, en el ámbito internacional, desde espacios lejanos geográficamente pero cercanos en lo institucional, se requiere la presencia de los gobiernos locales; y esto es así, porque la realidad de los gobiernos locales en un mundo globalizado como el actual, exige de una actividad de relacionamiento. Por esta razón resulta imprescindible delimitar cuál es el papel que juegan los gobiernos locales en los distintos ámbitos de actuación que actualmente sobrepasan los intereses puramente nacionales, y todo ello sin perder de vista que las políticas que se deciden en instancias de carácter supranacional, deberán contar con la inestimable cooperación de los niveles locales de gobierno para su efectiva puesta en marcha.

La interdependencia se ha convertido en un elemento de primer orden, muchas de las cuestiones que tradicionalmente han sido consideradas exclusivamente de ámbito internacional, tales como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el cambio climático o el entendimiento entre diversas culturas han adquirido una dimensión local, del mismo modo, que muchas cuestiones que a primera vista sólo inciden localmente se han convertido en prioridades para los gobiernos nacionales.

En este sentido contar con la posición, opinión y valoración de los gobiernos locales en un ámbito internacional de discusión política, puede llegar a ser una garantía de éxito de la aplicación de cada estrategia política dada, así como ayudar a la creación de espacios de diálogo entre lo local y lo nacional, teniendo en cuenta que hoy los gobiernos locales intervienen en casi todos los temas de la agenda internacional.

Este artículo centrará su análisis en la relación bi-regional entre la Unión Europea y América Latina y Caribe, las Cumbres de Jefes de Estado que se llevan celebrando desde el año 1999, y como en ese contexto nace el Foro Unión Europea, América Latina y Caribe. No obstante, y siendo este un espacio de diálogo de muy reciente creación, su primer encuentro fue en Paris en noviembre del año 2007, se ha considerado adecuado, delimitar en estas páginas el contexto y la génesis de los dos foros de gobiernos locales existentes: el foro iberoamericano y eurolatinoamericano, por su coincidencia en objetivos y fines.

## 2. Los foros de gobiernos locales como principal instrumento de relacionamiento intergubernamental en el ámbito internacional

Los Foros de Gobiernos Locales fueron creados como lugares de encuentro y de cooperación entre entidades locales de ambas regiones, generalmente agrupadas en asociaciones o federaciones nacionales de gobiernos locales, de los países que integran la comunidad iberoamericana y la comunidad europea y latinoamericana de naciones.

Son espacios de encuentro recién instaurados pero que cuentan con el compromiso de los gobiernos locales de ambas regiones, y cuya finalidad principal es incidir en los debates de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, a fin de que sus conclusiones puedan ser dadas a conocer y tomadas en cuenta por los mandatarios iberoamericanos y europeos y latinoamericanos respectivamente.

Sus objetivos fundamentales son:

- *Establecer un ámbito de diálogo y de cooperación entre los gobiernos locales para promover y fortalecer las relaciones entre los ciudadanos.*
- *Promover la solidaridad, la colaboración, la cooperación para el desarrollo y el comercio en el ámbito iberoamericano y entre las ciudades europeas y latinoamericanas*
- *Promover acciones conjuntas en ámbitos económicos, sociales y culturales para fomentar un desarrollo sostenido y equilibrado de los gobiernos locales*
- *Aportar a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno la visión de las políticas públicas locales en la discusión de las cuestiones que sucesivamente se debatan en dichas Cumbres.*

En los Foros participan los máximos representantes de los gobiernos locales de cada región con el objetivo de profundizar desde una perspectiva local en el análisis de las problemáticas que los Jefes de Estado y de Gobierno ponen sobre la mesa anual o bienalmente, así como aportar las potencialidades y formas de tratamiento para orientar el abordaje y su aprovechamiento en función de las demandas del desarrollo.

La vida de ambos foros aunque casi paralela en el tiempo e idéntica en objetivos ha tenido un desarrollo desigual, el Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales es un foro reconocido y consolidado tanto por los gobiernos nacionales de las últimas tres Cumbres como por el resto de países que integran la Comunidad Iberoamericana, así la SEGIB organización encargada de las Cumbres Iberoamericanas, ha incluido al mismo en la Agenda de la Cumbre y participa activamente en el Foro Iberoamericano reconociendo su relevancia y la importante labor y visión desarrollada por los gobiernos locales, considerándolas y teniéndolas en cuenta en las Declaraciones finales de las Cumbres.

Tres han sido hasta el momento los Foros Iberoamericanos de Gobiernos Locales celebrados, en Montevideo (Uruguay, 2006), en Valparaíso (Chile, 2007). En San Salvador (El Salvador), la celebración del próximo Foro será en Lisboa en otoño del presente año, coincidiendo con la sede de la Cumbre Iberoamericana[1]

En cuanto al Primer Foro de Autoridades Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrado en París en noviembre de 2007 cabe destacar que aunque su organización se fraguó a iniciativa de los gobiernos centrales de Francia, España, Italia y Portugal, el Foro fue concebido como el primer espacio formal de lobby político entre los Gobiernos Locales de ambos continentes para incidir en la agenda bi-regional de los Estados, siendo liderada su organización por las asociaciones de gobiernos locales tanto de ámbito nacional (Comité Italiano de Ciudades Unidas, la Asociación Nacional de Comuna Italianas, y la Federación Española de Municipios y Provincias) como supranacional (Consejo de Municipalidades y Regiones de Europa, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos), así como por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (Dirección de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona) recogiéndose en la declaración final del Foro la intención y compromiso de los actores en su formalización bienalmente en preparación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de ambos continentes.

La labor de los gobiernos locales españoles en la región latinoamericana ha sido y es muy intensa en aras a favorecer un desarrollo y un reforzamiento institucional de los gobiernos locales de la región, esta labor, así mismo se ha visto favorecida por los estrechos lazos culturales que nos unen; y, de la creación e impulso, de manera gradual, de políticas en el campo de la formación y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

## 3. La asociación estratégica interregional américa latina, el caribe y la unión europea

Antes de abordar la oportunidad de que exista un Foro de Gobiernos Locales UE-ALC, es importante contextualizar la constitución del mismo atendiendo a la enorme relevancia, que para ambas regiones, tiene la celebración cada dos años de la Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea, que reúne a los mandatarios de ambas regiones y que ha institucionalizado un diálogo al más alto nivel, estableciendo un conjunto de principios y objetivos compartidos sobre la base de un proyecto común: la Asociación Estratégica Interregional.

La trascendencia de estas Cumbres se debe fundamentalmente a cuatro factores:

- Las relaciones entre los dos continentes han mejorado sustancialmente en los últimos 30 años. Las dos regiones comparten valores comunes como los derechos humanos, los principios democráticos y el multilateralismo.
- La asociación estratégica entre los dos continentes refleja la creciente importancia y el potencial en aumento de la región de América Latina y del Caribe así como la voluntad de ambas regiones de fortalecer y profundizar sus relaciones en el futuro.
- La Unión Europea ampliada es un importante socio económico y político para América Latina y el Caribe, pues encabeza la ayuda al desarrollo y la inversión extranjera y es el principal socio comercial de algunos países de América Latina.
- Las relaciones entre ambos bloques se han desarrollado en un plano birregional (UE-América Latina/Caribe) en el que se han celebrado debates especializados entre la UE y subregiones específicas (MERCOSUR, Comunidad Andina, América Central, CARIFORUM) y entre la UE y países concretos (México y Chile).

Cabe destacar la oportunidad que para España supone instar un relanzamiento de estas relaciones con motivo de la Presiden-

[1]| *Ver en el presente Anuario y en esta misma sección el artículo "El Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales" escrito por Juan Ignacio Siles del Valle, Director de la División de la Conferencia Iberoamericana SEGIB*

cia Española de la UE en el primer semestre de 2010 en cuyo seno habrá de celebrarse la VI Cumbre UE-ALC[2].

## 4. El foro de gobiernos locales Unión Europea-America Latina y Caribe.

La iniciativa de crear un Foro de Gobiernos Locales Unión Europea-América Latina Caribe que pudiese enmarcarse en la Agenda de las Cumbres de Jefes de Estado, surgió a raíz del apoyo que por parte de cuatro gobiernos nacionales europeos, en concreto, Francia, España, Italia y Portugal se prestó para la celebración de un foro de gobiernos locales de ambas regiones en materia de cooperación descentralizada y cohesión social en Paris los días 28 y 29 de noviembre de 2007.

A partir de ese momento, los cuatro gobiernos nacionales, las asociaciones nacionales de gobiernos locales de referencia de esos cuatro países, las asociaciones de gobiernos locales de carácter supranacional, la Comisión Europea y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, asumieron el reto de que ese encuentro bi-regional se convirtiese en el I Foro de Gobiernos Locales UE-ALC y que sus resultados pudiesen ser presentados en la Cumbre de Jefes de Estado UE-ALC de Lima de mayo de 2008.

La organización del foro fue asumida por todos los actores que participaron en su celebración, sin embargo son muchas las cuestiones que deben ser revisadas y consensuadas para la celebración del segundo foro, cuestiones que van desde una participación más plural de los representantes electos de ambas regiones, hasta la asunción del liderazgo de la organización por la asociación de municipios correspondiente así como de la ciudad sede, pasando por una mayor implicación de la propia Unión Europea a través del reconocimiento de que este foro sea un marco de diálogo político cualificado a tener en cuenta en las Cumbres.

Es labor de los gobiernos locales y de las redes en las que se asocian éstos clarificar cuestiones sobre cuál debe ser el Estatuto para la participación en el Foro; trabajar sobre la misma agenda temática de las Cumbres; delimitar una agenda propia de los gobiernos locales eurolatinoamericanos; instar un marco de diálogo político entre gobiernos nacionales, todo ello sin perder de vista que este foro es un marco de cooperación bilateral entre los propios gobiernos locales que participan en el mismo.

Hoy, el desafío de consolidación de este Foro está en manos de los gobiernos locales españoles, por varias razones, en primer lugar porque la Declaración del I Foro se decidió que sería en España donde se celebraría el II Foro de Gobiernos Locales UE-ALC, coincidiendo por tanto por primera vez con el lugar de celebración de la Cumbre, en segundo lugar porque su celebración se encuentra incluida oficialmente en la Agenda de la Cumbre por lo que una delegación de representantes locales podrá asistir a la Cumbre a presentar los resultados del Foro, en tercer lugar, por los estrechos lazos culturales y la enorme cooperación existente entre los gobiernos locales españoles y latinoamericanos, y en cuarto lugar, porque la celebración de la Cumbre y por tanto del Foro en coincidencia con la Presidencia Española de la UE.

Son muchas las circunstancias favorables que se prevén el próximo año y que pueden coadyuvar a dar un paso importante a la consolidación del Foro, y para ello el papel articulador de la FEMP en la celebración del mismo, con el apoyo del Gobierno de España, y en concreto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, deviene esencial, así como la implicación de las asociaciones que participaron en la organización del I Foro, y actores esenciales en su desarrollo como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

La consolidación del mismo, la delimitación de sus objetivos, la legitimación para ser interlocutores y su capacidad de incidencia deberán ser debatidos y aprobados el próximo año, coincidiendo con su celebración, pues del resultado de las mismas dependerá su futuro y su continuidad en el tiempo.

## 5. Conclusiones: balance de la situación actual y retos de futuro

Nos encontramos frente a una oportunidad histórica para reforzar el vínculo trasatlántico con todas las Américas, pero con especial énfasis con América Latina, un vínculo que puede ser reforzado desde lo nacional, desde lo europeo y desde lo local.

España se encuentra en una posición privilegiada para abordar esta oportunidad por diversas razones; en primer lugar porque en los últimos años generó una imagen de retorno a América tanto como consecuencia de su entrada en la UE como por su impulso en la cooperación Europa-América Latina como por los esfuerzos propios realizados en las anuales Cumbres Iberoamericanas además de sus ayudas financieras bilaterales, en segundo lugar, porque en los últimos años la región latinoamericana ha ido mejorando su institucionalidad democrática además de crecer económicamente de manera más sostenible, en tercer lugar porque lo que está en juego es un proyecto político que podría servir de ejemplo de apertura política, desarrollo y cohesión social al resto del mundo, y en cuarto lugar porque ha establecido como una de sus prioridades estratégicas en el marco de la Presidencia española de la UE en 2010 relanzar y consolidar la región eurolatinoamericana.

Esta oportunidad, es una oportunidad para ambas regiones, una oportunidad que debe tener en cuenta que la construcción conjunta de una agenda política debe contar también con la visión y el esfuerzo de lo local, ya que la política exterior entendida como la acción institucional del gobierno de un estado nacional reconocido como tal ya sea con otros estados nacionales o con los organismos internacionales, se ha visto superada por las relaciones internacionales que sobrepasan al estado nacional. Si se desean enfrentar los grandes desafíos mundiales que hoy superan las escalas tradicionales para la toma de decisiones, la articulación multinivel se vuelve indispensable, y por ello la celebración de estos foros de gobiernos locales en el marco de las Cumbres implica una articulación de políticas públicas desde los distintos niveles de gobierno dando como resultado una visión mayor, mejor y sobre todo más global de las mimas.

Sin embargo y para finalizar se dejan apuntadas algunas cuestiones en las que se debe seguir avanzando, en primer lugar se ha de tener en cuenta que en el marco eurolati-

[2]| *Así una de las principales prioridades en la agenda de la Presidencia española será el desarrollo de la Unión como actor global en el seno de una sociedad internacional más compleja donde la capacidad de la Unión de hablar con una sola voz debe ser determinante para la consolidación de asociaciones estratégicas con las regiones y actores que presentan un interés clave para Europa, en este sentido la Presidencia española será una Presidencia de marcado carácter euro-americano, con la intención de establecer una agenda transatlántica del s. XXI, una fase ulterior de la vigente Nueva Agenda Transatlántica -adoptada durante la Presidencia española de 1995 y en este contexto adquiere una especial relevancia las relaciones con América Latina y el Caribe: España servirá, más que nunca, de puente entre Europa y América Latina. Durante la Presidencia española se celebrará la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe –una las citas clave de la Presidencia española": Líneas estratégicas de la Presidencia Española de la UE primer semestre 2010*

noamericano no existe una secretaria permanente para las Cumbres, a modo de la SEGIB para el caso iberoamericano, esta circunstancia hace depender de la voluntad de cada Estado que ostente la Presidencia de contemplar este Foro en su agenda global, sin duda establecer precedentes al respecto y demostrar lo valioso de su celebración ayudará a que este foro pueda consolidarse en el tiempo, también resulta de especial importancia que en el marco de la Cumbre se cree un espacio de diálogo entre lo local y lo nacional estableciendo los mecanismos y procedimientos adecuados para que se recoja en las Declaración los posicionamiento de los Gobiernos Locales garantizando así mismo su presencia.

La apuesta del Gobierno de España en este sentido es clara, muestra de ello es su inclusión en la Agenda y la firma de un Plan de acción conjunto entre la FEMP y la Secretaria de Estado de la Unión Europea entre en el que otras cosas contempla la organización de este Foro.

El reto en cambio desde lo local, es el empoderamiento por parte de los gobiernos locales y sus asociaciones de municipios para realizar el mejor trabajo en red con todos los actores imprescindibles para la organización del foro, dando el salto cualitativo de celebrar un foro de Gobiernos Locales organizado por y para los gobiernos locales.

# *El Foro Iberoamericana de Gobiernos Locales*

Juan Ignacio Siles del Valle *

* | *Director de la División de la Conferencia Iberoamericana, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).*

## 1. Antecedentes

El Foro Iberoamericano de los Gobiernos Locales nació como una iniciativa paralela al sistema de la Conferencia Iberoamericana y no como una propuesta surgida de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. En efecto, son los municipios los que, tratando de dar respuesta a sus propias necesidades, deciden organizarse y proponerse como un espacio alternativo que proyecte la integración iberoamericana desde la cooperación y el desarrollo de políticas públicas en el ámbito estrictamente local. El universo iberoamericano, restringido a 22 Estados, se amplía de forma considerable a cientos de municipios o de regiones intermedias. La Iberoamérica de los compromisos nacionales de los gobiernos centrales se extiende y se concreta así en el nivel de los ciudadanos.

Aunque ya se habían realizado anteriormente encuentros locales en el ámbito latinoamericano, con el añadido de la participación española, en Arequipa, Perú (2003), y en San Salvador (2005), no fue sino hasta el año 2006,[1] cuando, por iniciativa de la Intendencia de Montevideo, asociada a la Diputación de Barcelona, y a la Alcaldía de Santa Tecla de El Salvador, hermanadas las tres por estrechos lazos de cooperación, que se tomó la determinación de convocar, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se llevaría a cabo ese año en el Uruguay, a un Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

La recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no participó inicialmente en la organización de este Foro, pues no contaba con un mandato específico para ello ni existía un acuerdo sobre las funciones que tendría en este evento. A pesar de ello, el Secretario General Enrique Iglesias, consciente de la importancia del encuentro y de su proyección en la Conferencia, estuvo presente en el I Foro, con el fin de estudiar la posible vinculación del nuevo organismo con estos encuentros.

En 2007, la Secretaría Pro Témpore de Chile optó por incluir, a pedido del Municipio de Valparaíso, el Foro de Gobiernos Locales entre los encuentros que formarían parte ese año, de la Conferencia Iberoamericana y, en vista de ello, la SEGIB, luego de haber participado activamente en el II Foro, realizado en el mes de octubre, propuso formalmente en la reuniones preparatorias de la Cumbre la incorporación del Foro en el sistema iberoamericano.

De este modo, durante la XVII Cumbre Iberoamericana se incluyó formalmente en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno el Foro de los Gobiernos Locales como parte de la Conferencia Iberoamericana.

Es más, durante el encuentro de Valparaíso se hizo un esfuerzo por establecer un cierto marco interno de institucionalidad, discutiéndose la posibilidad de crear un sistema de participación que superara las observaciones que algunos gobiernos centrales habían hecho conocer antes de la realización del I Foro de Montevideo.

[1] | *No puede olvidarse que existe, incluso desde antes de que se crearan las Cumbres Iberoamericanas en el año 1991, un significativo espacio de encuentro municipal iberoamericano, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, que funciona desde hace 25 años, y que se reúne en Asamblea cada dos años. Cuenta con una Secretaría General y cumple importantes labores de cooperación e información, pero su ámbito se reduce a las ciudades capitales iberoamericanas, a las que se ha sumado a las ciudades de La Paz, Barcelona y Río de Janeiro. Todavía no se ha producido la incorporación de Andorra la Vella.*

Las diferencias provenían fundamentalmente de las distintas opciones de convocatorio a los municipios iberoamericanos para participar en el Foro, es decir hacerlo en forma directa a través de invitaciones o incorporar a las asociaciones o federaciones nacionales de gobiernos municipales, a fin de que sean ellas las que, en diálogo con los municipios, sean las que determinen los participantes de cada país.

El Foro de San Salvador dio respuesta a las divergencias sobre el modo de participación desde su misma postulación. Al término del Foro de Valparaíso se aprobó la designación de la ciudad de San Salvador como sede del III Foro, pero se determinó también que la capital salvadoreña compartiera la presidencia del evento con la Corporación de Municipios de la República de El Salvador (COMURES). La convocatoria se hizo pues desde el Municipio y también desde la Corporación.

Ello hizo posible aprobar en San Salvador un Estatuto que establece fundamentalmente las funciones del Foro y también los criterios que deberán utilizarse a la hora de organizar una participación que sea verdaderamente representativa de los municipios iberoamericanos.

## 2. Los retos

El Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales se propuso desde su inicio, como un espacio de encuentro y de cooperación entre municipios y provincias, agrupados en asociaciones o federaciones estatales de gobiernos locales, de los países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Su labor es promover y fortalecer las relaciones entre los ciudadanos que viven en los territorios que representan y fomentar acciones conjuntas en ámbitos culturales, sociales y políticos para alcanzar un desarrollo sostenido y equilibrado de las ciudades iberoamericanas.

Sin embargo, desde el primer encuentro, pronto se vio que los municipios iberoamericanos no sólo buscaban un acercamiento horizontal entre ellos, sino también una mayor proximidad con otros espacios de la Conferencia Iberoamericana, para plantear desde el ámbito local la necesidad de que los gobiernos centrales y también las instancias parlamentarias tomen en cuenta las preocupaciones de los municipios e incorporen sus propuestas en la definición de políticas públicas, en la distribución de presupuestos estatales y en la descentralización administrativa.

Por ello, al igual que en Montevideo, en Valparaíso y en San Salvador se intentó dar una respuesta, desde los gobiernos locales, a la temática presentada por la Secretaría Pro Témpore como asunto central a ser tratado por la Conferencia, así como por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. En el primer Foro, se presentaron propuestas concretas sobre el tema de la migración; en el segundo se propusieron acciones de descentralización y de fortalecimiento de la gobernabilidad local como formas de contribuir a una mayor cohesión social y en el tercero, se planteó una mayor participación de los jóvenes en la toma de decisiones en el ámbito local. Las conclusiones y declaraciones de los tres foros fueron presentadas a las instancias preparatorias de la Cumbre y, dentro de lo posible, incorporadas a la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno.

En todo caso, las deliberaciones de los tres foros realizados hasta el momento no se han limitado a la temática propuesta para la Conferencia y la Cumbre anual de Jefes de Estado y de Gobierno. Los debates, de rico y amplio contenido político local, se han centrado también sobre otros asuntos propiamente municipales, como definición de políticas públicas locales, gobernabilidad y autonomía local, territorialidad, administración de recursos, gestión social o participación de los ciudadanos y de los agentes sociales en la definición de políticas y estrategias y en la gestión de los recursos municipales.

Sin embargo, no ha podido establecerse aún un marco de diálogo en el que las autoridades locales puedan encontrarse con los gobernantes en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno para presentarles las conclusiones de las discusiones del Foro. Tal vez en la práctica ello no sea factible, pero los municipios quisieran ver reflejadas sus propuestas y las conclusiones de sus debates en los resultados finales de las Cumbres iberoamericanas. Ello podrá lograrse también en la medida en que las asociaciones nacionales de municipios se aproximen a sus propios gobiernos centrales, para que los mandatarios iberoamericanos hagan suyas las iniciativas locales en los plenarios de la Cumbre.

La discusión de la problemática local iberoamericana se ha ampliado asimismo a partir de la celebración del II Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana, Violencia Social y Políticas Públicas, realizado en Barcelona en el mes de julio de 2008, y que fuera organizado por la SEGIB, la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona y la Federación Española de Municipios y Provincias. El propósito de este Foro fue dar a conocer, desde la perspectiva local, distintas estrategias para la aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana y cohesión social existentes en los países y las principales ciudades iberoamericanos y permitir el intercambio de información sobre experiencias que podrían ser vistas como exitosas e inclusivas, en cuanto a que han disminuido los niveles de inseguridad y de violencia y han mejorado las condiciones de vida de todos los sectores de la población, generando mayor cohesión social y desarrollado una convivencia más equitativa.

Participaron en este Foro más de 70 delegaciones municipales, representantes gubernamentales y expertos en la materia y las conclusiones del Foro fueron elevadas a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Pero posiblemente el objetivo más ambicioso desarrollado por el Foro de Gobiernos Locales es la Carta Iberoamericana de la Autonomía Local, presentada y aprobada como Proyecto en el III Foro de San Salvador y que tendrá que ser sometido a todo una fase de validación antes de que pueda ser convalidado por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. El documento fue evaluado positivamente por los participantes del Foro, pero se convino en que fuera considerado por el mayor número posible de municipios iberoamericanos y que ese proceso fuera conducido tanto por las redes regionales de gobiernos locales como por las asociaciones a fin de que el proyecto pudiera ser analizado e incluso enriquecido con los aportes de las autoridades locales. Al mismo tiempo se acordó realizar en el curso del año 2009 un encuentro especializado que recogiera las ideas e iniciativas formuladas a través de las redes y asociaciones que condujera a una redacción final del texto, para que fuera aprobada en forma definitiva por el IV Foro Iberoamericano de Gobiernos Locales.

El texto de la Carta sería posteriormente elevado, a través de las instancias políticas preparatorias de la Cumbre a los Jefes de Estado y de Gobierno, para que fuera adoptada por los gobiernos iberoamericanos.

La Carta de la Autonomía Local se convertiría así en una referencia para todos los países de la región y, aunque los Estados

iberoamericanos reconocen de forma muy diferenciada la autonomía municipal en su ordenamiento jurídico, establecería pautas de descentralización administrativa y financiera que conllevaran un traspaso de responsabilidades en materias que van desde la administración, el ordenamiento urbano, la infraestructura, la recaudación de algunos impuestos, la educación, la salud, la cooperación, el transporte o la seguridad ciudadana, pero también la asignación equitativa y pactada de recursos suficientes para que los gobiernos locales puedan cumplir con esas tareas de forma adecuada, en beneficio de los ciudadanos. Al mismo tiempo, la Carta supondría el reconocimiento por parte de los Estados centrales del significativo aporte que los gobiernos locales pueden prestar en la definición de políticas públicas estatales concertadas que atinjan a las ciudades y que contribuyan a crear una mayor cohesión social. Y finalmente, la Carta conllevaría la aceptación general de que los municipios deben contar con la necesaria autonomía para llevar adelante la gestión de sus competencias y recursos.

## 3. Cooperación

Otro de los espacios donde el Foro de Gobiernos Locales puede desarrollarse con mayor proyección es el de la cooperación. No se trata solamente del hecho de que la realización del encuentro municipal en una determinada época del año permita realizar gestiones bilaterales entre distintas ciudades, lo que de por sí ya es un hecho positivo, con el fin de concertar el apoyo en determinadas áreas de administración, de organización social o de desarrollo productivo. Sino también de crear programas multilaterales de cooperación municipal que permitan a ciudades que cuenten o no con mayores recursos, establecer vínculos con otros municipios, intercambiar conocimientos y experiencias, ampliar su ámbito de acción y acceder a sistemas de financiamiento o a cooperación técnica. Las redes regionales de municipios realizan ya una importante tarea de asistencia vinculada a cooperación intermunicipal, pero también a través de la gestión de recursos económicos ante los Estados que conforman los principales sistemas de integración regional y a través de ellos ante organismos multilaterales de financiamiento.

Dado que no hay todavía una red iberoamericana de municipios, se trata de ampliar la cooperación más allá de lo bilateral y fortalecer los actuales puntos de encuentro entre los municipios españoles y portugueses y la cooperación en red que se ha ido estructurando desde la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), Mercociudades, la Red Andina de Municipios o la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA).

El proyecto del Observatorio para la Cooperación Descentralizada Local entre la Unión Europea y América Latina, que va más allá del ámbito estrictamente iberoamericano, es coordinado por la Diputación de Barcelona en consorcio con la Intendencia de Montevideo y está dirigido fundamentalmente a la recopilación de información sobre los procesos de cooperación descentralizada entre América Latina y la Unión Europea, a la investigación, a la difusión y a la capacitación y es un buen ejemplo, junto con otros programas actualmente promovidos desde la Comisión Europea (Programa URB-AL), de lo que podría promoverse desde el Foro de Gobiernos Locales.

En el ámbito iberoamericano existe ya, incluso desde mucho antes de que se conformara el Foro de Gobiernos Locales, un Programa oficial de las Cumbres, el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), constituido por una red de más de 90 ciudades (entre las que hay ausencias significativas), cuya labor está vinculada con la planificación estratégica urbana. CIDEU representa el tipo de acciones concretas de cooperación que podrían estructurarse a través del Foro de Gobiernos locales y que pueden promocionarse si cuentan con apoyo solidario de los municipios iberoamericanos más representativos.[2]

El Foro debería pues en el futuro constituirse en una plataforma desde la que surgieran nuevos programas de cooperación en diversas áreas. Estos programas podrían contar con asistencia técnica y financiera de municipios que tengan recursos propios para la cooperación o bien, podrían formularse con el apoyo de tres países para convertirse en Iniciativa oficial de las Cumbres Iberoamericanas.

## 4. Las dificultades

El tema de la participación deberá analizarse cuidadosamente en el futuro, no sólo en el contexto interno del Foro, sino también en el marco de la Conferencia, pues, debe reconocerse que la asistencia ha ido disminuyendo a lo largo de los tres Foros realizados hasta el momento, no sólo en cuanto al número de municipios representados y el nivel de representación (cada vez es menor el número de alcaldes presentes), sino también en cuanto al número de ciudades de alta población participantes.

Esta dificultad aumenta si además se verifica que no ha habido continuidad en la participación, lo que complica enormemente la asunción de programas conjuntos que puedan tener cierta proyección sobre el desarrollo de políticas públicas tanto nacionales como locales e incluso debilita la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales y triangulares de cooperación entre ciudades iberoamericanas.

El desafío de realizar el Foro en el año 2009 cuenta con el añadido, además, de que ninguna ciudad portuguesa ha asistido a ninguno de los tres eventos anteriores, por lo que resultará difícil para los anfitriones de la XIX Cumbre Iberoamericana, que se llevará a cabo en Portugal, acordar con la Asociación Portuguesa de Municipios o con alguna ciudad portuguesa la sede para el Foro de Gobiernos Locales.

Esta situación contrasta con el alto nivel alcanzado en las discusiones generadas durante las sesiones de la asamblea del foro, así como con las propuestas y compromisos alcanzados.

Conviene, entonces, hacer una reflexión sobre algunas de las dificultades que debe enfrentar el Foro para su futuro desarrollo y, que si son debidamente solucionadas, podrían ayudar a su consolidación.

1) El mundo local iberoamericano es, en cierta medida, inabarcable en su número, puesto que no cuenta con un sistema propio del que los municipios sean o se sientan parte. El supuesto de que todos los municipios iberoamericanos pueden participar en el Foro es irreal y dificulta su concreción.

2) Las asociaciones y federaciones nacionales no siempre representan a todos los municipios del país y muchas veces están

[2] *Aunque es una organización no gubernamental y no está constituida por una red de municipios, la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) cuenta con el apoyo de la Agencia Española para la Cooperación al Desarrollo (AECID) realiza trabajos de formación e investigación y presta ayuda a un número importante de municipios iberoamericanos.*

fragmentadas o divididas por razones político - partidarias e incluso responden más a directrices de los gobiernos centrales que a los postulados de sus miembros.

3) La mayoría de las autoridades locales no pueden ausentarse frecuentemente de sus labores para participar en eventos internacionales, por mucha importancia que ellos puedan tener.

4) Los gobiernos locales pequeños no cuentan con recursos propios para participar en encuentros internacionales.

5) Existen varios eventos internacionales de ámbito local que se superponen en el calendario.

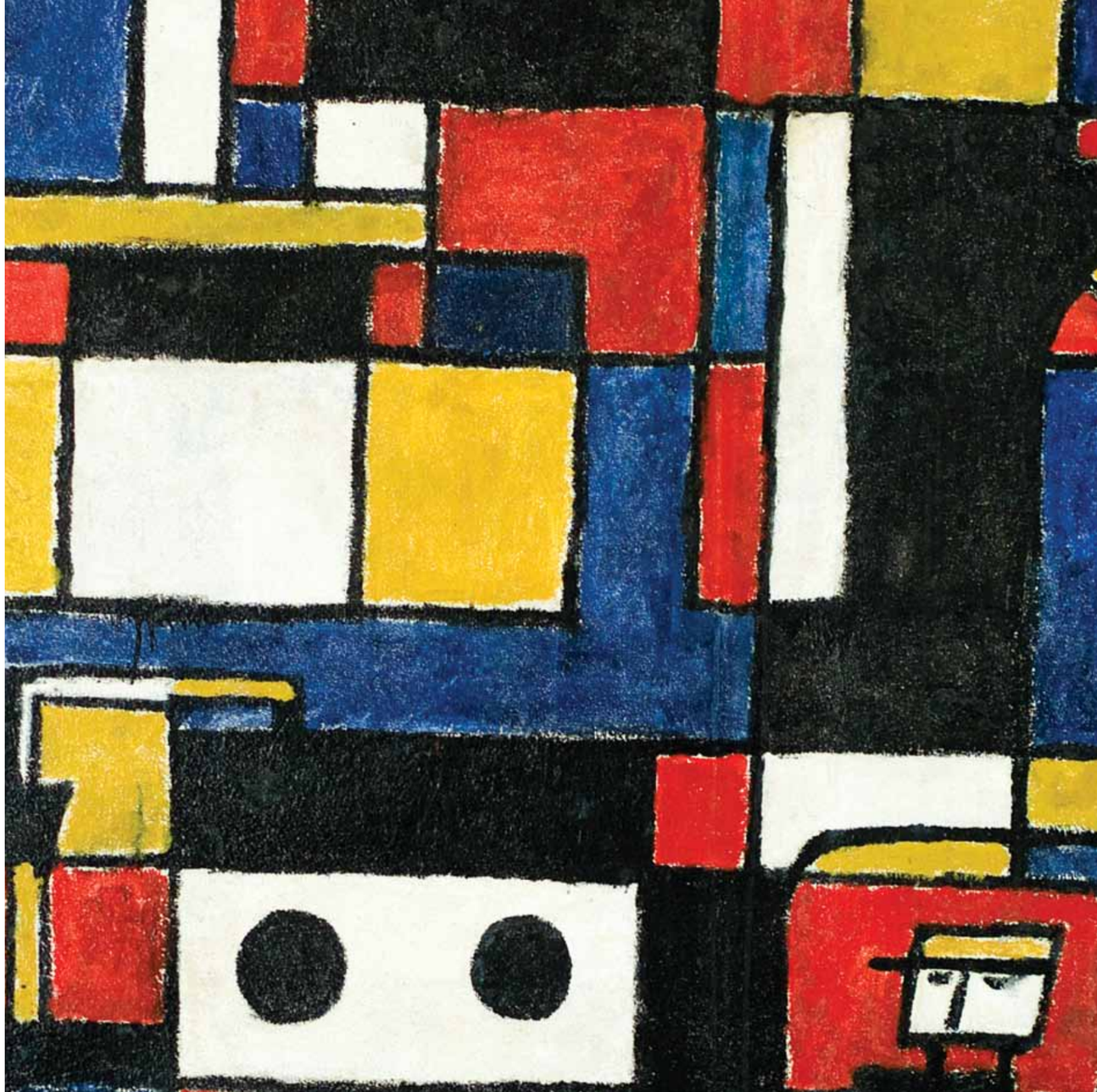
6) Las Declaraciones de los foros suelen ser abstractas y no muestran resultados concretos que puedan ser transformados en políticas públicas de ámbito local, ni establecen formas de evaluación o de seguimiento de las propuestas y los compromisos realizados.

7) No hay un atractivo especial para la participación de las grandes ciudades iberoamericanas, porque existe ya otra instancia de encuentro y de cooperación a través de la Asamblea bienal de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.

El Foro debería apuntar, por lo tanto, a su consolidación, para lo que se hace imperativo establecer algo así como una membresía permanente (abierta y flexible), que institucionalice sus actividades. Ello daría continuidad a los proyectos y deliberaciones del Foro y a sus deliberaciones, permitiría desarrollar metas y objetivos, facilitaría su auto regulación y su organización, aseguraría una asistencia más representativa y calificada de los municipios, y crearía sentido de pertenencia.

Cabría finalmente preguntarse también, para el futuro, sobre la conveniencia o no de que el Foro pudiera contar con una Secretaría Técnica que dinamizara las actividades de la Asamblea y que gestionara los proyectos del Foro durante los periodos que van de una a otra reunión, que coordinara la puesta en marcha de una red iberoamericana de municipios y que contribuyera a organizar las asambleas anuales.





# *Redes territoriales y policy-making: los diálogos estructurados con la Comisión Europea*

Javier Sánchez Cano *
Gracia Vara Arribas* *

*Este artículo investiga la evolución de una forma específica de participación de las asociaciones territoriales europeas en el proceso de formación de políticas de la UE: el diálogo estructurado. Éste es un instrumento de consulta de la Comisión Europea hacia las redes regionales y municipales en una fase temprana de la toma de decisiones comunitaria. Lanzado en el 2001 con la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza Europea, el diálogo estructurado tiene ya una larga andadura. El artículo identifica un activismo continuado por parte de las instituciones implicadas (Comité de Regiones y Comisión) no siempre correlativo al interés y participación demostrado por las redes territoriales. Se analizan los antecedentes y base jurídica del instrumento, su funcionamiento entre el 2004 y la actualidad, así como las propuestas de mejora lanzadas desde diversas asociaciones territoriales europeas. En un año de cambios en el Parlamento y en la Comisión, los autores identifican tres posibles vías de mejora del diálogo estructurado, que lo conviertan en un verdadero método de consulta prelegislativo.*

PALABRAS CLAVE

*Redes territoriales |*
*Diálogo estructurado |*
*Regiones y Unión Europea |*
*Integración Regional |*

** Director del Centro Europeo de las Regiones-Instituto Europeo de Administración Pública. Anteriormente había sido Director de Políticas de la Unión Europea de la Secretaría para la Unión Europea de la Generalitat de Cataluña, Secretario General del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, y había ocupado diversas posiciones en el Ayuntamiento de Barcelona. Licenciado en Letras y Ciencias Políticas, doctorando en Relaciones Internacionales, ha sido profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Fundación Cidob. Autor de numerosas publicaciones sobre cuestiones como la seguridad internacional, el desarme y las Naciones Unidas, investiga actualmente el rol de las autoridades locales como actores internacionales. Es miembro del Comité Asesor del OCD.*

** * Senior Lecturer del Centro Europeo de las Regiones, Instituto Europeo de Administración Pública, habiendo ejercido anteriormente la abogacía en las áreas de derecho penal, mercantil e internacional. Profesora de la Escuela de Práctica jurídica (1987-95), trabajó bajo los auspicios del ICEX en la Embajada española en La Haya, (1990-91) donde dirigió un estudio comparado de los sistemas legales holandés y español. Master en Derecho comunitario e internacional (LLM) por la Universidad de Maastricht (1995-96) ha dirigido numerosos programas de formación en Europa y América Latina, especializándose en derecho europeo, instituciones comunitarias y procesos decisorios en la Unión, en particular los procesos de gobernanza multinivel. Consultora de distintos gobiernos europeos y del Comité de las Regiones, ha publicado diversos libros y artículos sobre distintos aspectos de la constitucionalización de Europa y su impacto en el nivel regional y local.*

## 1. Introducción

La preocupación existente en el seno de la Comisión Europea sobre la adecuada participación del nivel subestatal en el proceso de preparación de las políticas en una fase precoz del proceso es antigua. Data ya de los tiempos de la Comisión Prodi, cuando con el cambio de siglo, y sin necesidad de revisar los tratados (*a Traité constant*) lanzó una serie de interesantes propuestas en su Libro Blanco sobre la Gobernanza.[1] Eran los tiempos de la *good governance*, gobernanza entendida como la forma en que la UE utiliza los poderes que le confieren sus ciudadanos, regida por los principios de apertura, participación de todos los actores sociales, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Tal preocupación tenía un claro correlato en la postura de las autoridades regionales y locales, expresada a menudo a través de las asociaciones de las que forman parte. Unas y otras habían participado activamente en el debate generado a partir del citado Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión. Si bien no se adoptaron conclusiones a nivel comunitario sobre la forma de implicar a los actores políticos locales en el desarrollo doméstico de la normativa europea –los Estados seguían siendo los responsables principales de esto–, sí que estuvo clara la necesidad de territorializar la Unión, a nivel de información; la importancia de recoger las demandas de los ciudadanos en el proceso legislativo europeo, y sobre todo la necesidad de establecer un diálogo sistemático con los representantes sociales –entre los que se incluirían las autoridades locales– para mejorar la eficacia de la gobernanza en la Unión (Sánchez Cano 2007)

Este artículo analiza el funcionamiento de una de las propuestas elaboradas por la Comisión para la mejora de la participación subestatal en la preparación de las normas comunitarias en dicho Libro Blanco: el diálogo estructurado, instrumento creado por la Comisión para dotarse de una forma de interlocución permanente y estable con las asociaciones de autoridades locales y regionales, representantes del denominado "tercer nivel" en la UE: el de las administraciones territoriales.

Este trabajo parte de un doble objetivo: por una parte, iniciar la reflexión sobre un instrumento que, hasta hoy, no ha sido aún objeto de análisis especializado. Por otra, hacer una apreciación crítica sobre el rendimiento real de los diálogos y sobre la eventual necesidad de revisión. ¿Cómo está funcionando el diálogo estructurado (DE) propuesto en el Libro Blanco? ¿Cuál es su eficacia? ¿Cuáles son sus defectos ? Y, ya desde un punto de vista más propio del OCD y de este Anuario, ¿en qué medida es la apertura de este espacio de diálogo un catalizador de la acción y la concertación local/regional en red?

Y todo ello en un contexto europeo cambiante: los principios del Libro Blanco de la Gobernanza Europea, (*good governance*) son reconducidos a través del informe Mandelkern del mismo año hacia las consideraciones de la "*better regulation*" (legislar mejor), en el contexto de la estrategia de Lisboa. Cómo ligan estos dos conceptos (*good governance* y *better regulation*) en la interpretación y celebración de los diferentes diálogos celebrados hasta la fecha, y qué impacto tiene esta ligazón un tanto forzada en la futura revisión de los principios que rigen este diálogo, es objeto de análisis en el presente artículo.

[1] | *COM (2001) 428 Final: La gobernanza europea. Un Libro Blanco..*

Este artículo se estructura en tres partes. En la primera describimos los antecedentes y la base legal de los diálogos estructurados. La segunda sigue la evolución y los contenidos que han llenado este instrumento, desde 2004 y hasta la actualidad. Finalmente, la tercera parte intenta hacer balance y determinar si los objetivos perseguidos con su implantación se ven satisfechos, así como algunas líneas para la mejora del instrumento.

## 2. Antecedentes y base jurídica

### 2.1 La propuesta de diálogo permanente

La Comisión ha tenido un enfoque integrador de sus contactos con el mundo exterior. Con dicho enfoque, cada individuo, empresa o asociación puede facilitar sus ideas y propuestas a la Comisión. Pero la realidad de la Europa ampliada con la inclusión de 250 regiones y 100.000 entidades locales hizo necesario que se buscaran modos de estructurar el diálogo con estos actores, y reducir el número de sujetos implicados. Fue así como la Comisión, tras un largo proceso de consulta, y "en respuesta a la solicitud de los actores territoriales" lanzó la idea de sostener un diálogo "más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las colectividades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas".

El 11 de diciembre de 2002, cuando se aprobaron el informe sobre la Gobernanza Europea[2] y la Comunicación "Hacia una cultura reforzada del consulta y diálogo",[3] la Comisión anunció la elaboración de una Comunicación en la que se establecería el marco, el objeto y las condiciones de este diálogo con las asociaciones de colectividades locales y regionales.

Dicha Comunicación[4] precisa el carácter adicional y complementario de este diálogo respecto a cualquier otra forma de consulta de autoridades regionales y locales; presenta con mayor claridad la función asignada al Comité de las Regiones (CdR) en el marco del diálogo propuesto; y establece un marco de referencia para determinar las asociaciones que pueden participar en el diálogo.

#### La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2003: algunas precisiones

La Comunicación se publica en diciembre de 2003 bajo el título "diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea".

El objetivo de los diálogos era la puesta en conocimiento de la Comisión, de la opinión de las entidades subestatales antes de iniciarse el proceso formal de decisión en materia de políticas comunitarias, especialmente en el caso de políticas con fuerte impacto territorial que pudieran repercutir a escala regional/local. Es de destacar que el instrumento se dota de algunas especificidades como son la expresa declaración de que el diálogo es un complemento a los otros procesos de consulta, no un sustituto. Y además, se matiza que viene a reforzar los vínculos del CdR con las asociaciones territoriales, facilitando la elaboración de dictámenes que conformen una opinión común del nivel subestatal sobre una determinada cuestión.

Tömmel[5] identifica una serie de razones que explican esta actitud facilitadora de la Comisión:

- La Comisión no puede tratar con cada región o actor descentralizado de forma individual y por ello desea fomentar la representación de intereses promocionando la cooperación y el asociacionismo entre regiones y actores con intereses similares.
- La Comisión espera que estas asociaciones o redes sean capaces de elaborar –sobre la base del intercambio de experiencias – propuestas que se adapten mejor a las necesidades de los beneficiarios
- La Comisión intenta descentralizar partes del proceso político, en particular la implementación de ciertos programas, a organizaciones horizontales para reducir los costes de gestión a nivel europeo y conseguir unos programas más efectivos.
- La Comisión desea organizar una transferencia horizontal de políticas, en especial entre las regiones más desarrolladas y las menos, con el objetivo de favorecer la innovación en las políticas regionales y estructurales en éstas últimas.

El nuevo instrumento de diálogo permanente fue en un principio muy bien acogido por el nivel político subestatal, ya que parecía ofrecer la ocasión de incrementar –si no mejorar– el contacto directo con las instituciones comunitarias, tradicionalmente tan vetadas a los niveles regionales y locales de gobierno. El desencanto no tardó en llegar.

En efecto, la Comisión Prodi había prometido en su Libro Blanco la emisión de una Comunicación para la fijación de los parámetros de funcionamiento de dicho diálogo, y fue tras la publicación de dicha Comunicación cuando las primeras voces disidentes se hicieron oír: la Comunicación establecía, como ya lo había hecho el libro Blanco, que el diálogo se realizaría en los inicios de una propuesta política y se establecería entre la Comisión, y las asociaciones de regiones y entidades locales (nacionales y europeas) que fueran invitadas en cada caso, y el Comité de las Regiones. Por lo tanto se excluía desde el inicio de la idea de un diálogo estructurado cualquier contacto directo con las propias regiones, no necesariamente articuladas en red. Por otra parte, los criterios que deben cumplir las asociaciones para ser elegibles incluyen la necesidad de ser entes representativos de un grupo, capaces de emitir opiniones acordadas previamente por sus miembros y capaces también de informarles adecuadamente de los resultados del diálogo.[6] Por último, se establecía que sólo las asociaciones directamente concernidas por la cuestión a debatir serían las invitadas.

La cuestión de los criterios de selección y de quién seria el autor o autores de dicha selección fue también controvertida: se debía establecer un equilibrio entre asociaciones representativas de diferentes categorías de entidades subestatales. El número de asociaciones debía ser limitado para que fuera factible un auténtico intercambio de opiniones y propuestas. El listado de las asociaciones a invitar así como los temas a tratar se realizarían por la Comisión tras una propuesta del CdR. La

[2] | *COM (2002) 705 final de 11 de diciembre de 2002.*
[3] | *COM (2002) 704 final de 11 de diciembre de 2002.*
[4] | *COM (2003) 811 final de 19 de diciembre de 2003.*

[5] | *Tömmel, Ingeborg (2004). "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Unión Europea a favor de la Europa de las Regiones". En Morata (2004b).*
[6] | *COM (2003) 811 Final.*

finalidad del diálogo era el dar a las partes participantes una oportunidad de expresar sus opiniones y puntos de vista, así como ayudar a reforzar las relaciones entre las asociaciones y el CdR. Se institucionalizaba de algún modo una nueva forma de consulta, con la intervención del Comité como facilitador de la misma.

Lo que quedaba por dilucidar era si con eso se satisfacían las aspiraciones de las regiones, y en especial de aquellas con poderes legislativos, representadas por la Conferencia de Asambleas Legislativas Europeas (CALRE), constituida por 74 regiones de 8 Estados Miembros, (EEMM), que participará en sucesivos diálogos. Por otra parte, se otorga un papel preeminente al CdR en la organización y selección de los diferentes participantes, lo cual no siempre tuvo la misma aceptación en todos los sectores.

Se prevén dos tipos de reuniones. Por una parte, la celebración de una reunión anual con el Presidente de la Comisión para el análisis del plan legislativo y plan de trabajo que la Comisión Europea presenta cada año. Dicho diálogo no sustituye a la reunión del presidente de la Comisión con el CdR para la presentación de dicho plan, sino que lo complementa, permitiendo a los representantes de las asociaciones establecer un diálogo político al más alto nivel sobre las orientaciones previstas para la actuación de la UE. Ello no obstante, y como veremos más adelante, la idea inicial se ha ido desvirtuando: la reunión del presidente de la Comisión con el Comité de Regiones para la presentación de su plan anual se hace ahora coincidir con el diálogo estructurado. Esto ha supuesto que el diálogo no es ya pre- aprobación del plan de trabajo, sino mera presentación de dicho plan, sin discusión previa con el nivel subestatal.

De acuerdo con la Comunicación de 2003, además de estas "reuniones generales", se prevé la celebración de reuniones temáticas con los miembros de la Comisión responsables de las políticas que tienen un impacto territorial, estableciéndose que podrían tener una frecuencia anual si el programa de trabajo lo justifica. De ahí que el orden del día de las reuniones venga determinado por el programa de trabajo general de la Comisión y por el calendario de las iniciativas con gran impacto territorial.

### 2.2. Del diálogo sistemático y permanente al diálogo estructurado: ¿un cambio de denominación aleatorio?

En un principio, la denominación elegida en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea fue la de "diálogo sistemático". Así, en su página 15, dentro del título III sobre cambios propuestos, aparece la idea de "entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las Administraciones regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de las políticas". Bajo esta misma denominación aparece también en la Comunicación posterior de 2003,[7] en el informe de trabajo sobre un diálogo permanente y sistemático. Se hace referencia a sistemático por su continuidad y permanente en el sentido de que no se limita a un encuentro anual, sino que se aconseja una consulta continuada con estas entidades territoriales.

En la primera reunión de mayo de 2004, se empieza a hablar de la celebración de un diálogo más estructurado con las colectividades territoriales. A partir de la firma del acuerdo de cooperación entre el CdR y la Comisión de noviembre de 2005 y la reunión celebrada para la preparación del programa de acción de 2006, se generaliza este término de "diálogo estructurado" aludiendo a su carácter regular e institucionalizado.

Esta denominación parece ser más acorde con la realidad de los diálogos celebrados hasta la fecha. La transformación de permanente y sistemático a estructurado, delata el giro dado en los últimos años a las ideas que presidieron la gestación de esta herramienta de consulta, y anuncia además las propias carencias del instrumento, como se verá.

### 2.3. La selección de las asociaciones participantes

La selección de las asociaciones que pueden participar en un diálogo corresponde a la Comisión: ella es la encargada de aprobar la lista de las redes regionales o locales que participen en cada reunión, en base a una propuesta presentada por el CdR. Las invitaciones se expedirán al menos con seis semanas de antelación y será también la Comisión la encargada de remitir la documentación necesaria para su adecuada preparación.

El diálogo de acuerdo con la Comunicación de 2003 se organiza a nivel político; de ese modo sólo los representantes electos con un papel importante dentro de la asociación pueden participar, e intervenir durante la reunión.

El CdR estableció una base de datos para que se inscribiesen las asociaciones que considerasen poder ser elegidas para la participación en dicho diálogo: la lista de las asociaciones europeas y las asociaciones nacionales.

El procedimiento de selección es relativamente sencillo: para cada uno de los diálogos temáticos se establecerá una lista de participantes específica preparada según la base de datos del CdR, y atendiendo a la experiencia necesaria para tratar el concreto tema de la agenda. En el caso de las asociaciones nacionales elegidas e incluidas en la lista, se necesitará la aprobación del jefe de la correspondiente delegación nacional siguiendo la propuesta del Secretario general del Comité. La lista aprobada se propone a la Comisión, quien es la encargada de enviar las invitaciones.

Las reuniones del diálogo se anuncian en la web del CdR tan pronto como son comunicadas por la Comisión. También se permite que las asociaciones registradas soliciten ellas mismas el estar incluidas como participantes a las reuniones de diálogo específicos.

## 3. Análisis

### 3.1. Las reuniones desde 2004 hasta hoy: descripción de sus contenidos

Desde que este instrumento de consulta inició su andadura en el año 2004, se han venido celebrando una serie de diálogos estructurados de carácter general,[8] que se cifran en seis, a los que hay que sumar los nueve celebrados de ámbito temático: cambio climático, octubre 2005; política marítima, diciembre 2005; política de comunicación, junio 2006; educación y cultura, junio 2006; presupuesto UE y política monetaria común, octubre 2006; flexiseguridad, septiembre 2007; política de ve-

[7] | *Núm. 811.*

[8] | *1º mayo 2004 (Prodi); 2º febrero 2005- (Barroso); 3º noviembre 2005; 4º diciembre 2006; 5º diciembre 2007 y 6º noviembre 2008.*

cindad, diciembre 2007; política regional, junio 2008; política de sanidad, diciembre 2008.

Quince en cuatro años, lo cual no ha impedido que ya desde su nacimiento, diferentes voces hayan venido realizando llamamientos al aumento de los contactos de diálogo estructurado. Así por ejemplo, el Presidente Barroso se comprometió recientemente[9] a aumentar el diálogo entre las regiones y la Comisión, mediante la mejora de los mecanismos del diálogo estructurado. Dichas declaraciones se hacían en un momento importante para el movimiento regional, cuando las expectativas de la ratificación del Tratado de Lisboa eran aún altas, y se prometía la posibilidad de participar activamente en el control del principio de subsidiariedad.

Pero si es relevante el número de diálogos celebrados hasta la fecha, más lo son los contenidos de los debates y el impacto mayor o menor que los intercambios de opinión Comisión / redes locales y regionales puedan tener en la realidad, a la hora de preparar nuevas iniciativas legislativas por parte de la primera. El análisis de los contenidos de los diálogos nos ayudará a dilucidar la evolución del instrumento, a descubrir sus carencias y a elaborar propuestas sobre posibles mejoras.

Y es que a pesar de los ya muchos años de funcionamiento de estos diálogos, queda aún por demostrar que los principios recogidos en el Libro Blanco, para cuyo cumplimiento fueron concebidos, se vean respetados con este método de consulta. Estos principios son:

1. Participación regional/ local de forma previa a la toma de decisiones a nivel comunitario

2. Potenciación de la coordinación entre la Comisión y las entidades regionales

3. Asegurar la mejor comprensión de los objetivos comunitarios por los ciudadanos

4. Mayor transparencia

## 3.2. Diálogos estructurados generales

El primer diálogo estructurado se celebró en mayo de 2004 con la presencia del Presidente Romano Prodi y del Presidente del CdR de aquel momento, Peter Straub. Participaron más de sesenta asociaciones a nivel europeo, regional, local o nacional, junto con representantes de la Comisión Europea y del propio Comité. Este primer diálogo suponía el lanzamiento oficial de este nuevo instrumento de consulta; el resultado, sin embargo, distó mucho de ser el esperado: no había una agenda concreta, las intervenciones se sucedieron sin hilo ni objetivo. El balance fue, como siempre, mixto: decepcionante para algunos participantes –uno de los cuales describió la sesión como "an empty useless show" (un show inútil vacío de contenidos)-,[10] a la vez que un paso de gran importancia simbólica para otros.[11]

Desde entonces, muchos otros diálogos han tenido lugar, y se han consolidado en una actividad regular en el seno del CdR. Las asociaciones han tenido la ocasión de reunirse dos veces con el presidente José Manuel Barroso, para un diálogo general sobre el programa anual de la Comisión (Febrero y noviembre 2005), temático con el Comisario Stavros Dimas sobre cambio climático (octubre 2005), con el Comisario Joe Borg sobre política marítima (diciembre 2005), con el Comisario Jan Figel' sobre asuntos de educación y cultura (junio 2006) y con la Vicepresidenta de la Comisión Margot Wallström sobre políticas de comunicación y el Plan D (junio 2006). En septiembre del 2006, el presidente de la Comisión Barroso y el Presidente del CdR Delebarre acordaron desarrollar más el diálogo haciéndolo más dinámico.

El segundo diálogo (24 de febrero de 2005) reunió al Presidente Barroso con representantes de las asociaciones locales y regionales. Fue ésta la primera de las reuniones con el nuevo Presidente, quien confirmó su intención de continuar con este diálogo lanzado por su predecesor, Romano Prodi, un año antes. Se estableció la necesidad de celebrar una reunión anual para tratar el programa de trabajo de la Comisión al comienzo del año, y si fuera necesario una segunda reunión general con la Vicepresidenta Wallström, para una audiencia más determinada, al finalizar el año.

Además se celebrarían reuniones temáticas sobre temas concretos, y con la participación de los Comisarios implicados. Se invitaría a las asociaciones directamente afectadas.

En cuanto a los procedimientos de selección de los ponentes en las reuniones, hasta ahora no hubo problema debido al bajo número de personas elegibles para participar. No obstante, se acordó que se establecería un sistema claro y transparente de selección y en el formulario de inscripción se daría la opción de inscribirse expresando su deseo de intervenir o no. Este dato supone en sí mismo una prueba de lo encorsetado del diálogo porque un diálogo no es tal si no hay posibilidad de libre intervención en virtud de las intervenciones de terceros.

También se acordó desde los inicios la conveniencia del desarrollo de la web del CdR como centro de información para las asociaciones sobre la celebración de los diálogos. Por último es de destacar que se decidió utilizar las reuniones trianuales entre el Secretario General del CdR y los secretarios generales de las asociaciones para planificar el diálogo junto con la Comisión.

El tercer diálogo, segunda reunión con el Presidente Barroso tiene lugar el 17 de noviembre de 2005. Acuden representantes de veinte asociaciones locales y regionales, en un número de participantes inferior a la primera, pero en cualquier caso altamente representativo. Esta segunda reunión versó sobre el trabajo legislativo y programa para el 2006 de la Comisión Europea.

El año 2006 fue definitivamente un buen período para la puesta en marcha del diálogo estructurado; siguiendo el desarrollo del Libro Blanco sobre Gobernanza, se demuestra la importancia que se le otorga a través de los discursos de los Comisarios Barroso, Wallström, Figel y Almunia, que lo definen como un ejercicio necesario para la comunicación entre las instituciones y las autoridades representantes del nivel local y regional, en cumplimiento del principio comunitario de subsidiariedad y proximidad.

El cuarto diálogo se desarrolló el 7 de diciembre de 2006. Tercera reunión con

[9] *Declaraciones realizadas por el Presidente Barroso con ocasión del quinto Dialogo Estructurado.*

[10] *Comentario expresado por uno de los asistentes al primer diálogo realizado con ocasión de su participación en el "First European Managers Forum" organizado por EIPA-ECR en Octubre 2004.*

[11] *Respuestas dadas desde la Plataforma de Asociaciones Europeas representando a las autoridades regionales y locales tras el lanzamiento del dialogo territorial el 10 de mayo de 2004.*

el presidente Barroso, en preparación del Programa de trabajo para 2007, entre cuyas iniciativas se destaca el propósito de "legislar mejor" (*Better regulation*), a través de la elaboración de informes de impacto, y la simplificación y la reducción de costes administrativos. La Comisión enviará al CdR los informes que considere prioritarios para recabar su opinión, fortaleciendo la cooperación entre estos dos órganos.[12]

Durante el encuentro, los representantes de las asociaciones expresaron sus prioridades, acogiendo los éxitos y destacando el trabajo pendiente en cuanto a posibles mejoras del instrumento de diálogo estructurado. La CALRE enfatiza el principio de subsidiariedad como óptimo para la gestión de los intereses propios de cada región, pudiendo ser partícipes del proceso de implementación las regiones con poder legislativo, atendiendo a la configuración interna de los Estados Miembros. La idea de legislar mejor, que se sitúa dentro del contexto de la Estrategia de Lisboa, alude a la necesidad de no sólo reducir legislación, sino de mejorar y simplificar la existente. En los mismos términos, la participación de las regiones y entes locales aumenta a medida que el principio de subsidiariedad juega un papel destacado para alcanzar esta simplificación, pues, a fin de conseguir la máxima eficacia, sólo será necesario legislar a nivel Comunitario cuando esto no sea posible a nivel local, regional o nacional.

El diálogo estructurado constituye un instrumento efectivo para el intercambio de experiencias a este nivel subestatal, óptimo para establecer determinadas políticas que requieren una acción local o regional. Siguiendo estos parámetros, los costes administrativos se verán reducidos pues no será necesario movilizar actores que no sean los directamente afectados por las políticas en cuestión, a la vez que la producción normativa se ceñirá a lo estrictamente necesario. Los informes de impacto elaborados en cada propuesta miden esta efectividad.[13] Barroso afirmó la importancia del principio de subsidiariedad y destacó la importancia de los informes elaborados por el CdR, comprometiéndose a la profundización de la cooperación durante la etapa pre-legislativa. Desde la Comisión se apoya el desarrollo de pactos territoriales entre el nivel nacional y sus entes regionales/locales. Es así como los principios rectores del diálogo estructurado establecidos en el Libro Blanco para la Gobernanza Europea se transforman para acoger otros nuevos: los principios rectores de la estrategia de Lisboa, encardinados en la *better regulation: benchmarking*, reducción de cargas administrativas, evaluación de impacto etc., pasando a un segundo plano la "buena" Gobernanza en la concepción de la Comisión Prodi.

Por último, en la resolución del CdR, que aparece como documento anexo al informe,[14] se incide en el desarrollo de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) y en la mayor y efectiva participación de los representantes regionales y locales en los procesos prelegislativos y de implementación, dentro de la Estrategia de Lisboa.

El quinto diálogo tiene lugar el 29 de noviembre de 2007. En esta ocasión, la Comisión está representada por su Vicepresidenta, Margot Wallström, para tratar el programa de trabajo de 2008. En esta reunión, además de destacar la ausencia del Presidente de la Comisión, es relevante la disminución del número de asociaciones representantes (18 frente a las 20 que participaron en las dos reuniones previas) y sobre todo, la disminución cuantitativa de las intervenciones (sólo 13 tomaron la palabra, mientras que en los años anteriores este número había oscilado entre 16 y 17, aparte de la masiva intervención de la primera reunión con Barroso, donde se contabilizaron 29 intervenciones).

A lo largo del debate mantenido en este encuentro, el Presidente del CdR, Michel Delebarre, manifiesta que el DE debe mantenerse como una herramienta flexible y lo más enfocada posible para promover la efectividad de la gobernanza multinivel. La idoneidad del nivel subestatal de cooperación reside en una mayor cercanía con los ciudadanos para transmitir a éstos las políticas europeas y de éstos recabar sus intereses y expectativas. Delebarre retoma de alguna manera, o al menos mantiene vivos, los principios originarios del diálogo.

Y es que muchos de los objetivos de crecimiento y empleo establecidos en la Estrategia de Lisboa[15] dependen y conllevan una alta participación de los entes locales, así como muchas de ellas son implementadas y financiadas a este nivel. Dentro de la intervención del representante de la CALRE, destaca el reconocimiento de las regiones en el Tratado de Lisboa y la importancia de un papel mayor para estas regiones con poderes legislativos en el proceso de consulta durante la aprobación de los presupuestos comunitarios, así como asegurar la independencia de los sistemas de financiación de estas regiones.[16]

En la resolución del CdR elaborada sobre las prioridades para 2008, que aparece como anexo al informe final del diálogo estructurado celebrado,[17] se incide en la importancia de una mejor legislación y el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, así como la intervención de los entes regionales y la elaboración de los informes de impacto en la fase previa a la toma de decisiones. Asimismo, acoge la propuesta de Libro Verde sobre cohesión territorial que la Comisión proyectaba y que elaboraría finalmente en octubre de 2008[18] y considera el gran potencial para la cooperación territorial que constituyen las AECT, así como el resultado descentralizador de las políticas de vecindad o de cooperación interregional o transfronteriza. Esto viene a reforzar, si cabe, los vínculos entre los principios del *better regulation*, y la idea o necesidad de reforzar el diálogo con las asociaciones, pues como se ha tratado anteriormente, el diálogo a este nivel infraestatal y la elaboración de informes de impacto, son determinantes en la eficacia y simplificación normativa perseguidos por el objetivo "better regulation". El intercambio de

[12] *Un punto importante de debate surge con la intervención del representante de los Municipios Alemanes cuando aborda el objetivo de "legislar mejor"*

[13] *En este punto se critica la regulación en materia de contratación pública en cuanto descarta los contratos por debajo de determinados umbrales, pues supone una mayor carga administrativa para entes locales y regionales.*

[14] *Página 67 del Informe de trabajo legislativo y de trabajo de la Comisión previsto para 2007.*

[15] *Elaborada tras la Cumbre mantenida en Lisboa entre los líderes políticos de la UE en marzo de 2000, bajo el consenso de los Estados Miembros con la idea de modernizar Europa y que fue relanzada en febrero de 2005 incidiendo en el crecimiento económico.*

[16] *Intervención de Izaskun Bilbao, Presidenta del Parlamento vasco y Presidenta de la Conferencia de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas.*

[17] *Pág. 39 y siguientes del programa legislativo y de trabajo previsto para 2008 de la Comisión.<?>0 COM 2008, 616 final, de 6 de octubre.*

[18] *COM 2008, 616 final, de 6 de octubre.*

experiencias que se desarrolla a lo largo del DE y la exposición de intereses debe consolidarse como una herramienta óptima para influir de forma decisiva en las políticas europeas, elevando a este nivel los intereses reales de los ciudadanos, eliminando una regulación excesiva, obsoleta o ineficaz.

No es posible comentar con mayor detalle el sexto diálogo, celebrado el 27 de noviembre de 2008. En este caso, y después de que el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, presentara ante el Pleno del Comité de las Regiones el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2009, Hervé Jouanjean, Vicesecretario General de la Comisión Europea presentó el mismo programa a las asociaciones territoriales participantes. Como es sabido, el programa de la Comisión para el año en que se escribe este artículo se intenta centrar en mejorar la capacidad de la UE para poder ofrecer respuestas rápidas y eficaces en tiempos de crisis, como el actual. Por ello intenta dotarse de un enfoque práctico y orientado a todos los ciudadanos de la UE, a partir de cuatro grandes prioridades: crecimiento y empleo; cambio climático y Europa sostenible; Europa cercana a sus ciudadanos; y Europa como socio mundial.

## 3.3. Diálogos estructurados temáticos

A raíz de los primeros encuentros de carácter general para debatir el programa de acción anual, se observó la necesidad de establecer diálogos de forma temática, para elaborar políticas más concretas de actuación y posibilitar un intercambio de experiencias más eficaz.

De acuerdo con la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2003 ya citada y la decisión del CdR de marzo de 2004,[19] la lista de temas a incluir en los diálogos temáticos será redactada por el CdR en consulta con las asociaciones, que podrán hacer sugerencias de temas a tratar a través de la web del Comité.

Los **dos primeros** debates se dedicaron a las políticas de desarrollo sostenible; la primera en octubre de 2005, siguiendo la firma del Convenio de Aarhus sobre la implementación del Protocolo Kyoto en la UE, y la segunda en diciembre de 2005 sobre políticas marítimas.

La **tercera** reunión, celebrada el 15 de junio de 2006, se celebró con la participación de la Comisaria Margot Wallström para tratar las políticas de Comunicación, siguiendo el Libro Blanco de 1 de febrero de 2006, que intenta reducir el distanciamiento entre la UE y sus ciudadanos. Destaca de este diálogo la idea de comunicación como una acción de doble dirección, destinada tanto a explicar las decisiones tomadas como a recoger demandas. La Comisión ha elaborado diferentes iniciativas para mejorar su capacidad de comunicación y promover un acercamiento a los ciudadanos; entre ellas, el Plan de Acción de la Comisión sobre Comunicación y el Plan D (Democracia, Diálogo y Debate) de 2005, así como el Libro Blanco sobre la Política Europea de Comunicación de 2006. Éste último pretende favorecer la comunicación y el debate público en Europa, incluyendo niveles regionales, locales y europeos, así como ONGs, sociedad civil y grupos de interés, para reforzar el papel de los ciudadanos y el proceso democrático. El Comité de Regiones y el Comité Económico Social salen reforzados como esferas de representación de la sociedad civil, siguiendo el principio de subsidiariedad.

El **cuarto** diálogo estructurado temático se llevó a cabo el 20 de junio de 2006 con Ján Figel, Miembro de la Comisión para la Educación, Formación, Cultura y Multilinguismo. En él se debatió la contribución al éxito de la Estrategia de Lisboa y el papel de las regiones y ciudades junto con asociaciones relevantes. Desde la Comisión se promueve el diálogo interregional y el intercambio de prácticas para el óptimo desarrollo de la Estrategia de Lisboa, seguimiento y evaluación que pertenece a los Estados Miembro.

Otro tema importante en este ámbito de educación y formación es la cooperación transfronteriza (programa TEMPUS) así como las prácticas de intercambio regional de información, reflejado en la Comunicación de la Comisión sobre Participación e Información de la Juventud de julio de 2006 y del Pacto Europeo para la Juventud y Promoción de la Ciudadanía Activa[20] dentro del marco de la Agenda de Lisboa. El Programa "Juventud", que será reemplazado a partir de 2007 por el "Programa de Acción Juventud" apoya los programas elaborados para jóvenes, la mayor parte de ellos de carácter local.

Un **quinto** encuentro temático se celebró el 20 octubre de 2006, entre entidades regionales, el CdR y miembros de la Comisión, esta vez con el Comisario responsable de Economía y Asuntos Monetarios, Joaquín Almunia. Al respecto, el Comisario recordó el compromiso de los gobiernos a todos los niveles y la gestión de su presupuesto en el éxito de las políticas de la unión monetaria europea, de ahí que el reconocimiento de las responsabilidades legales de los entes regionales y locales sea proporcional a sus recursos financieros. Se debatió el hecho de que, desde los años noventa, la progresiva descentralización fiscal de muchos Estados Miembros (EEMM) ha incrementado la autonomía de los entes locales y regionales y con ello la necesidad de reajustar su papel en la toma de decisiones, así como la capacidad para exigirles el cumplimiento de los valores fijados dentro del pacto de desarrollo y estabilidad (si bien, siendo un compromiso adquirido por los EEMM, sólo a nivel nacional se responde por su incumplimiento), lo que dibuja un mapa europeo poco homogéneo en la asignación de competencias fiscales. Sin embargo, en el debate se matizó que esta descentralización no ha ido acompañada de unos mayores niveles de déficit (a excepción de Alemania). Para asegurar la estabilidad económica en este panorama descentralizado, es aconsejable otorgar una mayor flexibilidad a las regiones para gestionar sus propios recursos, al mismo tiempo que establecer parámetros objetivos a nivel nacional sobre el desarrollo de los programas de estabilidad.

El representante de CALRE en su intervención trató la posibilidad de participación de las regiones en la aprobación de los presupuestos comunitarios, pudiendo hacer observaciones sobre aquellos aspectos relativos a su esfera de responsabilidad. A lo que el Comisario señala que dicha decisión, así como la distribución de la gestión fiscal de los EEMM pertenece a la esfera de competencias nacionales, no pudiendo pronunciarse al respecto la Comisión, pero sí reforzando la solución que mejor se adapte a las necesidades regionales existentes, ya sea facilitando la participación regional a nivel interno o bien la participación directa a través de comités específicos dentro del Consejo (como algunos EEMM vienen haciendo en determinadas áreas).

Posteriormente, se celebra el **sexto** encuentro temático en septiembre de 2007 con Vladimir Spidla, Comisario para

[19] | *CdR 380/2003 item 2.*

[20] | *30 de mayo de 2005, COM (2005), 206.*

las políticas de empleo, tras la adopción de la Comunicación de la Comisión sobre flexiseguridad de junio de 2007.[21] El Comisario observa la importancia de este debate, pues es el nivel regional, aparte de las directrices de ámbito nacional, el idóneo para la puesta en práctica de estas políticas de empleo y el intercambio de experiencias (especialmente políticas de formación continua y de mercado de trabajo activo). La Asociación de Municipios Alemanes criticó la Comunicación de la Comisión por no tratar la importancia de las entidades locales y regionales al respecto. Esta asociación critica del mismo modo la situación del empleo joven, de re-integración al mercado laboral de personas mayores de 50 años y la conciliación de vida familiar-laboral, áreas en que los municipios y regiones juegan un importante papel de implementación al estar en mejor posición para responder a las necesidades de los ciudadanos y hacer frente a las cuestiones de responsabilidad social. Durante este encuentro el Comisario señaló que se ha firmado un Convenio conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en temas de intercambio de buenas prácticas en las estrategias de empleo local. También se destacó la importancia del CdR en la representación de regiones y municipios para la implementación de la Estrategia de Lisboa. La descentralización en la Estrategia de Lisboa se manifiesta en la gestión regional de los fondos estructurales y la atención al principio de subsidiariedad que rige las políticas comunitarias. Las conclusiones derivadas de este encuentro serán observadas a la hora de definir las futuras políticas en este ámbito. Dentro de las políticas de flexiseguridad se aborda el tema de las Colaboraciones Público-Privadas y la incorporación de consideraciones sociales en las mismas.

En el **séptimo** encuentro temático participa Benita Ferrero-Waldner y se dedica a la Política Europea de Vecindad, (PEV), el 18 de diciembre de 2007. El Presidente del CdR demostró su satisfacción con el encuentro, considerándolo un gran éxito por su intenso debate. Benita Ferrero también destacó las ventajas de la incorporación regional y local en los debates de la PEV, pues son fuente de experiencia y conocimiento para definir las estrategias y fijar objetivos. Se destacó que las regiones juegan un papel complementario al del CdR en los temas de política de vecindad., siendo especialmente relevante a nivel regional en aspectos tales como Migraciones, Sinergia del Mar Negro, Programa EUROMED, Cooperación económica o Gestiones de visados. Las políticas de migración son de competencia nacional, por lo que la PEV la trata de forma complementaria.

En el debate se matizó que aunque los interlocutores de la Comisión para elaborar los planes de PEV son los EEMM, se reconoce la importancia de la consulta con entidades locales y sociedad civil. Se requieren nuevos esfuerzos por parte de los EEMM en materia de liberalización agrícola para la conclusión de las negociaciones con los socios comerciales de la UE, mejorando así los intercambios transfronterizos. Las entidades locales y regionales son fundamentales en la política de integración de los inmigrantes, siendo tratado como un objetivo común y pudiendo ser receptoras de fondos comunitarios al respecto.

En el **octavo** encuentro temático (18 de junio de 2008) la Comisaria de Política Regional, Danuta Hübner, presentó ante las asociaciones el Quinto informe de la Cohesión económica y social. Una presentación que había venido precedida de un largo período de consulta, durante el cual muchas de estas asociaciones habían tenido ocasión de debatir y elaborar sus propias propuestas sobre el tema. Éstas sirvieron de base para las diferentes, y numerosas, contribuciones aportadas,[22], las cuales comparten una serie de ideas:

- conexión entre la política de cohesión y la defensa del modelo económico y social de la UE frente a los retos de la globalización.
- defensa de la capacidad de las regiones de aplicar y adaptar esa política: si cada región experimenta los impactos de la globalización de formas diversas, es importante que éstas dispongan de herramientas para responder de forma específica, y para desarrollar plenamente sus capacidades endógenas.
- demanda de considerar, por parte de la Comisión, otras políticas sectoriales de fuerte impacto territorial: política medioambiental, política de transporte, investigación y desarrollo, política energética, especialmente en relación a mejorar su coordinación con la política de cohesión.
- felicitación por el hecho de que, una vez entre en vigor el tratado de Lisboa, el objetivo de la cohesión territorial será parte de la legislación primaria de la Unión. Dado que todos los agentes serán parte de su ejecución, la UE necesita generar una noción compartida de este concepto y determinar las acciones a desarrollar por parte de todas las políticas y de todos los niveles de gobierno para alcanzar este objetivo que fija el Tratado.

El **noveno** encuentro temático (9 de diciembre de 2008) reunió a las asociaciones territoriales con Androulla Vassiliou, Comisaria de Salud. Los temas tratados fueron los derechos de los pacientes a la atención médica transfronteriza; la seguridad de los pacientes y la calidad de los servicios médicos; y el Libro verde para los profesionales de la salud. Justamente, diversas regiones europeas, entre las que figura Cataluña, se han comprometido a presentar en el plazo de un mes un informe sobre los beneficios y objeciones que creen debería tener la futura directiva europea de movilidad de pacientes. Esta Directiva había sido presentada en julio de 2008, con el objetivo reforzar los derechos de los pacientes que viajan para recibir tratamiento en otro Estado miembro. La directiva establece que los europeos no necesitan autorización previa de su país de origen para recurrir al 'turismo sanitario' y tienen derecho a que se les reembolse el coste del tratamiento a la vuelta. No obstante, se contemplan una serie de salvaguardas para evitar poner en riesgo la viabilidad financiera de los sistemas sanitarios públicos. La cuestión es crítica para las regiones europeas que gestionan directamente estos servicios, y que por ello deben tanto tener un papel central en la determinación de los gastos, como recibir los correspondientes desembolsos –que, en principio, llegarían al Estado miembro correspondiente, no a la propia región–. Por todo ello, las regiones con capacidad gestora en este ámbito han conseguido entablar un diálogo directo con la Dirección General de Sanidad de la Comisión Europea.

## 4. Balance

### 4.1. ¿Se cumplen los objetivos del Libro Blanco?

Una vez analizados los encuentros, puede valorarse el cumplimiento de los obje-

[21] | *COM (2007) 359 final.*

[22] | *Las de la AEBR, AEM, ANCI, Arco Latino, CALRE, CMRE, COSLA, CRPM, Eurocities, Asociación de Municipios Alemanes y REGLEG. Véase el Anexo I para una lista completa de asociaciones y sus siglas.*

tivos del Libro Blanco. Recordemos que éste plantea ciertas propuestas de actuación,[23] destinadas tanto a Estados Miembro como a la Comisión y al propio Comité de Regiones. Para los primeros, se establece la recomendación de establecer sistemas internos abiertos a la participación local y regional que les permita a estas entidades subestatales la participación directa en la definición de las políticas comunitarias. El cumplimiento de este aspecto varía según el Estado, pero se puede afirmar que los diferentes procesos de descentralización, cada vez más generalizados, van en esta dirección.

### Participación previa a la toma de decisiones

Para comprobar el éxito del diálogo estructurado al que la Comisión se compromete con los agentes regionales y locales es necesario observar los objetivos perseguidos. El diálogo se enfocó como un medio para la integración de las experiencias y realidades regionales y locales en la elaboración de las políticas comunitarias, es decir, de forma previa al proceso legislativo. Asimismo, esta fase prelegislativa se configura idónea para la emisión de informes de impacto, que doten de flexibilidad suficiente para, una vez adoptadas las políticas comunitarias, adaptarlas a las necesidades locales.

El objetivo establecido en el Libro Blanco de "entablar un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las colectividades regionales y locales en una fase temprana del proceso de elaboración de políticas" se ha cumplido en parte. La mayoría de los debates celebrados han sido previos a la elaboración o emisión de Comunicaciones o diversos avances de la política al respecto.

A modo de ejemplo, podemos citar el primero de ellos, sobre la implementación del protocolo de Kyoto, que es posterior a la firma de la Convención de Aarhus y previo al Reglamento que lo desarrolla; el segundo de los Diálogos Estructurados temáticos se celebró de forma previa a la adopción del Libro Verde sobre el futuro de la política marítima en Europa; el relativo a la educación fue previo a la aprobación de la Resolución del Consejo en materia de Educación y Formación dentro de la Estrategia de Lisboa. Por su parte, el Diálogo relativo a la Unión Económica y Monetaria precedió el acuerdo interinstitucional sobre el marco financiero para 2007-2013. Y por último, el reciente encuentro celebrado el 9 de diciembre de 2008, en materia de Sanidad, precedió a la elaboración del Libro Verde sobre el Personal Sanitario Europeo.[24]

Ello no obstante, en otras ocasiones, el debate sobre Comunicación, el de Flexiseguridad o sobre Política Europea de Vecindad han sucedido a los correspondientes Libro Blanco y Comunicaciones, respectivamente. En el caso de Política regional, podemos decir que, pese a que el V Informe de la cohesión ya se había elaborado –con amplia participación regional– se trata de un debate aún abierto, y la presentación ante las asociaciones tuvo lugar en un momento adecuado.

Por lo tanto, si bien la mayoría de los diálogos celebrados parecen acercarse al objetivo de encuentro previo a la toma de decisiones para recabar experiencias y realidades regionales y de entes locales, algunos de ellos han tenido lugar para establecer un intercambio de ideas *a posteriori* sobre lo ya decidido, recibiendo críticas o propuestas de modificaciones para un futuro. Lo mismo se puede sostener de los diálogos de carácter general, en los que se aprueba el Programa de Acción anual de la Comisión ya elaborado, no dejando apenas espacio para contribuciones sustantivas de las asociaciones. Es destacable que el Programa para 2008 reserva, por primera vez, un apartado para futuras iniciativas políticas a definir, dejando cierto margen de diálogo con otros actores.

De la misma forma, es difícil delimitar el poder y medida de influencia que han tenido estos encuentros para un desarrollo legislativo posterior; si suponen un verdadero instrumento democrático para acercar estas políticas a la sociedad civil, o si es utilizado por la Comisión para legitimar aparentemente su actuación.

Analizando la trascendencia de los encuentros en cuanto al número de participantes procedentes de asociaciones regionales y locales, se observa que desde los primeros debates hasta los más recientes el nivel de participación ha variado relativamente poco. Sin embargo, el número de representantes que toma la palabra ha disminuido, y sobre todo a partir de 2005 para los debates generales anuales. Esta reducción puede deberse a la imposición de medidas más restrictivas fijadas entre el CdR y la Comisión de Barroso o también deberse a criterios de mayor eficacia, si se considera que un diálogo más reducido puede ser más fructífero.

Otro hecho que debe mencionarse es el análisis del tipo de participantes invitados a los diálogos. El Libro Blanco establece que se invitará a asociaciones europeas y nacionales de colectividades regionales y locales. Se pretendía claramente la participación de asociaciones altamente representativas de una amplia circunscripción territorial. Sin embargo, hay que observar la participación de algunas asociaciones o representaciones circunscritas a un territorio pequeño o muy limitado. Dicha participación puede no resultar fructífera, pues su aportación ceñida a sus particularidades pudiera no ser extensiva a las demás regiones. En este aspecto, tal vez sería más eficaz limitar la participación a aquellas entidades que puedan aportar experiencias o elevar intereses verdaderamente representativos y extensibles a las demás regiones. Por otra parte, y como contrapartida a lo anteriormente dicho, una representación demasiado general y reducida no daría resultados ni atendería necesidades reales.

Otro aspecto crítico importante es el "dinamismo" de las intervenciones, cualidad que destacó como deseable el Presidente Prodi durante la apertura de la reunión inaugural del diálogo el 10 de mayo de 2004. Este dinamismo no es tal en la realidad, pues las asociaciones participantes registradas que quieran intervenir deben indicarlo, presentando sus preguntas, para las que el Comisario se ha preparado previamente una respuesta. Por lo tanto, no hay lugar a un verdadero diálogo, sino a una presentación de sucesivas propuestas e intereses intercaladas con las respuestas o visiones al respecto de la Comisión.

### Potenciar la coordinación entre la Comisión y las entidades regionales

El Diálogo Estructurado debería servir de foro consolidado y sistemático para la expresión e intercambio de intereses y prácticas de los niveles subestatales, institucionalizando, en cierta medida, los instrumentos de consulta de la Comisión. Pero no todas las regiones pueden participar ni tampoco lo hacen individualmente, sino sólo aquéllas que el CdR junto con unas asociaciones ha seleccionado. El intercambio de experiencias que plantean las asociaciones puede facilitar la comprensión de los intereses regionales y locales por la Comisión, siempre y cuando sean planteamientos concretos y realistas, pero tampoco debe incidir en cuestiones muy concretas fuera del alcance de actuación de la Comisión.

[23] | *Página 15 del Libro Blanco.*
[24] | *COM (2008) 725 final.*

**Asegurar la mejor comprensión de los objetivos comunitarios por los ciudadanos**

Este nivel de diálogo consolida la expresión de los intereses de los ciudadanos, pues son representantes de los entes territoriales, elegidos democráticamente, los que acercan a la Comisión y al nivel europeo sus más directas inquietudes o intereses, reduciendo el déficit democrático que sufre la UE y mejorando la confianza de los ciudadanos en las políticas europeas, ya que los entes regionales y locales son también los encargados de transmitir gran parte de las políticas comunitarias a los ciudadanos, o al menos el primer nivel de la administración al que los ciudadanos pueden dirigirse.

**Mayor transparencia**

La participación a nivel subestatal acerca las políticas y las hace más comprensibles a los ciudadanos. No obstante, el hecho de que sólo participen determinadas asociaciones regionales y locales y no otras, puede plantear dudas sobre su completa transparencia, así como los resultados finales de esa contribución y su posterior plasmación real en las políticas comunitarias, especialmente en los encuentros generales. Asimismo, el diálogo estructurado ha recibido críticas por algunas asociaciones (véase el apartado de la Asamblea de Regiones de Europa), pues no se celebra un verdadero diálogo, ya que las preguntas y respuestas están previamente preparadas y no hay cabida a intervención espontánea, ni tiempo suficiente para cada asociación, ni verdadera capacidad de influencia que pueda reflejarse en el resultado legislativo final.[25]

## 4.2. Asociaciones participantes y sus observaciones sobre el funcionamiento del diálogo estructurado:

A continuación, se analizarán las observaciones más reiteradas de las asociaciones con más presencia en los debates celebrados hasta el momento.

***ASAEL*** (Asociación Aragonesa de Entidades Locales). Posee oficina permanente en Bruselas. Según su página web (http://www.asael.es/), provee información a sus miembros sobre la UE y sus políticas, así como sirve de intermediario para las consultas que sus miembros remiten a las instituciones. Como función representativa, participa en los diálogos estructurados con el CdR y la Comisión.

***Arco Latino*** (representantes de las provincias y administraciones locales de segundo nivel del territorio del Mediterráneo occidental) ha participado en el debate sobre los presupuestos, sobre planes de trabajo para 2006, mostrando su interés en la elaboración de propuestas concretas para la política europea de vecindad en el Mediterráneo y con respecto al debate entablado con la Comisaria para la política regional, destacó la falta de reconocimiento del papel representativo de las entidades locales de segundo nivel (las diputaciones en España) a pesar de su potencial.

***La Conferencia para las regiones periféricas y marítimas*** (CRPM) como representante de 160 regiones de 28 países, manifiesta los intereses de estas regiones en sus ámbitos de actuación. Su agenda de actividades se mantiene actualizada en su página web. Las cuestiones de vecindad, políticas de cohesión, desarrollo sostenible, política marítima y de desarrollo con los países ACP se mostraron como sus principales intereses a lo largo del diálogo mantenido con Benita Ferrero y durante las reuniones generales anuales.

***EUROCITIES*** es la representación de las 120 principales ciudades europeas, muy presente en los debates estructurados. Desde el comienzo, participó en el diálogo general con Barroso de febrero de 2005, en el que esta red acogió la práctica del diálogo estructurado como instrumento para favorecer la participación de las ciudades y regiones en los procesos de elaboración legislativa comunitaria, al ser éstas responsables de la implementación de la mayor parte de las políticas europeas. Durante este diálogo, se destacó la necesidad de plantear debates temáticos, aún no existentes, para tratar de forma más efectiva políticas comunitarias concretas. Asimismo, propuso una reunión de alto nivel previa al Consejo de Primavera entre la presidencia del Consejo, la Comisión, el Parlamento, el CdR y las asociaciones de regiones y entidades locales. Del debate general mantenido el 7 de diciembre de 2006, las conclusiones del Presidente de EUROCITIES al respecto no son del todo satisfactorias, pues consideró insuficiente el tiempo concedido a las asociaciones de entidades locales y plantea una reformulación de este instrumento, de forma que procure un verdadero diálogo.

Un papel importante en estos diálogos lo tiene la ***CALRE***, pues reúne los entes regionales con poderes legislativos. En el celebrado con la Vicepresidenta de la Comisión para tratar el plan de acción de 2008 destacó la importancia de estos encuentros para el acercamiento a los ciudadanos de las políticas europeas, más transparentes, eficientes y sostenibles. En este encuentro, así como en el mantenido con el Comisario de Economía en octubre de 2006, formuló una pregunta sobre el criterio de autonomía financiera y la posibilidad de reconocimiento por instancias europeas de los sistemas fiscales regionales de algunos EEMM. Considera que las regiones con competencia legislativa que cuentan con autonomía presupuestaria a nivel nacional, siendo cofinanciadoras de la política regional de la UE y en buena parte gestoras de los presupuestos comunitarios, deberían participar de forma sistemática en los debates sobre presupuesto. Frente a este planteamiento tanto el Comisario para la Unión Monetaria y la Vicepresidenta Wallström, en sus respectivos debates, insistieron en la competencia de los EEMM en el diseño de su estructura fiscal y competencias de recaudación presupuestaria. Por ello, la Comisión no puede decidir sobre la intervención regional en la aprobación presupuestaria ni en otro ámbito que reconozca esta autonomía regional presupuestaria, pudiendo únicamente apoyar las medidas nacionales internas dirigidas a una mejor representación regional en la preparación del presupuesto.

La ***ARE***, Asamblea de Regiones de Europa, representante de 255 regiones y 13 asociaciones interregionales, ha participado en distintos diálogos. Se ha pronunciado sobre el Libro Blanco en Política de Comunicación de 2006, acogiendo el amplio reconocimiento del rol de las regiones en el acercamiento a los ciudadanos de las políticas comunitarias, como importantes socios para las instituciones. La página web ofrece la lista de actividades y declaraciones de la asociación. Sus posiciones, intervenciones y preguntas realizadas a los Comisarios aparecen en la misma web, hasta el debate en materia de sanidad de 9 diciembre de 2008. La ARE hace unas observaciones interesantes al respecto de la práctica de diálogos estructurados.

En su informe sobre "el Rol de las Regiones en la Re-conexión de Europa con sus Ciudadanos" de marzo de 2006, la ARE presenta determinadas recomendaciones para revitalizar el Diálogo y convertirlo en un verdadero diálogo directo entre las asociaciones regionales y la Comisión. Si en un

[25] | *AER White Paper on the Role of the Regions in Reconnecting Europe with its Citizens, March 2006, pág. 18.*

principio recibía con optimismo la iniciativa de mantener diálogos territoriales sistemáticos, felicitando la actuación de la Comisión de Prodi, parece que el cambio de formación de la Comisión vino a dar un vuelco a la iniciativa, truncando estas expectativas.

La recomendación del ARE para la reactivación y recuperación del sentido original de estos debates es, principalmente, separarlo de la idea de acción intermediaria interinstitucional del CdR y dejar más espacio a la participación directa de de asociaciones.[26] En este replanteamiento del debate estructurado, es vital la celebración de los diálogos con anterioridad a la aprobación de los planes de acción anuales de la Comisión (y no *a posteriori* como anteriormente), de esta forma se posibilitaría un verdadero diálogo y que las contribuciones de las asociaciones se reflejen en las políticas europeas.

Para mejorar las intervenciones a lo largo del debate, elevar su calidad y oportunidad, se propone la reducción de participantes a aquellas asociaciones de representación regional o local a nivel europeo, que presenten contribuciones interesantes y oportunas.

En un comunicado de 31 de agosto de 2006 la ARE propone a la Comisión una mayor transparencia y una descarga administrativa en los procesos de participación ciudadana. Incide, asimismo, en la necesidad de un tratamiento diferenciado de las asociaciones frente a otros *lobbies*, pues los primeros forman parte de la estructura de gobernanza europea y representan intereses de autoridades públicas. De esta forma, los trámites de inscripción para participar en los debates, como si de grupos de interés se tratara, debería suprimirse y dejar abierta la participación a las regiones interesadas. En último lugar, para posibilitar la evaluación de estas prácticas, recomienda la elaboración de informes de seguimiento de la Comisión que evalúen las contribuciones regionales y si han sido consideradas e incluidas finalmente en las políticas europeas, la idea de seguimiento a la que Barroso hizo referencia en su reunión con el CdR de 12 abril de 2005 sobre la evaluación del diálogo estructurado, pero sin plantear medidas concretas al respecto.[27]

## 5. Conclusiones

A pesar de las críticas y los déficit que pueda presentar, el diálogo estructurado es un instrumento que demuestra la progresiva descentralización europea, la internalización de las políticas de la UE y la europeización de las regiones, que como actores y responsables finales de muchas políticas comunitarias exigen su intervención en la elaboración de las mismas, no sólo para perfilar detalles, sino para su misma concepción.

Seguramente, hay una cierta contradicción entre el método de influencia habitual utilizado por las redes de ciudades y regiones –poco formalizado, personal, con tiempos diferentes, basado en la capacidad técnica más que en la representatividad política, altamente especializado– y la propia idea de estructuración del debate. Nos consta que, en la elaboración de determinadas políticas –un caso digno de estudio podría ser la elaboración de la nueva Política marítima de la UE, y el trabajo de asociaciones como la CRPM–, los contactos entre redes y Comisión son continuos y fructíferos. La celebración del diálogo estructurado aparece, pues, como una ocasión altamente formalizada donde dar a esos contactos un escenario más institucionalizado; ahora bien, con todos los límites inherentes a la dinámica de trabajo escogida.

Las regiones necesitan intervenir en el proceso prelegislativo comunitario; al mismo tiempo, la gran complejidad de las políticas europeas, su espectro amplio y su intrincada dimensión legal, van a dictar que esta forma de intervención sea igualmente compleja, desigual en función de intereses y competencias, basada en procedimientos formales –consultas abiertas por la Comisión– e informales –informes de evaluación de impacto presentados por propia iniciativa regional–. Por ello, será difícil establecer un escenario –estos diálogos estructurados– donde la función de puesta en común prelegislativa se desarrolle plenamente, con información, participación y resultados óptimos; simplemente, es un objetivo demasiado amplio para un formato tan limitado. Sin embargo, debemos tomar nota que los Comisarios con responsabilidad en las materias de mayor impacto territorial –con la excepción quizá de Ciencia e investigación (Comisario Janez Potočnik) y Política Agrícola Común (Mariann Fischer Boel)– han mantenido reuniones sectoriales con las asociaciones territoriales europeas a través del mecanismo de diálogo estructurado.

Un elemento muy importante a tener en cuenta es el hecho de que es el propio CdR quien acoge y organiza estas reuniones entre asociaciones y Comisión Europea. En el año 2004, esto no parecía un problema: el Comité estaba en horas relativamente bajas, los Comisarios no lo frecuentaban, y la dispersión de sus trabajos e informes limitaban su capacidad de impacto e influencia en el proceso legislativo de la Unión. Sin embargo, esta tendencia se ha invertido: ahora es habitual que a las sesiones plenarias del Comité acudan dos o tres comisarios, por lo general a presentar y exponer nuevas iniciativas legislativas. Con ello, un objetivo inicial de los diálogos –la intervención prelegislativa– queda desbordado por la dinámica del propio CdR, que en su salón de plenos y también en sus pasillos permite esta función a un número mayor de actores –sus miembros–, dotados además de la mayor autoridad política. Esto fue visible en el último diálogo, con el presidente de la Comisión ante el Pleno y un Vicesecretario general ante las asociaciones presentes en el diálogo.

Al día de hoy, el Diálogo no constituye un auténtico mecanismo de consulta prelegislativo, y las finalidades y objetivos que perseguía en sus orígenes con la Comisión Prodi se han visto superados por las prioridades políticas marcadas por la Comisión Barroso: no es ya una herramienta de la buena gobernanza de principios de siglo, sino un instrumento que quisiera estar al servicio de la *better regulation*, pero que apenas alcanza el objetivo de mejorar la presencia institucional regional en Bruselas.

Para una mayor efectividad de este instrumento se hace aconsejable, como establece el informe de la Asamblea de Regiones de Europa, la separación del mismo de la institucionalidad del CdR; si bien éste es un buen agente intermediario y organizativo, no debe intervenir demasiado en el diálogo para permitir un genuino intercambio de experiencias. En la actualidad, según el informe de marzo de 2006 de la ARE, el CdR ha asimilado el diálogo estructura-

[26] *Caso práctico, The Structured Dialogue, página 18, AER White Paper on the Role of the regions in reconnecting Europe with its citizens, March 2006.*

[27] *Pág. 5, R/CdR 62/2005 item 3a.*

do con la consulta que la Comisión realiza al CdR de forma posterior a la elaboración de su programa de trabajo.[28] Esta asimilación ha venido a diluir la trascendencia de este debate para las asociaciones, pues éste es el único instrumento de consulta formal del que disponen y, el hecho de que se celebre siempre *a posteriori* le resta eficacia y credibilidad.

Incidiendo asimismo en la mejora de la eficacia del diálogo estructurado, es necesario que los participantes traten temas lo suficientemente concretos y especializados para aportar verdaderas contribuciones; pero tampoco en exceso, para facilitar el intercambio de experiencias e intereses con otras regiones o asociaciones europeas. Debe, por tanto elevarse el nivel de los participantes, no en cantidad, sino en calidad, así como cuidarse más el proceso de elaboración de las propuestas, para conseguir que sean no sólo relevantes sino también originales. Al mismo tiempo, será adecuado establecer un mecanismo de seguimiento de los distintos diálogos a fin de poder determinar su impacto en el proceso prelegislativo.

Finalmente, no podemos dejar de señalar, dada la temática general de este Anuario, que la convocatoria de una edición de un Diálogo Estructurado temático, dedicado a la cooperación descentralizada, podría ser de gran interés. La movilización e implicación local ya fueron altas cuando, hace unos pocos años, la Comisión publicara su Comunicación sobre "La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea".[29] Esta Comunicación, que fue objeto de un Dictamen por parte del CdR,[30] abrió ya la vía a una definición más clara de la interficie local/regional dentro de las actividades de cooperación internacional. Una Comunicación más reciente, "Autoridades locales: agentes del desarrollo"[31] sugiere directamente la posibilidad de establecer "un diálogo estructurado con las Autoridades Locales (AL) sobre política de desarrollo. Esto podría tener lugar con el auspicio del CdR, dada su tarea de dotar de voz a las autoridades locales a nivel europeo, e incluir a las AL y las redes de AL. Este diálogo podría tomar la forma de asambleas anuales que implicarían a todos aquellos que participan de forma activa en este sistema de cooperación para reforzar estas relaciones, mejorar la eficacia de la ayuda al desarrollo y asegurar la sostenibilidad tanto de las acciones únicas como de las acciones piloto." (punto 3.1).

[28]| *Como lo establece el punto I. 3 del Protocolo sobre el acuerdo de cooperación que rige las relaciones interinstitucionales entre CdR y Comisión. R/CdR 86/ 2007 item 3a).*

[29]| *COM (2006) 421 final, 30 de agosto de 2006.*

[30]| *(2007/C 197/09)*

[31]| *COM (2008) 626.*



## Anexo 1 | asociaciones y sitios web

| Asociaciones | sitio web |
|---|---|
| EUROCITIES | http://www.eurocities.org |
| Conferencia de Asambleas Legislativas Europeas (CALRE) | http://www.calre.eu |
| Conferencia de Regiones con Poder Legislativo (REGLEG) | http://www.regleg.eu |
| Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) | http://www.cosla.gov.uk |
| Asamblea de Regiones Europeas (ARE) | http://www.aer.eu/ |
| Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CRPM) | http://www.ccre.org/ |
| Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) | http://www.aebr.net/ |
| Red Europea de Ciudades y Regiones para la Economía Social | http://www.revesnetwork.net/ |
| Arco Latino | http://www.arcolatino.org |
| Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM) | http://www.crpm.org |
| Asociación Europea de Representantes Electos de Zonas de Montaña (AEM) | http://www.promonte-aem.net/AEM |
| Cooperación Subregional de los Estados Bálticos | http://www.bsssc.com/ |
| Unión de Ciudades Bálticas | http://www.ubc.net/ |
| Asociación de los Landkraise alemanes | http://www.kreise.de/landkreistag/ |
| Unión de Metrópolis Polacas | http://www.selfgov.gov.pl/eng/about-ump/index.html |
| Asociación Aragonesa de Entidades Locales (ASAEL) | http://www.asael.es |
| Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI) | http://www.anci.it |
| Gobierno Local en Dinamarca | http://www.kl.dk |
| Asociación de Regiones de Francia | http://www.arf.asso.fr/ |

## Bibliografía


Articus, Stephan (2005). "Reposition or Lose – Municipalities' reactions to European integration". Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 44 (2). Disponible en http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/

Börzel, Tanja (2002). States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain, Cambridge: Cambridge Universty Press.

Comisión Europea (2006). Política de cohesión y ciudades. La contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones. Luxemburgo: OPOCE.

Finnemore, Martha y Sikking, Kathryn (1998). "International Norms Dynamics and Political Change", International Organization, 52 (4): 887-917.

Hepburn, Eve (2007). "The Rise and Fall of a 'Europe of the Regions'. The Territorial Strategies of Substate Political Parties 1979-2006". Ponencia presentada en la Conferencia anual de la European Union Studies Association (EUSA), Montreal, 17-19 de mayo 2007.

Hoppe, Marcus (2004). "Sub-state nationalism and European integration: identity construction and visions of Europe". Ponencia presentada en el UACES Student Forum Fifth Northern Regional Conference, Glasgow Caledonian University, 8 de mayo 2004.

Jeffery, Charlie (ed.) (1997) The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe? Londres: Frank Cass.

Keating, Michael (1998) The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change, Londres: Edward Elgar.

Keck, Margaret y Sikking, Kathryn (1998). Activist beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Morata, Francesc (2004a). "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea". En Morata, Francesc, Lachapelle, Guy y Paquin, Stéphane (Eds.), Globalización, gobernanza e identidades. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.





Morata, Francesc (2004b). Gobernanza multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Morata, Francesc (2005). "El proyecto de Tratado Constitucional: la participación regional en el control de subsidiariedad". Working Papers On Line, 9. Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus. Disponible en www.iuee.eu.

Muñoa, José María (1999). "El Comité de las Regiones y la democracia regional y local en Europa". En Letamendía, Francisco (ed.), Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea. Madrid: Fundamentos.

Nagel, Klaus-Jürgen (2004). "La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado". En Morata (2004b).

Ramon, Ricard (2004). "El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel". En Morata (1994b)

Sánchez Cano, Javier (2008). "Redes subestatales e integración regional en la Unión Europea y América Latina". En Anuario de la cooperación descentralizada. Año 2008. Barcelona: Diputació de Barcelona, pp. 180-211.

Tömmel, Ingeborg (2004). "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la Unión Europea a favor de la Europa de las Regiones". En Morata (2004b).

Vara Arribas, Gracia (2005). "The changing Dynamics oof Sub-State participation: The Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European Policy Processes". En Eipascope N. 2005/2, pp. 19-25.

Warleigh, Alex (2002). 'The Committee of the Regions' en Warleigh (Ed.), Understanding European Institutions, Londres: Routledge.

Zurragoitia, Mikel Antón (2006). "La participación de las entidades subestatales en el proceso de reforma". En AAVV Europa: el estado de la Unión. Pamplona: Aranzadi.

# *La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa*

Rokael Cardona*

*El articulo expone la naturaleza institucional y los factores que dieron origen a la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa, como entidad municipalista descentralizada para el desarrollo local, ubicada en la región conocida como "Trifinio", zona de convergencia territorial de tres países centroamericanos: Guatemala, Honduras y El Salvador. Se analizan las diferencias entre el modelo institucional desconcentrado que ha girado en torno al Plan Trifinio y el modelo descentralizado que implica la formación de la Mancomunidad Trinacional, la cual se convierte en una entidad de integración regional desde lo local. Se hace referencia a los principales hitos de la integración centroamericana para destacar la innovación que representa la nueva entidad que puede ser el germen de un proceso integracionista de nuevo tipo en la región centroamericana. Se destaca el papel y la contribución de la cooperación descentralizada como estímulo para la creación y puesta en marcha de la mancomunidad Trinacional. Específicamente el espaldarazo dado por el Programa URBAL III de la Comisión Europea para la ejecución del primer proyecto Trinacional mancomunado alrededor del fomento de la cohesión social e integración territorial.*

PALABRAS CLAVE

*Mancomunidad | Descentralización | Desarrollo Local | Integración Regional | Cooperación Descentralizada |*

* *Profesor Universitario e Investigador social guatemalteco. Doctorado en Sociología y Antropología por el Programa Guatemala de la Universidad de París VIII; Postgrado Iberoamericano de Investigadores en Administración Pública, del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- y Naciones Unidas, Caracas, Venezuela; Licenciatura centroamericana de Sociología por la Universidad de Costa Rica. Ha sido Profesor/Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-; Ex Director del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; Gerente General del Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-; Consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue Comisionado Presidencial de Modernización y Descentralización del Estado en Guatemala (2000-2004); coautor de las nuevas leyes municipales vigentes desde 2002; cofundador de mancomunidades de Municipios, incluida la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa. Ha publicado diversos libros y artículos sobre la reforma y descentralización del Estado. Actualmente es Presidente de la Asociación Poder para Todos. Desde 2005 se ha desempeñado como Director ejecutivo del Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica –IDELCA-*

## 1. Introducción

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa[1] (MTFRL) es una Asociación Pública, descentralizada y autónoma para el desarrollo local, ubicada en la región en la cual convergen tres países centroamericanos, obteniendo su personería jurídica por parte del Ministerio de Gobernación de la República de Guatemala en dos mil siete, como primer paso para convertirse en una entidad Trinacional de integración. La conforman doce municipios, representados por sus respectivos gobiernos locales, de los cuales seis son de la República de Guatemala, siendo estos Esquipulas, Concepción las Minas, Olopa, Ipala, Asunción Mita y Santa Catarina Mita; cuatro de la República de Honduras, los cuales son Ocotepeque, Sinuapa, Concepción y Santa Fe; y tres de la República de El Salvador: Metapán, San Antonio y Pajonal. La constitución de esta Mancomunidad es el primer esfuerzo de integración política centroamericana que parte desde los municipios y sus gobiernos locales en toda la historia de la región, siendo la semilla para una verdadera integración política, social y económica desde los espacios locales, en convergencia con políticas de alcance regional.

La MTFRL como entidad de integración multinacional descentralizada, surge de la propia iniciativa de los gobiernos locales de la región, en convergencia con iniciativas de la autoridad del Plan Trifinio[2] y en el contexto de acciones de apoyo de la cooperación descentralizada en Centroamérica. La Mancomunidad constituye una alternativa cualitativamente distinta frente al paradigma de desconcentración institucional de integración que los gobiernos centrales de los tres países, impulsaron desde los años ochenta bajo el concepto de "Plan Trifinio", el cual ha sido poco eficaz para cumplir con los objetivos de desarrollo transfronterizo. Parte de la novedad actual es la coexistencia de ambas modalidades institucionales, una gubernamental centralizada que opera por medio de la desconcentración funcional (el Trifinio) y la otra (la Mancomunidad) que se perfila como institución municipalista, descentralizada de carácter multinacional, apoyándose en la cooperación descentralizada, teniendo en la perspectiva del largo plazo un paradigma de democracia social, con gran protagonismo de la ciudadanía, en la búsqueda de una verdadera integración regional transfronteriza, desde lo local. Ambas instituciones comparten el propósito de la integración centroamericana en un territorio transfronterizo particular, que se vio también afectado por los conflictos armados de El Salvador y Guatemala.

[1] *El Lempa es un río con vertiente al Océano Pacífico. Es el más largo de Centroamérica, su cuenca abarca tres países: Guatemala, Honduras y El Salvador. Nace entre las montañas volcánicas de las mesetas centrales de la región a una elevación aproximada de un mil 500 metros sobre el nivel del mar en el Departamento de Chiquimula en Guatemala, ingresando a El Salvador al noreste del Departamento de Chalatenango y desembocando en la planicie costera del Océano Pacífico, entre los Departamentos de San Vicente y Usulután. La elevación máxima es de 2,805 msnm en las montañas de Honduras. La cuenca Trinacional del Río Lempa posee un área total de 17 mil 790 km² de los cuales, 10,082 km² corresponden a El Salvador, 5,251 km² Honduras y 2,457 km² a Guatemala. La longitud del cauce principal es de 422 Km de los cuales 360.2 Km corren dentro de territorio salvadoreño. El río es utilizado para la pesca y el riesgo de cultivos; sin embargo, la principal utilidad es la generación de energía eléctrica, la cual está a cargo de la Comisión Ejecutiva del Río Lempa.*

[2] *TRIFINIO es el nombre que se le ha dado desde los años ochenta al punto de confluencia de las fronteras de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador y Honduras. En ese punto existe una zona ecológica de reconocido valor por sus especies de flora y fauna, que se desarrolla en torno al Macizo de Montecristo, con alturas desde menos de 400 a 2,419 metros sobre el nivel del mar.*

La importancia de esta mancomunidad es mayor si se toma en cuenta que la integración del istmo centroamericano[3] sigue siendo un proceso lento, a pesar de las múltiples iniciativas institucionales que se han producido desde 1951. La crisis internacional actual pone de nuevo sobre la mesa la discusión sobre el tema, ya que Centroamérica no ha logrado en los años recientes avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional, siendo necesario encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementen las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.[4]

## 2. Antecedentes: el paradigma desconcentrado de integración transfronteriza

Dada la importancia que el Plan Trifinio ha tenido como esfuerzo de desarrollo regional transfronterizo y como modalidad de integración y que también ha contribuido en la creación de la mancomunidad, se analiza a continuación a grandes rasgos para de esa manera entender mejor el sentido de la nueva institución mancomunada.

Diversas iniciativas se habían venido planteando por los tres países desde los años setenta[5] hasta lograr la suscripción, el 12 de noviembre de 1986, del "Acuerdo de Cooperación Técnica de los Gobiernos de las Repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura para la formulación de un Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza de los tres países".[6] El primer plan se concluyó en 1988, el cual se denominaría posteriormente "Plan Trifinio", alcanzando el máximo reconocimiento político mediante la suscripción de un Tratado entre los tres países involucrados, al cual nos referiremos más adelante.

La formulación del Plan se orienta en dos sentidos estratégicos complementarios: de una parte la conservación de los recursos naturales de la zona, fundamentado en una concepción integral del desarrollo, y de otra en la visión de la integración transfronteriza como eslabón de la integración centroamericana. Ambas ideas van a estar presentes, años después, en la constitución de la MTFRL.

El Plan Trifinio nació como consecuencia de una preocupación de conservación forestal: la defensa del bosque nuboso que corona el Macizo de Montecristo, en torno del punto de confluencia de las fronteras de El Salvador, Guatemala y Honduras. Posteriormente, el análisis de la región y las experiencias internacionales en materia ambiental condujeron a la convicción de que el bosque no podía ser protegido eficazmente si se le consideraba un hecho aislado.

En ese sentido, las necesidades de las poblaciones rurales establecidas en su contorno, económicamente débiles y desconocedoras de las consecuencias de un proceso de deforestación indiscriminada, generaban una presión permanente e irrefrenable sobre el recurso forestal, el cual iba siendo gradualmente agredido y corría el riesgo de su virtual desaparición. Se ponía de manifiesto la historia secular de los bosques de todo el mundo, los cuales son agredidos en forma acelerada por la explosión demográfica y la creciente demanda de materia prima forestal para fines industriales, mineros, domésticos o de desarrollo urbano.

Consecuentemente, se consideró al bosque como núcleo intangible de un área de reserva de la biósfera; se identificó una franja circundante como área de amortiguamiento, con vocación predominante, aunque no exclusivamente, forestal; y una franja mayor de usos múltiples, en los que también se incorporase el componente forestal en zonas localizadas con aptitud natural para dicho uso.

Las reuniones y consultas con las autoridades nacionales de los tres países culminaron en la delimitación actual del área del Plan Trifinio, en la que se incluyen 8 municipios de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras. Los elementos identificados condujeron a plantear la elaboración de un Plan de Desarrollo Integral de la Región del Trifinio.

Por otra parte el Plan Trifinio se constituye en un ejemplo concreto de la vocación integracionista de Guatemala, El Salvador y Honduras. Estos países se sumaron a la iniciativa del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, dando lugar a un instrumento propio denominado "Tratado Tripartito de Asociación Económica" promulgado en 1960. El Plan Trifinio se presentaba como una alternativa más viable, efectiva y de resultados importantes en los esfuerzos de integración plurinacional, en un momento, como los años ochenta, en que se había agotado la primera etapa de la integración regional delimitada al ámbito económico y que giró alrededor del mercado común centroamericano.

Los años ochenta eran años de la década de guerra de baja intensidad en la re-

[3]| *Centroamérica es la región situada entre los océanos pacífico y atlántico, conformada por las Repúblicas de Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, situada entre el norte y el sur del continente americano. Tiene una población total de 41 millones de habitantes y una extensión territorial de 525 mil kilómetros cuadrados.*

[4]| *Así lo afirma el Tercer Informe del Programa Estado de la Región difundido en Centroamérica en el mes de agosto 2008.*

[5]| *En la presentación del Plan de 1988 se dice textualmente al respecto que "Durante la Reunión Centroamericana sobre Manejo de Recursos Naturales y Culturales celebrada en San José, Costa Rica, en diciembre de 1974, las delegaciones de los tres países coincidieron en proponer la creación de un Parque Multinacional en el área. Posteriormente, en 1975, Guatemala elaboró un Plan de Manejo Preliminar para su zona y mostró interés en la formulación de un Plan Maestro en conjunto con los otros dos países. El Gobierno de El Salvador había adquirido en 1971 una propiedad en el Macizo de Montecristo y desarrolló alguna infraestructura con el fin de proteger el bosque nuboso y, a la vez, a la ciudad de Metapán, la que estaba expuesta a inundaciones. En Honduras se declaró el área como prioritaria para la realización de inventarios y posterior creación de un parque nacional. En el año de 1982, el Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador entregó su opinión oficial a los otros países y al Instituto Interamericano de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICA) favorable al establecimiento de una Reserva de la Biósfera, denominada entonces "La Fraternidad", ubicada en el área del TRIFINIO, para lo cual presentó una propuesta básica para el establecimiento de la Reserva. Los antecedentes expuestos y otros llevaron a que, en 1983, el Consejo Regional de Cooperación Agropecuaria de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (COREICA), solicitara al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura la elaboración de un perfil de proyecto sobre el "Establecimiento de la Reserva de la Biósfera de la FRATERNIDAD en el área del TRIFINIO". A la vez, acordó que se buscara apoyo técnico y financiero en otras agencias internacionales. Con base en la propuesta de El Salvador, y con apoyo del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIA), el COREICA elaboró un perfil para un estudio conducente a la formulación de un plan de manejo de la Reserva. Este perfil fue presentado a la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos por una Misión de Ministros de Agricultura de los países integrantes del COREICA, en marzo de 1984. El Departamento de Desarrollo Regional de la OEA se encargó de las gestiones tendientes a obtener financiamiento para la realización del proyecto, como resultado de las cuales, entre otras cosas, obtuvo el apoyo de la Comunidad Económica Europea en forma de un financiamiento parcial, no reembolsable, para la primera parte de los estudios destinados a la formulación de un Plan Regional Integral de Desarrollo del área TRINACIONAL del Trifinio".*

[6]| *En la misma fecha, por su parte, la Organización de Estados Americanos –OEA- y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas –IICA-, suscribieron el "Acuerdo de Cooperación para la ejecución del Proyecto Plurinacional de Desarrollo de la Región Fronteriza de Guatemala, Honduras y El Salvador", que establece las bases de su coparticipación técnica. Por otra parte, la OEA y la Comunidad Económica Europea –CEE- suscribieron posteriormente un acuerdo para que la primera se encargara de administrar los recursos financieros con los que la CEE aportaba para los estudios.*

gión, en la que coexistían las luchas revolucionarias con los terrorismos de Estado y los esfuerzos extra regionales por la finalización de los conflictos y el alcance de acuerdos de paz. Era una década de indefiniciones en el paradigma de la integración regional. El primer plan de desarrollo del Trifinio se oficializa en el mismo año en el cual la Primera Reunión de Presidentes en Esquipulas, Guatemala (Esquipulas I) acuerda crear el Parlamento Centroamericano. Un año después, en 1987 se suscribió, en aquella misma ciudad el histórico Acuerdo de Esquipulas II. En cierta forma el Plan Trifinio[7] es, desde lo local transfronterizo, la punta de lanza de la nueva etapa de integración regional que va a culminar en los años noventa con el Tratado del Plan Trifinio, sumándose a la puesta en marcha de dos importantes instituciones como son el Parlamento Centroamericano y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

El Plan Trifinio se planteó como un esfuerzo concreto por hacer tangible la integración centroamericana, mediante una alternativa diferente a los modelos anteriormente vigentes que dejaban fuera el papel de los territorios y el enfoque propio del desarrollo regional fronterizo. Aún cuando sus objetivos son más modestos en su alcance territorial y político, se pensó que podía tener una mayor probabilidad de éxito en la medida en que pudiera dar soluciones a problemas específicos que, por su naturaleza, están más próximos a los intereses de las poblaciones involucradas.

La región del Plan Trifinio se compone de zonas nacionales que son marginales en sus respectivos países. En términos generales, la región puede considerarse una zona homogénea para efectos de planificación. Se trata de una región montañosa con una marcada aptitud forestal, los suelos y cobertura vegetal presentan un acelerado proceso de deterioro; existe escasez de agua para la agricultura y aún para el uso doméstico. La actividad productiva predominante es la agropecuaria, que se caracteriza por un uso predatorio de los recursos naturales. Existe un alto grado de pobreza y casi todos los indicadores económicos y sociales son más desfavorables que los correspondientes valores medios nacionales. La región es expulsora de población y los programas e inversiones del sector público son escasos.

Tanto la cercanía física como la similitud de problemas que debe enfrentar la población residente en el área del Trifinio explican que exista un cierto grado de integración fronteriza, es decir, una "integración de hecho", espontánea o natural, debido a la convergencia de los siguientes factores: a) Complementación económica de las poblaciones fronterizas. Esto se manifiesta, principalmente, en comercio y uso de servicios de salud y educativos de otros países, lo que, a su vez, motiva la movilización a través de las vías y puestos fronterizos existentes; b) Se facilita el tráfico de personas que viven en los sectores fronterizos de los tres países mediante permisos vecinales que requieren únicamente identificación por medio de la cédula de los países de origen. El comercio a nivel fronterizo se limita a intercambio, por ventajas de precios, de productos básicos, principalmente alimenticios; c) Turismo. Se verifica un flujo significativo de turistas en la región, atraídos principalmente por la Basílica del Cristo Negro de Esquipulas, que es un centro de peregrinaje de tipo religioso. Asimismo por las Ruinas de Copán, por su gran atractivo arqueológico; d) Infraestructura vial[8] que facilita la integración física centroamericana y que confluye también en el Trifinio, lo que permite que la región esté relativamente bien conectada con la red vial primaria y secundaria de los tres países. No obstante se evidencia una carencia muy marcada de adecuados caminos vecinales rurales; e) Integración en los sistemas de generación y distribución de energía eléctrica, facilitando la interconexión entre Guatemala y El Salvador y la de Honduras hasta Panamá.

A partir del reconocimiento de estos factores el Trifinio pretende intensificar y perfeccionar el proceso de integración fronteriza creando las condiciones para un desarrollo sostenido del área. En esta perspectiva, los países modifican la importancia relativa de sus zonas fronterizas, las cuales pasan a adquirir un rol geopolítico que las convierte en áreas prioritarias para la implantación de proyectos conjuntos.

Para darle institucionalidad al proceso los tres gobiernos promulgan y suscriben en 1997 el Tratado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio. El Tratado es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos; definiendo a la región como "una unidad ecológica indivisible, en la que sólo la acción conjunta de los tres gobiernos podrá dar solución satisfactoria a la problemática de la población del área y al manejo sostenible de sus recursos naturales". El Tratado delimita el espacio geográfico de acción en el territorio Trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo; institucionaliza a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio conformada por los Vicepresidentes de El Salvador y Guatemala y un Designado a la Presidencia de Honduras.

La Comisión cuenta con personalidad jurídica propia, con autonomía administrativa, financiera y técnica, contando con una Secretaria Ejecutiva Trinacional. Es la máxima autoridad de carácter regional Trinacional, encargada de tutelar la ejecución del Plan Trifinio.[9]

## 3. La contribución de la cooperación descentralizada en la creación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

La creación de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa transcurre en la etapa posterior a la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y en Guatemala, en un contexto centroamericano marcado

[7] *La Comisión Coordinadora del Plan Trifinio tuvo su primera reunión en los días 20 y 21 de noviembre de 1987, con muy importantes ceremonias en las ciudades de Metapán, Esquipulas y Nueva Ocotepeque (El Salvador, Guatemala y Honduras, respectivamente), subsedes del Plan Trifinio, con la presencia de los Vicepresidentes de los tres países, del Secretario General de la OEA, del Director General del IICA, del Representante para Centroamérica de la Comunidad Económica Europea, de varios Ministros de Estado y autoridades nacionales y locales de los tres países, y de invitados especiales. En esa ocasión, la Comisión Coordinadora adoptó importantes decisiones, entre las cuales se destacan: Aprobó oficialmente los documentos "Diagnóstico Trinacional del Plan de Desarrollo Integral Trifinio" y "Estrategia de Desarrollo Integral de la Región Trinacional del Trifinio". Con esto, aprobó los tres programas básicos y los 28 proyectos trinacionales que contiene el plan. El Convenio del Plan Trifinio define como área fronteriza para efectos del Plan a la región de 7.584 km2 constituida por: todo el Departamento de Chiquimula y cuatro municipios norteños del Departamento de Jutiapa, en Guatemala: cinco municipios del Departamento de Santa Ana y tres municipios del Departamento de Chalatenango, en El Salvador; y todo el Departamento de Ocotepeque y seis municipios del Departamento de Copán, en Honduras.*

[8] *En cuanto a ferrocarriles, la zona del Trifinio es la única región en que una línea férrea conecta dos países, Guatemala y El Salvador. Lamentablemente, el tramo en Guatemala está fuera de servicio desde hace algunos años y el de El Salvador ha limitado su servicio, por razones de seguridad, a prácticamente sólo transporte de carga (fundamentalmente cemento).*

[9] *La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador ratificó el Tratado del Plan Trifinio el 24 de abril de 1998. El Congreso de Honduras el 25 de mayo de 1998 y el Congreso de Guatemala el 26 de abril de 1999; habiendo sido publicado en los Diarios Oficiales. Los tres países extendieron sus Instrumentos de Ratificación para efectuar el depósito en la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericana (CG-SICA).*

**TABLA 1 | Periodización de los paradigmas de integración transfronteriza en el Trifinio, en el marco de las etapas de conflicto y paz y de la integración centroamericana, 1950-2009**

| AÑO/ PERÍODO | CONFLICTO Y PACIFICACIÓN EN C.A. | INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA | AUTORIDAD DEL TRIFINIO | MANCOMUNIDAD TRINACIONAL FRONTERIZA RÍO LEMPA (MTFRL) |
|---|---|---|---|---|
| 1951 | Se firma la Carta de San Salvador que dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- | | | |
| 1960 | Se inicia el conflicto armado en Guatemala (1960-1996) | Tratado tripartito de Asociación Económica (Guatemala, Honduras y El Salvador) | | |
| 1960-79 | | MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO | | |
| 1979-92 | Guerra revolucionaria en El Salvador | | | |
| 1979 | Revolución Sandinista | | | |
| 1983 | Se crea el Grupo de Contadora | | | |
| 1986 | Acuerdo de Esquipulas I | Se crea el Parlamento Centroamericano | | |
| 1987 | Acuerdo de Esquipulas II | Tratado Constitutivo del PARLACEN | | |
| 1988 | | | Primer Plan TRIFINIO | |
| 1991 | Primera sesión solemne del PARLACEN | Se crea el Sistema de Integración Centroamericana SICA | | |
| 1992 | | | Segundo Plan TRIFINIO | |
| 1992-1996 | Acuerdos de Paz: El Salvador (1992); Guatemala (1996) | | | |
| 1997 | | Se crea la Comisión TRINACIONAL del Plan TRIFINIO | Tratado del Plan TRIFINIO | |
| 2002 | | | | Se crea la figura de la Mancomunidad, en el nuevo Código Municipal Guatemala<br>Se crea PPT[10] |
| 2004 | | | | ESQUIPULAS: Se lanza la iniciativa para crear la Mancomunidad TFRL[11] |
| 2005-2006 | | Se crea el IDELCA[12] | El TRIFINIO promueve la creación de la MTFRL | Asambleas de los gobiernos locales para aprobar los estatutos de la Mancomunidad TFRL |
| 2007 | | | El TRIFINIO Reconoce la MTFRL | Legalización de la Mancomunidad TFRL ante el gobierno de Guatemala |
| 2008-2009 | | | | Legalización en Honduras y El Salvador |
| 2008 | | | | La MTFRL gana un proyecto URBAL |
| 2008[13] | | | | Los tres vicepresidentes reciben de la Mancomunidad TRINACIONAL la Planificación Estratégica Territorial TRINACIONAL 2008-2023 |

*FUENTE: Elaboración personal del autor.*

[10] | *Asociación Poder para Todos, cofundadora del IDELCA.*
[11] | *TFRL: Trinacional Fronteriza Rio Lempa.*
[12] | *El Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica.*
[13] | *Acto público realizado en la ciudad de Guatemala el 21 de noviembre 2008.*



por la creciente recuperación de los espacios de autonomía municipal, la descentralización del Estado y la participación ciudadana. Una nueva correlación de fuerzas políticas y sociales se va conformando alrededor de la democratización y los acuerdos de paz, teniendo presencia por primera vez en esta región la cooperación descentralizada municipalista bajo el liderazgo de la Diputación de Barcelona (DIBA).

Esta institución subnacional, interpretando las necesidades de fortalecimiento del poder local y en estrecha alianza con los nuevos líderes centroamericanos, apoya la creación de espacios e instituciones novedosas que se suman a estos esfuerzos democratizadores desde lo local. Así surge en el 2001 la Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) la cual en sus dos primeras ediciones en San Salvador (2001) y Guatemala (2002) contó con la presencia del Vicepresidente de la DIBA;[14] y en su cuarta edición (2004) en Tegucigalpa, Honduras, conto con la presencia de Don Celestino Corbacho, quien en su calidad de Presidente de la DIBA en ese momento ofreció públicamente apoyar la creación de un nuevo instituto de orientación municipalista en la región: el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), encargándose esta misión a la Asociación Poder para Todos de Guatemala, creada en el año 2002, como una entidad no gubernamental, sin fines de lucro, orientada a fortalecer la descentralización del Estado y la democracia local, con énfasis en el apoyo a la creación y consolidación de mancomunidades de municipios.

A partir de 2004 y 2005 convergen los tres procesos apoyados por la cooperación descentralizada en la región centroamericana. Por una parte se continúa la ronda de la CONFEDELCA en los países centroamericanos, correspondiéndoles a Panamá (2005) y Costa Rica (2006) y de nuevo a El Salvador (2007). Por otra parte, en el marco del proyecto de cooperación con la DIBA,[15] la Asociación Poder para Todos, en conjunto con otros actores municipalistas de la región, impulsan el acuerdo regional para crear y legalizar el IDELCA. Esto se logró mediante el Acta de Panamá (abril) y la inscripción y registro del Instituto como entidad no gubernamental sin fines de lucro (Guatemala, diciembre 2005).

Lo cual permitió el lanzamiento público formal del IDELCA en julio de 2006 y el inicio de sus actividades en toda la región con la misión de formar un nuevo liderazgo local municipalista en la búsqueda de una nueva integración centroamericana con el activo involucramiento de los municipios y sus gobiernos locales, contando para el efecto con el respaldo de un proyecto de cooperación para el funcionamiento del IDELCA por parte del Consorcio Catalán, integrado por la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona y la Generalitat de Catalunya.

Por otra parte en el 2004/2005 la Asociación Poder para Todos apoya la creación de una mancomunidad fronteriza con el Salvador (la mancomunidad Lago de Guija) e inicia formalmente el apoyo a la creación de lo que ahora es la MTFRL,[16] por petición expresa del alcalde de Esquipulas, Chiquimula,

[14] | *Don José Montilla fue investido como Presidente del Gobierno de la Generalitat de Catalunya el 28 de noviembre 2006*
[15] | *La Diputación de Barcelona apoyo dos proyectos para la Asociación Poder para Todos, a partir de marzo de 2004. Para la creación del IDELCA también se conto con la cooperación de la Junta de Extremadura y la Asamblea de Extremadura.*

Julio Lima Franco y del Alcalde de Santa Fe, Honduras, Roque Humberto Polanco Deras, quienes habían hecho las gestiones para contar con el apoyo de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, quien dio todo su respaldo a esta iniciativa.

Estos Alcaldes, con pasión por el municipalismo y la autonomía local, fueron los de la idea de crear la mancomunidad al compartir sus experiencias en un evento internacional sobre desarrollo transfronterizo realizado en San José Costa Rica. El compromiso y la tenacidad de estos líderes locales permitió ganar la voluntad política de nueve alcaldes más y una alcaldesa, quienes venciendo muchos obstáculos, políticos y legales, y creyendo firmemente en el sueño integracionista de Francisco Morazán,[17] lograron materializar la mancomunidad suscribiendo la escritura de constitución el 27 de febrero de 2007 en la ciudad de Guatemala, fundamentados en el nuevo Código Municipal de este país promulgado en 2002.[18]

De esa cuenta la MTFRL es una respuesta, con voluntad política, compromiso, responsabilidad e identidad con los problemas locales frente a las nuevas tendencias del desarrollo local sostenible, la descentralización de los Estados y los nuevos desafíos de la integración centroamericana, en el marco de nuevas estrategias de integración latinoamericana, y con el apoyo de una cooperación descentralizada, activa, solidaria y respetuosa de la dinámica de los actores locales centroamericanos, inmersos en la tarea de profundizar la democracia política y la integración regional, desde los espacios municipales. Y aprovechando el marco institucional de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio.

Como parte de este proceso una de las primeras iniciativas estratégicas de la Mancomunidad Trinacional, con el apoyo de la Comisión Vicepresidencial del Trifinio, fue preparar un plan estratégico en conjunto con las otras mancomunidades de cada país, presentes en el área transfronteriza. Este proceso fue determinante en la elaboración del Proyecto "Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano" (N° de Solicitud: DCI-ALA/2008/79), presentada por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en el marco de la convocatoria de subvenciones URB-AL III, el cual fue aprobado a finales de 2008,[19] constituyendo un logro de alto impacto para una mancomunidad de reciente formación pero con un objetivo muy claro y con gran proyección en la integración regional. La propuesta se enmarca en la Dimensión Territorial sugerida por la convocatoria del Programa URB-AL III, en los temas relacionados con las políticas de ordenamiento territorial, los modelos de gestión integral del territorio, con enfoque participativo y concertado, todo lo anterior con énfasis en la cooperación transfronteriza entre países de una misma región ó territorio.[20]

El objetivo general tiene los tres componentes siguientes: a) La inserción del tema de la cohesión social y gestión territorial integral en la agenda de políticas públicas de los gobiernos locales de los tres países: Municipios y mancomunidades, b) La articulación de los procesos de cohesión social y gestión territorial integral con enfoque mancomunado del nivel local [municipal] con el nivel nacional, c) La valorización, la ampliación y adecuación del marco de políticas públicas vigente en cada uno de los tres países y que contiene elementos favorecedores de la promoción de la cohesión social y territorial; esto constituirá la base para la institucionalización del proceso de planeación integral participativa.

Este proceso de planeación territorial integral participativa, incluye la formulación de políticas públicas. De este modo, el proceso de planeación territorial podrá constituir un modelo novedoso de diseño e impulso de políticas de cohesión social en el marco de asociaciones transnacionales de gobiernos locales: municipalidades y mancomunidades.

En cuanto URB-AL, es necesario destacar que se trata de uno de los programas más importantes de la Comisión Europea de apoyo a la cooperación descentralizada, el cual está en su tercera fase de desarrollo dedicada al diseño de políticas públicas de cohesión social, lo cual explica el por qué el proyecto de la Mancomunidad Trinacional, a la vez que fue presentado en un buen momento, tiene sentido dentro de este programa, siendo una coyuntura favorable para que la Mancomunidad alcance los objetivos propuestos dentro del proyecto presentado.

En conclusión, durante los primeros años de este siglo veintiuno se han dado coincidencias estratégicas entre la nueva dinámica del municipalismo centroamericano, la

*[16]| La oposición del alcalde de Metapán, El Salvador, en 2004 retraso el proceso, el cual fue retomado a finales de 2005 e impulsado con gran fuerza a lo largo de 2006, después de las elecciones municipales en el mes de marzo, las cuales fueron ganadas en ese municipio por el Sr. Juan Umaña un líder nato que si se comprometió a fondo con la nueva iniciativa, venciendo incluso la resistencia de otros alcaldes salvadoreños de la región fronteriza. [18]| Ejercía la presidencia el alcalde de esa ciudad, Luis Castañeda, que actuaba como presidente del Consejo. Participaron igualmente los alcaldes de Potosí, Oruro, Bogotá, Piura, Caracas-El Libertador y Maracaibo, así como representantes de las alcaldías de La Paz, Quito, Guayaquil y Cuenca. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuó como Secretaría Técnica del Consejo, tal como lo indica la Decisión 585.*

*[17]| El general José Francisco Morazán Quezada (Tegucigalpa, Honduras, 3 de octubre de 1792 – San José, Costa Rica † 15 de septiembre de 1842), fue un orador, escritor, militar y estadista centroamericano, miembro del Partido liberal: Presidente de la República Federal de Centroamérica (1830-1834; 1835- 183); Jefe de Estado de Honduras (1826-1830), Guatemala (1829), El Salvador (1839-1840) y de facto en Costa Rica (1842)). La figura del general Morazán encarna el ideal unionista centroamericano. Por más de una década, Morazán dominó el panorama político y militar de Centroamérica. Reconocido como un gran visionario, pensador, y político, Francisco Morazán intentó transformar a Centroamérica en una nación progresiva por medio de sus reformas liberales. Pero lo atrevido de estos cambios para la época, originó en 1837 una reacción conservadora en Guatemala que culminó con el fin de la República Federal de Centroamérica. Al final Morazán terminó siendo víctima de sus propios ideales. Sus ideas no se materializaron, por lo que gran parte del pueblo centroamericano acabó por abandonar la causa liberal. Esto favoreció a los conservadores, que habían sido desplazados del poder en 1829 y cuyos planteamientos terminaron por dividir a Centroamérica en cinco pequeñas naciones. Tomado de Wilkipedia.org*

*[18]| Los alcaldes y alcaldesa siguientes son los fundadores de la Mancomunidad al firmar la Escritura de Constitución. Por la República de Guatemala Julio Roberto Lima Franco, alcalde de Esquipulas: José Antonio Guerra, alcalde reelecto de Concepción las Minas, Oscar Guevara, alcalde reelecto de Olopa, Roel Pérez Argueta, alcalde reelecto de Ipala, ex presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades; René Vicente Osorio, alcalde reelecto de Santa Catarina Mita y presidente de la Mancomunidad Lago de Guija; Elmer Martínez Bolaños, alcalde de Asunción Mita. Por la República de Honduras, Francisco Adelmo Valle, alcalde de Ocotepeque; Marco Antonio López Valdivieso, alcalde de Concepción; Roque Humberto Polanco Deras, alcalde reelecto de Santa Fe; Marco Antonio Peña Pinto, alcalde de Sinuapa. Por la República de El Salvador, Juan Umaña Samayoa, alcalde de Metapán y Silvia Liceth Chavarria, alcaldesa de San Antonio Pajonal.*

*[19]| El 20 de octubre de 2008 el Señor Julio Roberto Lima Franco, Presidente y Representante Legal de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa recibió la comunicación del Sr. Luis Esteire, Programme Manager (URB-AL), comunicándole que "… en relación a la propuesta titulada "Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del trifinio centroamericano" (N° de Solicitud: DCI-ALA/2008/79), presentada por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en el marco de la convocatoria de subvenciones URB-AL III "… a recomendación del Comité, la Comisión Europea ha decidido conceder una subvención por un valor de 2.813.357,00 Euros a la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa".*

*[20]| Están involucrados en dicho proyecto Guatemala, Honduras y El Salvador; son 20 Municipios de Guatemala, conformando 3 Mancomunidades; 5 Municipios de Honduras, conformando 1 Mancomunidad; y 12 Municipios de El Salvador, conformando 2 Mancomunidades; todos de la región fronteriza del Trifinio, compartido por los tres países.*

institucionalidad pública del Plan Trifinio y la presencia novedosa de la cooperación descentralizada, con el destacado papel de la Diputación de Barcelona y los nuevos liderazgos centroamericanos, expresados en nuevas instituciones municipalistas que se suman a estos nuevos esfuerzos. Y la feliz coincidencia de la tercera fase de URBAL-III en el tema de las políticas públicas de cohesión social.

## 4. Reconocimiento de la necesidad de crear la Mancomunidad Trinacional

Es importante considerar el análisis del contexto socioeconómico y ambiental en el que nace la MTFRL. Por un lado se constata el escaso impacto de las acciones llevadas a cabo por el Plan Trifinio, a lo largo de su existencia desde 1986, por otro la vigencia en la región del Trifinio de las condiciones de pobreza y deterioro ambiental que ya se habían diagnosticado en los años ochenta.

Esto supone para la nueva Mancomunidad un desafío fundamental como entidad gestora del desarrollo local en una perspectiva de integración territorial de la región. En el aspecto social se reconoce la persistencia de factores asociados a la pobreza que afectan los recursos naturales:

(a) los elevados niveles de analfabetismo;

(b) las limitadas oportunidades de empleo;

(c) la reducida inversión social, principalmente en agua potable y saneamiento básico, y

(d) la debilidad de las organizaciones sociales de base.

En cuanto a la sostenibilidad ambiental del desarrollo, la problemática de la región está asociada con la vulnerabilidad de los recursos naturales y con la forma en cómo estos son aprovechados y utilizados por los habitantes, especialmente en las zonas rurales, lo cual ha provocado sendos procesos de deterioro que pueden llegar a ocasionar alteraciones permanentes con serias consecuencias sociales y ecosistémicas.

A pesar de los esfuerzos realizados por los tres Estados durante dos décadas, se reconoció desde el año 2004 que en la región del Trifinio hay un serio déficit institucional que impide el adecuado tratamiento y aprovechamiento de los problemas y potencialidades de la región. Una parte fundamental del problema es que las entidades que viven de cerca estos problemas, como son los gobiernos locales, no tienen ni las competencias, ni el marco normativo, ni los recursos para hacerles frente; padecen de una gran debilidad institucional que necesita ser seriamente redimensionada bajo un nuevo arreglo con los gobiernos centrales, en el marco de la urgente necesidad de avanzar en una integración real de las visiones y las soluciones. Se necesita una redefinición de las relaciones de los gobiernos locales de la región con los gobiernos centrales, lo cual se facilita desde la figura de las mancomunidades. El marco institucional centralizado, válido en sus inicios, cuyo origen data de finales de los años ochenta está agotado en su capacidad para gestionar, por sí solo, desde el centro los desafíos de un verdadero desarrollo sostenible, en el cual se haga frente con eficacia a la presión demográfica sobre los recursos naturales, la pobreza rural, los déficit sociales, la carencia de infraestructura básica, la carencia de infraestructura productiva, las necesidades de mejoramiento de la economía, la protección efectiva de los recursos naturales y las crecientes amenazas al deterioro ambiental.

La constatación de esta problemática dio lugar a que desde el año 2003 y por iniciativa de los Gobiernos Municipales de la región transfronteriza del Trifinio, los alcaldes buscaran afanosamente organizar a los gobiernos locales en Mancomunidades. De esa cuenta se han legalizado cinco Mancomunidades en las áreas nacionales fronterizas, en la siguiente forma: a) por Guatemala: la Mancomunidad de Nor-Oriente, integrada por once municipios de tres departamentos,[21] la Mancomunidad Lago de Guija[22] y la Mancomunidad Copan-Chortì;[23] b) por Honduras: La Asociación de Municipios del Valle de Sesecapa (AMVAS)[24]; y c) por El Salvador la Asociación de Municipios Cayaguanca[25] y la Asociación de Municipios Trifinio.[26]

No obstante lo anterior, la organización y unión de los gobiernos municipales en el área es incipiente y necesita ser fortalecida; en general, las Mancomunidades en cada uno de los países, tienen limitaciones sustanciales en sus estructuras organizativas de funcionamiento obstaculizando su capacidad de generar iniciativas integrales y de alcance regional, más allá de sus territorios. Por lo tanto, la creación de una Mancomunidad de naturaleza Trinacional venía a ser una necesidad como punta de lanza para la articulación de los esfuerzos de cada espacio de frontera.

La iniciativa de los gobiernos locales en la idea de crear y formar la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa, ha sido muestra de su capacidad de liderazgo y del interés de ser sujetos del desarrollo local transfronterizo, haciendo uso de las condiciones de la autonomía municipal, pero teniendo en cuenta las nuevas necesidades.

Por estas razones, el año 2007 fue de intensa actividad para lograr la obtención de la personería jurídica mediante la inscripción y registro de la Mancomunidad ante el Ministerio de Gobernación de Guatemala, dado que no existía antecedente similar al respecto, asimismo fue de intenso cabildeo y posicionamiento de la Mancomunidad ante las máximas autoridades del Plan Trifinio, con presentaciones públicas en casa Presidencial en San Salvador y en las oficinas del Primer Designado de la Presidencia de Honduras, así como ante la Sesión Plenaria del Parlamento Centroamericano, en su sede en ciudad de Guatemala.

Es evidente que en la creación de la Mancomunidad Trinacional tienen un peso fundamental los gobiernos locales, por lo cual es necesario hacer una breve referencia conceptual, contrastándola con las condiciones concretas de esta región. El término gobierno local proviene del latin *localis* que significa perteneciente a un lugar, territorio, región o país, y hace referencia a la relación

[21] *Estos son los municipios de Esquipulas, Concepción "Las Minas", Quetzaltepeque, San Jacinto, Chiquimula, Zacapa, Estanzuela, Río Hondo, Teculután, Usumatlán y San Cristóbal Acasaguastlán.*

[22] *Integrada por 4 Municipios: Agua Blanca, Asunción Mita, El Progreso y Santa Catarina Mita, del Departamento de Jutiapa.*

[23] *Integrada por cuatro municipios de Guatemala: Olopa, Camotan, Jocotan, San Juan Ermita y uno de Honduras, que es Copan Ruinas. El municipio de Copán Ruinas de Honduras, únicamente tiene Convenio con la Mancomunidad Copán Chortì, porque no se logró la legalización de la mancomunidad binacional denominada COPAN-CHORTÌ que fue promovida en la zona.*

[24] *Integrada por 4 Municipios del departamento de Ocotepeque, que son Dolores Merendon, Ocotepeque, Santa Fè y Sinuapa; del departamento de Ocotepeque;*

[25] *Integrada por cinco Municipios: Citala, Dulce Nombre de María, La Palma, San Ignacio y San Fernando, todos del departamento de Chalatenango.*

[26] *Integrada con cinco Municipios: Masahuat, Metapán, San Antonio Pajonal, Santa Rosa Guachipilín y Santiago de la Frontera, todos del departamento de Santa Ana.*

espacio-temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito rural o urbano. Gobierno Local alude, en este caso, al ámbito municipal de la organización política y social de los tres países involucrados, en los respectivos territorios ya descritos.

La noción de gobierno local define las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño –estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el caso que nos ocupa se trata tanto de ciudades como de municipios rurales que coexisten en condiciones de desigualdad social y económica. Una de las cuestiones más importantes es que en el ámbito local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas, comunidades locales con distinto grado de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas.

Como todo poder, el gobierno local puede asumir formas políticas distintas, pero en el caso que nos ocupa en la mancomunidad, se trata de gobiernos locales que hacen grandes esfuerzos por la democratización y la integración. La reflexión en torno a la forma democrática del gobierno en el espacio local ha cobrado especial importancia en la región Trifinio desde los años ochenta como parte de la transición democrática en el aspecto político y luego desde los años noventa como parte de los objetivos por alcanzar la democracia y el desarrollo local, en circunstancias en las cuales, además de la internacionalización económica, y de la articulación global de territorios y localidades y regiones, se asiste a renovados esfuerzos por la integración centroamericana.

Por otra parte, la dimensión del gobierno local se distingue por la cercanía entre gobernantes y gobernados, por el predominio de relaciones directas –formales e informales- entre los actores sociales que usan el territorio y por las relaciones intergubernamentales que establece con otros niveles de gobierno.[27] Para el caso que nos ocupa, todas estas cuestiones son fundamentales, dado de que el Plan Trifinio, a lo largo de veinte años de existencia no había considerado en forma adecuada la importancia de los gobiernos locales en la gestión del espacio territorial transfronterizo. Asimismo, es importante anotar que el concepto de gobierno local en la región del Trifinio se refiere a los gobiernos popularmente electos de los municipios allí establecidos. El Gobierno local lo constituyen las municipalidades, en tanto que los municipios que ellas representan tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

## 5. Naturaleza de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

La MTFRL es un aporte a la integración política centroamericana y latinoamericana, desde la autonomía local, hecha posible dentro de un marco de paz, descentralización e integración institucional y territorial de los Estados involucrados. Esta mancomunidad se constituye en un modelo concreto de integración política, jurídica e institucional, desde los municipios, e inaugura una etapa de integración distinta al modelo que ha predominado desde 1951, caracterizado por una débil integración económica orientada especialmente al comercio, la cual había dejado de lado la dimensión municipal y los espacios territoriales transfronterizos.

[27] *Ramírez Kuri, Patricia: Gobierno Local, en Léxico de Política. http://www.books.google.com.sv/books*



La modalidad de integración de esta mancomunidad Trinacional se fundamenta en los siguientes aspectos políticos, jurídicos e institucionales: a) la naturaleza del municipio y la autonomía municipal, definidos y reconocidos en las respectivas constituciones nacionales y leyes municipales de las tres Repúblicas involucradas; b) el concepto y alcances del concepto de mancomunidad de municipios, definida en el Código Municipal de Guatemala, Decreto 12-2002, la cual no tiene prohibición alguna en las constituciones políticas ni en las leyes municipales de los otros dos países; c) la facultad soberana que tiene cada uno de los tres Estados involucrados para otorgar y reconocer la personalidad jurídica de una entidad local supranacional de estas características; d) los Tratados de Integración Centroamericana, en particular el Tratado del Plan Trifinio.

### 5.1. La Mancomunidad TRINACIONAL como entidad de integración política

La integración centroamericana, desde sus primeros pasos en 1951[28] siguió el camino de la integración física y económica e insinuó el camino de la integración política y jurídica, mediante el Parlamento Centroamericano –PARLACEN- pero todavía sin éxito, debido a la debilidad institucional, la renuencia de la participación de uno de sus Estados miembro (Costa Rica), y la falta de carácter vinculante de las decisiones de esta institución.

La mancomunidad Río Lempa es una entidad supranacional e interestatal que surge de la voluntad política de los gobiernos locales de los respectivos municipios colindantes en el espacio transfronterizo de las tres naciones, de ahí su adjetivo de Trinacional, quienes sobre la base del derecho a la autonomía política de que gozan los municipios, dentro del marco constitucional de los Estados, toman la decisión de renunciar a una parte de la soberanía municipal-estatal, para compartir un ámbito más amplio de la soberanía mediante la integración de sus respectivos gobiernos locales en un gobierno mancomunado (supramunicipal) de alcance supranacional, con el objetivo de coordinar, orientar y planificar el desarrollo local dentro del marco de competencias municipales que se pueden ampliar y desarrollar a partir de la autonomía municipal y las políticas de descentralización y desconcentración de los Estados integrantes.

### 5.2. Fines y Competencias de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa

Esta mancomunidad se plantea ejercer la autonomía municipal en el espacio transfronterizo mediante:

1) Crear, desarrollar, coordinar y regular planes, programas y proyectos para la protección, conservación y manejo sustentable de los recursos naturales, del territorio de la cuenca alta del río Lempa, en donde se localiza el área Protegida Trinacional Montecristo declarada como Reserva de la Biósfera La Fraternidad;

2) Unificar esfuerzos, iniciativas y recursos para que de manera Trinacional mancomunada y solidaria se promuevan y ejecuten, con la activa participación de la población, políticas públicas para lograr la sustentabilidad del desarrollo transfronterizo;

[28] *Como se dijo anteriormente la "Carta de San Salvador" firmada en 1951 dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos –ODECA- que tuvo un importante papel en los esfuerzos y políticas de integración centroamericana*

3) Desarrollar actividades de manejo integral de los recursos naturales, su conservación, protección y reducción del riesgo a la población, mediante la aplicación de la legislación correspondiente;

4) Promover específicamente el uso racional del suelo, la conservación, el cuidado y la protección del agua como un bien público regional. Teniendo como referente fundamental la Agenda Local 21, en todos sus aspectos.

Para el desarrollo de estas competencias que son sustantivas para el desarrollo local sostenible será necesario readecuar el marco competencial entre la Mancomunidad y los respectivos Ministerios de Estado con jurisdicción en dicho territorio. El potencial conflicto a este respecto ya ha sido planteado pero se ha tomado la decisión por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala[29] de encaminar un proceso de reformas de los instrumentos de la integración centroamericana entre Guatemala, Honduras y El Salvador para actualizarlos en coherencia con las nuevas necesidades de integración transfronteriza, descentralización y autonomía local.

Es evidente que esta mancomunidad de municipios trasciende las fronteras físicas nacionales, conformando un espacio social, cultural, económico y demográfico transfronterizo, el cual se perfila como un espacio dinámico por la acción de diversos actores económicos, sociales, ambientales y políticos, que expresan la necesidad de afrontar la secular pobreza, el deterioro de los recursos naturales y aprovechar oportunidades económicas y sociales que solo son posibles con el avance de la integración en todos sus planos y dimensiones.

Actualmente debido a la problemática socioeconómica creciente se requiere con urgencia democratizar el acceso de la población a los servicios básicos y al desarrollo local, a través de instituciones que gozan de autonomía y de capacidades comprobadas para gestionar los servicios públicos y el desarrollo, con capacidades derivadas de la personería jurídica, personal y estructuras de ejecución. Las municipalidades y las mancomunidades de municipios son las dos entidades que hoy día ofrecen mejores condiciones para cumplir con estos propósitos. Su proximidad a las necesidades de la población les da un papel central en la prestación de servicios públicos y en la generación de programas de inversión para el desarrollo local.

## 5.3. Papel de la mancomunidad en la prevención y resolución de conflictos

El potencial de conflicto en torno al control, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente el agua y el bosque, siempre ha existido en las fronteras del Trifinio. Los gobiernos centrales por sí solos y en coordinación con la autoridad del Trifinio, han generado mecanismos para la prevención y resolución de los mismos. No obstante, la presión de las comunidades sobre dichos recursos es creciente, a la vez que se carece de un marco jurídico suficientemente elaborado y consensuado para alcanzar un clima estable de paz y gobernabilidad en la zona.

[29] *En una reunión convocada por el Vicecanciller Lars Pira, a iniciativa de la Asociación Poder para Todos y la Mancomunidad, en el mes de abril 2009 se tomo la trascendental decisión de promover una reforma jurídica al Tratado del Plan Trifinio y otros instrumentos de integración a efecto de redefinir el marco competencial y dar mayor especificidad a determinados ámbitos de actuación de las instituciones sobre todo en lo que concierne al agua y demás recursos naturales.*



En este contexto cobra especial importancia la Agenda Trinacional de Diálogo que es un instrumento de gestión y concertación política para el desarrollo sostenible promovida por el Trifinio. Se trata de que la misma gire en torno a una visión compartida entre los gobiernos nacionales, la Mancomunidad Trinacional, otras mancomunidades nacionales existentes en el espacio transfronterizo y la sociedad civil de la región. Los gobiernos locales de la mancomunidad deberán desarrollar la voluntad política y la capacidad de gestión y administración para ser interlocutores eficaces ante los gobiernos centrales y constituirse en socios estratégicos del espacio local y de esa manera alcanzar conjuntamente metas deseables de desarrollo sostenible en la región, con el involucramiento activo y permanente de la sociedad civil.

La Agenda Trinacional de Diálogo tiene al menos tres objetivos fundamentales: por un lado el diálogo permanente, concertado democráticamente, entre los gobiernos locales del área, a través de la Mancomunidad; por otro, el diálogo entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales, representados por las Vicepresidencias de la República; y finalmente los espacios de diálogo entre los gobiernos (central y local) con la sociedad civil de la región. Todo ello debe enfocarse a lograr verdaderos espacios de participación democrática de la ciudadanía y a generar modelos políticos de gobernabilidad local transfronteriza para la adecuada gestión y conservación de los recursos naturales, especialmente el agua y el bosque, y la aplicación de políticas económicas y sociales para la erradicación de la pobreza.

## 5.4. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa como institución territorial municipalista supra estatal-plurinacional

Lo novedoso de esta mancomunidad lo constituye ser una entidad local territorial, con facultades legislativas y ejecutivas (y probablemente facultades judiciales específicas en el futuro) propias de los municipios que se despliegan en un ámbito transfronterizo (transnacional) para lo cual se organiza en una estructura de toma de decisiones y de gestión de políticas públicas mancomunadas, en la cual hay permanentemente representación de los gobiernos y de la sociedad civil de los municipios participantes de los tres países.

La estructura institucional de la mancomunidad comprende cinco niveles: a) la Asamblea General, la cual está integrada por autoridades electas de los municipios que la integran, siendo la instancia de gobierno como órgano máximo en la toma de decisiones; asimismo se ha consolidado la estructura y el papel de b) la Junta Directiva como órgano ejecutivo de la Asamblea General; también se ha considerado la existencia de una c) Gerencia General con su respectiva estructura de apoyo técnico y administrativo; d) el Concejo Consultivo Trinacional de la Sociedad Civil, en el que participan el sector privado, las comunidades y asociaciones de los ciudadanos e instancias gubernamentales ubicadas en la región, con derecho a voz pero no voto; esta instancia constituye un avance en materia de participación social en esta Mancomunidad; y, e) el Concejo Asesor Trinacional integrado por "…personal técnico designado por instituciones nacionales e internacionales de la región" (Art. 12, 40 y 41 de los Estatutos de la Mancomunidad). Para consolidar el funcionamiento de la Asamblea General, la Junta Directiva y demás órganos de la mancomunidad se aplicarán los reglamentos y demás instrumentos de gestión correspondientes.

## 5.5. La Mancomunidad Trinacional como institución jurídica

La obtención de la personería jurídica de la mancomunidad tiene como fundamen-

tos diversas leyes generales y específicas. Entre estas están las Constituciones Políticas de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador Honduras. Un fundamento específico lo tiene en el Código Municipal de Guatemala, en lo que concierne específicamente a las normas sobre las Mancomunidades de Municipios. También de manera genérica en el Código Municipal de El Salvador y la Ley de Municipalidades de Honduras; también el Código Civil y el Reglamento de Inscripción de Asociaciones Civiles de Guatemala; y la Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras.

Dada su naturaleza supramunicipal, supranacional y transfronteriza, la Mancomunidad tiene especial fundamentación en el artículo tres (3) del Tratado firmado entre las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la ejecución del Plan Trifinio.[30]

Cumpliendo con toda la normativa legal, la Mancomunidad obtuvo su personería jurídica ante el Ministerio de Gobernación de Guatemala, en diciembre 2007, completando los demás requisitos legales en las demás instancias del Estado de Guatemala entre diciembre 2007 y julio 2008. Asimismo se cumplieron con todos los pases de ley que exige el derecho internacional, incluyendo el reconocimiento de los consulados de El Salvador y Honduras para ser inscrita en estos países. No obstante lo anterior, para darle la adecuada consistencia integracionista, se hace necesario, concluir el reconocimiento jurídico de la misma ante los Gobiernos de Honduras y El Salvador.

Súmase a esta actividad, la necesidad de un mayor reconocimiento de la Mancomunidad ante las diversas instancias de la Integración Centroamericana, a pesar del camino que ha recorrido hasta la fecha, el cual es muy importante. Con la obtención de la personería jurídica, la Mancomunidad Trinacional es sujeta de derechos y obligaciones y por tanto tiene la potestad para presentar proyectos ante diversas instancias nacionales en los tres países y de la cooperación internacional.

## 6. Impacto de la Mancomunidad sobre la gestión del territorio y el desarrollo local transfronterizo

La creación de esta mancomunidad tiene un impacto directo en la naturaleza del derecho municipal, en el derecho nacional y de la integración centroamericana, lo que se traduce en un impacto en la concepción de la autonomía local como factor de integración regional. La mancomunidad goza de las características de una entidad basada en el Estado democrático de Derecho.

La naturaleza jurídica de esta mancomunidad proviene de la potestad de toma de decisiones autónomas que gozan los municipios y dentro de ésta la facultad legislativa de los gobiernos municipales para asociarse entre sí, al interior de cada país, pero también para asociarse con otros municipios de otros países sin que existan limitaciones expresas para ello, amparándose en el derecho internacional de la integración centroamericana, el cual tiene el espíritu de la unificación de los países o el propósito expreso de la integración en todos los aspectos del desarrollo, por lo cual no hay restricción de ninguna naturaleza desde el punto de vista del derecho vigente de dicha integración.

De lo que se trata es de estar acordes a los nuevos desafíos del desarrollo local, la descentralización y la integración centroamericana. Por ello el propósito del nuevo marco de relaciones entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales es comenzar una nueva etapa institucional del desarrollo sostenible en la región en la cual los gobiernos centrales fortalezcan su papel rector, o directores de orquesta, en las políticas públicas de la región Trifinio y tengan la voluntad política para transferir, de manera gradual y concertada a los gobiernos locales, por medio de la mancomunidad Trinacional, competencias propias exclusivas, capacidad normativa, y recursos; a la vez que se definan áreas de responsabilidades compartidas, para que desde lo local y de manera responsable, y con el acompañamiento permanente de los gobiernos centrales, los municipios, organizados en Mancomunidad, hagan frente a una serie de problemas que por su cercanía estos pueden gestionar mejor y a mas bajo costo, así como prevenir el agravamiento de los mismos.

## 7. Reconocimiento internacional de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa

En la corta vida de esta Mancomunidad se ha producido un rápido y significativo reconocimiento de la misma en distintas instancias internacionales.

En primer lugar, se destaca el reconocimiento progresivo de la mancomunidad en las instituciones de la integración centroamericana, contando para el efecto con el apoyo de instancias de la sociedad civil o del sistema de integración.

Fue el Parlamento Centroamericano la primera entidad en expresar su reconocimiento a la Mancomunidad Trinacional. La participación del Diputado por El Salvador ante el Parlamento Centroamericano, el Señor David Hernández[31] fue determinante para la configuración jurídica de la Asamblea de la Mancomunidad por su carácter de entidad local de integración Trinacional, pero además esa gestión contribuyó para que el Parlamento Centroamericano le abriera las puertas a esta Mancomunidad en el seno de las instituciones de la integración, habiendo procedido a la juramentación de su primera junta directiva en el marco de una sesión plenaria, realizada en la sede del PARLACEN, en la ciudad de Guatemala, en el mes de enero de 2007. En las gestiones de dicho proceso contribuyó otra entidad centroamericana de reciente creación, el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA).[32]

Una segunda instancia de reconocimiento a la Mancomunidad Trinacional fue la presentación pública en la sede de la Vi-

[30]| *Publicado respectivamente en el Diario Oficial de cada uno de los tres países: El Salvador, en el número treinta y siete, el veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y ocho, según acuerdo ejecutivo número setenta y ocho; Guatemala, en el Diario de Centroamérica, decreto número once guión noventa y nueve; Honduras, en la Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras, decreto número noventa y uno guión noventa y ocho.*

[31]| *Sr. David Hernández, Diputado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) a la Asamblea Nacional de El Salvador en el período 2000-2003 y al Parlamento Centroamericano (2003-2006). Es asesor político de la Municipalidad de Santa Tecla, El Salvador, desde 2007.*

[32]| *Presidido por el alcalde de Santa Tecla, El Salvador, Sr. Oscar Ortiz. La gestión del IDELCA permitió que en el mes de octubre de 2008 una entidad adscrita a la Secretaria del Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, como es el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana –PAIRCA- auspiciado por la Unión Europea, facilitara condiciones para apoyar las gestiones de cooperación realizadas por la Mancomunidad Trinacional ante la Unión Europea y el Parlamento Europeo, factor que contribuyó en la fase final de aprobación del Proyecto URBAL que fue concedido a la Mancomunidad por parte de la UE en octubre 2008.*

cepresidencia de la República de El Salvador, oportunidad en la cual la Vicepresidenta, Licenciada Vilma Albanez de Escobar, en su calidad de miembro de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio juramento también a la primera Junta Directiva presidida por el Alcalde de Esquipulas, Guatemala, Señor Julio Roberto Lima Franco, acto realizado en el mes de mayo de 2007, el cual revistió especial trascendencia no solo por la calidad del protocolo como muestra de la importancia asignada al evento, sino por el contenido del mensaje de la Vicepresidenta.

Como seguimiento también el Primer designado a la Presidencia de la República de Honduras, Ingeniero Sr. Elvin Santos Ordoñez, realizó un acto similar, en el mes de junio de 2007.

El acto más importante sobre el reconocimiento a la Mancomunidad se realizó en la ciudad de Guatemala el 21 de noviembre de 2008, en el marco de la Segunda Reunión Anual de los Vicepresidentes que integran la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, como autoridad máxima del mismo, siendo el anfitrión el Doctor Rafael Espada, Vicepresidente de la República de Guatemala.

El programa realizado en esa oportunidad incluyó en la mesa principal de la reunión de Vicepresidentes, al Presidente de la Mancomunidad, el alcalde de Ocotepeque, Honduras, Sr. Francisco Adelmo Valle. Dos puntos relevantes se llevaron a cabo en ese acto, por un lado, el Presidente de la Mancomunidad hizo la entrega formal del Plan Estratégico Territorial Trinacional 2008-2023, de la Mancomunidad a los Vicepresidentes, lo cual constituye un hecho sin precedentes y que pone de manifiesto el progresivo empoderamiento y consolidación institucional alcanzado con el apoyo de varias instituciones, y por el otro, el anuncio que se hizo por parte de la Reunión de Vicepresidentes sobre el otorgamiento por parte del programa URBAL III de la Comisión Europea, a la Mancomunidad Trinacional, del Proyecto de fomento de la cohesión social e integración territorial, por un monto de 2.8 millones de Euros.

Es un reconocimiento internacional muy importante a la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, el de la Comisión Europea, materializado mediante el financiamiento de un proyecto que ofrece la oportunidad de comenzar un proceso que permita consolidar un paradigma de integración regional transfronteriza, desde los gobiernos locales.

La mancomunidad en sí misma es ejemplo concreto de integración regional, desde lo local, pero además el propósito es que mediante su eficiente funcionamiento genere más y mejores iniciativas, programas y proyectos para una mejor integración de sus territorios, como expresión de una mejor cohesión social y política de los tres países que en ella convergen.



# Bibliografía


Cardona, Rokael (compilador) (1999). Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.

(editor) (2001). Los nuevos senderos de la descentralización. Para que Conste. Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado –COMODES-.

(compilador) (2002). Recopilación de Leyes. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE-. Guatemala.

Henri-Philippe Cart (editor) (1999). Descentralización y desarrollo. Colección Escritos sobre el Desarrollo, volumen 2. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Berna, Suiza.

Joachim Goske (Editor) (2002). La dimensión local del desarrollo. En."Experiencias de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina".

Jordi Borja y Manuel Castells (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements (Hábitat). TAURUS. Grupo Santillana de Ediciones S.A. Madrid.

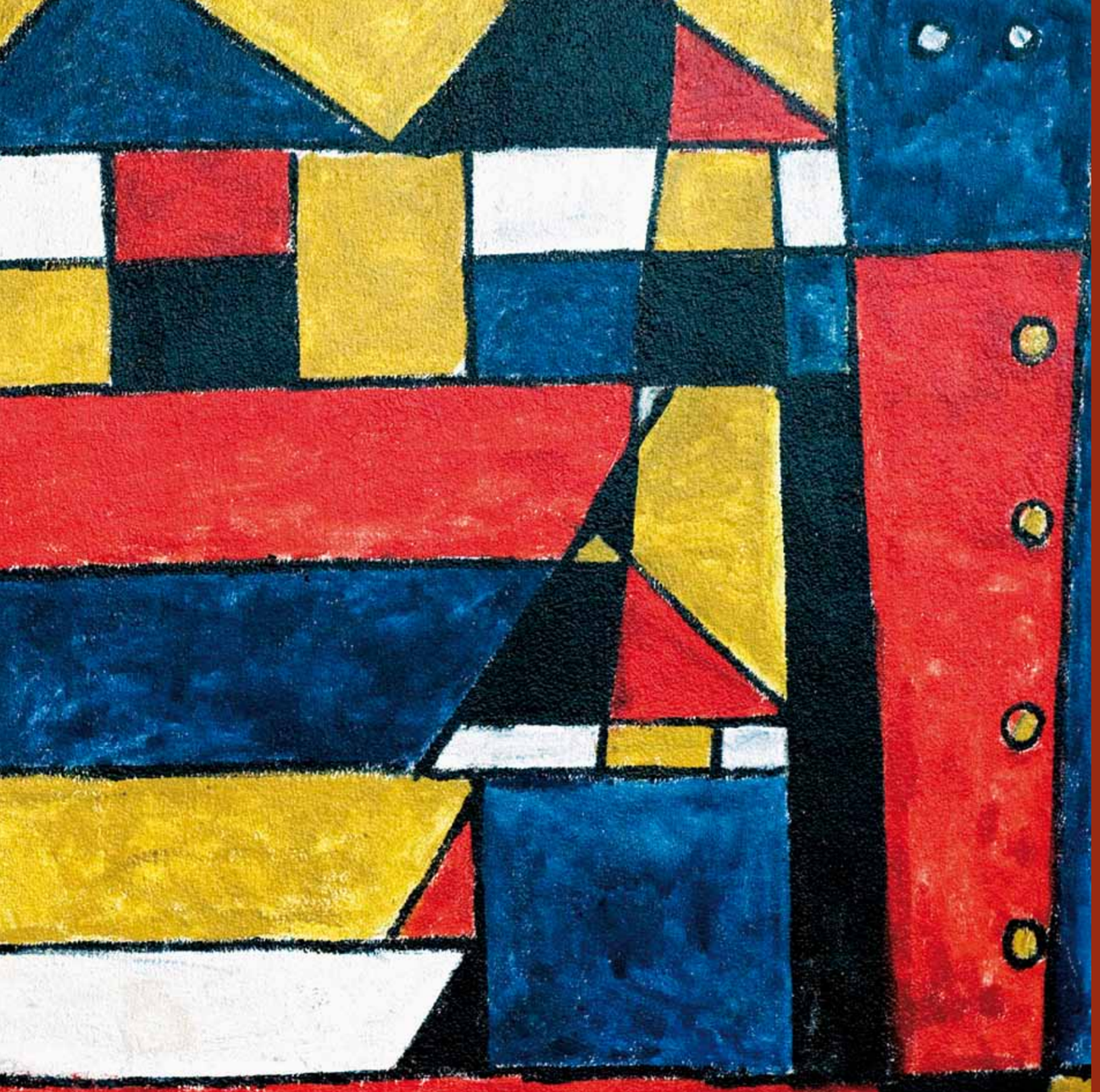
Menjivar, Rafael y Juan Diego Castro (1990). La pobreza en América Central. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, San José, Costa Rica.

Ortega Hegg, Manuel, Coordinador (1999). Guatemala: descentralización y asociacionismo municipal. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- y Centro de Acción Sociocultural de la Universidad Centroamericana CASC-UCA. Guatemala.

Saldomando, Ángel y Rokael Cardona (2005). Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centroamérica. CONFEDELCA, San Salvador, El Salvador.

Víctor Bulmer Thomas (editor) (1990). Integración regional en Centroamérica. Colección Centroamérica en Reestructuración, volumen 2. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, San José, Costa Rica.

Weffort, Francisco (1993). Cuál democracia? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, San José, Costa Rica.



# Estudios de casos

## Introducción

*La última sección del Anuario se centra en el análisis de la realidad de la cooperación descentralizada en países que desarrollan una intensa actividad en este ámbito. En esta edición, el OCD ha querido destacar los casos de Alemania y de Colombia, por su dinamismo en actividades de cooperación descentralizada en AL y UE respectivamente.*

*Alemania es uno de los países que, según ha podido recoger el OCD, más recursos destina a la cooperación descentralizada con AL, especialmente con Nicaragua. Actualmente, la política local alemana del desarrollo pasa por un momento donde, junto con el Gobierno Federal y los Länder (Estados federados alemanes), los gobiernos locales pueden asumir un rol decisivo y de gran responsabilidad en el ámbito de la política internacional del desarrollo. En este escenario, los autores Bernd Lämmlin y Stefan Wilhelmy hacen un repaso crítico a la cooperación descentralizada alemana, apuntando los retos y desafíos a afrontar para aprovechar la oportunidad que la situación actual brinda para intensificar las relaciones entre gobiernos locales alemanes y latinoamericanos.*

*Por su parte, Colombia es uno de los países que más interés está demostrando en los recientes años, en apostar por el impulso de la cooperación descentralizada. El documento investiga la visión de internacionalización de las entidades territoriales colombianas de la mano de Sandra Olaya y Jeannette Vélez. Según su análisis, el proceso de cooperación descentralizada se ha realizado de manera paulatina y fragmentada respondiendo a las particularidades de la región y aún son pocas las ciudades inmersas en el proceso. Con el objetivo de ilustrar algunas experiencias que pueden servir de referencia para los gobiernos locales y regionales colombianos, las autoras se centran en la experiencia de los Departamentos y del Distrito Capital del país.*

# Cooperación descentralizada alemana del desarrollo -El rol de los gobiernos locales-

Bernd Lämmlin*
Stefan Wilhelmy**

*La política local alemana del desarrollo se encuentra ante un gran desafío tanto interno como externo. Por un lado, los procesos de urbanización, democratización y descentralización son el origen de un profundo cambio estructural en los países del sur. Esta transformación exige a su vez un cambio en los países del norte para poder enfrentarse a nuevos socios de cooperación y a las nuevas estructuras políticas y necesidades. En tal proceso de adaptación, existe una gran posibilidad para los gobiernos locales alemanes en aras de brindar una aportación constructiva para fomentar el desarrollo de los gobiernos locales asociados.*

*A la par del Gobierno Federal y los Länder (Estados federados alemanes), los gobiernos locales pueden asumir un rol decisivo y de gran responsabilidad en el ámbito de la política internacional del desarrollo. Por otro lado, el trabajo alemán de cooperación sigue sufriendo un déficit en cuanto a la seguridad del marco legislativo y financiero, comparado con el resto de las tendencias europeas,. Es por ello que el potencial de los gobiernos locales no puede ser aprovechado como es debido. Sobre todo las relaciones con Latinoamérica siguen sin ser óptimas. Sólo existen pocas cooperaciones de gobiernos alemanes locales con Latinoamérica, concentrándose sus actividades especialmente en Nicaragua.*

*Este artículo tiene el fin de demostrar que el futuro de la política local alemana del desarrollo (sobre todo en sus relaciones con el sur) radica en mejorar su eficiencia, efectividad y capacidad de establecer lazos con la cooperación para el desarrollo a nivel internacional. Sólo así podrá enfrentarse a este desafío. Es necesario aumentar el intercambio de experiencias (por ej. con Latinoamérica) entre los gobiernos locales alemanes, mejorar el contacto con los gobiernos locales europeos (por ej. con España), ganar nuevos aliados que tengan interés en cooperar en forma internacional y sobre todo mejorar la integración de los gobiernos locales en las cooperaciones nacionales para el desarrollo.*

PALABRAS CLAVE

*Política local de desarrollo | asociaciones municipales norte-sur | relaciones municipales germano-latinoamericanas | Declaración de París | calidad de la cooperación local para el desarrollo |*

** Licenciado en Economía Política, Asistente académico y estudiante de doctorado en la cátedra "Política del desarrollo" del Instituto-Alfred-Weber de Cs. Económicas y Sociales de la Universidad de Heidelberg. Fue consultor en la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Asociación alemana para la Cooperación Técnica); ámbitos: desarrollo urbano, descentralización, ciudades y cambio climático.*

***Jefe de proyecto de la "Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (SKEW / InWEnt)" (Oficina de Servicio a los Gobiernos locales del Mundo / Capacitación y Desarrollo Internacional). Desde 2007, es director del proyecto senior en la Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Oficina de servicios a los gobiernos locales del mundo); ámbitos: la extensión de asociaciones entre municipios, la formación intercultural de personal en los municipios alemanes; temas actuales: reforzamiento de la cooperación trilateral entre municipios de Burkina Faso, Francia y Alemania, la cooperación con las diásporas locales, estudios sobre la cooperación local para el desarrollo (entre otros, en China y Gana) y sobre las políticas locales del desarrollo en Alemania.*

## 1. Introducción

La importancia de la política local del desarrollo a nivel internacional ha aumentado de forma considerable. Con la adopción de la Agenda 21 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992, los gobiernos locales fueron aceptados como unos de los actores principales de la implementación de estrategias para un desarrollo sostenible. Desde entonces, han ganado cada vez más reconocimiento dentro de los acuerdos y tratados nacionales e internacionales. Fue así como en la cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2005, Kofi Annan (entonces Secretario General de ONU) subrayó la importancia de los gobiernos locales dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El compromiso de lograr una buena gobernabilidad incluye también a los gobiernos locales en la Meta 8 y el Objetivo 12.[1] Pero especialmente cabe destacar que no sólo en las grandes conferencias de las Naciones Unidas,[2] sino también en otras conferencias internacionales[3] fueron tomadas decisiones para fomentar la cooperación de los gobiernos locales y la responsabilidad de los actores locales frente a las necesidades globales.

El Parlamento Europeo presentó el 1º. de marzo de 2007 el "Informe sobre las Entidades locales (municipales) y la Cooperación para el desarrollo" (Bericht über lokale Gebietskörperschaften und Entwicklungszusammenarbeit),[4] en el que finalmente los gobiernos locales fueron declarados oficialmente como actores internacionales. Se les reconoció así como "aliados indispensables" para la política del desarrollo y se incluyeron proposiciones para asegurar una mejor estructura y financiación de las actividades locales de cooperación para el desarrollo a nivel europeo.

La Comisión Europea señaló también, en una de sus últimas comunicaciones, la importancia de las corporaciones regionales y destacó la necesidad de mejorar las vías de información para poder alcanzar una mejor coordinación y eficacia de las actividades descentralizadas para el desarrollo.[5]

Al mismo tiempo es necesario tener en cuenta que en los gobiernos locales todos los cambios globales, ya sean económicos, ecológicos o sociales, tienen un efecto más intenso. Es por ello que los gobiernos locales reaccionan afirmando los lazos con otros gobiernos locales, no como una forma de ayuda solidaria con los aliados del sur, sino como contribución al desarrollo global. Esto le brinda un perfil internacional a la política local, siendo además un aspecto importante al considerar la competencia mundial a la que se encuentran expuestas las diferentes regiones hoy en día.

---

*[1]| Objetivo 8 de Desarrollo del Milenio (ODM): "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo". Meta 12: "Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Incluye el compromiso de lograr la buena gobernabilidad, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional*

*[2]| Por ejemplo en las conferencias internacionales Local Renewables 2004, Early Warning 2006 y actualmente en la conferencia de alcaldes para la Diversidad Biológica (Biodiversität) que tuvo lugar en Bonn en el 2008.*

*[3]| Comp. United Cities and Local Governments (UCLG) (Local Governments Millennium Declaration, Pekin 2005), Rat der Gemeinden und Regionen Europas (CEMR) (Consejo de gobiernos locales y regiones europeas, 2007), así como también Deutscher Städtetag (Asociación o Consejo nacional de Ciudades Alemanas, en Colonia 2007).*

*[4]| Parlamento Europeo, 2007*

*[5]| Commisión de la Comunidad, 2008*

De acuerdo con las tendencias mundiales, también se puede comprobar que el margen de acción legal y material de los gobiernos locales de muchos países europeos a nivel internacional, se ha ido extendiendo de forma significante.[6] Si bien en distintas dimensiones, la cooperación local para el desarrollo ha sido fomentada por la mayoría de los Estados y adaptada en relación a la política bilateral de la región. Esto se debe a las constelaciones institucionales y los diferentes marcos históricos típicos de cada país.

Aún así es notable que la tendencia a fomentar e integrar la política local del desarrollo a las estrategias profesionales, no ha logrado establecerse por completo en Alemania, ante lo cual es indispensable poner en cuestión dos puntos importantes: por un lado, cómo los gobiernos locales alemanes utilizan su potencial para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y por otro, cómo hacen para defender sus propios intereses internacionales.

En este artículo serán analizados los desafíos a los que se enfrentan los gobiernos locales y sus asociados, así como las condiciones principales de la política local del desarrollo en Alemania. Tomando como base uno de los estudios actuales del Instituto Alemán de Política del Desarrollo (Fröhlich/Lämmlin 2009), se describirán también las actividades de la política del desarrollo de las ciudades, municipios y *Landkreise* (distritos) alemanes, haciendo mención en los capítulos siguientes a las diferencias entre los ámbitos de acción nacional e internacional. Además se dedicará un capítulo a las cooperaciones entre Alemania y América Latina. Para finalizar se le pondrá particular atención a las perspectivas de la política del desarrollo de las entidades locales alemanas y a las posibilidades que existen para alcanzar una mejora en la calidad de las futuras cooperaciones para el desarrollo.

## 2. Cooperaciones locales para el desarrollo: desafíos y oportunidades

En la actualidad, existen muchos países en vías de desarrollo en los que se están produciendo cambios radicales no sólo en su estructura poblacional sino también gubernamental. Así es como las ciudades del sur se enfrentan a dos desafíos importantes: la rápida urbanización y el constante aumento de la población. Estos procesos incluso han alcanzado las más remotas regiones rurales de África y Asia, poniendo en peligro el desarrollo de estas zonas. En el peor de los casos, se puede constatar un círculo vicioso, generado por el aumento progresivo de la pobreza, la contaminación ambiental, la criminalidad y la pérdida de control estatal. Pero a través de la urbanización existen, por otro lado, posibilidades de desarrollo para la región. No sólo la cercanía geográfica a los medios, servicios y nuevos campos laborales, sino también el contacto con nuevos mercados e innovaciones en los ámbitos cultural, científico y económico pueden considerarse como beneficios que brindan una oportunidad de integración a una amplia red de nuevas estructuras sociales y económicas.

De especial importancia es el que las ciudades reciban el apoyo político y económico necesario para poder hacer uso de estas posibilidades. La urbanización de la mayoría de los países en vías de desarrollo debería así transcurrir en paralelo a medidas de democratización y descentralización de las entidades administrativas, con el fin de que los gobiernos locales salgan fortalecidos en sus funciones y las nuevas actividades no superen sus capacidades. Es muy común, sin embargo, constatar déficit a nivel municipal referidos a la experiencia organizativa y la gestión financiera, que frecuentemente ponen en peligro el proceso de desarrollo de la región.

Los procesos de descentralización y democratización ayudan a consolidar la independencia de los gobiernos locales, otorgándoles el poder de actuar y decidir de forma autosuficiente de acuerdo a sus propias necesidades. La tendencia general es lograr que sean responsables en el sector de la Educación, Servicios de Salud, Transporte y Utilidades (agua, gas, electricidad y deshechos, etc.). Es así como se puede reconocer que también estos son los sectores en los que se concentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Empezando con la erradicación de la pobreza extrema y el hambre (ODM 1), siguiendo con lograr la enseñanza primaria universal, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades (ODM 2, 4, 5 y 6) y finalizando con el propósito de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo (ODM 7 y 8), es evidente que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio las ciudades del sur cumplen un rol principal en el proceso de desarrollo de los países a los que pertenecen.

Por tal razón, los acuerdos de cooperación entre ciudades del norte y del sur han cobrado cada vez más importancia:

- porque las ciudades del norte pueden transferir sus conocimientos y experiencia como autonomías locales con independencia administrativa y un alto grado de participación en asuntos gubernamentales,
- porque una cooperación entre dos ciudades asociadas hace posible un diálogo que tiene lugar a un mismo nivel, sin incluir instancias superiores que puedan ejercer algún tipo de presión jerárquica,
- y, no menos importante, porque por lo general en aquellos proyectos realizados a nivel local se pueden identificar mejor las necesidades de la región y alcanzar así un grado de eficacia que pocas veces puede ser logrado a través proyectos a nivel internacional.

Este último punto se hace principalmente notable en relación al explosivo aumento de la pobreza en zonas marginales

### Cuadro 1 | Terminología

*La siguiente Terminología será usada a continuación para cumplir con la diferencia entre los términos "política del desarrollo" y "cooperación para el desarrollo".*

*El término "política local del desarrollo" hará referencia a las actividades de los gobiernos locales, ya sea en el interior del país como en el extranjero. El término "cooperación local para el desarrollo" en cambio, sólo será utilizado con referencia a las actividades realizadas por los gobiernos locales en cooperación en y con el extranjero.*

*Además sólo se considerarán aquellas actividades de la política del desarrollo que se lleven a cabo a nivel "oficial". Dentro de éstas, pertenecen las actividades administrativas de las ciudades, municipios y de los Landkreise. Otros integrantes de los gobiernos locales, como por ejemplo personas civiles, economía local, parroquias, etc., no serán considerados como actores principales.*

[6] | *Según estudios de diferentes países, comp.: Wilhelmy entre otros., 2007; Emminghaus, 2003.*

urbanas. Según estudios del "World Watch Institute" (Instituto de la Vigilancia Mundial), situado en Washington, sólo una mínima parte de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) está destinada a inversiones en los suburbios urbanos. (cf. Perlmann/Sheehan 2007).

Sin embargo, cabe destacar que muchas ciudades alemanas aún no están preparadas ni económica ni institucionalmente para poder adaptar sus actividades a las necesidades actuales y prestar así una ayuda eficaz en el proceso de cambios estructurales. Es por eso que la mayoría de las ciudades alemanas con acuerdos de cooperación deben ser respaldadas por otras instancias o instituciones. Algunos Estados europeos (como por ej. España, Francia y Noruega) determinaron en los últimos años brindarle a sus respectivos gobiernos locales asociados, el apoyo necesario para aumentar su participación en las actividades estatales e incluir sus prestaciones en el cálculo de la AOD (cf. Wilhelmy et al. 2007). En Alemania, no obstante, aún es necesario plantearse un cambio de postura e ideología para poder así alcanzar una mejora en los marcos legales y de financiamiento de la política local del desarrollo.

La valorización de la política local del desarrollo sólo puede tener lugar cuando las entidades locales reciban la información e instrucción necesarias para realizar actividades destinadas al desarrollo y al respaldo correspondiente de la población.

## 3. Condiciones de la política de desarrollo de los gobiernos locales alemanes

A continuación serán descritas las condiciones principales de la política local de desarrollo. Entre otros, se analizarán los marcos jurídicos, políticos e institucionales, así como también las posibilidades de financiación de las actividades de la política de desarrollo en Alemania. Una introducción al sistema federal alemán y la referencia a la posición de los gobiernos locales servirá para una mejor interpretación de estos aspectos.

### 3.1. Cooperación para el desarrollo en el Sistema Federal Alemán

La República Federal de Alemania es una democracia constitucional y federal cuyo sistema político se caracteriza por una separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que se da no sólo de forma horizontal sino también de forma vertical. Ésta última separación tiene como consecuencia que el gobierno alemán esté compuesto por el Estado Federal y los Länder (Estados Federados) que a su vez se subdividen en unidades de gobierno locales (ciudades, municipios y Landkreise (distritos)).

Es importante destacar que la Ley Fundamental (Constitución/Grundgesetz) alemana fija en un detallado orden de competencias qué materias corresponden al Estado Federal y respectivamente a los Länder o a los gobiernos locales. Las administraciones de los Länder, por ejemplo, ejecutan por una parte las respectivas leyes propias en la educación, la seguridad interna y el autogobierno municipal. Al mismo tiempo, ejecutan la mayor parte de las leyes federales. Los gobiernos locales, por otra parte, no tienen derecho a dictar sus propias leyes, pero de acuerdo con el principio de subsidiariedad (basado en el Artículo 28 de la Ley Fundamental), son responsables de la regulación y administración local.



De esta forma los ciudadanos se encuentran en contacto directo y constante con las autoridades de los gobiernos locales, lo cual permite que las decisiones y responsabilidad administrativa en el ámbito local se realicen de acuerdo con las necesidades de los habitantes y las condiciones específicas de la zona en cuestión. El respectivo Estado Federado determina el marco legal, mientras que la financiación se realiza con fondos locales y, en caso de ser necesario, con transferencias de las instancias superiores.

En total existen en Alemania 16 Länder Estados Federados, 313 Landkreise (distritos) y alrededor de 12.400 ciudades y municipios.[7]

A la vez, existe una diferenciación de las ciudades y municipios "independientes" o "dependientes", o sea con administración propia o conjunta, actuando estos últimos de acuerdo con los intereses de los gobiernos locales que los componen. Además están organizados de forma federal en Corporaciones Regionales (Landesverbände).

### 3.2. Fundamentos legales y admisibilidad

En la ley fundamental alemana no se hace mención de los términos "política del desarrollo" y "cooperación para el desarrollo". Aun así, existe una concordancia en cuanto a la definición de la cooperación para el desarrollo como una de las formas de las Relaciones Exteriores, las cuales según el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley Fundamental (en conjunto con el párrafo 73 del artículo 1 de la Ley Fundamental) corresponden a las funciones del Estado federado (Rudzio 2000). Esta posición es discutible, ya que no se ajusta por completo a los principios de la Ley Fundamental. Por tal razón, la política local del desarrollo recibe en la actualidad una legitimación jurídica de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Fundamental, que regula los derechos de los gobiernos locales a la autoadministración.

Este derecho puede ser interpretado como una disposición de competencias de los gobiernos locales, que les permite desarrollar

**Cuadro 2 | El rol especial de las Stadtstaaten ["ciudades independientes"] en el ámbito de la política de desarrollo de los gobiernos locales**

*Las tres ciudades independientes (Berlín, Hamburgo y Bremen) tienen un rol especial en el sistema federal alemán, ya que cumplen tanto con funciones típicas de los gobiernos locales, como con aquellas de los Länder. Esto se extiende también al ámbito de la política del desarrollo, estableciendo estas ciudades cooperaciones con distintas ciudades, en las que realizan diferentes actividades para fomentar el desarrollo en el interior del país en distintos sectores (capacitación, adquisiciones, etc.) al nivel de las ciudades independientes.*

*La financiación de estas actividades se realiza con los medios del Bundesland (Estado Federado) de pertenencia. Es así que las ciudades pueden realizar importantes contribuciones en el sector de la política local del desarrollo. Los distritos de las ciudades independientes pueden además establecer un contacto con países en desarrollo con el fin de iniciar actividades de cooperación. Al igual que los gobiernos locales, cumplen los distritos con sus funciones en forma autónoma. La ciudad de Berlín realiza iniciativas significativas que son financiadas en su mayor parte de forma independiente. En algunos casos el Estado Federado puede asumir un rol coordinador.*

[7] | *Servicio federal de estadística (Statistisches Bundesamt): „Disposición administrativa en Alemania" ("Verwaltungsgliederung in Deutschland") del 30.06.2008 (2do trimestre).*

actividades internacionales por decisión propia, en caso de que éstas no hieran los derechos del Estado federado o de los Länder.

Además, en el fuero municipal existe un principio de "presunción de competencias a favor de los Länder" (Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten) (Katz 2002). Este principio tiene como consecuencia, que todas aquellas competencias que de acuerdo a la Ley Fundamental no sean adjudicadas explícitamente al Estado federado recaigan en el ámbito competencial de los Länder. [8] De este modo es acentuado una vez más en principio de la subsidiariedad del sistema federal alemán. [9]

Todos aquellos sectores que no se encuentran dentro de la reglamentación del Estado federado (por ejemplo: cultura, derecho policial, derecho regional, etc.) quedan explícitamente asignados a los Länder (Estados Federados) (Rudzio 2000).

El criterio de este principio es también aplicable a la relación entre el estado y los municipios. Por consiguiente, rige aquí también una "supuesta competencia de los municipios" ("Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gemeinden") (Schwanenflügel 1993). Lo que significa que los municipios gozan de autoridad sobre y/o son responsables de todas las actividades públicas, siempre y cuando estén relacionadas con la comunidad local. Sin embargo, no existe aún ninguna clasificación jurídica dentro de los reglamentos municipales de los Länder que determine exactamente cuáles son los marcos legales de las acciones regionales.

### 3.3. Consolidación política e institucional y bases de apelación ["Berufungsgrundlage"]

Existen diversas resoluciones (a nivel regional) y declaraciones políticas (a nivel federal) que de acuerdo con la anterior interpretación de la Ley Fundamental, confirman la admisibilidad legal de las actividades de la política local de desarrollo y a la vez sirven como bases de apelación. También la iniciativa del Estado federal o de los Länder, de establecer correspondientes instituciones, así como la integración de los gobiernos locales en los programas y proyectos de la cooperación para el desarrollo, son una muestra más del respaldo estatal que recibe la política local del desarrollo en sus diferentes niveles.

Es por eso que, además de las manifestaciones de apoyo, todas las resoluciones tomadas en las conferencias del Consejo de Ministros (Ministerpräsidentenkonferenz), tienen gran relevancia como base política de apelación para los gobiernos locales alemanes. Los Länder se declaran en estas resoluciones, por un lado, a favor de una política local de desarrollo, que sea

[8] | *Comp. párrafo 1 del artículo 70 de la Ley Fundamental Alemana (GG): „ Los Länder tienen competencia legislativa en cuanto la presente Ley Fundamental no la confiera al Estado federado."*

[9] | *De acuerdo con el artículo 30 de la Ley Fundamental*

[10] | *Las siguientes prestaciones son permitidas: 1) coope raciones o „(prioritariamente) contactos destinados a la unión"; 2) asistencia para reparar o impedir debilidades estructurales una entidad local exranjera (conocida también como "Ayuda para el Desarrollo"): por ej. suministro de herramientas, capacitación del personal; 3) prestaciones en especies o monetarias con motivos humanitarios: por ej. en caso de una amenaza de catástrofe, existencia de un lazo histórico; 4) contraprestaciones por otras razones: por ej. prestaciones destinadas a un hogar de menores en el que conviven niños y jóvenes de ambas nacionalidades; 5) fomento de proyectos, con los que el gobierno local „motiva a sus habitantes a realizar donaciones, otorga subvenciones para incentivar otras donaciones o destina subvenciones para completar un monto de dinero determinado, si es que éste no fue alcanzado con las donaciones"; para eso se le debe también proporcionar al pueblo la oportunidad de brindar su ayuda, ya que la idea de fomentar un proyecto no debe ser sólo reducida a una interpretación monetaria; 6) fomento de actividades originiarias del gobierno receptor: por ej. eventos culturales típicos de la región, métodos de educación de jóvenes y adultos, intercambio de experiencias entre las entidades locales.*



llevada a cabo de forma independiente y, por otro, se comprometen a apoyar y fomentar este principio. Para ello exigen también un adecuado respaldo por parte del gobierno federal. En la conferencia del Consejo de Ministros del interior del año 1985, se desarrollaron los criterios que los Länder deben cumplir en el marco de las actividades de política exterior del desarrollo. [10]

En el último encuentro del Consejo de Ministros que se llevó a cabo en Dresden en el año 2008, se renovó el pacto para fomentar las actividades de la política local del desarrollo. También se anunció el deseo de repartir y coordinar las actividades de los distintos participantes del Estado alemán, con el fin de actuar de forma coherente y mejorar la eficiencia de la política alemana del desarrollo. De acuerdo con la Declaración de París (sobre la eficiencia de la cooperación para el desarrollo) y los "Objetivos de Desarrollo del Milenio", los Länder persiguen hacer uso de sus competencias y contribuir específicamente al proceso de desarrollo. Para alcanzar tales metas es necesario ampliar las cooperaciones para el desarrollo de las corporaciones territoriales en todos sus niveles. Por ello se le otorga explícitamente una gran importancia a la contribución de los gobiernos locales dentro de las cooperaciones.

Se cuentan en el campo de las actividades de los Länder sobre todo la cooperación con inmigrantes de países en vías de desarrollo, las contribuciones en los ámbitos de educación y cultura, y el apoyo en temas como gobernabilidad, descentralización y desarrollo de personal y organizaciones (Capacity Building) para fomentar los servicios públicos del Estado. [11] Cabe destacar que estas resoluciones no pertenecen ni a las leyes de los regímenes locales ni a las de los Länder. Es por eso que la base legal de las actividades locales a nivel internacional no puede ser exactamente determinada.

A diferencia de otros países europeos, en Alemania no existe ningún tipo de integración estable o estratégica de los gobiernos locales en las cooperaciones nacionales para el desarrollo. Es especialmente notable una falta de participación o diálogo en el desarrollo de estrategias y el establecimiento de principios. Aún así existen instituciones que son muestra del gran aprecio y respaldo de las actividades del desarrollo por parte los gobiernos locales. Como ejemplo pueden ser nombradas la Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, SKEW / InWEnt, [12] (Oficina de Servicio a los Gobiernos locales del Mundo) - que es una iniciativa del Estado Federal, algunos Länder y la ciudad de Bonn - y también la cooperación de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Asociación Alemana para la Cooperación Técnica) [13] con la asociación Deutscher Städtetag (Encuentro Alemán de Cuidades).

La SKEW apoya a los gobiernos locales, principalmente en las actividades del desarrollo a nivel nacional y la GTZ, en los proyectos a nivel internacional, concentrándose sobre todo en fomentar la democracia y la descentralización de los gobiernos (temas que serán detallados en el capítulo 4 y 5 respectivamente). Así y todo, debe destacarse que muchos proyectos no pueden ser

[11] | *Disponible en: http://www.wusgermany.de/index.php?id=1333&L= [el 01.12.2008]*

[12] | *InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y Desarrollo Internacional) es una organización con presencia internacional a nivel mundial consagrada al desarrollo de personal y organizaciones mediante la capacitación y el diálogo por orden del Gobierno Federal alemán y los Länder.*

[13] | *La Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Asociación Alemana para la Cooperación Técnica) es una organización mundial de operaciones internacionales de cooperación técnica por orden del Gobierno Federal alemán.*

clasificados como estrictamente internos o externos.

También las asociaciones de gobiernos locales Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund y Deutscher Landkreistag fomentan y respaldan el compromiso de sus integrantes en el área de cooperación para el desarrollo; ya sea en forma directa o como miembros del SKEW.

Otro de los actores principales y entidad de contacto para los gobiernos locales es la sección alemana del Council of European Municipalities and Regions (CEMR) (Consejo de Municipios y Regiones Europeas). Ésta representa a las ciudades, ministerios y distritos alemanes en el United Cities and Local Governments (UCLG) (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)), aportando e intercambiando experiencias. Además, apoya los Objetivos del Milenio de los gobiernos del UCLG [14] y anima a los integrantes a que las acepten y contribuyan a alcanzar su logro.

La consolidación institucional de la política local del desarrollo es en general muy variada. En la gran cantidad de asociaciones comunales, redes locales y actores políticos en todos sus niveles (regionales, nacionales, globales) se refleja la importancia de los gobiernos locales como importantes aliados de la política nacional e internacional del desarrollo, lo cual demuestra también lo indispensable de las redes de entidades regionales. Este es el resultado del reconocimiento de la gran relevancia que ha ganado su participación en la política nacional e internacional, especialmente en la era de la globalización, y no sólo en el sentido del intercambio de experiencias entre los gobiernos locales.

Las decisiones sobre los temas referidos a la cooperación local para el desarrollo son por lo general tomadas por la alcaldía de la zona. Una encuesta de 2008 realizada por el Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (Instituto Alemán de Política del Desarrollo)[15] confirmó que en la mayoría (38%) de los 60 gobiernos locales activos en este sector, las decisiones con respecto a la política de desarrollo son tomadas en primer lugar, por el alcalde mismo o por personal de la entidad administrativa de la alcaldía de la región.

## 3.4. Posibilidades de financiamiento

A diferencia de los otros países europeos, en Alemania no existe ninguna línea presupuestaria nacional o algún otro tipo de modelo presupuestario de los Länder que esté destinado especialmente a cubrir completamente los gastos de las actividades de la política de desarrollo. Por tal razón, son contados los Länder en los que las subvenciones se lleven a cabo de forma directa y estén planificadas en el presupuesto local (por ejemplo: Renania del Norte-Westfalia). Como las actividades de la política del desarrollo de los gobiernos locales no son obligatorias, es común que sobre todo en tiempos de escasez de recursos, sean pocas las subvenciones destinadas a largo plazo al financiamiento de este sector y por lo tanto, también pocos los proyectos llevados a cabo.

Por lo cual es importante que los gobiernos locales tengan noción de las diversas posibilidades de financiamiento externo e interno con las que pueden contar - y que hagan uso de ellas - para poder así comprometerse de forma constante y duradera a

[14] *Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/ENG_Mill_Decl.pdf*

[15] *El formulario de esta encuesta fue enviado por lo menos a 1292 entidades locales, en primer lugar a todas aquellas que participan en forma activa en la política alemana del desarrollo. Se recibieron 203 respuestas (un 16%). Esto representa sólo un 2% del total de las entidades locales alemanas, lo que hace que el resultado de la encuesta no sea representativo para todas las entidades. Los gráficos de este artículo están basados en los resultados de esta encuesta. (Fröhlich/ Lämmlin, 2009)*



desarrollar actividades para la política del desarrollo. Las entidades locales alemanas tienen también la posibilidad de participar en el programa de financiación "Nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden im Entwicklungsprozess" (programa para actores no gubernamentales y entidades locales en el proceso de desarrollo) organizado por la Unión Europea, dirigido a fomentar la iniciativa descentralizada local para el desarrollo. Este es un programa temático que, como un nuevo instrumento de financiación, reemplaza a las anteriores líneas de subvenciones "Decentralised Cooperation" (Cooperación Descentralizada) y "NGO Co-financing" (Cooperación Financiera No-Gubernamental).

La Comisión Europea en el año 1995 destinó fondos para un programa de subvenciones para el desarrollo entre las ciudades de Europa y de América Latina (URB AL), Asia (Asia URBS) y los países mediterráneos vecinos de la UE (Med URBS). Alguno de estos programas siguen siendo vigentes. El Programa URB AL, por ejemplo, finalizará sus actividades en el 2013.[16] El objetivo principal común a todos estos programas es iniciar y apoyar los contactos y las redes temáticas de contacto entre las entidades locales. Aún así, ya sea por la falta de información o por la complejidad de los programas, son pocas las entidades locales que recurren a estos medios de financiación.

Además de recibir subvenciones del Estado Federal (por ej. del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)) y de los Länder, existe la posibilidad de trabajar en cooperación con Organizaciones No-Gubernamentales locales. Especialmente con aquellas que si bien pertenecen a las entidades de carácter privado, también son fomentadas por el BMZ. No

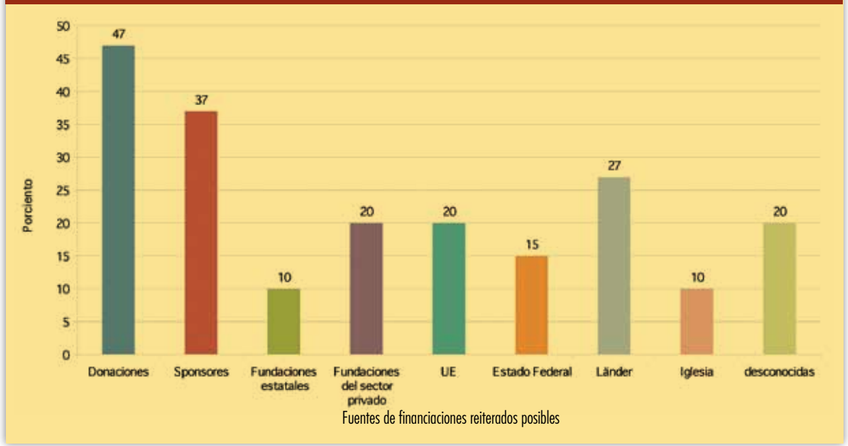
### Cuadro 3 | Ciudades alemanas en el Programa de la Unión Europea "URB AL" y la Red de Cooperación entre ciudades "Cities for Mobility, mobility for citizens"

*Además de fomentar proyectos locales, dentro del marco del programa europeo de fomento URB AL (véase en página anterior) se iniciaron 13 redes temáticas que coordinaban a más de 2500 colectividades locales, asociaciones, ONGs, sindicatos, universidades y empresas, organizadas por diferentes entidades locales. La ciudad de Bremen, por ej., coordinó la Red Nº. 13: "Ciudad y sociedad de la información" y Stuttgart, la Red Nº. 8: "Control de la movilidad urbana". Todas las entidades participantes de esta última lograron no sólo mantener la red durante el período fijado dentro del programa (del 2000 al 2003), sino que aún siguen desarrollándola. Es así como la ciudad de Stuttgart creó en base a la URB AL la red "Cities for Mobility, mobility for citizens" (Ciudades para la movilidad, movilidad para los ciudadanos), en la que sigue promoviendo "[…] la cooperación transnacional entre municipalidades, empresas de transporte, el sector económico, el sector científico y representantes de la sociedad civil […]". En la actualidad cuenta con 441 integrantes provenientes de 63 países (alrededor de 100 originarios de Alemania, 14 de los cuales son organismos regionales). El objetivo principal es fomentar una movilidad socialmente justa, compatible con el medioambiente y que responda a las exigencias económicas. Para eso fomenta el desarrollo de conceptos innovadores y el intercambio permanente de conocimientos y experiencias, desarrolla proyectos para la mejora del tráfico y aconseja a sus asociados sobre las posibilidades de subvención y organización de cooperaciones industriales.* [17]

[16] *Commisión Europea, 2008.*

[17] *Disponible en :http://www.cities-for-mobility.net/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=97 (el 15.12.2008).*

## Diagrama 1 | Utilización de las fuentes de financiación de la política local del desarrollo




*Fuente: Fröhlich/ Lämmlin, 2009*

obstante, es importante destacar que la principal fuente de financiación de las actividades de la política local, proviene de donaciones, patrocinios y subvenciones recibidas por parte la iglesia y diversas fundaciones (cf. Diagrama 1).

## 4. Política local de desarrollo en el interior del país

Tal y como fue demostrado en el estudio del DIE, la política local de desarrollo alemana presenta una gran variedad (cf. Fröhlich/ Lämmlin 2009). Aunque este artículo enfoque aquellas actividades para el fomento del desarrollo que tienen lugar principalmente a nivel internacional, es apropiado destacar que además de la cooperación también existen actividades que son realizadas en el interior del país:

• Comercio justo: El Ministerio de Cooperación Económica, los Länder, iglesias, varias organizaciones no gubernamentales y otros movimientos e iniciativas sociales promueven actividades para fomentar una relación comercial voluntaria y justa entre productores y consumidores. Algunas de ellas son la "Semana Justa" anual y el concurso organizado por la SKEW "Capital del Comercio Justo", que tiene lugar cada dos años y en el 2009 se realizará por cuarta vez.

• Adquisiciones justas: Cada vez son más las entidades locales alemanas que rechazan la adquisición de productos que no cumplan determinadas normas ecológicas y sociales de producción. Por ejemplo existen 114 resoluciones de consejos locales y 7 de consejos regionales que promueven la lucha contra la explotación y el trabajo infantil.[18]

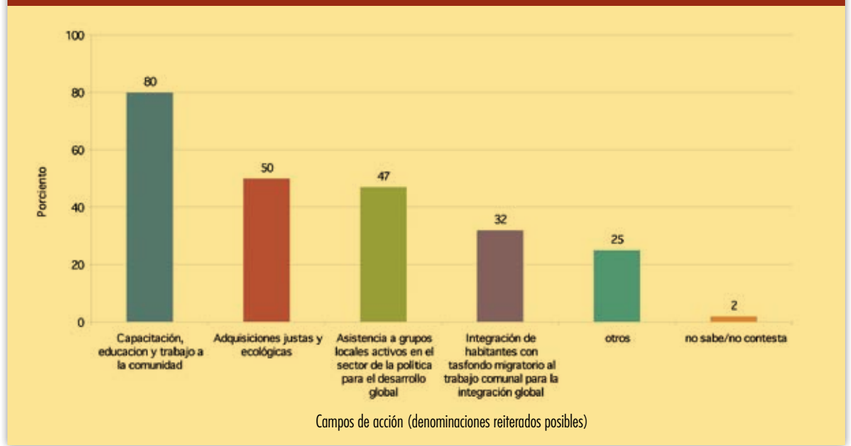
• Educación política para el desarrollo: El Estado Federal, los Länder, los municipios, la Iglesia y otras instituciones promueven la educación para un desarrollo global y sostenible. En 2007 por ejemplo, la conferencia de Ministerios de Cultura lanzó un plan de enseñanza en cooperación con InWEnt para promover la educación política del desarrollo en todas las escuelas del país. El Estado realiza además concursos entre las escuelas para promover el interés por la política de desarrollo y promueve, dentro del marco de la "Década por una Educación para la Sostenibilidad", numerosas iniciativas de las Naciones Unidas en toda Alemania.

• Integración de inmigrantes: La inclusión de inmigrantes y organizaciones extranjeras en las actividades de los grupos locales de integración global (Eine-Welt-Arbeit) puede ser enriquecedora y ventajosa para los gobiernos locales alemanes, no sólo por el intercambio cultural y de conocimientos. Estas cooperaciones ayudan también a mejorar la integración de los inmigrantes en la sociedad y la convivencia en la comunidad. Constelaciones multiculturales tienen también un efecto positivo para las actividades internacionales.

• Redes de conexión entre los actores locales: Las cooperaciones entre los actores locales tiene un rol muy importante en la política del desarrollo. A nivel local existen varias ONGs que brindan su apoyo financiero a los gobiernos locales y ayudan a coordinar las actividades y proyectos destinados al desarrollo. Pero también a nivel internacional asumen cargos de organización, enriqueciendo las actividades en forma cualitativa y cuantitativa.

Como ya se mencionó en el capítulo 3, la Oficina de Servicio SKEW tiene un carácter exclusivo en comparación a otras instituciones

## Diagrama 2 | Campos de acción de la política del desarrollo en el interior del país




*Fuente: Fröhlich/ Lämmlin, 2009*

[18] | *Informaciones obtenidas de www.aktiv-gegen-kinderarbeit.de.*

europeas. Como institución de consulta al servicio de los gobiernos locales y las ONGs, la SKEW es una organización a nivel mundial consagrada al apoyo de la política local del desarrollo mediante la capacitación y el diálogo. Los principales bloques de trabajo de la SKEW son Migración y Desarrollo, Comercio Justo y Adquisiciones Justas y la cooperación entre comunidades internacionales. Mediante la realización de proyectos en estos sectores promueve la participación de las ciudades y municipios en cooperaciones internacionales para el desarrollo y en la "Agenda 21" local para el desarrollo sostenible. Como ejemplo, pueden ser nombrados los siguientes proyectos:

• El proyecto modelo de Cooperación trilateral entre los gobiernos locales de Alemania, Francia y Burkina Faso ("Kommunale Dreieckspartnerschaften"): dentro del marco de este proyecto, se ofrecen talleres sobre determinados temas referidos a las relaciones entre las regiones implicadas. Uno de estos cursos describe por ejemplo el proceso de descentralización experimentado por Burkina Faso, la estructura de la cooperación para el desarrollo en Francia y las implicaciones interculturales de la cooperación entre estos dos países.

• Proyecto "South Africa 2010 – Germany 2006 … let's stay friend"": este proyecto se concentra en el intercambio de conocimientos y experiencias entre las ciudades alemanas participantes del Mundial de Fútbol de 2006 y las 9 ciudades que auspiciarán el Mundial de Fútbol en Sudáfrica en 2010.

• El proyecto "Interkulturelle Kompetenzbildung und Zusammenarbeit mit Diasporen" (desarrollo intercultural de competencias con diásporas), está consagrado al desarrollo personal y capacitación de personas con trasfondo migratorio y organizaciones que estén interesadas en ejercer un rol activo en la política del desarrollo. El fin principal es poder así formar redes de contacto con entidades locales alemanas y fomentar la formación de cooperación.

La SKEW recibe el apoyo de la organización InWEnt gGmbH y trabaja a nivel mundial a cargo de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Asociación Alemana para la Cooperación Técnica) y la mayoría de los Länder. Su carácter especial, en comparación con otras organizaciones europeas, se debe especialmente a lo singular de su estructura de participantes y socios. A la red del SKEW pertenecen el Estado Federado, los Länder, entidades locales, fundaciones privadas, Organizaciones No-Gubernamentales e instituciones internacionales. Es así que la SKEW trabaja a nivel internacional con el fin de hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. Entre el amplio espectro de las actividades de la SKEW se encuentran la publicación de estudios, el asesoramiento y la organización de eventos y concursos.

## 5. La cooperación internacional bajo el punto de vista de los gobiernos locales

Así como en otros países europeos, los gobiernos locales alemanes también realizan una amplia gama de proyectos para fomentar el desarrollo a nivel internacional. Las ciudades, municipios y distritos alemanes no sólo realizan clásicas cooperaciones en otras ciudades y entidades locales, sino contribuyen también a la transferencia de conocimientos prácticos, técnicos y criterios en las redes de cooperación internacional a las que pertenecen.

Para poder dar un uso óptimo a los conocimientos y capacidades de los gobiernos locales, la GTZ se unió en cooperación con la Deutscher Städtetag (Asociación o Consejo nacional de ciudades alemanas). El objetivo principal de esta unión radica en fomentar la autonomía administrativa de los municipios en los países en vías de desarrollo, como contribución al proceso de democratización y brindar también el respaldo adecuado para construir las estructuras necesarias en este contexto.

Con esta finalidad, se desarrolló una base de datos de todas las personas que forman parte del personal capacitado de los gobiernos locales alemanes, que pueden poner a disposición sus conocimientos en distintas disciplinas como consultores o consejeros dentro de los proyectos de cooperación técnica. La administración de esta base de datos está a cargo del Deutscher Städtetag. La integración de proyectos municipales o fundación de cooperaciones para trabajos de desarrollo en el ambito técnico representan una posibilidad más de trabajo conjunto entre la GTZ y los gobiernos locales alemanes.[19] Algunos ejempos son los siguientes:

• La cooperación de la GTZ con la ciudad de Stuttgart (especialidad: movilidad, planificación urbana e integración): a demanda de las endidades locales asociadas a la GTZ se pueden establecer, por ejemplo, contactos con los respectivos departamentos gubernamentales de Stuttgart y organizar citas.

• La cooperación de la GTZ con la ciudad de Colonia: sobre todo para el intercambio de expertos y especialistas en el marco del proyecto de promoción de la juventud en Chile (Interjoven) que se lleva a cabo desde 1998.

• La elaboración conjunta de un concepto para el fomento del turismo entre la ciudad de Heidelberg y la ciudad de Aleppo (Syrien) como iniciativa de la GTZ – proyecto de saneamiento del centro de Aleppo (2002).

En estos ejemplos se hace sobre todo mención de grandes ciudades cuya actividad especial no refleja el compromiso internacional de las entidades locales en general. Eso se debe a que en Alemania aún no se han hecho comprobaciones estatísticas confiables en este sector, dado que los gobiernos locales no están obligados a prestar información sobre las actividades realizadas en el exterior. Aún así, se les brinda la posibilidad de registrar voluntariamente sus cooperaciones en la sección alemana del CEMR. Todas las informaciones registradas pueden ser también almacenadas en la base de datos del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL (OCD) para luego ser publicadas.[20] Como consecuencia de este carácter voluntario, no se le puede dar valor informativo suficiente a los datos obtenidos (véase el capítulo 6).

En lo siguiente, serán utilizados resultados cualitativos de la encuesta del DIE ya mencionada anteriormente (Fröhlich/Lämmlin 2009) para describir las actividades de los gobiernos locales alemanes en el exterior. El 58% de las entidades locales encuestadas declaran que realizan actividades para fomentar el desarrollo a nivel internacional. Dentro de estas actividades fueron nombradas las siguientes: "cooperaciones con otras entidades locales" (41%), como la forma más común de contribución al desarrollo; "simples contactos"(17%), como relaciones sin ningún tipo de marco formal; "proyectos conjuntos" (17%); "convenios con un plazo o propósitos exactamente determinados" (11% - según la sección alemana de la CEMR) y "otras actividades internacionales" (12%) que tienen lugar a través de las participaciones en redes urbanas.

### 5.1. Contenidos y Motivación

Aunque existen diversos motivos para fundar una asociación, se los puede dividir

[19] | *Por orden del BMZ, la GTZ apoya ademas a la red urbana Kaukasus (Städtenetzwerk Kaukasus) (Período de duración: del 2002 al 2009).*

[20] | *Se puede aportar hermanamientos de ciudades, amistades, contactos y proyectos*

## Diagrama 3| Distribución de las nombradas razones para la motivación

*Fuente: Fröhlich/ Lämmlin, 2009*

en dos grandes grupos. El primer grupo está conformado por los gobiernos locales que ven la política del desarrollo como motivo principal (con un 41%) para entablar este tipo de relaciones internacionales. Estos gobiernos locales pueden ser a su vez divididos en dos categorías inferiores: los que actúan como respuesta al sentido de resposabilidad global y aquellos que actúan con el fin de implementar resoluciones políticas.

El segundo grupo, en cambio, está constituido por aquellos gobiernos locales (35%) cuyas actividades para el desarrollo forman parte de su fundamento institucional, debido a un pronunciado interés social y al fomento de cooperaciones ya existentes. Éstos se hallan en continuo contacto con asociados a nivel económico, científico, cultural, reglioso, etc.

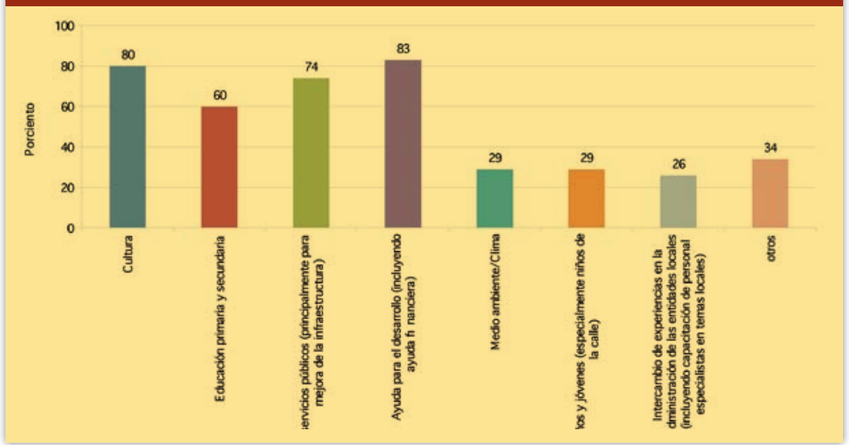
Un 16 % de la cooperación tiene como origen un factor externo. Algunas de las causas fueron por ejemplo, la transformación de una cooperación europea bilateral a trilateral o una demanda especial por parte de los futuros asociados. Aunque la concienciación de los propios habitantes fue por lo general mencionada como un valor importante, muy pocas veces se fundaron cooperaciones para fomentar la capacitación en el propio municipio.

Como principales sectores de trabajo de una cooperación con otros gobiernos locales, fueron nombrados los siguientes: cultura (por 80% de los gobiernos locales encuestados), educación (por 60%, sobre todo el sistema de educación primaria y secundaria, incluyendo proyectos escolares específicos y cooperaciones intercolegiales) y servicios públicos (por 74%, principalmente para mejora de la infraestructura). Tales resultados concuerdan con los típicos sectores de actividad que la literatura especializada en la temática de las cooperaciones locales para el desarrollo nombra y aconseja.[21] El 83% de los encuestados hizo mención de otros sectores en los que las cooperaciones locales para el desarrollo podrían concentrarse. Aunque de menor importancia, fueron nombradas además medidas destinadas a la protección del medio ambiente y el clima (por 29% de los encuestados), al intercambio de experiencias en la administración de las entidades locales (por un 26%, incluyendo la capacitación de personal especialista en temas locales) y también al apoyo de niños y jóvenes (29% , especialmente proyectos con niños de la calle).

### 5.2. Fortalezas, factores claves de éxito y ventajas comparativas de las cooperaciones locales para el desarrollo

Dos de los puntos de motivación más importantes para los gobiernos locales - la participación e interés social y la existencia de contactos anteriores – son a su vez considerados como factores clave de éxito para las cooperaciones locales. De esa forma, la quinta parte (21%) de los gobiernos locales entrevistados al respecto, respondieron que los buenos contactos administrativos, políticos y con la población son decisivos para asegurar el éxito de una cooperación. Un 12% valora el apoyo de los actores civiles como un factor positivo en las relaciones cooperativas. Esto se debe a que el estrecho contacto entre los actores de una cooperación es el resultado de una relación basada en la mutua confianza establecida con el correr de los años. Tampoco es sorprendente que con respecto a los contenidos esenciales de una cooperación (por ej. educación, infraestructura y cultura) un 12 % de los encuestados también considere la capacidad profesional como una de los fuertes de una comunidad.

## Diagrama 4| Temas (contenidos) principales de las cooperaciones




*Fuente: Fröhlich/ Lämmlin, 2009*

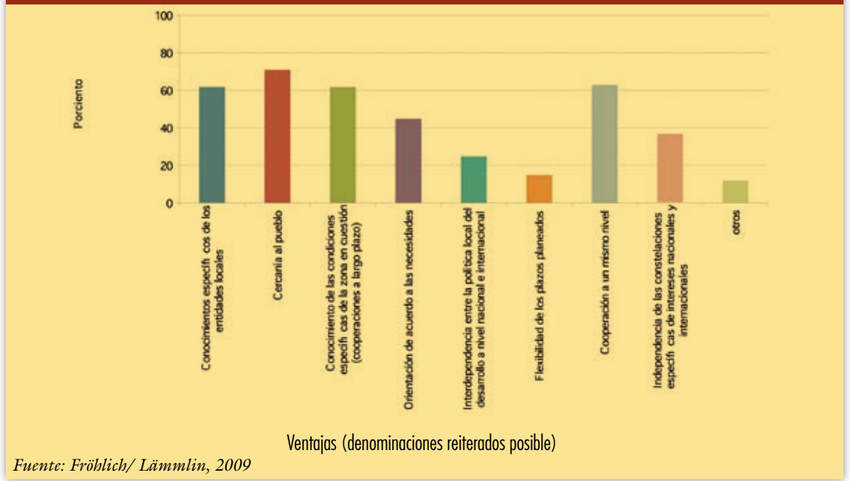
[21] | *Cf. Fröhlich/ Lämmlin, 2009*

Igualmente, los gobiernos locales (un 8%) opinan que la inclusión de los asociados en la planificación de proyectos es un factor decisivo para garantizar el éxito de la cooperación. A pesar de desconocer la Declaración de París, muchos gobiernos subrayan la importancia de adecuar los proyectos de coooperación para el desarrollo a las necesidades de los gobiernos asociados.

Los gobiernos locales alemanes destacan además el significado que tiene una cooperación en la que todos los asociados actúan al mismo nivel, ya sea dentro de los trabajos a largo plazo, en los proyectos específicos dentro de la cooperación o bien en el contacto con los actores civiles. También el intercambio de experiencias es para un 6% de los encuestados, una de las razones por las cuales vale la pena mantener relaciones de cooperación duraderas. Por otra parte, otro 7% opina que se le ha de dar más importancia a la integración de cada uno de los actores implicados en la administración y la política. Esto se debe a que por lo general, aunque sobre todo en el pasado, la política local del desarrollo ha tenido para muchos gobiernos locales un rol subordinado.

Además, se puede destacar que un 71% de los gobiernos locales activos en la cooperación para el desarrollo subrayan el contacto directo con el pueblo afectado como un factor decisivo. La cercanía al sector afectado es una de las mayores ventajas que tiene la política local del desarrollo en comparación con el trabajo realizado a nivel nacional o internacional. Un 62% destaca, por otro lado, las ventajas de los conocimientos específicos sobre las condiciones regionales y las capacidades de ayuda que pueden desarrollarse dentro del marco de una cooperación local a largo plazo.

**Diagrama 5| Ventajas de la política local de desarrollo en comparación con la nacional e internacional**




*Fuente: Fröhlich/ Lämmlin, 2009*



Precisamente, para realizar un enfoque de la política nacional del desarrollo en todos sus niveles es indispensable tener en cuenta todas las ventajas de cada una de las instancias políticas (Estado Federado, Länder, gobiernos locales) para poder repartir las actividades de la forma más adecuada y eficiente.

## 5.3. Déficit y problemas

Los déficit y problemas de la política local del desarrollo pueden ser identificados de forma más puntual que las ventajas que se le supone. El problema más importante en este aspecto radica en la falta de recursos. Los encuestados no sólo hacen referencia a los recursos de carácter monetario (28%), sino también a la falta de personal capacitado (15%). Otro de los inconvenientes mencionados se refiere a los problemas estructurales de la cooperación, entre los cuales se cuentan sobre todo la distancia geográfica, la diferencia entre los idiomas y culturas, y el estado estructural de la entidad local asociada (por ejemplo el cambio continuo de personal de contacto).

## 5.4. Beneficios

Un 47% ve la mejora de la situación de vida del pueblo beneficiario de la cooperación para el desarrollo como la principal ventaja. En general, no sólo hacen mención de resultados concretos y mesurables, como por ejemplo la construcción de una escuela, la formación de una estructura administrativa o los servicios públicos, sino también de otros menos tangibles, tales como la consolidación del pueblo y el fomento de la paz y la democracia. La quinta parte de los gobiernos locales entrevistados ven la directa contribución a la concienciación del pueblo como una de las ventajas principales. A ésta le siguen (cada una con un 16%) la superación de los desafíos globales y el intercambio de experiencias entre las entidades implicadas en las cooperaciones.

# 6. Cooperación para el desarrollo entre los gobiernos locales alemanes y las entidades locales en América Latina

En la actualidad existen alrededor de 12.600 gobiernos locales en Alemania. Según los datos de la sección alemana del CEMR (RGRE – Rat der Gemeinden und Regionen Europas) trabajan en más de 5.088 cooperaciones locales.[22] El país asociado más importante es Francia: desde la segunda guerra mundial se han realizado 1999 alianzas oficiales franco-alemanas a nivel local, otras 460 fueron realizadas con Gran Bretaña y 366 con Polonia, es decir con ex-adversarios de guerra de Alemania. Así se puede decir que, sobre todo en las décadas del 60 y 70, los motivos principales de estas cooperaciones han sido la reconciliación y el acuerdo entre los pueblos.

No obstante Alemania presenta un número menor de relaciones de cooperación con asociados fuera del continente europeo, sólo 400. Si a éstas relaciones además se le restan las de los países industrializados, como por ejemplo con Estados Unidos y Japón, quedan unas 200 "cooperaciones para el desarrollo" con comunidades de África, Asia y Latinoamérica. Es así como, dentro de las nombradas tres re-

[22] | *Los datos para el siguiente análisis estadístico de las actuales relaciones entre gobiernos locales fueron otorgados (siempre y cuando no se haga otro tipo de mención) por el Datenbank des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (Banco Central de Datos de los Consejos Municipales y de las Regiones de Europa), disponible en www.rgre.de el 31.1.2009.; comp. también Spengler (2009).*

[23] | *Las cifras nombradas en el banco de datos RGRE (y así también de el banco de datos del "Observatorio") son más altas – comp. también Spengler (2009): 41 "Partnerschaften" – pero fueron corregidas en el marco de este artículo ya que múltiples cálculos demostraron evidentes errores.*

giones, Latinoamérica ocupa el último puesto con un total de 36 cooperaciones con Alemania.[23] Incluso considerando simples relaciones como "amistades"(7) y "contactos"(11),[24] se llega a alcanzar una modesta suma total de 54 alianzas oficiales. Casi se puede decir que las ciudades, municipios y distritos alemanes aún no han tomado noción de la existencia de los países del centro y el sur de América, descontando Nicaragua como excepción que será descripta más adelante.

Esto contradice por un lado la imagen positiva y el interés que tiene Sudamérica hacia Alemania, pero concuerda también con la poca importancia que Alemania le presta a esta región del continente Americano, en sus relaciones internacionales y política exterior.[25] Por otro lado, existen en el sector de la sociedad civil y en muchas escuelas alemanas una gran cantidad de intensas relaciones con aliados en Latinoamérica, que se han mantenido estables a lo largo de los años. Si bien no han sido consideradas en la investigación de este trabajo, vale la pena destacar que este tipo de relaciones representan una base importante para futuras cooperaciones locales.[26]

Para poder interpretar las alianzas a nivel local entre Alemania y Latinoamérica, es necesario hacer una comparación con otros países europeos, que a la vez destaque el significado de la colonización y la emigración europea hasta los tiempos presentes.

De acuerdo con el banco de datos del OCD UE-AL hay 462 cooperaciones entre corporaciones locales y regionales de España y Latinoamérica: 86 con Nicaragua, 74 con Cuba y 71 con Argentina. En el caso de Italia, son 271 (142 con Argentina y 43 con Brasil) las cooperaciones realizadas; las de Francia 148 (de ellas 55 con Brasil) y las de Portugal 59 (de las cuales 49 son con Brasil). No sólo la cantidad de alianzas de Latinoamérica con España es mucho más amplia que la de las entidades locales alemanas, sino también las de Italia y Francia.

Estas grandes diferencias no tienen sólo causas de carácter formal sino también estadístico; las cuales serán detalladas a continuación para una mejor comprensión: las informaciones del único banco de datos alemán sobre alianzas a nivel local - el banco de datos de la sección alemana del CEMR (RGRE) – son aportadas, a diferencia de otros países europeos, en forma absolutamente voluntaria por las entidades alemanas.[27] La mayoría de las entidades no actualiza sus datos en forma constante, los datos existentes son demasiado antiguos o incompletos y por lo tanto, no reflejan la cantidad actual de relaciones al nivel local. Otros de los aspectos a considerar, es que los datos recaudados en Alemania hacen referencia exclusiva a los gobiernos locales sin tomar en cuenta a los Länder.

En cambio el banco de datos del Observatorio, así como también las bases de datos de otros países, hacen referencia a otros niveles gubernamentales inferiores como por ejemplo, regiones y departamentos nacionales. Este aspecto sigue siendo de todas formas, poco representativo con respecto a las relaciones con Latinoamérica: Aún considerando los datos del banco del Observatorio, es necesario destacar que el número de alianzas alemanas (65, incluyendo aquellos "contactos" a nivel de los

[24] | *El banco de datos alemán RGRE diferencia las alianzas a nivel local en tres tipos: cooperaciones, amistades y contactos oficiales.*

[25] | *El banco central de datos (disponible en www.ewik.de) tiene registrados por ej. @@@ hermanamientos entre escuelas.*

[26] | *Comp. Wilhelmy, 2009*

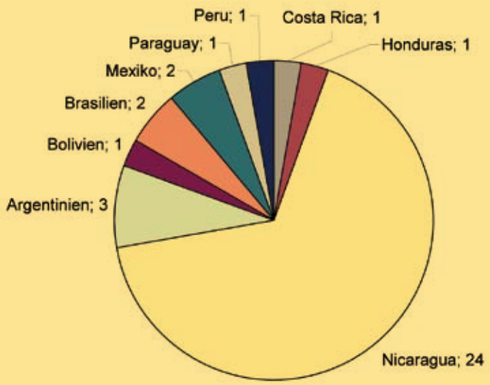
[27] | *Comp. Wilhelmy entre otros, 2007.*



Länder y/o de Cámaras de Comercio) con el exterior, sigue siendo significativamente inferior en comparación con el del resto de Europa. Notable es también que, con excepción de la cooperación trilateral entre Nordrhein-Westfalen con Ghana y Rheinland-Pfalz, hasta ahora no existe ningún otro tipo de alianza parecida en la que participe alguno de los Länder con Sudamérica. Las causas principales de esta falta de interés demostrado por las entidades locales alemanas y los Länder no son de índole estadística, sino son más bien de origen político e histórico.

Ya que las categorías de "amistad" y "contactos" representan formas menos oficiales de relación entre los gobiernos locales, serán consideradas a partir de ahora sólo las 36 "cooperaciones" entre entidades alemanas y sudamericanas que proporciona el banco de datos del RGRE.[28] Por otro lado, ha sido demostrado a través de ejemplos como el de la solidaridad entre las ciudades Aschaffenburg (Bavaria) y Villavicencio (Colombia) lo siguiente: existen varias relaciones, que a pesar de su intensidad no han adoptado el status de "cooperación" ni están registradas en el banco de datos del RGRE (CEMR, sección alemana). De todas formas hay que destacar que éste es el único banco de datos que brinda informaciones suficientes para realizar un análisis estadístico de comparación. Las experiencias anteriores han demostrado también que aún así es posible reconocer

**Diagrama 6| Distribución de las cooperaciones alemanas a nivel local**




*Fuente: Interpretación propia a base del banco de datos del RGRE (CEMR, sección alemana)*

[28] | *La intensidad del intercambio entre las entidades implicadas en "contactos" que han sido creados en los últimos años y décadas, pero que nunca se convirtieron en "amistades" o "cooperaciones", es en general es cuestionable – aún cuando sería más adecuado analizar cada caso en particular.*

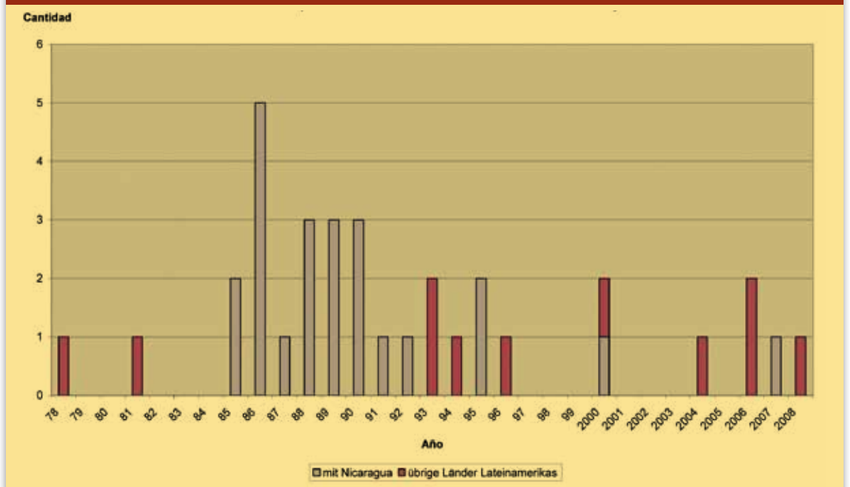
una tendencia para realizar interpretaciones sobre las relaciones entre las entidades locales de Alemania y Latinoamérica en general.

Como se puede deducir de el Diagrama 6, dos tercios de las cooperaciones locales alemanas (24) se concentran en Nicaragua; el tercio restante se distribuye uniformemente entre otros países Latinoamericanos.

Esta posición privilegiada de Nicaragua puede ser observada también en otros países europeos.[29] Por lo menos en el caso de Alemania puede darse por hecho, que muchas de estas relaciones fueron originadas sobre la base de una política exterior, que no concordaba con la posición de los actores conservadores del Gobierno Federal de entonces.

De las 24 cooperaciones entre los gobiernos locales alemanes y nicaragüenses, 19 fueron creadas entre 1985 y 1992 (ver diagrama 7). Ya la política oficial exterior de Alemania apoyaba entonces la política anti-sandinista del gobierno de los Estados Unidos. Es de suponer que los actores locales de entonces, no sólo tenían como propósito demostrar su solidaridad hacia las poblaciones aliadas, sino también en gran parte manifestar su simpatía con los objetivos del gobierno sandinista.

**Diagrama 7| Desarrollo de las nuevas cooperaciones locales establecidas entre Alemania y Latinoamerica**



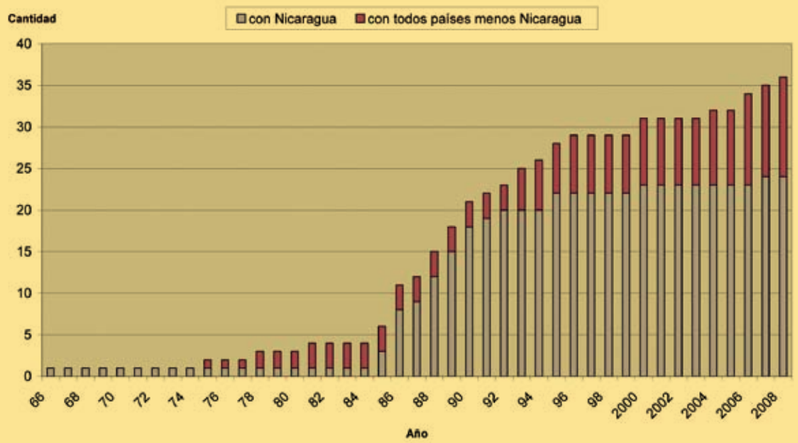

*Fuente: Interpretación propia a base del banco de datos del RGRE (CEMR, sección alemana)*

[29] | *En el banco de datos del Observatorio se encuentra registro de por ej. 218 "alianzas" (o sea, no sólo cooperaciones) de gobiernos locales españoles y 21 "alianzas" de los gobiernos locales de los Países Bajos.* [24] | *Esto es así porque la filosofía detrás del concepto comunitario de cooperación descentralizada fue de estrechar lazos entre actores homólogos de la UE y de regiones socios; esto se contrastaba con el "modelo español", donde hasta recientemente el adjetivo "descentralizada" se refería principalmente a la fuente "no central" de los recursos de ayuda.*



La alianza entre Berlín y San Rafael del Sur (Nicaragua) fue la primera en el año 1966, y hasta el año 1975 la única cooperación entre Alemania y Latinoamérica. Hasta principios del "Boom" de Nicaragua en la política local del año 1985, existían en total sólo 4 relaciones de cooperación locales: además de la de Berlín, la de Weingarten (Baden-Württemberg) y Blumenau (Brasil) en el año 1975, la de Hamm (Nordrhein-Westfalen) con la ciudad mexicana de Mazatlan en el año 1978 y la de Sigmaringendorf (Baden-Württemberg) con Rafaela (Argentina) en 1981.

**Diagrama 8| Variación de la cantidad de cooperaciones locales con Latinoamérica a traves de los años**

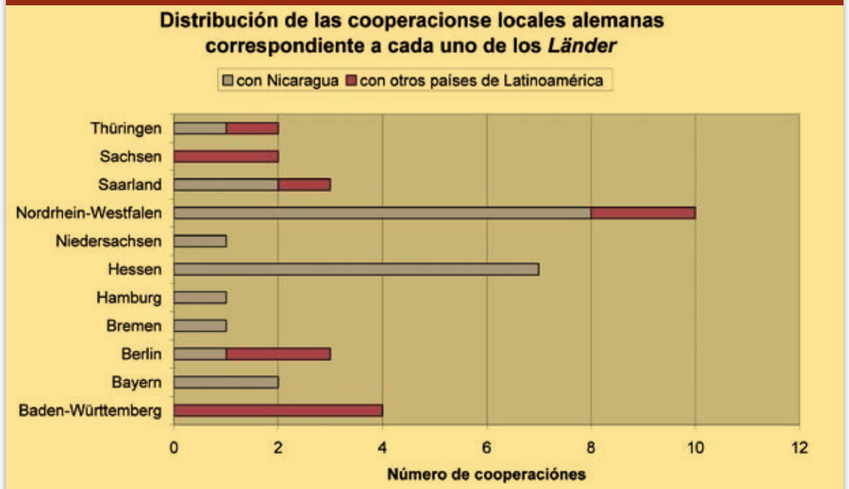



*Fuente: Interpretación propia a base del banco de datos del RGRE (CEMR, sección alemana)*

Como se puede ver claramente en el diagrama 8, la mayoría de las cooperaciones locales fueron establecidas entre los años 1985 y 1995. Desde mediados de la década de los 90, han sido sólo aislados los casos de nuevas alianzas acordadas. Recién a partir del año 2006 puede notarse un leve aumento continuo del número de acuerdos, lo que podría ser a la vez, interpretado como un incremento del interés de las entidades locales alemanas hacia Latinoamérica.

También dentro de los 16 Länder es notable que la mayoría de las alianzas acordadas se concentran en los Länder más grandes de Alemania: casi la mitad de las alianzas con Latinoamérica y dos tercios de las cooperaciones con Nicaragua han sido acordadas por Nordrhein-Westfalen (10 en total, 8 de ellas con Nicaragua) y con Hessen (7 en total, todas con Nicaragua). Los acuer-

Diagrama 9| Distribución de las cooperaciones locales alemanas correspondiente a cada uno de los *Lander*




*Fuente: Interpretación propia a base del banco de datos del RGRE (CEMR, sección alemana)*

dos fueron realizados principalmente entre 1985 y 1992; período durante el cual ambos Länder se encontraban bajo el dominio gubernamental del partido social-demócrata alemán.

Sólo 8 de los 13 Länder que no pertenecen a la categoría Stadtstaaten ("Cuidad-Estado") (o sea todos menos las Ciudades Autónomas nombradas en capítulos anteriores: Berlín, Bremen y Hamburgo), tienen algún tipo de relación o alianza con Latinoamérica. Casi inexistente o muy limitada es la cantidad de relaciones de cooperación consagradas con los Länder del norte y el este del país. Por ejemplo en el este, sólo los Länder Thüringen y Sachsen, con dos alianzas cada uno. Notable es que esta distribución, también coincide con la de las ciudades y municipios que se comprometen a participar en forma activa de los proyectos para la sostenibilidad del desarrollo (sobre todo de la Agenda 21 Local) (Wilhelmy 2006).

Los temas que en general forman la parte principal de las alianzas locales con Latinoamérica son siempre los mismos: educación, intercambio cultural y todos aquellos relacionados con el agua potable (abastecimiento, ahorro) y el medio ambiente.

En el marco de las relaciones locales con Nicaragua y Honduras tuvieron, especialmente la ayuda humanitaria y los proyectos de reconstrucción después del huracán Mitch, un rol muy importante en el pasado. En este contexto se realizaron sobre todo proyectos de mejora de la infraestructura local, abastecimiento de energía y agua potable, canalización y también planificaciones para mejorar la recolección



selectiva de residuos y la reconstrucción de viviendas.

Además de las actividades de administración municipal, son muchos los servicios honoríficos prestados y el compromiso del pueblo, implicado en cada una de las alianzas. En Alemania es incluso común, que estas actividades sean principalmente autosubvencionadas por las entidades aliadas. Sin embargo existen varios puntos de crítica y carencias que deben ser nombradas: 1) Las actividades locales no tienen ningún tipo de conexión con aquellas del Gobierno Federal; particularmente tampoco con las del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) u otras organizaciones de implementación;. 2) hasta ahora no existen entidades locales alemanas que trabajen en forma activa y continua en Latinoamérica; 3) es por eso, que además muy pocas veces existen posibilidades de intercambio de experiencias e integración con otras entidades europeas activas en cooperaciones con Latinoamérica. Algunas propuestas de mejoramiento respecto a estos puntos, serán discutidas en el siguiente capítulo.

## 7. Perspectivas -La discusión internacional sobre "Aid Effectivness" (efectividad de la ayuda) y la política local de desarrollo

La Declaración de París del año 2005[30] así como la Agenda para la Acción de Accra del año 2008[31], centradas en la mejora de la efectividad de la cooperación para el desarrollo, comprometen tanto a los países emisores como a los receptores, entre los cuales se halla también Alemania, además de todas las organizaciones internacionales que las hayan firmado. Los cinco principios de la Declaración de París para el incremento de la efectividad de la cooperación para el desarrollo – armonización, responsabilidad propia, orientación hacia el colaborador, orientación hacia el resultado y mutua obligación de cuentas – se relacionan a la acción conjunta de emisores y receptores.

### 7.1. La armonización de las actividades de la política para el desarrollo en diferentes niveles - El rol de los municipios

Según la Declaración de París, es tarea de la política multilateral y bilateral para el desarrollo, alcanzar la armonización de los procedimientos y modalidades de la ayuda entre los distintos emisores. Mientras que este objetivo se halla cimentado al nivel de la UE y ha sido adoptado por el BMZ como meta de la propia agenda política,[32] cabe preguntarse cómo puede organizarse tal distribución de tareas en el seno de los países emisores, de forma que los recursos disponibles sean aprovechados óptimamente.

Si consideramos los municipios como actores autónomos de la política para el desarrollo junto con los Estados federados y la Federación, debería entonces aspirarse a una armonización de la política para el desarrollo entre todos los actores estatales y/o subestatales. Para conformar tal armonización con un máximo de eficiencia, deben tenerse en cuenta y aprovecharse de forma óptima las ventajas comparativas de los diferentes niveles. En el anteriormente nombrado Estudio del DIE se postularon los siguientes

[30]| *Resultado del 2. High Level Forum on Aid Effectivness (Foro de alto nivel sobre la Efectividad de la Ayuda) de la OECD/DAC.*

[31] | *Resultado del 3. High Level Forum on Aid Effectivness de la OECD/DAC.*

[32]| *Debe mencionarse aquí el „Code of Conduct" (Código de Conducta) de la UE. La respuesta alemana se encuentra en las reformas del BMZ relacionadas con la definición de puntos básicos regionales, la intensificación del diálogo entre países emisores y receptores, la concentración en pocas estrategias básicas y el fomento de programas que aúnen instrumentos y emisores.*

campos de acción y recomendaciones para el nivel local (o municipal) como base para la armonización de los actores de la política para el desarrollo (Fröhlich / Lämmlin 2009):

Actividades en el seno del país:

- tareas de información y educación como punto esencial;
- demanda y fomento del compromiso para el desarrollo de todos los actores implicados dentro del municipio (ONGs, iglesia, empresas, escuelas, etc.) a través de la coordinación y el apoyo de todas sus actividades (incluyendo la cooperación con las asociaciones de inmigrantes, con el fin de integrar sus conocimientos en la política local para el desarrollo);
- una política de adquisición justa y favorable al medio ambiente, coherente con la política municipal.

Actividades en el extranjero:

- concentración en los conocimientos técnicos sobre la prestación y mejora de servicios municipales en el marco de la asociación con municipios en países en vías de desarrollo con el fin de contribuir a su autoadministración;
- participación en las redes internacionales correspondientes e intercambio de personal técnico-administrativo;
- inclusión del compromiso ciudadano de las ONGs locales así como fomento y coordinación de los diferentes actores en el marco de los proyectos municipales en el extranjero.

En tales campos de acción, los gobiernos locales pueden presentar ventajas comparativas que deberían tenerse en cuenta en un enfoque multinivel entre federación, Länder (Estados federados) y municipios con el fin de complementar las actividades de los otros niveles. Junto a las tareas de información y educación en el seno del Estado, los Estados federados pueden centrarse en la investigación relacionada con los países en vías de desarrollo y la cooperación científica y técnica con tales países. Al igual que los gobiernos locales, bien pueden aquéllos integrar sus conocimientos específicos en la cooperación para el desarrollo a través del envío de personal cualificado, además de aunar sus actividades interiores con las exteriores a través de las asociaciones con municipios en los países en vías de desarrollo, con lo que el trabajo de cooperación se haría más concreto y visible de cara a la opinión pública alemana (cf. Wiemann 2008).

## 7.2. El debate sobre la calidad [33]

Especialmente la cantidad de proyectos locales al nivel micro, que frecuentemente no están coordinados entre sí o con otros emisores ni responden a controles de calidad superiores, han planteado entre los profesionales de la cooperación serias dudas sobre la utilidad y la efectividad del compromiso de los gobiernos locales en la ayuda al desarrollo. Tales dudas deberían ser confrontadas también en Alemania precisamente dando entrada a la discusión sobre los estándares de calidad y buscando vías para implementar estos estándares en una cooperación local para el desarrollo organizada de forma descentralizada.

Así, Alemania podría acercarse en su cooperación para el desarrollo a países como Francia, España o los Países Bajos, en los que

[33] | *Véase aquí también: Held, U. / Nitschke, U. / Wilhelmy, S., 2008.*



el nivel local está mucho más integrado en la política nacional y en los estándares de calidad.

En el próximo capítulo se realizará un breve esbozo sobre las posibilidades de examen y mejora de la calidad del compromiso para el desarrollo del nivel municipal. Como condición para un incremento cualitativo consta entre otras cosas la aceptación y consideración de los acuerdos internacionales (Declaración de París, Objetivos de Desarrollo del Milenio, etc.) en el marco de las asociaciones locales para el desarrollo.

La implementación de los criterios establecidos por la Declaración de París exige no sólo cambios fundamentales en la política local de desarrollo (seguridad financiera de planificación, evaluación unificada de los proyectos), sino también debería acarrear una Declaración paralela a nivel local, tal y como ya se ha hecho en la Declaración municipal del Milenio, que se corresponda con las capacidades y recursos de los gobiernos locales, integrándolos en la cooperación internacional de forma concreta. Con ello se dotaría a los gobiernos locales de ciertos criterios según los cuales éstos podrían organizar sus actividades y compromiso para con el desarrollo de forma más eficiente.

A través del cumplimiento de principios tales como la responsabilidad propia y la orientación hacia el colaborador, de reglas de gestión como la transparencia y la orientación hacia el resultado, además de una mayor sintonización y cooperación con otros actores que trabajan en el mismo campo ya desde la fase de planificación podrían establecerse las bases para una cooperación más cualitativa.

Los gobiernos locales activos en la ayuda al desarrollo deberían seguir apoyando la transformación estructural en los municipios asociados de forma “eficaz”. En el caso de que exista una administración democráticamente legitimada en el municipio receptor, por ejemplo, los proyectos cooperativos centrados en el crecimiento urbano y el fortalecimiento competencial de las administraciones locales deberían acordarse no sólo con las asociaciones civiles del municipio sureño, sino también con la administración. Tanto en los proyectos como en los procedimientos se debería poder reaccionar ante rápidos cambios estructurales en barrios, teniendo en cuenta nuevos problemas y necesidades.

La resolución del Consejo de Ministros (Ministerpräsidentenkonferenz) sobre la cooperación para el desarrollo de los Länder de octubre de 2008, que atañe también a los gobiernos locales alemanes, así como la discusión actual sobre un nuevo modelo de financiación de la cooperación local para el desarrollo parecen apuntar en una dirección esperanzadora, siguiendo el ejemplo de otros países europeos que ya incluyen en su política del desarrollo al nivel local. Los municipios y gobiernos locales alemanes, sin embargo, deberían anticipar que el mayor fomento de sus actividades ha de significar también mayores exigencias, es decir, se les puede reclamar una mayor calidad de los proyectos subvencionados y el cumplimiento de determinadas condiciones (por ejemplo la inclusión de numerosos actores). Al fin y al cabo, esto puede beneficiar a los gobiernos locales a la hora de solicitar ayudas de los fondos europeos.

## 7.3. Bases para posibles criterios de control e incremento de la calidad

Para lograr un incremento cualitativo de los proyectos parece útil orientarse en los principios y reglas de gestión anteriormente citados. Esto precisa de conocimientos y compromiso más que de medios financieros. Es recomendable cimentar tales principios de forma práctica y obligatoria a través de acuerdos contractuales de cooperación entre las ciudades, como el Memorandum of Understandig, o la Letter

of Intend, etc. En este sentido, la concepción o publicación de correspondientes contratos-muestra sería una medida positiva.

La introducción de criterios de calidad, como la orientación hacia el colaborador exigen de los gobiernos locales emisores, una mayor flexibilidad conceptual en interés de sus colaboradores sureños. El grado de independencia del que gozaban frente al resto de proyectos de colaboración para el desarrollo, sin duda, se verá disminuido por la obligación de coordinación, acuerdo y coherencia requerida. También la consideración de resoluciones internacionales (por ejemplo los Papeles de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Poverty Reduction Strategy Papers), de estrategias de desarrollo nacionales o de acuerdos básicos bilaterales habrían de poseer un carácter obligatorio.[34]

La calidad ha de notarse en el resultado (output) y el producto (outcome) del trabajo asociativo. Esto requiere la introducción de instrumentos de gestión para su medición y control que permitan evaluar la aportación de los proyectos locales en base a los objetivos previamente acordados. Es decir, se trata de hacer una estimación de los efectos. En el caso de una asociación de ciudades, éstos se refieren a un amplio conjunto de actividades entre ambos países (por ejemplo programas de intercambio escolares, delegaciones de políticos locales, pequeños proyectos de desarrollo, etc.), o nacionales (por ejemlo actividades de las asociaciones, interacción con otros organismos locales, etc.).

Precisamente en el ámbito nacional encontramos con frecuencia objetivos normativos tales como la educación para el desarrollo, la solidaridad internacional y el entendimiento entre los pueblos. Evaluar y medir el logro de los objetivos acordados, no obstante, es en tales campos muy difícil. El mayor número de miembros en las asociaciones de cooperación o un creciente interés por temas relacionados con la política del desarrollo, estudiado a través de encuestas, así como la cuantía de las donaciones o de las ventas de productos de comercio justo (fare trade) bien podrían servir de indicadores para medir los efectos de la cooperación en los municipios alemanes. Pero también el aprendizaje institucional, consistente en la mejora de la organización y la optimización de los procesos laborales en las asociaciones de cooperación, que frecuentemente funcionan en base al voluntariado, es un indicador valioso. En el trasfondo de la búsqueda de indicadores válidos, se plantea la cuestión del encadenamiento de efectos, como por ejemplo los efectos del trabajo asociativo sobre la educación para el desarrollo, y al revés, sobre los que apenas existen estudios.

En relación a proyectos concretos tanto en el ámbito nacional como internacional, la búsqueda de criterios para evaluar su calidad presenta menores dificultades. En este caso se trata sobre todo de identificar y operacionalizar desde el comienzo los objetivos estratégicos del proyecto susceptibles de ser medidos, que habrán de ser evaluados posteriormente. La evaluación de proyectos es necesaria, aún cuando ésta rebase a veces las capacidades de los actores voluntarios implicados. Dado que ya existe gran experiencia a la hora de evaluar proyectos para el desarrollo, sin duda podrían lograrse rápidamente mejoras significativas a través de programas formativos (Capacity Building) específicos para los actores de la cooperación. Así, se podrían estimar los efectos de medidas concretas, como por ejemplo cuántos escolares se benefician de determinado material escolar, de la construcción de una nueva escuela o del contrato de un maestro en un municipio africano. Además, es muy importante establecer la evaluación y el control de calidad como instrumentos positivos del aprendizaje y de la formación continua en el trabajo local de cooperación para el desarrollo.

[34] *Sobre posibles bases para los gobiernos locales alemanes véase: Eberlei, W. / Scherrer, B., 2009.*



Con el fin de clarificar y estructurar mejor la cantidad y variedad de proyectos cooperativos entre el norte y el sur, como por ejemplo mostrar la totalidad de los efectos desarrolladores de las asociaciones ciudadanas alemanas en un determinado país y/o sector, se hace imprescindible un banco de datos en el que los gobiernos locales hayan de inscribir obligatoriamente los proyectos, objetivos y efectos de sus actividades cooperativas. De tal forma se podrían aprovechar mejor los efectos sinérgicos entre los municipios mismos, pero también entre las actividades locales y las estatales, evitándose así el trabajo doble. Hasta ahora, sin embargo, el mero registro de las actividades asociativas en el banco de datos de la sección alemana del CEMR es de carácter voluntario y presenta, por lo tanto, grandes lagunas. Por esa razón son necesarias resoluciones y medidas de las federaciones de cooperación a nivel de toda Alemania, o incluso al nivel europeo, dirigidas a aumentar la transparencia y obligatoriedad del registro de las actividades locales en el extranjero. La práctica francesa, que condiciona el acceso a los medios financieros para la cooperación al registro en un banco de datos central, se presenta como un buen ejemplo a seguir (cf. Wilhelmy et al., 2007).

Los términos:

- establecimiento de principios en los acuerdos de cooperación,
- desarrollo de indicadores para la evaluación de los efectos en el ámbito nacional,
- programas de formación para la evaluación de los efectos de los proyectos cooperativos,
- desarrollo de una lista obligatoria de todas las actividades de cooperación y
- unificación de criterios para el fomento de los emisores,

demuestran cuánto trabajo y materia a discutir le va a deparar el debate sobre la calidad a la política local del desarrollo.

En este sentido, sería recomendable potenciar un intercambio en el marco de la UE que permita aprender de las experiencias de los demás países emisores. Una mayor coordinación de los gobiernos locales alemanes tanto a nivel nacional como a nivel europeo podría contribuir a paliar los déficit que se han referido en el capítulo sexto.

Las experiencias positivas obtenidas en el proyecto modelo de cooperación trilateral entre los gobiernos locales de Alemania, Francia y Burkina Faso, patrocinado por la Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (oficina de servicios a los gobiernos locales del mundo), bien podrían ser aprovechadas. A través de la cooperación entre municipios alemanes y españoles con colaboradores comunes en América Latina, por ejemplo, podrían aunarse las actividades de los emisores europeos, resultando de ello una mayor coordinación y eficacia de los proyectos cooperativos locales en los países receptores. A través de tales medidas, quizás sea posible ganarse el interés y el compromiso de más municipios alemanes. Sin duda, el aumento del intercambio de experiencia entre los municipios alemanes ya activos en América Latina representaría un primer paso en esta dirección.

A corto plazo, esto podría lograrse a través del encuentro entre todos los municipios en cuestión; a medio y a largo plazo, tal objetivo requeriría la creación de un grupo regional centrado en América Latina o en grupos de países más específicos, como por ejemplo el de los 24 municipios alemanes activos en Nicaragua. Aquí se precisa de instituciones que actúen a nivel federal, como las asociaciones de municipios o la Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (oficina de servicios a los gobiernos locales del mundo).

# La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital

Sandra Olaya Barbosa*
Jeannette Vélez Ramírez**

PALABRAS CLAVE

*Internacionalización | entidades territoriales | visión de la cooperación descentralizada | estructuras organizacionales y de gestión | ciudad pivotal |*

*Los vínculos entre las entidades subnacionales de diversos lugares del mundo aumentan y se profundizan. Ahora es común hablar de relaciones bilaterales entre provincias, departamentos, ciudades, regiones, distritos y municipios. En Colombia, el proceso de inserción de las entidades territoriales en redes internacionales y la firma de hermanamientos, se ha generado de manera paulatina, fragmentada y responde a las condiciones particulares de desarrollo y potencialidades del territorio. Esta situación impide un diagnóstico que permita conocer de manera general la dinámica actual y la visión que cada entidad ha elaborado respecto al proceso de inserción internacional y la cooperación. En virtud de lo anterior, este artículo se aproxima al fenómeno a partir del análisis de la visión que los Departamentos y el Distrito Capital han construido en sus Planes de Desarrollo en la vigencia actual. Esto permitió descubrir que uso de la cooperación descentralizada esta ligada a la evolución de la visión de internacionalización de las entidades territoriales. .*

* | *Internacionalista de la Universidad del Rosario, Colombia. Actualmente se encuentra profundizando la investigación académica y científica sobre los procesos de internacionalización de las entidades territoriales colombianas, proyecto que se desarrolla en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario.*

** | *es Abogada, especialista en Derecho Comercial y Socio-Economía de la Universidad Javeriana y en Legislación Financiera de la Universidad de Los Andes. Actualmente dirige la segunda fase del Programa de Acción Integral a Poblaciones Desarraigadas financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania y soportado en su fase inicial por la Comisión Europea.*

## 1. Introducción

En los últimos años, el tema de la cooperación descentralizada se ha promovido en diferentes foros temáticos realizados en el país en materia de cooperación internacional. No solamente en los escenarios académicos sino en los propios de la gestión pública local. Líderes de Departamentos y Ciudades se encuentran participando activamente en aquellas reflexiones y espacios de concertación que ponen en consideración la evolución de la cooperación, el rol de los cooperantes y sus receptores. Asimismo, tanto las entidades del orden central como las descentralizadas se encuentran impulsado esta modalidad en virtud de su potencialidad como herramienta complementaria al desarrollo territorial.

Sin embargo, son pocos los estudios que se encuentran sobre el desarrollo del fenómeno en Colombia. Hasta el momento no se conoce con exactitud las experiencias desarrolladas y se percibe cierta confusión sobre la definición, los actores y los alcances de esta modalidad. El método más frecuente de indagación sobre lo que acontece en materia de cooperación descentralizada ha sido estudiar casos específicos que revelan la magnitud o el impacto de estas experiencias en uno o varios gobiernos locales.

Aunque construir una visión general o presentar el estado del arte acerca de la evolución de la cooperación descentralizada en el país reviste una enorme complejidad[1]; el presente artículo presenta una primera aproximación a la visión de las entidades territoriales a partir del análisis de sus planes de desarrollo y las estructuras organizacionales dispuestas para responder al fenómeno.[2] Lo anterior ha permitido descubrir no sólo el estado actual del proceso de planeación estratégica de la cooperación internacional y los instrumentos dispuestos para avanzar en su gestión, sino determinar que éste proceso se encuentra fuertemente relacionado a la visión de la inserción internacional que ha desarrollado cada gobierno territorial.

En este sentido, se ha concluido que la dinámica de la cooperación descentralizada debe comprenderse en virtud de los procesos de internacionalización de las entidades territoriales. Aquellos gobiernos que están avanzando en una estrategia o agenda de internacionalización ya se encuentran incorporando estas modalidades como parte de su gestión. Por su parte, aquellos que evidencian una visión implícita o poco desarrollada sobre su papel o rol en el escenario internacional aún mantienen una visión tradicional de la cooperación. La buena noticia es que la mayoría de las entidades territoriales analizadas ya reflejan una visión positiva acerca de los procesos de inserción internacional, lo que permite sugerir que la dinámica de la cooperación descentralizada se profundizará en los próximos años.

Finalmente, y sin desconocer los avances de otras ciudades[3], se expone la experiencia desarrollada por Bogotá cocomo Distrito

[1] | *Colombia cuenta con 32 Departamentos y 1101 municipios de los cuales cada uno ha construido su visión sobre la cooperación internacional y posiblemente ha desarrollado experiencias específicas en materia de cooperación descentralizada que responden a una lógica y contexto determinado.*

[2] | *En este sentido, las apreciaciones realizadas en el presente documento responder al análisis de los 32 Departamentos del país y de 3 ciudades capitales.*

[3] | *El avance de Medellín ha sido fundamental a través de su Agencia de Cooperación Internacional – ACI. La ciudad no sólo ha consolidado su proceso de internacionalización sino que ha profundizado en estrategias concretas de cooperación descentralizada. El presente documento reconoce el trabajo valioso desarrollado por la Agencia y su contribución a los procesos de internacionalización del país.*

Capital. Teniendo en consideración que esta entidad territorial ha desarrollado no sólo una visión estratégica de la cooperación descentralizada, sino que ha avanzado en estructuras y procedimientos organizacionales que le permiten responder al fenómeno. Se considera que la ciudad puede capitalizar su experiencia para convertirse en uno de los modelos o guías de la acción exterior de los gobiernos locales, por lo menos en Colombia.

Por su parte, el artículo presenta los elementos fundamentales que permiten comprender la dinámica de la cooperación y la acción internacional de las entidades territoriales. En primer lugar, se explica la organización territorial del Estado, con la finalidad de conocer las competencias constitucionales de los Departamentos y Municipios. En segundo lugar, se presenta de manera esquemática el marco legal de la cooperación internacional con la intención de situar al lector en la legislación disponible. Y en tercer lugar, se describen algunas instituciones que han asumido un rol orientador o articulador de esta modalidad de cooperación en el país.

Así las cosas, este artículo se constituye en un primer panorama sobre la cooperación descentralizada, pero reconoce que el proceso de recolección y sistematización de la información acerca del fenómeno se encuentra aún en una etapa primigenia. Aunque este texto es principalmente descriptivo, presenta parte de los resultados de la investigación realizada en el marco del Observatorio de Política Exterior Colombiana (OPEC) de la Universidad del Rosario, que se concentra en realizar un primer diagnóstico sobre las iniciativas de gestión internacional realizadas por las entidades territoriales del orden departamental y municipal. [4]

## 2. La Organización Territorial de Colombia: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas

La Constitución Política de 1991 establece que "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada el respecto por la dignidad humana (…)". Asimismo, se establece en el artículo 286 que "son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a la regiones o provincias que se constituyan en los términos de la constitución y la ley".

En virtud de lo anterior, el país se encuentra organizado en 32 Departamentos, 1101 Municipios y 4 Distritos (Bogotá D.C., Distrito Capital; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario; Cartagena, Distrito Turístico y Cultural, Patrimonio Nacional y Santa Marta, Distrito Turístico, Cultural e Histórico). Igualmente, la Constitución creó la posibilidad de agrupar dos o más departamentos en regiones y la creación de provincias con dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos del mismo departamento, o de departamentos distintos, si te trata de territorios indígenas (Artículos 306, 307, 321y 329).

Es necesario aclarar que la Constitución dispuso en el artículo 288 que la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales". Para los

*[4]| Ver Olaya, Sandra. "Estudio de las iniciativas regionales y locales que se han desarrollado en Colombia en materia de política exterior y / o su gestión internacional: Bogotá – Cundinamarca, Medellín – Antioquia e Ibagué – Tolima como regiones pivotales y asociativas" Observatorio de Política Exterior Colombiana – OPEC, Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. [2]| En este sentido, las apreciaciones realizadas en el presente documento responder al análisis de los 32 Departamentos del país y de 3 ciudades capitales.*



analistas, dicha Ley se constituye el principal desarrollo de la Carta Política sobre los temas de descentralización, participación y diseño espacial del territorio.[5] Sin embargo, hasta el momento se han tramitado 17 proyectos de ley ante el Congreso de la República sin tener éxito su aprobación. En la actualidad, Colombia sigue esperando la LOOT para así profundizar el proceso de descentralización y autonomía territorial.

No obstante lo anterior, y con todos vacíos de la normatividad jurídica, las competencias otorgadas por la Constitución son el punto de referencia para la gestión territorial. Al respecto el artículo 287 establece que "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, participar en las rentas nacionales".

Por su parte, el artículo 289 señala que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en las zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Oportuno es mencionar que la Constitución no regula la participación de las demás entidades territoriales respecto a la realización de actividades o programas de cooperación con otras regiones.

A su vez, el artículo 295 señala que las entidades podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad de la ley que regule la materia. En síntesis, a pesar del vacío normativo, las entidades territoriales gozan de autonomía para gestión de sus intereses, pueden adelantar programas de cooperación entre territorios fronterizos y contratar crédito externo. Pareciera entonces que el marco constitucional no representa un obstáculo a la posible acción internacional de las entidades territoriales.

## 3. El marco legal de la cooperación internacional en Colombia

El marco jurídico de la cooperación internacional se sustenta en los principios de Derecho Internacional y en aquellos acuerdos y declaraciones suscritos por el país, en las competencias establecidas en la Constitución Política y en el marco normativo vigente que ha permitido su institucionalización. Desde luego, el proceso de organización actual corresponde a los antecedentes, las estructuras organizacionales implementadas y a la necesidad de establecer un ente orientador y coordinador de la gestión de la cooperación. (Ver cuadro Nº 1)

A continuación se presenta un cuadro indicativo de las competencias constitucionales y el marco normativo en materia de cooperación internacional. Este marco establece la estructura institucional de orden nacional encargada de la misma, sus funciones y alcances.

Lo anterior permite observar que le corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, adscrita a la Presidencia de la República; coordinar el desarrollo de la política en materia de cooperación. En ese sentido, la normatividad también definió las modalidades de cooperación para determinar sus alcances en la materia.

*[5]| Trujillo Muñoz, Augusto. Descentralización, regionalización y autonomía local. 2001, p. 131.*

**Cuadro 1 | Marco Normativo de la Cooperación Internacional – CI en Colombia**

| | Marco Normativo de la CI en Colombia | |
|---|---|---|
| Competencias Constitucionales | Artículo 9 | Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. |
| | Artículo 62 | El destino de las donaciones (…) hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. |
| | Articulo 189 | Numeral 2. Corresponde al Presidente de la República dirigir las Relaciones Internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se sometan a la aprobación del congreso. |
| | Articulo 226 | El Estado promoverá la internacionalización de las Relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre la base de la reciprocidad y conveniencia nacional. |
| | Articulo 227 | El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con América Latina y del Caribe (…) |
| Marco Normativo Vigente | Decreto 1942 11 de julio de 2003 | Asigna al Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE, la función de formular y orientar la Política de CI en sus diferentes modalidades. |
| | | El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPR, participará en la administración y promoción de la cooperación internacional, técnica y financiera. Le corresponde la orientación, control y evaluación general de las actividades de Acción Social. |
| | Decreto 2467 de 2005 | Redefine la institucionalidad de la cooperación internacional. Se fusionan la Red de Solidaridad Social y la ACCI, pasando a conformar la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. |
| | | Tiene la función de coordinar el desarrollo de la Política que en materia de Cooperación fije el MRE. |
| | | Administrar y promover la CI técnica y financiera no reembolsable bajo la dirección y coordinación del MRE. |
| | | Se elimina la referencia a la canalización de la totalidad de las solicitudes de la cooperación que el país recibe. |

*Fuente: Cuadro elaborado por los autores con base en la información obtenida de Acción Social, La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia.*

Por un lado, se definió la modalidad de "Cooperación Reembolsable (créditos ocasionales), que recibe tratamiento de crédito y por tanto debe ceñirse a la regulación existente para el empréstito. En esta gestión interviene Acción Social, pero el trámite de aprobación y contratación es de la competencia del Departamento Nacional de Planeación, (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público".[6]

Por el otro, se encuentra la cooperación no reembolsable, respecto de la cual Acción Social tiene la coordinación, articulación y promoción en el país. Esta se subdivide en distintas modalidades:

1. según el tipo de actividad realizada: ayuda humanitaria y de emergencia, ayuda alimentaria y cooperación cultural);

2. según las actividades involucradas (becas, cooperación científica y tecnológica y donaciones) y

3. según el nivel de desarrollo de los países (la cooperación vertical o norte – sur, la cooperación horizontal también conocida como la cooperación técnica entre países en desarrollo" (CTPD) o cooperación sur-sur y la cooperación triangular).[7]

La Agencia ha establecido su funcionamiento a través de una Dirección de Cooperación Internacional, una Subdirección de Nuevas Fuentes de la CI y una Subdirección de Ayuda Oficial al Desarrollo.

## 4. Instituciones y asociaciones dinamizadoras de la cooperación descentralizada y la acción exterior de las entidades territoriales

### 4.1. El rol de Acción Social: fomentar e impulsar

En esencia, el rol que ha asumido Acción Social en la materia, es el de fomentar e impulsar la cooperación descentralizada con la intención de despertar el interés de las administraciones departamentales y municipales. Como puede observarse, la Subdirección de Nuevas Fuentes ha identificado cuatro modalidades de trabajo, entre ellas la cooperación descentralizada. El objetivo en esta modalidad es "generar un mayor volumen e impacto de las acciones de cooperación para fortalecer las capacidades de los territorios colombianos (departamentos y municipios)".[8]

#### 4.1.1. Los encuentros de cooperación descentralizada

La Agencia ha realizado un esfuerzo interesante por abrir espacios de reflexión e intercambio de conocimientos. Sin duda esto ha contribuido a la clarificación de conceptos y al fomento de este tipo de cooperación entre las entidades territoriales. En ese sentido, desde el año 2007 se realizan encuentros anuales sobre cooperación descentralizada, con la intención de dar a conocer los diversos procedimientos de acceso, mediante el intercambio de información con los actores y las organizaciones que desarrollan este tipo de cooperación y sus principales beneficiarios, miembros del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI).[9]

El I Encuentro, efectuado en Bogotá los días 26 y 27 de septiembre de 2007, contó con la participación de representantes de 10 fuentes de cooperación descentralizada europeas, y contribuyó a generar conocimiento acerca de las perspectivas que tiene para Colombia ejecutar acciones de cooperación descentralizada. En el marco del Encuentro se firmó una iniciativa regional para el fomento de la cooperación descentralizada. Este encuentro se realizó en alianza con la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Agencia de Cooperación de Medellín y la Confederación Colombiana de ONG.[10]

El II Encuentro se llevó a cabo en alianza con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Programa Art, los días 15 y 16 de octubre de 2008 en la ciudad de Barranquilla. Tuvo como objetivo socializar el

[6] | *Acción Social, "La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia". Pp. 25.*

[7] | *Acción Social, "Cooperación Internacional en Colombia", Documento electrónico*

[8] | *Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, "Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia", Documento enviado directamente por la institución.*

[9] | *Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, "Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia", Documento enviado directamente por la institución.*

[10] | *Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, "Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia", Documento enviado directamente por la institución.*

programa ART-REDES Colombia e igualmente, conocer propuestas concretas para que las regiones en Colombia ejecuten acciones de cooperación descentralizada. En esta ocasión se contó con la participación de 10 entes descentralizados europeos.[11]

Por su parte, el III Encuentro se realizará el 29 y 30 de octubre de 2009 en Bogotá y será el resultado de la alianza Bogotá – Cundinamarca, en un esfuerzo de construcción de región que se proyecta como una de las dinámicas y fomento de la internacionalización de ciudades y regiones colombianas. El Encuentro contará con el apoyo del PNUD.[12]

## 4.2. La Federación Nacional de Departamentos: una asociación con el potencial para liderar

Esta entidad asocia a los 32 representantes legales de los departamentos de Colombia, cuenta con recursos propios y su equipo de trabajo esta concentrado en trabajar por el fortalecimiento de las entidades territoriales. En esencia la Federación es un organismo de carácter político que debe tramitar los intereses de sus asociados ante el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y las entidades nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas.

Uno de sus objetivos consiste en "Impulsar las relaciones de los departamentos con organismos nacionales e internacionales, con el fin de fomentar el intercambio de tecnología y experiencias en materia de administración y desarrollo". En ese sentido, su rol consiste en ser un interlocutor efectivo, un canal de comunicación que enlace las necesidades de las entidades territoriales con diferentes los actores.

Las principales directrices son establecidas por un Consejo Directivo conformado por siete gobernadores, correspondientes a cada una de las regiones del país y el principal foro de concertación política es la Asamblea General de Gobernadores que se realiza dos veces al año. En esta reunión se promueven los temas prioritarios ante el gobierno nacional.

La FND ha participado activamente en las actividades dispuestas por Acción Social como agencia coordinadora de la cooperación internacional. Incluso ha ofrecido sus servicios como canal de comunicación entre las agencias de cooperación nacional e internacional y las entidades territoriales.[13] Empero, aún no se ha establecido una unidad de gestión que permita dinamizar el tema con mayor efectividad.

Al respecto, se considera necesario avanzar en la consolidación de un área de trabajo que pueda fortalecer, a través de la capacitación y la formación, la gestión de la cooperación internacional. El potencial de la Federación es enorme por cuanto tiene la posibilidad de conocer las líneas temáticas prioritarias de los Departamentos del país y buscar socios o pares internacionales que puedan encajar proactivamente con los intereses de las entidades subnacionales.

## 4.3. La Federación Colombiana de Municipios: fuerte promotora de la internacionalización

Al igual que la FND, la Federación Colombiana de Municipios (FCM) tiene la finalidad de defender los intereses de todos los municipios, distritos y asociaciones de municipios del país. En ese sentido, su misión consiste en "representar los intereses colectivos de los municipios, liderar y apoyar el desarrollo de la gestión municipal, defendiendo la autonomía y promoviendo la profundización de la descentralización".[14]

En los últimos años, esta Federación ha asumido con propiedad la promoción de los procesos de internacionalización de las entidades territoriales y ha generado las herramientas necesarias para ofrecer de manera institucional el soporte a los Municipios en materia de cooperación internacional, incluyendo trabajo específico en proyectos de cooperación descentralizada. Es loable que en pocos años se haya profundizado en áreas que van más allá de la transferencia de información como la asesoría y la capacitación en formulación de proyectos.

Es interesante anotar que se encuentra trabajando en un Sistema de Cooperación Internacional Descentralizado, creado en el año 2002 con el apoyo técnico y financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI. Este Sistema cuenta con 9 nodos regionales y una Secretaría Técnica a cargo de la Federación.[15] Consolidar este sistema de in-

**Cuadro 2 | Vision de la cooperacion internacional en los planes de desarrollo departamentales - 2008 – 2012**

| VISION GENERAL | ALCANCE DE LA VISIÓN | DEPARTAMENTOS | TOTAL | ESTIMACION | AGREGADO % |
|---|---|---|---|---|---|
| Es un tema importante como aporte a los programas del Plan de Desarrollo Departamental | Impulsarán, Consolidarán o Dinamizarán el Comité de Cooperación Internacional y/o una unidad de gestión de la Cooperación Internacional. No profundizan en el desarrollo de una estrategia o agenda de cooperación internacional | Amazonas, Atlántico, La Guajira, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Valle del Cauca, Quindío, Sucre, Vaupés, Vichada | 11 | 34% | 91% |
| | Si desarrollarán una agenda/ estrategia/ Sistema de Cooperación Internacional de orden Departamental (incluye en algunos casos dinamizar el comité de cooperación Internacional y/o una unidad de gestión) | Arauca, Boyacá, Caldas, Casanare, Meta, Nariño, Risaralda y Tolima | 8 | 25% | |
| | Además de las características anteriores, desean avanzar en modalidades de cooperación descentralizada, intercambio de Experiencias o Hermanamientos | Nariño, Tolima | 2 | 6% | |
| | No establece estrategias o programas específicos | Antioquia, Bolívar, Caquetá, Choco, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Guaviare, Huila, San Andrés y Providencia | 10 | 31% | |
| No desarrolla una visión de la cooperación internacional en el Plan de Desarrollo Departamental | | Córdoba, Magdalena y Guanía | 3 | 9% | 9% |

*Fuente: Olaya, Sandra. "Análisis de los Planes de Desarrollo Departamental, vigencia 2008 - 2011".*

[11] *Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, "Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia", Documento enviado directamente por la institución*

[12] *Acción Social – Subdirección de Nuevas Fuentes, "Institucionalización de la Cooperación descentralizada en Colombia", Documento enviado directamente por la institución.*

[13] *Federación Colombiana de Municipios, "misión", Documento electrónico.*

[14] *Federación Colombiana de Municipios, "Oferta Institucional de Cooperación Internacional", Presentación en Power Point.*

[15] *El Boletín N° 4 de 2009.*

formación se constituye en paso fundamental para la retroalimentación y el impulso de la cooperación descentralizada en Colombia.

Por su parte, publica un boletín informativo de Asuntos Internacionales para los Gobiernos Locales que se envía a todos los asociados y cuenta con reflexiones puntuales, experiencias municipales, perfil de fuentes y eventos internacionales. Precisamente, el último Boletín4 incluyó una primera aproximación al concepto de cooperación descentralizada. Asimismo, se ha avanzado en áreas de capacitación y asistencia técnica a través de la realización de cursos virtuales sobre internacionalización municipal, talleres y cursos cortos sobre cooperación internacional y mecanismos de acceso a la cooperación oficial y descentralizada.

En tanto que asociación representativa, la Federación ya participa en diferentes redes internacionales, entre ellas Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y el Centro de Información y Formación para Autoridades Locales (CIFAL).

## 5. Una primera aproximación a la visión de los Departamentos Colombianos

La revisión de los Planes de Desarrollo Departamental (PDD) aprobados para la vigencia 2008 – 2012, ha permitido identificar algunos aspectos sobre la visión de la cooperación internacional que mantienen actualmente los Departamentos. Este análisis presenta lo que piensan y desean hacer las diferentes administraciones durante este período, no obstante los resultados solo podrán corroborarse con los respectivos informes de gestión que se suscriban al final del mandato. Empero, se expone una primera aproximación a la visión de la cooperación internacional de las entidades territoriales advirtiendo que los hallazgos aquí presentados deben contextualizarse y comprenderse en virtud de las características propias de cada uno de los territorios.

En primer lugar, esta aproximación permitió constatar que la mayoría de los Departamentos colombianos consideran a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los PDD. Se percibe un interés por articular los proyectos a las necesidades específicas ya priorizadas por el gobierno territorial puesto que, en ocasiones, aún a pesar de registrarse una amplia dinámica entre cooperantes, proyectos y poblaciones objetivo, el nivel de enlace con los ejes centrales establecidos por el gobierno local es relativa.

En segundo lugar, la importancia concedida a la cooperación internacional como instrumento de apoyo a la gestión de los PDD tiene diferentes alcances. Mientras que para algunos Departamentos es necesario avanzar en un sistema, estrategia o agenda de cooperación internacional, otros consideran esencial impulsar o consolidar el Comité Departamental o una unidad de gestión en la materia. Finalmente, son muy pocos los gobiernos que no han desarrollado una visión de cooperación internacional pero también muchos los que sólo anuncian su importancia sin avanzar en el desarrollo de programas específicos para darle viabilidad. (Ver cuadro Nº 2)

Tal como lo muestra el cuadro anterior, el 25 % de los departamentos desarrollarán un sistema, estrategia o agenda de cooperación internacional. De estos, Nariño y Tolima avanzarán en modalidades de cooperación descentralizada, intercambio de experiencias o hermanamientos, lo que representa un 6% del total departamental. No obstante lo anterior, resulta interesante resaltar que la dinámica de la cooperación descentralizada se relaciona frecuentemente con la visión de la internacionalización que cada uno de los gobiernos locales ha desarrollado. Al respecto, la mayoría de estos departamentos presentan en sus respectivos PDD una visión explicita sobre la internacionalización, e inclusive, algunos consideran necesario articular una estrategia que considere los ejes de la cooperación y la proyección internacional de manera simultanea. Puede esperarse que la dinámica de la cooperación descentralizada de estas entidades territoriales se profundice en los próximos años.

Por su parte, el 34% de los Departamentos aluden a la necesidad de dinamizar, consolidar e impulsar el Comité de Cooperación Internacional y/o una unidad operativa o de gestión para tal fin. Se ha encontrado en este tipo de orientación una preocupación acerca de la capacidad institucional para gestionar recursos desde el punto de vista operativo. Asimismo, en la mayoría de los planes de desarrollo se encuentra una visión implícita sobre la internacionalización, asociada principalmente a temas de desarrollo económico y competitividad. En otras palabras, se encuentra una reflexión acerca de la importancia de integrarse

**Cuadro 3 | Visión de la internacionalización de los Departamentos colombianos hallada en los PDD. Vigencia 2008 -2012.**

| VISION DE LA INTERNACIONALIZACION | | | |
|---|---|---|---|
| SI | 32 | 100% | EXPLICITA / IMPLICITA |
| | 13 | 41% | ES EXPLICITO: Desarrollarán una estrategia de internacionalización o de actividades de promoción internacional del Departamento. |
| | 19 | 59% | IMPLICITO - Se menciona la importancia de insertarse en el escenario internacional pero las actividades se desarrollan en cada eje programático sin articularse en una estrategia de internacionalización. |
| TEMATICAS RELACIONADAS A LA VISION DE INTERNACIONALIZACION | | | (YA SEA IMPLICITA O EXPLICITA) |
| 23 | 72% | COMPETITIVIDAD/DESARROLLO ECONOMICO - (exportaciones, inversión, apertura de mercados) | |
| 12 | 37% | MARKETING TERRITORIAL - CREACION DE IMAGEN MARCA - ESTRATEGIA DE PROMOCION DEL TERRITORIO | |
| 11 | 34% | TURISMO | |
| 6 | 19% | EDUCACION - PROGRAMAS DE BILINGUISMO/MULTILINGUISMO | |
| 6 | 19% | DESARROLLO FRONTERIZO (INTEGRACION, COOPERACION, INTERCAMBIO COMERCIAL) | |
| 5 | 16% | CULTURA - FORTALECER LA DIVERSIDAD ETNICA , PROMOCIONAR EL ARTE, EL PATRIMONIO, PROFUNDIZAR INTERCAMBIOS CON OTRAS CULTURAS | |
| 5 | 16% | MIGRACION: REDES DE CIUDADANOS EN EL EXTERIOR (TOLIMENSES, NARIÑENSES, QUINDIANOS, ETC) | |
| 1 | 3% | MEDIO AMBIENTE - DESARROLLO FORESTAL | |

*Fuente: Olaya, Sandra. "Análisis de los Planes de Desarrollo Departamental, vigencia 2008 - 2011".*

exitosamente en los mercados internacionales, atraer inversión e incentivar el comercio, sin desarrollarse un área programática que se ocupe de tal fin.

Así, a lo largo de los PDD se encuentran diferentes subprogramas, proyectos y metas que permiten inferir que la entidad territorial esta apuntando hacia una inserción económica internacional. Por su parte, Amazonas, La Guajira, Santander y Quindío desarrollan una visión explícita a través de programas específicos en cada de sus PDD.

Finalmente, es interesante analizar el 31% de los departamentos que considera la cooperación internacional como un aporte a los programas de sus respectivos PPD pero no desarrollan estrategias o programas específicos para darle viabilidad. Casos como Antioquia y Cundinamarca pueden entenderse en virtud del avance que ya se ha alcanzado en la materia durante administraciones anteriores. Así, el Departamento de Antioquia cuenta con el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA), que tiene a su cargo la Gerencia de Cooperación y Negocios Internacionales. Esta se encuentra implementado una estrategia para la dinamizar la cooperación internacional en el Departamento.[16] En Cundinamarca se ha establecido una oficina de cooperación internacional que tiene a su cargo la estrategia y la proyección futura de la dinámica de la cooperación. Estas dos entidades territoriales han desarrollado una visión explícita de la internacionalización asociado principalmente con el desarrollo económico y la competitividad.

Los otros departamentos, aunque no establecieron planes específicos en materia de cooperación, han avanzado en una visión implícita respecto a la internacionalización. Tal como se evidenció en los hallazgos anteriores, se observa mayor énfasis hacia una inserción de carácter económico, dinamización del comercio y atracción de la inversión extranjera. Sobresale la necesidad de implementar programas de bilingüismo en el sistema educativo y desarrollar una imagen "marca" de la región.

Aunque la evolución de la dinámica de la cooperación descentralizada desde el punto de vista programático aún se encuentra en una etapa primigenia, se evidencia una fuerte orientación hacia la búsqueda de espacios de promoción e inserción internacional de los territorios. Esta tendencia puede impulsar en el mediano plazo la participación de los gobiernos territoriales en redes y asociaciones internacionales, la promoción de los mismos a través de estrategias de marketing internacional y la profundización de estrategias de acción internacional que dinamicen esta modalidad de la cooperación como un instrumento para la internacionalización del gobierno local. (Ver cuadro Nº 3)

Vale decir que los departamentos colombianos se encuentran en una fase de reconocimiento de la importancia que reviste una adecuada inserción internacional para contribuir al desarrollo de sus territorios. Precisamente, y tal como se referenció anteriormente, el 34% de los mismos están avanzando en la esfera del "pensar", integrada por la planificación y la evaluación. (Sanz 2008) Algunos ya han fijado sus objetivos y áreas estratégicas, otros están definiéndolas en este preciso momento. Por ello, es preciso advertir que estamos ante un momento favorable para incentivar la reflexión acerca del papel complementario que puede desempeñar la cooperación descentralizada como instrumento anclado a las necesidades y capacidades locales. (Sanz 2008:20)

[16] | *Comparar IDEA, "Servicios – Cooperación Internacional", Documento electrónico.*



## 5.1. Estructura organizacional y de gestión de los Departamentos colombianos

El análisis precedente permitió determinar que existe la voluntad, desde el punto de vista programático, para viabilizar y gestionar cooperación internacional en sus diferentes modalidades. Desde luego, esta motivación debe acompañarse de una estructura organizacional que pueda responder a esos procesos o profundizarlos en virtud de los avances ya logrados. En este orden, si la intención es apoyar los diferentes programas de los Planes de Desarrollo Departamental, el área designada para su articulación debe tener una visión global de los múltiples procesos adelantados por el Departamento, a fin de conducirlos hacia estrategias concretas. Puede ubicarse en una secretaría ya existente o por el contrario podría tejerse, a partir de una visión transversal, un área que se encargue de dinamizar las acciones internacionales.

Tal como lo plantea (Sanz 2008), "la estructura y los procesos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación desde la instancia municipal (departamental), y más genéricamente para accionar el quehacer internacional, (…) constituyen uno de los factores de éxito clave para el cumplimiento de los objetivos marcados y la mejora de la calidad de la cooperación".[17] Asimismo, el desarrollo de la agenda debe estar, en lo posible, a cargo de un funcionario o equipo específico claramente identificado. En este sentido, Zapata (2007) ha señalado que "éste será el encargado de la supervisión y gestión administrativa de los asuntos internacionales y sobretodo de la coordinación con las otras áreas sustantivas del gobierno. Es indispensable que los socios extranjeros encuentren en él un interlocutor válido, siempre disponible".[18]

En Colombia no son muchos los estudios disponibles al respecto, empero vale destacar la encuesta realizada en el año 2006 por Acción Social. Ésta buscó determinar el perfil de las oficinas de cooperación internacional en el sector público colombiano y fue contestada por 24 de 32 gobernaciones y 5 de 32 alcaldías de ciudades capitales. Lo anterior, si bien no representa una muestra total, si es un punto de partida para determinar la evolución organizacional de las entidades territoriales, por lo menos, del orden departamental.

A través de ella se hicieron hallazgos interesantes. En primer lugar, la gestión de la cooperación internacional se lleva a cabo principalmente en oficinas y secretarías de planeación o en ciertas ocasiones se han constituido oficinas asesoras para cumplir esta tarea. Así, el 41,7% de los departamentos asignaron a las secretarías de planeación el manejo de la cooperación internacional y tan sólo un 20,8% designaron funcionarios para trabajar directamente el tema. Además, se encontró que la mayoría de estos funcionarios han sido de libre nombramiento y remoción, representando un 79,2% de los departamentos que contestaron la encuesta.[19]

[17] | *Sanz Corella, Beatriz (2008). Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión Europea – América latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. p. 122.*

[18] | *Zapata Garesché, Eugene D. (2007) Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los Gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión – Europea – América Latina. Volumen 1.*

[19] | *Comparar Agencia Presidencial Para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. "Perfil de las Oficinas de Cooperación Internacional en el Sector Público", Bogotá, diciembre de 2006. Documento electrónico. Pp. 3 – 6.*

**Cuadro 4 | Modalidades organizacionales de la CI en los Departamentos que tienen unidad operativa o personas encargadas en alguna secretaría.**

| 22 Departamentos / 69% | | | Modalidad | Totales | Agregado |
|---|---|---|---|---|---|
| UNIDAD OPERATIVA / PERSONA ENCARGADA | SI | Persona encargada sin especificar área de la gobernación | Asesores a cargo de la C.I. | 5 | 22% |
| | | Secretaria de Planeación | Parte de sus funciones. El responsable directo es el Secretario (a) de Planeación | 13 | 56% |
| | | Con unidad Operativa en la secretaria de planeación | Unidad, Oficina, Área o Grupo de CI | 5 | 22% |
| | | Otra secretaria | Secretaria de Productividad y competitividad, Secretaria de Desarrollo Económico. | 2 | 9% |
| | | Otra Dependencia | Delegación de Bogotá. | 1 | 4% |

*Fuente: Olaya, Sandra. "Barrido Virtual de las Estructuras Organizacionales del orden Departamental", Actualizado a Junio de 2009.*

Por su parte, se encontró que la existencia de estructuras organizacionales, oficinas o áreas de trabajo era relativamente nueva. En el caso de los departamentos, el 29.2% reportó tener más de seis años de existencia y el 37.2% menos de dos años. Para Acción Social, este resultado evidenció que el manejo de la CI a nivel territorial era reciente, y junto a la alta rotación de personal, era difícil consolidar un manejo consistente y continuado de los temas de la cooperación.[20]

La investigación realizada en el marco del Observatorio de Política Exterior Colombiana, de la Universidad del Rosario ofrece una serie de cifras que permiten observar la evolución organizacional de los departamentos en este tema. Este estudio buscó identificar las características organizacionales de los departamentos, específicamente si en sus respectivos organigramas se encuentra una unidad o área de gestión, si se encuentra a cargo de asesores o si es una función de alguna de las Secretarías de la Gobernación.[21]

[20] | *Comparar Acción Social. "Perfil de las Oficinas de Cooperación Internacional en el Sector Público", Documento electrónico. Pp. 3 – 6.*

[21] | *El método de recolección de información que se utilizó principalmente fue virtual. En ese sentido, se tomó la información disponible en las páginas Web de cada una de las Gobernaciones y las principales Alcaldías. En algunos casos se realizó verificación telefónica y en tres departamentos (Cundinamarca, Antioquia y Tolima) se hizo trabajo de campo. Así mismo, se cruzo con la base de datos disponible en la Federación Nacional de Departamentos - FND.*



Los resultados permiten inferir que a dos años de la encuesta realizada por Acción Social, los Departamentos han continuado especializando sus áreas de gestión, no obstante prima la tendencia de asignar el tema a las secretarías de planeación o alguna unidad que muestre afinidad e interés por el manejo de la cooperación internacional. En este orden, el estudio arrojó que el 69% de los departamentos cuentan con una unidad operativa o con una persona encargada de la CI en una de las secretarías ya establecidas. Asimismo, se encontró que ya se han realizado modificaciones en los organigramas de algunas gobernaciones, dándole un nuevo lugar a la gestión de la cooperación y las relaciones internacionales.

Cinco de los departamentos que reflejan este tipo de estructura organizacional ya han creado una unidad operativa, área de gestión o grupo de trabajo. Aspecto que puede considerarse positivo en cuanto se le concede importancia y capacidad de respuesta institucional a la gestión de la cooperación. Cundinamarca y Valle del Cauca cuentan con oficinas de cooperación internacional, Santander con un grupo de cooperación técnica internacional y Quindío con un área de trabajo destinada a este fin.

Por último, es interesante considerar aquellos Departamentos que han establecido una dirección o área de asuntos internacionales en las Secretarías de Desarrollo Económico o de Productividad y Competitividad. Tal como lo menciona Sanz (2008: 130) esta modalidad se presenta en aquellos gobiernos que se "focalizan fundamentalmente en proyectar la ciudad (departamento) en la escena internacional para conseguir inversiones y recursos privados que se integren al plan de desarrollo municipal y fomenten el crecimiento de la ciudad (departamento)".

Esta aproximación a la conformación de estructuras organizacionales de los departamentos colombianos ha permitido conocer que existe una tendencia general por dotar a las administraciones de las capacidades institucionales requeridas para manejar el tema de la cooperación. En ese sentido, los gobiernos locales han desarrollado diferentes modalidades organizacionales que arrojan resultados interesantes, destacándose como factor influyente la voluntad política de los gobiernos departamentales para la inserción internacional y para la gestión de la cooperación.

Lo anterior se considera fundamental para dinamizar la inserción internacional de las entidades subnacionales y la superación de la visión asistencialista de la cooperación internacional hacia modalidades que privilegian la relación entre socios y el intercambio de experiencias con otras regiones. Los hallazgos aquí presentados permiten inferir que en el mediano plazo los departamentos abrirán su visión a las oportunidades que la cooperación descentralizada puede brindar como herramienta complementaria al desarrollo local.

## 6. El empuje de una ciudad pivotal: Bogotá, Distrito Capital

La experiencia desarrollada por Bogotá como Distrito Capital es enriquecedora teniendo en cuenta sus antecedentes, propósitos y expectativas. La ciudad en tanto que territorio organizado[22] le ha apostado a la

[22] | *Concepto desarrollado por S. Boisier. Se entiende como un territorio que es estructuralmente complejo. La complejidad se refiere a la variedad de subsistemas que pueden reconocerse independiente como formando parte del sistema (regional) completo; la jerarquía o la capacidad decisional que muestran tales subsistemas; la proporción de articulaciones no lineales presentes en el sistema, y la recursividad presente en el sistema. Comparar Boisier Sergio, "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno". Documento 95/15. – CEPAL – Dirección de políticas y planificación Regionales. p. 4 -5.*

inserción internacional a través su reconocimiento como región pivotal[23] y el impulso de una modalidad asociativa[24]: la región Bogotá – Cundinamarca. En la actualidad, ambas entidades territoriales presentan en sus respectivos planes de desarrollo una visión explícita sobre la cooperación y la internacionalización y han desarrollado estructuras organizacionales con un equipo de trabajo acorde para responder a las tareas propias de la internacionalización.

## 6.1. Los antecedentes: la región Bogotá -Cundinamarca

El proceso de integración regional Bogotá – Cundinamarca ha traído consigo una reflexión e impulso a la dinámica de inserción internacional de la región considerando elementos tanto políticos como económicos. Numerosas investigaciones se han realizado sobre este proceso,[25] pero con el estudio de competitividad realizado por la firma Monitor en 1997 se abre "una hoja de ruta para convertir a la ciudad en una plataforma competitiva en Latinoamérica e identificar alternativas para su inserción internacional".[26] Según lo referencia la Alcaldía de Bogotá, "Este estudio aportó la primera comparación de Bogotá con otras ciudades del mundo (…)".[27]

En el año 2001, con el propósito de fortalecer la política de integración regional, se crean dos espacios de concertación y coordinación de los asuntos regionales: el primero conocido como la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (MPRBC) conformada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el segundo como el Consejo Regional de Competitividad (CRBC) integrado, además de las entidades mencionadas, por la Cámara de Comercio de Bogotá y 1800 organizaciones de los sectores públicos, empresarial, académico, cívico y social de Bogotá y Cundinamarca.[28]

Tal como lo señala la Alcaldía de Bogotá, la Mesa de Planificación Regional se ocupa de discutir, planificar y orientar la integración regional desde una perspectiva territorial, entre actores públicos; y el Consejo Regional de Competitividad en discutir, planificar y orientar dicha integración desde un enfoque económico – productivo entre actores públicos y privados.[29] Particularmente, el CRCBC se inspiró en enfoques conceptuales y categorías como "ciudad – región global"[30] y en las experiencias y enfoques utilizados en otras ciudades.[31]

En este orden, el Consejo se "concibió como un escenario de participación voluntaria en el cuál confluyen las iniciativas público – privadas para cooperar en la meta colectiva de convertir el territorio de Bogotá y Cundinamarca en una de las cinco regiones más competitivas y con mayor calidad de vida en América Latina".[32] A partir de lo anterior, se sentaron las bases para la elaboración del Plan Regional de Competitividad 2004 – 2014.

Más adelante, y tomando como referencia este Plan regional se realizó un trabajo articulado entre la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad que da como resultado la Agenda Interna Regional de Productividad y Competitividad. Esta agenda incluye el Plan Regional y articula una visión sectorial, transversal y regional. Tal como lo referencia el balance de la Alcaldía, durante las administraciones del alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón y el gobernador de Cundinamarca, Pablo Ardila se gestionaron los siguientes proyectos: región Bilingüe, región turística, región atractiva, mega proyecto agroindustrial, agenda regional de servicios y región emprendedora.

Desde luego, todo este proceso ha tenido un efecto en los procesos de planeación de las administraciones de la ciudad y el departamento. Poco a poco, los Planes de Desarrollo fueron incorporando esta visión de inserción internacional relacionada principalmente a los temas de competitividad y desarrollo económico. Según la Alcaldía, en "el período 2001 – 2007 se incorpora en los objetivos de la política económica de la ciudad un componente de integración regional en todos los ámbitos espaciales: urbano – regional, urbano – rural, nacional e internacional".[33]

Según el informe, en el Plan de Desarrollo de la administración de Antanas Mockus se buscó institucionalizar las relaciones interregionales e internacionales, y en el período de Luis Eduardo Garzón se definió como una de las siete estrategias del Plan "aprovechar las oportunidades de inserción creativa en la comunidad internacional".[34]

## 6.2. La visión del Plan de Desarrollo de Bogotá (2008 -2012)

El Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo de Bogotá el 9 de junio de 2008, ha establecido como uno de sus objetivos estructurantes la "ciudad global", entendida como aquella ciudad "confiable, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano (…) una ciudad con la capacidad de pensar y actuar tanto en lo global como en lo local".[35] Tal como se mencionó anteriormente, esta Plan presenta una visión explícita de la internacionalización y de la cooperación internacional.

---

[23] *La Región Pivotal es un "territorio organizado que contiene y expresa una cultura, capaz a su vez, de generar identidad y en consecuencia, capaz de solucionar virtuosamente la ecuación sociedad/territorio". Ver Boisier "El desafío territorial de la globalización. Reflexiones acerca del sistema regional chileno".p. 5.*

[24] *La región asociativa se presenta cuando las regiones pivótales forman otras de mayor amplitud a partir de la unión voluntaria con unidades adyacentes. Estas asociaciones se dan usualmente mediante acuerdos tácitos entre meros territorios organizados o con regiones similares. Comparar Boisier Sergio, Posmodernismo territorial y globalización: regiones pivótales y regiones virtuales, en Revista Ciudad y territorio. Estudios Territoriales". (Vol. II, N° 102). Madrid.*

[25] *La alcaldía de Bogotá ha identificado los siguientes estudios: Estudio "Fase II (BIRF-PNUD-DAPD, 1974); los estudios de la Misión Bogotá Siglo XXI (1990 – 1992); El Plan Maestro de Transporte realizado por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, JICA en 1996; Universidad de los Andes y Cámara de Comercio de Bogotá, "Bogotá – Sabana ¿Un territorio posible", entre otros. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 16 - 17.*

[26] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 22*

[27] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 22*

[28] *Concepto desarrollado por Scott (1998) e inspirado por la idea de ciudades mundiales expuesta por Hall (1996) y por la noción de ciudad global desarrollada por Saskia Sassen (1991). Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 26.*

[29] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 26 – 28.*

[30] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 42.*

[31] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 42*

[32] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 56.*

[33] *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011".*

[34] *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011".*

[35] *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor, 2008 – 2011".*

**Cuadro 5 | Estructuras organizacionales de CI y acción exterior dispuestas en los últimos períodos de gobierno en la Alcaldía Mayor de Bogotá.**

| Años | Administración | Tipo de estructura organizacional | Funciones o temas de la cartera |
|---|---|---|---|
| 1998 | Antanas Mockus | Asesoría para la Nación y las Relaciones Internacionales<br><br>Oficina adscrita a la Secretaría Privada del Alcalde Mayor. | Manejo de los temas internacionales de la ciudad.<br>3 Estrategias:<br>- Agenda internacional<br>- Promoción ciudad<br>- Cooperación Internacional |
| 2001<br>2002 | Antanas Mockus | Asesoría – Consejería- Región y Competitividad.<br><br>Adscrito al Despacho del Alcalde. | - Tareas asociadas a la cooperación: identificar temas y socios estratégicos (agencias, regiones, ciudades y sector privado)<br>- Coordinar acciones para lograr una mayor participación de la ciudad en los procesos de cooperación internacional. |
| 2003 | Antanas Mockus | Asesoría de Región y Competitividad.<br><br>Adscrita al Departamento Administrativo de Planeación Distrital | Apoyar y asesorar en el ámbito internacional la participación en las redes de ciudades y la coordinación de los acuerdos bilaterales de hermanamiento con ciudades estratégicas. |
| 2006 | Luis Eduardo Garzón | Se asignan competencias a la Secretaría Distrital de Planeación - SDP<br><br>Acuerdo 257 de 2006 | Coordinar y articular la cooperación distrital e internacional que gestionen los organismos y las entidades del Distrito Capital. |
| 2006 | Luis Eduardo Garzón | Se asignan competencias a la Subsecretaria de Planeación Socioeconómica – SDP<br><br>Decreto 550 de 2006<br><br>Dirección de Integración Regional e Internacional - DIRNI | Dirigir el diseño de las políticas de integración regional y CI del Distrito Capital.<br><br>Coordinar y organizar la participación de Bogotá en diferentes redes internacionales de ciudades promotoras de cooperación descentralizada.<br><br>Mantener las Relaciones Bilaterales entre Bogotá y otras ciudades del mundo |
| 2008 | Samuel Moreno Rojas | Dirección Distrital de Asuntos Internacionales<br><br>Adscrita a la Secretaria General<br><br>Decreto 163 de Junio de 2008 | Diseñar y promover políticas y estrategias tendientes al fortalecimiento de las relaciones internacionales de Bogotá, con otras ciudades, países y organizaciones del ámbito internacional.<br><br>Establecer relaciones con los distintos actores internacionales, bogotanos residentes en el exterior, las distintas ciudades del mundo, las organizaciones multilaterales, bilaterales y otras entidades internacionales.<br><br>Promover y agenciar la política de relacionamiento externo de Bogotá D.C.<br><br>Diseñar y promover, conjuntamente con las entidades del Distrito Capital, la estrategia de promoción y proyección de la imagen de la ciudad en el mundo.<br><br>Hacer seguimiento a las tendencias internacionales de ciudades, regiones y naciones que le permita a la Administración Distrital definir políticas públicas con perspectiva estratégica en el contexto de la globalización.<br><br>(sólo se señalan algunas funciones) |

*Fuente: Olaya, Sandra. Tomando la información de los siguientes documentos institucionales: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, 2008. y "Herramientas y procesos para ofrecer cooperación", Colección N° 2, 2008.*



En cuanto a su visión de la internacionalización, además de los temas relacionados a la competitividad, se establecen programas para fortalecer la presencia internacional de Bogotá; crear una red de Bogotanos en el exterior e implementar un programa que permita que la población en edad de trabajar sea certificada en el idioma inglés. Por su parte, la visión de la cooperación se concentra precisamente en fortalecer la estrategia de cooperación internacional descentralizada, promover las redes de ciudades en el mundo e identificar proyectos y programas de carácter bilateral y multilateral para lograr mayores niveles de ejecución y financiación del plan.[36]

## 6.3. Desarrollo de la estructura organizacional y de gestión de Bogotá

La ciudad ha transitado por varias alternativas organizacionales para responder a la dinámica de la acción exterior y la cooperación internacional. Se han utilizado fórmulas que van desde la asesoría, adscritas en diversas áreas de la Alcaldía; la posterior asignación de competencias a la Secretaría Distrital de Planeación y finalmente, la creación de una Oficina de asuntos internacionales en el marco de la Secretaría General en la administración actual. Con todo, es evidente la preocupación por darle un manejo coherente a los asuntos internacionales y la gestión de recursos a través de sus diversas modalidades. *(Ver cuadro Nº 5)*

Lo anterior permite inferir varios aspectos acerca del proceso de institucionalización de la acción exterior y la cooperación de la ciudad. En primer lugar, se encuentra un esfuerzo sostenido, por lo menos en las últimas administraciones, por adecuar la institución y los procesos al que hacer internacional. Tal como lo ha señalado Zapata (2007:49), "esto significa asignar responsabilidades, tareas y autoridad para los procesos de toma de decisiones". En ese sentido, la ciudad se ha encontrado en un proceso continuo de reflexión acerca de su capacidad de respuesta a la demanda y la oferta de la cooperación y la transversalidad de los procesos según las demandas territoriales.

En efecto, tal como se observó, el Decreto 163 de 2008 crea la Dirección de Asuntos Internacionales y, con ello, una serie de competencias y funciones que deberían articularse con la Dirección de Integración Nacional y Regional (DIRNI). En virtud de lo anterior, nace el Comité Interinstitucional de Cooperación Internacional (CICI), integrado por estas dos entidades y la Secretaría Distrital de Hacienda. El objeto del CICI es "garantizar los procesos de acceso y oferta de la cooperación internacional para la implementación de políticas y estrategias distritales".[37]

A través de esta instancia de coordinación las entidades de la administración trabajan conjuntamente para definir el marco de acción de la cooperación internacional, orientar a las demás entidades y organismos distritales en la formulación de propuestas para presentar a los entes de cooperación internacional, diseñar indicadores y evaluar el impacto de la CI en Bogotá, entre otras.[38] Por su parte, se han desarrollado procesos y procedimientos[39] para gestionar oferta y demanda de la cooperación internacional.

[36]| *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p.38.*

[37]| *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p.38.*

[38]| *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p.38.*

[39]| *Se han creado los siguientes procesos: 1. Proceso de acceso a las fuentes de cooperación internacional del Distrito y 2. Proceso de oferta de la cooperación, con sus procedimientos y rutas. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 38.*

De esta manera, todas las entidades distritales conocen con claridad como deben canalizar sus solicitudes a los agentes de CI a través del CICI.

Los avances realizados hasta el momento, como la formulación de la Estrategia de Cooperación Internacional (ECI) en el año 2007 y su posterior actualización en el 2008, revelan la importancia que ha tenido la búsqueda de esta transversalidad de la acción exterior buscando que no se presente "sobresaturación y acaparamiento de los asuntos exteriores en una sola oficina ya que sea cual fuere el organigrama interno, la acción debe ser eventualmente operada por las áreas sustantivas de política local del gobierno".[40]

Por su parte, la Formulación de la Estrategia permite reafirmar y consolidar los procesos impulsados por la administración distrital. Tal como lo señala el documento, "el desafío que enfrentamos hoy, es el de buscar los instrumentos y medios idóneos para gestionar la cooperación a largo plazo y de forma persistente, trascendiendo la cooperación coyuntural y de amenazas puntuales".[41] En otras palabras, el gobierno local ha transcendido el enfoque de hacer por hacer y estar por estar,[42] concibiendo una estrategia que valora tanto el contexto externo como el interno e identificando sus prioridades locales,[43] en virtud de una visión anclada al desarrollo territorial.

Finalmente, es propio señalar que los ajustes institucionales realizados han permitido formalizar y garantizar la continuidad de la acción exterior de la ciudad y de la gestión de la cooperación descentralizada como una apuesta a futuro. Los criterios de Zapata (2007:56) permiten inferir el avance de la Ciudad en la materia. (Ver cuadro Nº 6)

## 6.4. La cooperación descentralizada: una apuesta de la ciudad

El nuevo milenio despertó en la ciudad el interés explícito y programático de estrechar lazos, participar en redes e intercambiar experiencias con sus pares de otros lugares del mundo. En ésta década se genera una actividad más fuerte alrededor de la firma de convenios y acuerdos con otras ciudades e inicia su participación en diversas redes que le permiten impulsar temas que enriquecen el cúmulo de experiencias intercambiables entre sus homólogos.

No obstante, la aproximación de Bogotá a esta modalidad de cooperación se remonta a los años setenta a través de la firma de un acuerdo con la ciudad de Miami con el objeto de desarrollar programas de intercambio y cooperación en diferentes campos. Más adelante se encuentran algunas iniciativas como la firma de un acuerdo con Seúl en 1981, Rabat en 1988 y Caracas en 1998.[44] Tal como lo señala el Balance de la Alcaldía de Bogotá, estas adhesiones no fueron producto de una evaluación y sistematización previas, sino que corresponden en mayor medida a coyunturas propias del desarrollo de la cooperación de las relaciones internacionales, así como a políticas a corto, mediano y largo plazos trazadas por las diferentes administraciones distritales".[45]

Empero, estas mismas iniciativas aisladas y coyunturales, abrieron la visión de la ciudad respecto a las posibilidades y oportunidades de desarrollar proyectos de cooperación conjuntos, intercambiar experiencias e impulsar temas vitales para el gobierno local en los escenarios y foros internacionales. Estos acercamientos llevaron a la ciudad a asumir ciertos roles que le

**Cuadro 6 | Nivel Actual de sostenibilidad de las relaciones internacionales de Bogotá D.C.**

| Criterios* | Relaciones Anecdóticas | Proyectos | Programas | Estrategia Integral |
|---|---|---|---|---|
| Vinculación con el Plan de Desarrollo Local | | | | Muy Alto |
| Compromiso Institucional del Gobierno Local | | | | Muy Alto |
| Recursos Técnicos y Financieros dedicados | | | | Altos** |
| Participación de los actores locales | | | Puntual | |

**Sólo se toman 4 de los seis criterios propuestos por Zapata (2008: 56).*

*Fuente: Olaya, Sandra. Tomando como referencia a Zapata para analizar el caso de Bogotá D.C.*

***El Plan Plurianual de Inversiones 2008 – 2012, asignó una partida presupuestal al Objetivo Estructurante "Ciudad Global", un total de 550.740 millones de pesos, equivalente al 2% de los recursos disponibles. De esta partida, para el Programa correspondiente a "Bogotá Competitiva e Internacional" se asigno un total de 89.000 millones de pesos. Comparar Alcaldía de Bogotá, "Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva: Para vivir mejor", Vigencia 2008 – 2011. (Acuerdo N° 308 de 2008)*

**Cuadro 7 | Visión de la cooperación descentralizada definida por la ciudad**

| Definiciones de Cooperación Descentralizada definidas por la ciudad | |
|---|---|
| Cooperación descentralizada | Ayuda al Desarrollo que se canaliza desde las administraciones autónomas, es decir, por medio de gobiernos de las regiones, provincias o municipios de un mismo país o países diferentes. Esta modalidad de cooperación esta ligada a la aparición de otros actores de la ayuda al desarrollo, como la sociedad civil, las ONG y las entidades autónomas o descentralizadas de muchos países, que pasaron a ocupar un lugar preferente como canalizadores de la cooperación internacional. |
| Cooperación descentralizada pública – CDP | Subdivisión de la Cooperación. "Conjunto de acciones de CI que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales"<br>Se canaliza a través de dos vías:<br>Directa: Relación directa entre los gobiernos locales y regionales<br>Indirecta: Acciones presentadas por una ONG y financiadas por los gobiernos sub-estatales.<br>La ECI cita al OCD UE – AL en esta definición. |
| Cooperación descentralizada privada | Surge con las ONG o empresas y brinda la oportunidad a sus homólogos de los países receptores, de asociarse (en forma de consorcios, uniones temporales et) para ejecutar proyectos que puedan ser financiados por un tercero. (ciudad, estado, organización multilateral, empresa u ONG internacional) |
| Hermanamientos | Convenios suscritos entre dos ciudades, municipios o provincias de países con intereses comunes (…) que buscan la definición de proyectos o actividades de cooperación que benefician a ambas partes. |
| Redes | Son asociaciones de expertos o ciudades que por medio de alianzas estratégicas intercambian información, experiencias o conocimientos o ejecutan proyectos conjuntos y acciones coordinadas y estrategias para las partes. |

*Fuente: Cuadro elaborado por el autor con base en la información tomada de la Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 20. Y Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Planeación. "Herramientas y procesos para ofrecer cooperación". Colección Nº 2, 2008. p. 10.*

[40] *Zapata (2007:49)*

[41] *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 4*

[42] *Expresión utilizada por José Luis de Castro. Ver De Castro José Luis, Las regiones en las relaciones internacionales: los siguientes pasos. La Estrategia de acción exterior del Gobierno Vasco, Octubre 30 de 2006. p. 6.*

[43] *Comparar Zapata Garesché, (2007) Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los Gobiernos locales y la cooperación descentralizada. Unión – Europea – América Latina. p. 32.*

[44] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 121.*

[45] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 124.*

permiten reconocerse como un nuevo actor de las relaciones internacionales.

En la actualidad, la ciudad se encuentra avanzando hacia la planificación estratégica de una política pública local de cooperación internacional teniendo como fundamento esencial la promoción de la cooperación descentralizada. Así lo reflejó la actualización de la ECI presentada en el 2008 y que para su construcción realizó una consulta participativa entre entidades, organismos, localidades y programas del Distrito. Este ejercicio incluyó un proceso de recolección de información en el cuál cada entidad identificó las líneas estratégicas prioritarias susceptibles de cooperación internacional y avanzó en la identificación de las buenas prácticas que cada actor tenia sistematizada y organizada para ser ofrecidas como cooperación técnica a otras ciudades a nivel nacional o internacional.[46]

Asimismo, la ECI identificó los conceptos básicos de esta modalidad de cooperación, los hermanamientos y las redes, tomando como referencia las discusiones y aportes contemporáneos realizados por instituciones conocedores del tema. Más adelante, la Secretaría de Planeación contribuye al propósito de establecer claridad sobre las definiciones básicas, y publica una cartilla disponible a todas las entidades con las herramientas y procesos para ofrecer cooperación. (Ver cuadro Nº 7)

Esta definición de conceptos y posterior diseño de los procedimientos para ofrecer cooperación es una muestra clara del rol que desea asumir la ciudad como protagonista de la orientación tanto en el diseño como en la ejecución de distintas opciones de cooperación, ya sea directa o indirecta. En ese sentido, la ECI determina con claridad dos aspectos fundamentales de su visión. En primer lugar, si bien la cooperación descentralizada se presenta como uno de los fundamentos de la estrategia, se constituye en una modalidad complementaria a la misma, considerando las múltiples posibilidades que le ofrecen otras alternativas de cooperación.[47]

Por su parte, tanto el documento de la ECI como la cartilla de procedimientos, establecen que la misma estrategia de cooperación es una herramienta importante para la internacionalización de la ciudad. Luego la cooperación se constituye en un medio superando así las visiones tradicionales de algunos gestores de la cooperación.

Asimismo, es posible decir que la ciudad ya supero ciertos pasos fundamentales para avanzar hacia acciones concretas en la materia. Entre estos, ya consolidó la etapa de "pensar", en la que se capitaliza la política o las experiencias exitosas de la gestión de la ciudad. La ECI se constituye en el primer ejercicio de planeación estratégica con base en líneas temáticas prioritarias y temas transversales que fueron concertados previamente.[48] Finalmente, la ciudad avanzó en la etapa de organización interna del gobierno local, disponiendo de la estructura organizativa necesaria para responder al fenómeno, incluyendo, como se ha referenciado previamente, un manual de procesos para los actores distritales.

Ahora la ciudad debe asumir una serie de retos en cuanto a la implementación y evaluación de dicha estrategia. En primer lugar, tal como lo ha señalado Sanz (2008:88), respecto a la firma de convenios y hermanamientos será necesario avanzar en formulas que permitan superar los arreglos simbólicos e ir más allá de la cortesía internacional, para constituir verdaderos acuerdos – marco de cooperación, estratégicamente diseñados en función de las prioridades y realidades locales de ambos municipios y fundamentados en el principio de reciprocidad y de intercambio de sus homólogos.[49]

[46]| *Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 15.*



**Cuadro 8 | Convenios de Cooperación, Hermanamientos, Julio de 2009.**

| Nombre de Convenio | Tipo de Convenio | Objeto | Organismo cooperante | Fecha de Firma | Plazo de ejecución |
|---|---|---|---|---|---|
| Comunidad Autónoma de Madrid | Protocolo Marco de Cooperación | Identificar las áreas susceptibles de colaboración que contribuyan al desarrollo de Bogotá | Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación de la Comunidad de Madrid | 22 Julio del 2008 | 31 de Diciembre de 2012 |
| Bilbao Metrópoli 30 | Acuerdo Marco de Entendimiento | Aunar esfuerzos para la realización y el cumplimiento de los objetivos del "IV Foro Ciudad y Valores" a celebrarse en Bogotá D.C. los días 29 y 30 de septiembre de 2009 | Asociación para la Revitalización del Bilbao Metropolitano | 31 de Marzo de 2009 | 31 de Diciembre de 2009 |
| Stuttgart | Convenio de Hermanamiento | Mutuamente comprometidos con el desarrollo local y de hermanamiento y cooperación para el desarrollo. | Ciudad de Stuttgart (Alemania) | 17 de Noviembre de 2008 | |
| Montevideo | Convenio de Cooperación | Reafirmar la cooperación ya existente, ahondar las relaciones culturales y artísticas, iniciar acciones conjuntas para la promoción turística de Montevideo y Bogotá. | Intendencia Municipal de Montevideo | 25 de Septiembre de 2008 | 2 años |
| Quito | Convenio de Cooperación | Estrechar los lazos de amistad entre los habitantes de Bogotá y Quito y fortalecer la cooperación entre las dos ciudades en las áreas de mutuo interés, especialmente en la transferencia de mejores prácticas, la innovación social y productiva y el intercambio académico y cultural mediante acciones conjuntas entre los sectores públicos, privados y la academia | San Francisco de Quito (República de Ecuador) | | 4 años |
| Chicago | Convenio de Hermanamiento | Esta cooperación se destina a promover la prosperidad y desarrollar la amistad entre los pueblos de sus países.<br>Designar un comité o personal delegado para coordinar las visitas y programas. | Ciudad de Chicago | | |

*Fuente: Alcaldía de Bogotá – Oficina de Asuntos Internacionales, "Convenios de Cooperación, Hermanamientos", 2009.*

[47]| *Los otros fundamentos que se establecen en la ECI son: La promoción de la Cooperación Sur – Sur, la generación de mecanismos de información que promueve la articulación de la oferta y la demanda, la corresponsabilidad y la sostenibilidad de sus acciones y la generación de incentivos para cooperantes privados. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 19.*

[48]| *La ECI planteó las siguientes líneas temáticas estratégicas: Desarrollo social, Desarrollo Institucional, Desarrollo Productivo y Generación de Ingresos y, Ambiente, habitad y prevención de desastres. En cuanto a los temas transversales se establecieron: Mujer y Género; Ciencia Tecnología e Innovación y cultura. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, "Estrategia de Cooperación Internacional de Bogotá, Distrito Capital –ECI-, p. 24 – 25.*

[49]| *Sanz (2008:88)*

Tal como se observó, hasta el año 2007 los acuerdos y hermanamientos realizados fueron establecidos en virtud de iniciativas coyunturales e incluso esporádicas. En treinta años se gestionaron seis acuerdos con ciudades de diferentes lugares del mundo que no permiten distinguir una visión geoestratégica de las alianzas territoriales. Tampoco se conocen claramente sus resultados y procesos de evaluación a la gestión realizada.

En la actualidad, bajo la cobertura de la Dirección de Asuntos Internacionales, la Ciudad se encuentra firmando y realizando nuevos acuerdos respaldados en los ejes programáticos de la ECI y el Plan de Desarrollo Distrital. En estos convenios es posible encontrar elementos distintivos que avanzan hacia un nuevo tipo de gestión orientada por resultados. Se observan algunos acuerdos más específicos, con plazos de ejecución que determinan con claridad la finalidad de la cooperación descentralizada. (Ver cuadro Nº 8)

En este sentido, se recomienda avanzar hacia una reflexión estratégica sobre la selección de socios, con "quiénes" hermanamos y "por qué". (Sanz 2008: 88) La ECI ha avanzado en la selección de líneas estratégicas pero aún es necesario profundizar tanto para la demanda como para la oferta en la identificación de zonas o áreas geográficas estratégicas que permitan distinguir el rumbo de integración, en ese sentido, el rol de la ciudad como socio y como líder en ciertos ámbitos del entorno regional e internacional.

En segundo lugar, respecto a su participación en las redes de ciudades es necesario continuar la gestión realizada a través de la creación de una estrategia de lobby que determine con claridad los elementos temáticos que desean ser promovidos por la ciudad en los foros internacionales. Particularmente las redes son el espacio propicio para establecer contactos y posibles acuerdos de cooperación entre ciudades. Pero también resultan sumamente interesantes para asumir posiciones de liderazgo que puedan ser altamente beneficiosos en cuanto al nivel de promoción del territorio local.

El Balance presentado por la Alcaldía en el año 2007 hace un llamado a la necesidad de mantener continuidad en el trabajo y, precisamente recuerda la ausencia de un plan estratégico que priorice las redes en las cuales se debe participar. También recuerda, aunque es un aspecto ya superado en virtud de la creación del CICI , la necesidad de una mayor coordinación de las acciones de las distintas entidades encargadas del tema.

De la misma manera, es primordial continuar considerando la internacionalización lo advierte el Balance, la posible omisión de que se esta promoviendo un modelo de ciudad integrada a la región puede convertirse en una amenaza al proceso de integración de Bogotá.[50]

Para concluir, es propio afirmar que el trabajo realizado por el Distrito Capital puede convertirse en poco tiempo en una experiencia exitosa a seguir, no solo por los municipios colombianos, sino por otros gobiernos locales que deseen aterrizar y seguir con claridad un esquema de internacionalización afianzado al desarrollo territorial. Si bien no existen recetas para la integración, conocer y valorar las experiencias de aquellos que han construido procesos exitosos se convierte en un excelente mecanismo de retroalimentación.

## 7. Conclusiones: retos y expectativas futuras

El análisis precedente permite concluir varios aspectos sobre el avance del fenómeno de la cooperación descentralizada en Colombia, la visión que han desarrollado las entidades territoriales del orden departamental y la respuesta organizacional que poco a poco se ha constituido para responder a la gestión de la cooperación en el país.

De manera general, es necesario avanzar en la construcción de un sistema de información interactivo que promueva el aprendizaje de esta modalidad de cooperación. Uno de los principales obstáculos para conocer la tendencia de la cooperación descentralizada es obtener cifras agregadas y experiencias sistematizadas que registren el avance del fenómeno en Colombia. Hasta ahora, el papel de las entidades nacionales y las asociaciones de departamentos y municipios se han concentrado en impulsar y promover esta modalidad de cooperación, buscando clarificar conceptos y compartiendo algunas experiencias que han sido recogidas por distintas entidades territoriales.

Es natural que aún no exista un sistema de información que permita sistematizar las experiencias, empero debe avanzarse en la construcción de una herramienta pedagógica y funcional que permita conocer las características propias del fenómeno. El Observatorio de Política Exterior Colombiana ha realizado una encuesta para que sea diligenciada por cada Departamento y las ciudades capitales. Sin embargo, ha sido necesario apoyar el proceso de recolección de información a través de visitas y trabajo directo con los diferentes funcionarios encargados del tema de la cooperación en las gobernaciones y las principales alcaldías.

El rol asumido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional –Acción Social ha sido crucial para sensibilizar y promover la cooperación descentralizada. La realización de encuentros anuales permite profundizar el conocimiento y abrir espacios de concertación entre las entidades descentralizadas interesadas en el tema. En ese sentido, los encuentros han sido realizados con el apoyo de entidades estratégicas y vitales para el impulso del fenómeno como la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín y la Confederación Colombiana de ONG.

La mayoría de los Departamentos Colombianos considera a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los PDD. Sin embargo, el alcance de la visión se determina por la profundización en procesos de planeación. Mientras que algunos departamentos se encuentran en la fase de la planeación de sistemas, estrategias o agendas, otros consideran necesario dinamizar sus respectivos comités de cooperación Internacional o en crear unidades de gestión al respecto. Finalmente, un porcentaje importante no desarrolla actividades específicas en sus respectivos planes de desarrollo.

Por su parte, uno de los aspectos relevantes que se puede concluir a partir de las experiencias departamentales presentadas, es que la mayoría de las entidades territoriales que han desarrollado de manera explícita su visión acerca de la internacionalización, muestran una tendencia positiva por desarrollar estrategias de cooperación internacional descentralizada, buscar alianzas e intercambio de experiencias. Esto nos permite reafirmar que la visión de la cooperación y de la internacionalización se encuentra mutuamente relacionada en tanto que la primera sirve como un instrumento al proceso de inserción internacional y éste último responde a las expectativas del desarrollo local.

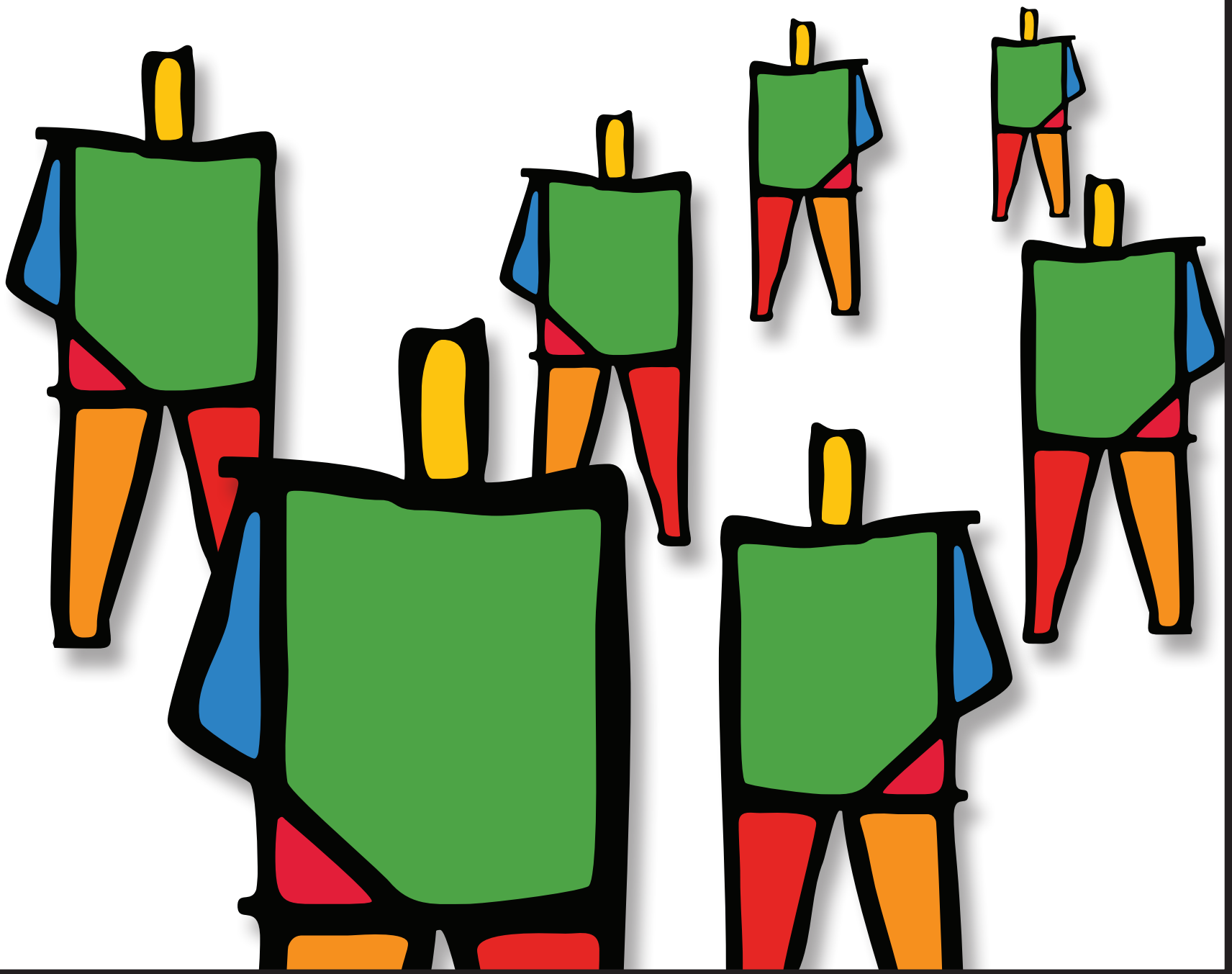
Los Departamentos continúan especializando sus estructuras organizacionales para responder a la dinámica de la cooperación. Si bien la mayoría ha establecido una unidad de gestión o funciones específicas en la secretaría de planeación, las diferentes modalidades organizativas revelan resultados positivos e interesantes. Se constata la creación de oficinas encar-

[50] *Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Secretaría de Planeación, "Balance de la Política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", Bogotá, enero de 2008. p. 137.*

gadas de los asuntos internacionales, como una visión más integral que recoge como parte de sus funciones la gestión de la cooperación internacional. Por su parte, la especificidad sobre la gestión de cooperación descentralizada aún es mínima, resaltándose con mayor frecuencia en los Planes Estratégicos pero no en las estructuras de gestión.

Podría afirmarse que los Departamentos colombianos se encuentran en una fase de planeación estratégica de la cooperación. Oportunidad única para incluir la gestión y promoción de proyectos a través de distintas modalidades, entre ellas, la cooperación descentralizada. La coyuntura actual exige la profundización de la discusión y el papel activo de las asociaciones y entidades interesadas en el tema, para profundizar el conocimientos que tienes los gobiernos locales al respecto.

La experiencia de Bogotá como Distrito Capital puede convertirse en poco tiempo en un ejemplo de "buenas prácticas" respecto a la gestión de la cooperación descentralizada en Colombia y para otros gobiernos locales interesados. El estudio atribuye este pronóstico en virtud del avance de la Ciudad en materia de planeación estratégica, su esfuerzo por establecer una estructura internacional acorde con las necesidades internacionales contemporáneas; por el desarrollo de procesos que orientan a las entidades del distrito para ofrecer cooperación y, por la visión regional que ha desarrollado en su proceso de internacionalización.

Finalmente, se espera que la modalidad de la cooperación descentralizada se profundice como práctica entre los gobiernos territoriales. Sin embargo, tal como se ha referido, es necesario que los planes estratégicos profundicen no sólo las líneas prioritarias sino en las zonas estratégicas tanto para demandar como para ofertar cooperación. Asimismo, es necesario continuar en el ejercicio de reflexión sobre la evolución del concepto de la cooperación internacional. Si bien las entidades territoriales se encuentran avanzando en ello, aún se encuentran visiones ancladas a la visión tradicional de la cooperación, de carácter asistencialista y que privilegia las relaciones verticales.

Diseño gráfico y fotografías | Juan Angel Urruzola | juanangel@urruzola.net