



## Análisis de la Cooperación Descentralizada Local

# Políticas e instrumentos de apoyo a la Cooperación Descentralizada por parte de los estados miembro de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo

Jean Bossuyt \*

*La cooperación descentralizada entre los gobiernos a escala subnacional es un fenómeno en expansión. Existe una serie de motivaciones que impulsan a los gobiernos locales a establecer relaciones bilaterales o a participar en redes. Las colaboraciones que se derivan toman distintas formas y reflejan diferentes niveles de ambición y de capacidades. El aprovechamiento de todo el potencial que ofrece la cooperación descentralizada dependerá principalmente de la participación de los municipios, que son los que tienen la mayor responsabilidad en mostrar que este enfoque tiene un valor añadido y puede generar resultados concretos. Sin embargo, la cooperación descentralizada no funciona en forma aislada. Existen otros factores que pueden influir (positiva y negativamente) en su forma y evolución. Esto ocurre especialmente en los gobiernos nacionales de la Unión Europea, muchos de los cuales han puesto en marcha recientemente programas de apoyo a la cooperación descentralizada. Este artículo pretende analizar mejor cómo los gobiernos nacionales de la UE influyen en las iniciativas de cooperación descentralizada que llevan a cabo sus gobiernos locales/regionales en Latinoamérica o qué relación establecen con ellas. El objetivo es aportar un poco de luz a las “relaciones multinivel” que se dan entre ambos grupos de actores, así como a los instrumentos y políticas utilizados y a los retos futuros que hay que afrontar para garantizar que los gobiernos nacionales apoyen y no dificulten las formas autónomas de cooperación descentralizada.<sup>1</sup>*

### PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada | Unión Europea | desarrollo local | América Latina | cooperación al desarrollo |

*\* Jean Bossuyt, 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. Sus principales áreas de interés son las dimensiones políticas de la cooperación entre la UE y la ACP, la gobernanza, la descentralización, la cooperación descentralizada y la participación de la sociedad civil. 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 (también en Latinoamérica). Su papel en el proceso de ejecución de estas actividades relacionadas con el programa incluye la investigación, la organización de seminarios sobre temas de cooperación entre la UE y la ACP, el apoyo a la implementación de programas, el asesoramiento político y la formación. 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.*

## 1. Introducción

A lo largo de la pasada década los gobiernos locales han emergido como “actores” del desarrollo. Gracias al impulso de los procesos de democratización y descentralización, se ha creado un nuevo espacio para que los gobiernos locales puedan participar en procesos de adopción de políticas, como instituciones con una identidad marcada, así como con unos papeles y responsabilidades específicos. Su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, ha obtenido un amplio reconocimiento.

Los gobiernos locales de todo el mundo están luchando por ocupar este nuevo espacio, por ampliar su legitimidad (como instituciones democráticas), y por demostrar su valor añadido (en comparación con los gobiernos centrales, las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado). Muchos de ellos también han intentado desarrollar sus propias políticas de cooperación internacional. Esto se ve reflejado, entre otras cosas, en la creciente popularidad que están teniendo las actividades de cooperación descentralizada. El fenómeno de la “cooperación descentralizada” (CD), entendida como cooperación entre niveles subnacionales de gobierno, está experimentando un rápido impulso. La información recogida

por Sarraute Sainz (2007) muestra que la CD entre municipios de la Unión Europea (UE) y Latinoamérica (LA) representa un rico tapiz de relaciones, entrelazadas alrededor de intercambios políticos, económicos, técnicos y culturales y que requieren unos niveles de financiación cada vez mayores.

La aparición de un nuevo grupo de actores gubernamentales (descentralizados) ha puesto en duda los métodos tradicionales de la cooperación internacional (normalmente reservados a los gobiernos centrales). En parte como resultado de un efectivo trabajo de apoyo realizado por estructuras representativas de los gobiernos locales, los partidos oficiales han empezado (tímidamente) a integrar a los gobiernos locales en sus políticas globales de cooperación. Poco a poco están empezando a aumentar las oportunidades para el diálogo con los gobiernos locales a varios niveles (nacional, regional e internacional). Los acuerdos de cooperación internacional han creado oportunidades para que los gobiernos locales puedan participar en procesos de diálogo y acceder a fondos para actividades en las que cuenten con una ventaja comparativa.<sup>2</sup> Este proceso de integración en la línea central de la cooperación sigue avanzando, pero su conclusión aún queda lejos.<sup>3</sup>

La aparición de los gobiernos locales en el ámbito de la cooperación internacional ha

<sup>1</sup> El autor quiere dar las gracias a Bart Palmares, Betty de Wachter, Astrid Frey, Daniel García y Santiago Sarraute por su contribución.

<sup>2</sup> Este es el caso, por ejemplo, de la versión revisada del Acuerdo de Cotonou entre la UE y los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), el marco de cooperación más avanzado hasta el momento en el ámbito de los gobiernos locales.

<sup>3</sup> Las actuales estrategias de cooperación ponen énfasis en la importancia vital del “ámbito local” en los procesos de desarrollo. A la práctica, sin embargo, aún queda mucho por hacer a la hora de reconocer la posición central de los gobiernos locales en los nuevos mecanismos de entrega de ayudas, como el apoyo presupuestario, o en el proceso de coordinación de ayudas que se ha puesto en marcha en el marco de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

<sup>4</sup> Además del apoyo a la CD (que debe ser implementado por los gobiernos locales), los gobiernos nacionales de la UE siguen invirtiendo cada vez más en varios programas de creación de capacidades relacionados con la descentralización y los gobiernos locales (que deben ser implementados por agencias de ayuda bilateral). Este tipo de programas de apoyo no se trata en este artículo.



llevado a algunos Estados miembros de la UE a comprometerse con estos nuevos actores,<sup>4</sup> a través, por ejemplo, de programas de apoyo diseñados específicamente para impulsar la cooperación descentralizada entre municipios autónomos.

Este artículo se centra en estas iniciativas políticas a favor de la CD, surgidas de los gobiernos nacionales. Tiene por objetivo examinar los distintos instrumentos y políticas a través de los que los gobiernos nacionales de la UE influyen en los programas de CD de sus gobiernos locales/regionales en Latinoamérica o establecen una relación con ellos. Este análisis puede aportar un poco de luz al tipo de “relaciones multinivel” que se dan entre ambos grupos de actores.

El artículo se estructura de la siguiente manera. El apartado que viene a continuación tratará de forma resumida sobre la “demanda” de CD, es decir, en qué medida los municipios de la UE y de Latinoamérica han articulado una clara visión de la CD hacia sus respectivos gobiernos nacionales. El tercer apartado ofrece un análisis comparativo de la “oferta”, es decir, las actuales estrategias de reacción por parte de un grupo seleccionado de gobiernos nacionales de la UE. Se centrará especialmente en los distintos instrumentos y políticas adoptados por los Estados miembros de la UE y de la CE para impulsar acciones directas de CD entre municipios europeos y latinoamericanos. El apartado número cuatro refleja la adecuación de estas estrategias de apoyo desde el punto de vista de su contribución a explotar todo el potencial de la CD e identificar algunos de los retos clave para consolidar las relaciones multinivel entre los actores de los gobiernos centrales y locales en relación con la CD.

## 2. La demanda en cuanto a la cooperación descentralizada

Antes de analizar las estrategias de reacción por parte de los Estados miembros de la UE (por ejemplo: “¿qué tipo de apoyo están dispuestas a proporcionar las agencias donantes para impulsar la CD?”), resultará útil examinar brevemente el concepto de CD que manifiestan los gobiernos locales de la UE y de LA cuando participan con agencias de ayuda internacional (por ejemplo: “¿qué tipo de programas de CD han intentado promover los gobiernos locales?”).

Esto es importante puesto que la calidad de la demanda por parte de los gobiernos locales en relación con la CD puede afectar a las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE.<sup>5</sup> Ante una concepción sólida de la CD se podría esperar una mayor indulgencia por parte de las agencias de ayuda oficiales a la hora de respetar la naturaleza específica y el *modus operandi* de los programas municipales de cooperación internacional.

El interés en la demanda nos lleva a considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Hasta qué punto los gobiernos locales de la UE y LA han articulado una visión clara y coherente sobre la CD como herramienta innovadora para la cooperación internacional?

- ¿Hasta qué punto han sido capaces de demostrar los gobiernos locales que la CD genera un “valor añadido real” (en comparación con la ayuda canalizada a través de los gobiernos centrales o de las organizaciones de la sociedad civil)?

<sup>5</sup> Pasó algo similar con la comunidad de ONG europeas cuando intentaron crear un espacio para las acciones de la sociedad civil en política europea de desarrollo durante el final de la década de 1970. A lo largo de todo el proceso, las ONG defendieron con fiereza, con distintos grados de éxito, el principio de autonomía (respecto al gobierno central) y el derecho que se deriva de él a recibir apoyo por sus “propias iniciativas”.

- ¿Hasta qué punto los gobiernos locales han reclamado con éxito “modalidades de apoyo adecuadas” que respondan a las necesidades específicas de los procesos de cooperación descentralizada?

No son preguntas de fácil respuesta, en parte porque la CD es todavía un fenómeno relativamente nuevo y en constante evolución, cuya dinámica y múltiples manifestaciones y modalidades aún no han sido convenientemente documentadas, y mucho menos analizadas en profundidad. Por lo tanto, hay que ir con cautela a la hora de valorar un “blanco móvil” como la CD entre municipios europeos y latinoamericanos.

Limitaciones al margen, se pueden realizar algunas observaciones generales sobre la “demanda” de CD, que nos pueden ayudar a comprender mejor el contexto amplio en el que se moldean y evolucionan con el tiempo las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE en relación con la CD.

### 2.1. Articulando una visión clara sobre la CD como herramienta innovadora

La cooperación entre los gobiernos subnacionales se ha visto impulsada durante los últimos años. Esto se puede ver también en el contexto de las relaciones entre la UE y AL. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada (OCD 2006) ha identificado 980 relaciones bilaterales entre gobiernos subnacionales de la UE y AL en las que han participado un total de 1.136 instituciones públicas.

Existe una gran variedad de motivaciones que impulsan a los gobiernos locales a participar en este tipo de colaboraciones. La voluntad de cooperación puede tener su origen en la aparición de lazos históricos y humanos (por ejemplo, relacio-

nados con los movimientos migratorios de la UE a AL). Muy a menudo las colaboraciones municipales están dirigidas por objetivos de desarrollo que muestran lazos de solidaridad en la lucha contra la pobreza. O también pueden reflejar la agenda de la internacionalización de regiones y ciudades (una forma de CD limitada muchas veces a las grandes ciudades). Además, los gobiernos locales participan cada vez más en redes de CD que agrupan a muchos actores con el fin de compartir conocimientos y buenas prácticas sobre cómo gestionar territorios y promover la cohesión social.

Sobre el terreno, la CD adopta múltiples formas que reflejan distintos niveles de ambición, madurez y capacidad entre los municipios participantes. Bajo el concepto de “cooperación descentralizada” se puede encontrar una enorme variedad de prácticas, incluyendo programas de CD centrados en proporcionar fondos para proyectos impulsados por la sociedad civil,<sup>6</sup> así como ejemplos de CD “directa”, en que los gobiernos locales desarrollan una política integral para la actuación exterior en el marco de sus propias competencias.

Este último concepto de CD “directa” entre niveles subnacionales de gobierno, actuando como agentes autónomos, es especialmente relevante para nuestro análisis. La principal característica de este tipo de cooperación es que las autoridades locales desempeñan el papel principal en la programación e implementación de actividades, sin tener de someterse a las agendas ni a las directrices de los gobiernos centrales o de las agencias donantes.

El concepto de CD utilizado en este nuevo tipo de programas va más allá del concepto tradicional de acuerdos de hermanamiento que ha caracterizado durante tanto tiempo a la cooperación entre municipios, centrados en la ayuda a proyectos, la financiación y los inter-

<sup>6</sup> Según Malé (2006), se estima que el 78% de la cooperación promovida por las regiones autónomas de España consiste en subvenciones otorgadas a las ONG para que lleven a cabo proyectos de desarrollo local.

## Cuadro 1 | Los componentes básicos de la cooperación descentralizada directa

- *Los gobiernos locales como protagonistas.* La CD trata fundamentalmente de la cooperación entre autoridades públicas descentralizadas, representantes de las instituciones elegidas, integradas en la localidad y responsables de una serie de competencias públicas en un territorio concreto.
- *Agendas locales compartidas.* La CD parte de la premisa de que en un mundo cada vez más globalizado, los gobiernos locales de la UE y de AL comparten retos similares en el ámbito del desarrollo económico de sus territorios. Esta “comunidad de intereses” permite desarrollar colaboraciones recíprocas y mutuamente beneficiosas por un período más largo, basadas en el intercambio de competencias y de know-how. Este es el auténtico valor añadido de la CD directa (en comparación con la simple transferencia de recursos).
- *Papel catalizador.* La CD va más allá de la implementación de un conjunto de proyectos de desarrollo. Su valor y especificidad se encuentran en su capacidad de actuar como catalizadora de los procesos de desarrollo local, dirigidos por los gobiernos locales, que actúan como “motor” y reúnen a los varios actores del sector público y privado de un territorio concreto.
- *Agenda institucional.* El principal objetivo de la CD es fortalecer la gobernanza democrática y la capacidad institucional de los gobiernos locales. Esto implica mejorar la capacidad del gobierno local para ofrecer servicios municipales, fomentar la cohesión social en el territorio, ampliar la base de recursos, y promover la ciudadanía activa.\*
- *Creación de alianzas.* Los gobiernos locales de la UE y de LA afrontan en común el reto de asegurarse que se escuche su voz en todos los ámbitos: nacional, regional e internacional. Así, se pone el acento en la creación de redes entre municipios a fin de garantizar que los intereses locales se puedan defender adecuadamente en el marco más amplio de los procesos de regionalización y globalización.

cambios correspondientes. La CD directa pone hincapié en la necesidad de crear colaboraciones más igualitarias y a largo plazo entre los municipios, con el fin de abordar agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos. Las principales características de este enfoque de CD están resumidas en el Cuadro 1.

Presentada de este modo, la CD constituye un atractivo instrumento con un importante potencial de desarrollo. Se centra en permitir y otorgar poderes a los gobiernos locales para que asuman sus principales responsabilidades en gestionar el territorio y garantizar la cohesión social. Asimismo, defiende que la colaboración entre municipios puede ser una forma poderosa y efectiva de crear capacidad institucional.

Esta visión más amplia de la CD también debería atraer a las agencias multilaterales y bilaterales que estén dispuestas a invertir importantes

recursos en descentralización, gobernanza local y desarrollo local. El éxito de estos programas dependerá, en mayor grado, de la existencia de gobiernos locales democráticos, fuertes, eficaces y participativos en el terreno. Y aquí es donde entra la CD. Con el apoyo adecuado, la CD puede ser una herramienta eficaz de cooperación que permita a los gobiernos locales convertirse en el motor de los procesos de desarrollo local.

### 2.2. La gran brecha entre práctica y discurso político

La expresión de una visión clara es una condición necesaria aunque no suficiente para impulsar la CD. Los gobiernos locales también necesitan mostrar que este enfoque puede aportar resultados concretos con un claro valor añadido en comparación con otros actores y otros canales de entrega de ayuda.

\* | La participación directa de los municipios europeos en los proyectos y las colaboraciones puede ser un factor de movilización en casa (de personas, conocimientos y fondos), a la vez que amplía la base de apoyo político para la cooperación internacional y promueven la ciudadanía activa.

Sin embargo, la demostración del valor añadido de los enfoques de la CD ha resultado ser una tarea bastante complicada. La transición de las propuestas de hermanamiento *ad hoc* a las asociaciones recíprocas de CD supone un inteligente avance. Implica una profunda transformación de la naturaleza de la CD, una nueva cultura de la gestión y unas innovadoras modalidades de implementación. No sorprende, pues, que a los gobiernos locales en ambas regiones aún les quede un largo camino por recorrer antes de que esta nueva visión de CD se ponga efectivamente en práctica.

Según Husson (2007), sólo un número limitado de relaciones de CD se basa actualmente en un enfoque más igualitario y pretende abarcar la extensa agenda política e institucional de construir gobiernos locales receptivos y eficaces. La mayoría de asociaciones de CD aún se centran en promover contactos humanos (*ad hoc*), facilitar los intercambios interculturales o apoyar proyectos de desarrollo local (según la relación tradicional de donante-receptor).<sup>7</sup>

Esta brecha entre práctica y discurso no debe sorprendernos. En primer lugar porque los viejos hábitos son difíciles de romper. La herencia de acuerdos tradicionales de hermanamiento no desaparecerá de la noche a la mañana. En ambas partes el “síndrome de la ayuda” sigue dominando las políticas, las prácticas y las actitudes. Para los gobiernos de AL,

la CD se percibe a menudo como una “ventana financiera”.<sup>8</sup> Los municipios necesitan tiempo, experimentación y aprendizaje continuo para adoptar gradualmente formas más estructuradas de CD, centradas en el desarrollo institucional (más que simplemente financiar un conjunto de proyectos) y en un intercambio recíproco genuino (que beneficie a ambas partes).

En segundo lugar, aún hay pocas pruebas del impacto logrado con iniciativas más estructuradas de CD directa. El Observatorio de la Cooperación Descentralizada ha realizado aportaciones conceptuales valiosas relativas al impacto potencial de los programas de CD. Malé (2006) argumenta que los programas de CD (directa) pueden tener un impacto beneficioso en: a) la calidad de las políticas locales, b) las agendas de las autoridades nacionales y regionales (por ejemplo las políticas nacionales de descentralización), c) los cambios globales (por ejemplo en relación con el papel de los municipios en la gobernanza global o la participación activa de los ciudadanos).

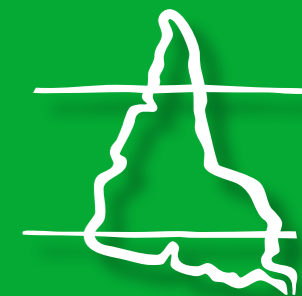
Aun así, el reto en los próximos años será aportar pruebas concluyentes sobre “lo que funciona y lo que no” en CD en relación con las características esenciales que constituyen su valor añadido.<sup>9</sup> Demostrar el impacto en áreas de ventaja comparativa resulta crucial para promover la CD como “herramienta indispensable” que se debe integrar en los procesos dominantes de cooperación entre la UE y AL.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> | Este es un camino peligroso, puesto que la experiencia sugiere que este tipo de cooperación basada en proyectos generalmente produce un valor añadido limitado y suele ser menos eficaz que proyectos similares llevados a cabo por organizaciones profesionales de ayuda al desarrollo, como las OSC (organizaciones de la sociedad civil). Asimismo, somete a gobiernos locales del sur a relaciones de ayuda dependientes.

<sup>8</sup> | Esta visión limitada de la CD queda bien recogida en la percepción que vincula la actuación de los alcaldes con el número de acuerdos municipales de cooperación internacional que se han podido cerrar.

<sup>9</sup> | En términos de impulsar: a) procesos de cambio institucional en el seno de los gobiernos locales, b) intercambios recíprocos en las principales competencias municipales, c) la implicación de una gran variedad de actores y personas interesadas de ambas partes, d) colaboraciones a largo plazo (más allá de los proyectos en sí).

<sup>10</sup> | Véase la Declaración de Guatemala, aprobada en la II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, punto 16.



### 2.3. Reclamar espacio para los procesos de CD directa

El sistema de cooperación internacional es una especie de tienda cerrada, con sus propios métodos de trabajo, normas y procedimientos. Se trata de un campo ocupado por multitud de jugadores y organizaciones especializadas que compiten a menudo por conseguir su papel y tener acceso a financiación. Al principio los “recién llegados”, como por ejemplo las autoridades públicas descentralizadas (muy poco orientadas y con poca experiencia en temas de desarrollo), no veían nada claro el hecho de lanzarse al ruedo y hallar un “nicho” que les garantizara una participación significativa. En todo caso los gobiernos locales eran vistos como “intrusos” con un estatus incierto (en un punto intermedio entre los gobiernos centrales y las organizaciones de la sociedad civil) y con un valor añadido poco claro.

A fin de esclarecer su papel y su lugar, en este sistema de cooperación que agrupa a muchos actores, los gobiernos locales de la UE intentaron participar en procesos de diálogo con sus gobiernos nacionales. Encabezados normalmente por asociaciones nacionales, el objetivo del diálogo era acordar formas y medios para lograr una integración fluida y efectiva de los gobiernos locales en el sistema de cooperación existente. En el proceso se formuló una clara demanda para poner en marcha un mecanismo de financiación de apoyo a las actividades de CD (directa) entre municipios.

Las experiencias impulsadas por los gobiernos locales para organizar este diálogo varían a lo largo y ancho de la UE. En la mayoría de los casos, sin embargo, se trata de un trayecto lleno de obstáculos. En varios países de la UE parte del problema es la falta de tradición a la hora de trabajar conjuntamente. Muchas agencias donantes de la UE están muy poco

familiarizadas con el ámbito concreto de los gobiernos locales, mientras éstos se esfuerzan por conocer los entresijos, los requisitos técnicos y las exigencias de rendición de cuentas propios del sistema de cooperación.

En definitiva, el debate en varios países de la UE tiende a girar sobre el nivel de autonomía que se debe conceder a las autoridades locales cuando se dedican a la cooperación internacional desde el ámbito municipal. Desde el punto de vista de las asociaciones de gobierno local de la UE, una de las principales preocupaciones ha sido reclamar espacio para el desarrollo y la consolidación de procesos genuinos de CD directa, es decir, permitiendo a los municipios construir, con el tiempo, asociaciones con un claro valor añadido.

Este breve análisis de la “demanda” de CD directa refleja que los gobiernos locales cumplen cada vez más con sus obligaciones: a) articulando una clara visión de la CD directa como una propuesta concreta de cooperación con un claro valor añadido, b) reconociendo los retos que los mismos gobiernos locales necesitan afrontar para aprovechar todo el potencial de la CD, c) realizando propuestas concretas para organizar las relaciones multinivel con los gobiernos nacionales de la UE.

### 3. Las políticas y los instrumentos de los gobiernos nacionales de la UE

Este apartado recoge las estrategias de reacción globales de los gobiernos nacionales de la UE y de la CE relativas a los procesos de CD en que participan los municipios europeos (especialmente con sus contrapartes latinoamericanas). En él se tratan cuestiones como por ejemplo: ¿cómo han reaccionado los gobiernos nacionales a la aparición de autoridades públicas descentralizadas como “nuevos actores” en los procesos de

cooperación? ¿Hasta qué punto reconocen el valor específico de la cooperación “directa” entre municipios? ¿Qué esfuerzos se han llevado a cabo para apoyar, complementar e impulsar las iniciativas de CD entre gobiernos locales en la UE y AL? ¿Qué políticas e instrumentos se han adoptado a tal efecto? ¿En qué medida han intentado movilizar las capacidades de los gobiernos locales para lograr sus propios objetivos oficiales de desarrollo?

### 3.1. Una serie de estrategias de reacción diversas y en constante evolución

La acción autónoma de los gobiernos locales como nuevos protagonistas de la cooperación internacional ha ido adquiriendo cada vez más visibilidad y legitimidad. En consecuencia, la mayoría de gobiernos nacionales de la UE reconocieron, si bien a distintos ritmos y con diferentes niveles de intensidad, el derecho de los gobiernos locales a desarrollar una actuación exterior.

Varios países europeos han intentado orientar, alentar y/o coordinar las políticas relativas a las actividades de CD de sus autoridades subnacionales. Estados miembros de la UE como Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España, Suecia y el Reino Unido han establecido mecanismos de financiación para apoyar la CD. Asimismo, agencias multilaterales han concedido incentivos para impulsar la CD directa. Son claros ejemplos de ello programas “horizontales” como la iniciativa URB-AL, financiada por la UE, o la Alianza de Ciudades, impulsada por el Banco Mundial. Ambos proyectos se centran en promocionar de forma eficaz el intercambio y la creación de redes entre municipios.

En esta fase los programas creados por

los estados miembros de la UE para promover la CD directa movilizan cantidades de dinero relativamente modestas.<sup>11</sup> Aún así tienen una gran importancia estratégica por tres grandes motivos. En primer lugar, estos programas de apoyo facilitan el establecimiento de una “conexión” formal entre las iniciativas autónomas de CD de los gobiernos locales y el sistema oficial de cooperación. En segundo lugar, constituyen el punto de partida para organizar las relaciones multinivel entre los gobiernos nacionales y las autoridades subnacionales implicados en la cooperación descentralizada. La naturaleza de esta relación, la distribución de papeles entre ambos grupos de actores y los tipos de colaboración aún están sujetos a debate. Estos programas de apoyo ofrecen un “laboratorio” para poner a prueba modalidades innovadoras de CD directa que facilitan el desarrollo de todo el potencial del instrumento. Y, en tercer lugar, los programas nacionales de apoyo a la CD pueden desencadenar la participación gradual mayoritaria del gobierno local en los procesos globales de cooperación impulsados por los gobiernos nacionales (por ejemplo en la formulación de estrategias de desarrollo, en los ámbitos sociales, en programas de gobernanza, en programas de apoyo presupuestario). En la actualidad esta articulación es todavía muy débil, incluso en el ámbito de la CE.

La diversidad ilustra la situación en varios países de la UE en términos de CD. Si nos fijamos tanto en la madurez de los gobiernos locales en temas de CD como en la intensidad de las estrategias de reacción por parte de los gobiernos nacionales, podemos distinguir cuatro grandes tipos de situaciones:

- Países que combinan una larga tradición en CD directa (que emana de las autorida-

<sup>11</sup> Evidentemente en comparación con los recursos movilizados por los propios gobiernos locales/regionales en algunos estados miembros de la UE (por ejemplo España e Italia).

des locales) con estrategias de reacción relativamente sólidas por parte de gobiernos nacionales (por ejemplo Francia).

- Países (de naturaleza federal) con regiones que han desarrollado una serie dinámica de actividades de CD que destinan recursos significativos (por ejemplo Italia o España), pero con un alcance limitado en cuanto a programas nacionales de apoyo a la CD.

- Países donde es relativamente novedosa la puesta en marcha de actividades de CD en el Sur tanto para los gobiernos locales como para las agencias oficiales (por ejemplo los Países Bajos, Bélgica, Finlandia, Alemania o Suecia).

- Países con políticas restrictivas hacia los gobiernos locales que desean participar en cooperación internacional (por ejemplo Luxemburgo).

De todos modos no se trata de un proceso estático: las estrategias de reacción de los gobiernos nacionales de la UE hacia la CD evolucionan con el tiempo y desembocan en proyectos más sólidos, exhaustivos y multidimensionales.

Por lo tanto se puede observar un patrón básico en la evolución de los programas de CD. La “primera generación” de programas nacionales de apoyo a la CD, que vieron la luz en la década de 1990, solían tener unos objetivos limitados, un punto de atención bastante restringido, preferencia por propuestas de proyectos, y un sistema de seguimiento y de rendición de cuentas bastante rígido (heredado del sistema de ayudas tradicional). Esto reflejaba la necesidad de la experimentación y el aprendizaje en esta fase inicial, así como cierto recelo por parte de la burocracia estatal hacia las capacidades de implementación de los gobiernos locales.

La “segunda generación” de programas de apoyo nacionales suele tener unos objetivos

de desarrollo institucionales más ambiciosos, un mayor alcance de las actividades (por ejemplo incorporando la posibilidad de la creación de redes), preferencia por “propuestas de proyectos”, un mayor grado de flexibilidad en las modalidades de implementación, así como una creciente institucionalización del diálogo entre las partes implicadas.

Las propuestas de CD por parte de los gobiernos nacionales cambian constantemente. Ello, a su vez, pone el acento en explorar con mayor detalle las políticas y los instrumentos con que los gobiernos nacionales intentan influir en las iniciativas de CD tomadas por sus autoridades subnacionales o establecer una relación con ellas.

### 3.2. Los principales rasgos de las políticas de los programas nacionales de apoyo a la CD

La principal tarea es observar más de cerca los distintos marcos políticos desarrollados por los gobiernos nacionales en apoyo a la CD. Un posible planteamiento para valorar la idoneidad de estas políticas nacionales es utilizar un marco analítico, basado en un número limitado de criterios generales (que abarcan dimensiones clave de CD) con una serie de indicadores para cada criterio.

A continuación se proponen siete criterios para examinar más de cerca las políticas y los programas de CD nacionales:

**Criterio 1: existencia de un marco legal e institucional bien definido.**

Este es un primer parámetro para valorar la solidez de las políticas nacionales de apoyo a la CD. Indica el grado de reconocimiento del principio de autonomía local en referencia al desarrollo de una acción exterior. También puede contribuir a comprender por qué los gobiernos nacionales están interesados en dar su

apoyo la CD. En este contexto, hay que destacar cuatro indicadores:

- El derecho de los gobiernos locales a participar de forma autónoma en actividades de cooperación internacional es reconocido legalmente.

- El papel específico y el valor añadido de los gobiernos locales ha sido definido e integrado en la legislación nacional que regula las políticas de cooperación internacional del país.

- Las razones del apoyo gubernamental a la CD han sido expresadas claramente (por ejemplo la motivación, ¿está vinculada principalmente a objetivos de desarrollo?, ¿está incluida en consideraciones más amplias de política exterior?, ¿está vinculada a intereses comerciales?)

- Existe un diálogo estructurado entre las agencias del gobierno central y los gobiernos locales sobre el papel y el lugar que ocupa la CD en las políticas globales de actuación exterior y de cooperación del país.

**Criterio 2: ¿Qué objetivos se persiguen con las actividades de CD?**

La cuestión aquí es comprender qué pretenden lograr los programas nacionales de apoyo a la CD. ¿Tiene el programa un punto de interés muy limitado (por ejemplo si se limita a financiar proyectos de ayuda como forma de expresión de la solidaridad norte-sur)? O, por el contrario, ¿se trata de activar todo el potencial de la propuesta de CD como herramienta concreta, impulsada por los gobiernos locales y proporcionando un claro valor añadido comparado con otros instrumentos de cooperación?

Hay posibles indicadores que muestran la relativa importancia de los siguientes objetivos (una mezcla de ellos) en las iniciativas de CD:

- La contribución a los objetivos clave de desarrollo (como la lucha directa contra la pobreza).

- El desarrollo institucional y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales del sur.

- La promoción de la gobernanza local (con especial énfasis en garantizar la participación efectiva de la sociedad civil).

- El desarrollo institucional y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales del norte (UE) para ayudarlos a definir políticas progresivas de cooperación internacional y promover una ciudadanía activa global.

**Criterio 3: ¿Cuál es el modelo de cooperación subyacente?**

Este criterio está íntimamente relacionado con el parámetro anterior de los objetivos de la CD. Tiene por objetivo observar la filosofía de cooperación fundamental que respalda la acción de los gobiernos nacionales en apoyo a la CD.

Existen cuatro indicadores que pueden ayudar a entender (y distinguir) los modelos subyacentes utilizados por los gobiernos nacionales:

- Hasta qué punto el programa ve a los gobiernos locales como actores autónomos.

- Hasta qué punto el programa sigue una “lógica de ayuda” basada en relaciones donante-receptor o, por el contrario, persigue impulsar relaciones recíprocas entre instituciones paralelas con retos similares.

- Hasta qué punto el programa adopta un enfoque “de arriba a abajo” (con los gobiernos nacionales mayoritariamente al mando) o un enfoque “de abajo a arriba” (apoyando diná-



micas espontáneas que emanan de los mismos gobiernos locales).

- Hasta qué punto el programa permite que se “construyan” asociaciones de CD a lo largo del tiempo (basadas en un diagnóstico adecuado de ventajas y desventajas, riesgos y oportunidades, procesos de diálogo con gran diversidad de intereses, la definición conjunta de agendas comunes y planes de acción realistas, etc.).

#### ***Criterio 4: ¿Qué modalidades de CD tienen prioridad?***

La cuestión que trata este cuarto criterio es en qué medida los programas nacionales de financiación respetan la especificidad de la CD directa. En la práctica significa dos cosas. La primera supone concentrar el apoyo a aquellas áreas en las que el instrumento de CD tenga un valor añadido único. En segundo lugar requiere que este apoyo se preste a través de modalidades adecuadas que sean coherentes con los procesos de CD que se pretende estimular.

La experiencia sugiere que la CD tiene claras limitaciones cuando se trata de afrontar problemas de desarrollo más importantes de tipo estructural que precisan de una acción a escala nacional o la movilización de grandes recursos (por ejemplo la lucha por la reducción de la pobreza). La ventaja comparativa de la CD se encuentra más bien en la consolidación de la gobernanza democrática a escala local y en el consiguiente otorgamiento de poderes a los gobiernos locales, como instituciones políticas soberanas con responsabilidades consagradas por ley. Así pues, más que centrar el apoyo a la CD en objetivos tan amplios como la reducción de la pobreza, habría que destacar la conveniencia de orientar el apoyo a la CD al fortalecimiento de la capacidad municipal y al impulso de la gobernanza local.

Esto, por su parte, tiene importantes implicaciones para las modalidades de CD que

deben priorizar los programas nacionales. No hay ninguna necesidad de copiar simplemente los modelos tradicionales de ayuda utilizados en los procesos de cooperación oficiales (como, por ejemplo, el instrumento de la convocatoria de propuestas). La tarea es más bien crear un espacio para modelos innovadores que faciliten una integración plena y flexible de las actividades de CD en el funcionamiento orgánico de los gobiernos locales. Estos modelos pueden incluir acuerdos de colaboración, acuerdos de hermanamiento a largo plazo, la creación de redes (en las que entran en juego varios actores), un acuerdo de cooperación centrado en los intercambios que no conlleve ningún proyecto formal, etc.

Siguiendo esta lógica, cabe destacar los siguientes indicadores:

- El grado de alineación de los modelos de CD con los procesos políticos, institucionales y presupuestarios de los gobiernos locales.

- La adecuación de los procedimientos de CD que acompañan a las subvenciones (por ejemplo: ¿hasta qué punto las condiciones para obtener financiación, así como los requisitos de seguimiento, evaluación, información y rendición de cuentas se adaptan a las necesidades y capacidades de los gobiernos locales?).

- El espacio disponible para desarrollar/poner a prueba modelos innovadores de CD.

#### ***Criterio 5: grado de protección de la autonomía local***

La cooperación descentralizada directa gira en torno al principio de la salvaguarda (y la consolidación) del principio de autonomía local. La adecuación de los programas de apoyo nacionales con este principio fundamental se puede comprobar mediante una serie de indicadores, como por ejemplo:

- Hasta qué punto la elección de socios se puede realizar de forma autónoma.

- Hasta qué punto se imponen limitaciones geográficas.

- Hasta qué punto se imponen limitaciones temáticas.

- Hasta qué punto se imponen condiciones y limitaciones en la utilización de recursos.<sup>12</sup>

#### ***Criterio 6: incentivos para participar en procesos genuinos de CD***

Este criterio plantea la cuestión del papel que deben ejercer los gobiernos nacionales en la promoción de la CD directa. Existen varias posibilidades. Los gobiernos nacionales pueden limitar su implicación en la creación de un mecanismo de financiación y en garantizar su administración efectiva según las normas, los métodos y los procedimientos del sistema de ayudas. O también pueden adoptar un enfoque más proactivo y crear incentivos para que los gobiernos locales participen en procesos genuinos de CD.

Entre los posibles indicadores de propuestas proactivas de apoyo a la CD están los siguientes:

- En qué medida el programa nacional proporciona orientación e incentivos estratégicos para un enfoque integrado (“holístico”) de CD.

- En qué medida se realizan esfuerzos para crear sinergias y/o coordinar iniciativas en CD.

- En qué medida se crea un espacio para el desarrollo, por parte de los propios gobier-

nos locales, de instrumentos y herramientas de gestión adecuados.

- En qué medida se ponen en marcha sistemas efectivos de control de calidad y de aprendizaje conjunto.

- En qué medida las asociaciones nacionales reciben apoyo para facilitar la implicación (y la creación de capacidades) de los municipios participantes.

#### ***Criterio 7: oportunidades para crear vínculos con los procesos globales de cooperación***

Si bien es importante reconocer la especificidad de la CD directa, también resulta esencial asegurarse de que este instrumento no opera de forma totalmente aislada de los procesos de cooperación mayoritarios. Afortunadamente, las políticas nacionales de apoyo a la CD facilitan la creación de vínculos/ coordinación con otros instrumentos y permiten un enriquecimiento mutuo en experiencias y prácticas.

Así pues, se podrían tener en cuenta los siguientes indicadores:

- Hasta qué punto el programa nacional proporciona incentivos a los gobiernos locales para unir fuerzas con otros municipios y actores públicos/privados.

- Hasta qué punto la experiencia de los gobiernos locales, adquirida a través de la CD, se moviliza/utiliza en otros procesos significativos (por ejemplo, en programas de apoyo bilaterales o multilaterales a procesos descentralizados nacionales).

<sup>12</sup> Para ilustrarlo, podemos remitirnos a uno de los puntos de discusión del programa de cooperación municipal de Bélgica, que plantea lo siguiente: ¿deberían destinarse todos los recursos a fortalecer el gobierno local o bien debería permitirse a los socios destinar parte de la subvención a garantizar la participación de la sociedad civil en la asociación municipal de cara a promover la gobernanza local?

- Hasta qué punto se crea espacio para que los gobiernos locales participen más plenamente en la formulación e implementación de estrategias de desarrollo nacionales y sectoriales.

La extensión del artículo no permite aplicar este marco analítico a todos los estados miembros de la UE. Por lo tanto, se llevará a cabo una selección basada en dos elementos clave: a) la existencia de un marco político interesante en relación con la CD y b) la posibilidad de financiar colaboraciones de CD en Latinoamérica.<sup>13</sup> Sobre esta base se propone examinar más de cerca los marcos políticos de Bélgica, Francia, Italia, los Países Bajos, España y Suecia. Este análisis se complementará con el apoyo a la CD proporcionado por la CE como agencia supranacional a través del programa URB-AL.

El análisis comparativo se centrará en los rasgos más destacados de los distintos programas y políticas desarrollados por estos gobiernos nacionales en respuesta al abanico de iniciativas en CD promovidas por sus respectivas autoridades subnacionales.

## Bélgica

Los municipios de Bélgica tienen derecho legalmente a participar en la acción exterior. Sin embargo, el interés del gobierno federal para apoyar la CD es bastante reciente y se basa principalmente en objetivos de desarrollo (con una definición bastante restringida). En gran parte como resultado de las presiones de los gobiernos locales y sus asociaciones, en el año 2000 se inició un primer programa municipal de apoyo a la cooperación internacional. Se trataba de un programa de CD típicamente de “primera generación” que reflejaba la falta de familiaridad de todos los actores con este tipo de instrumentos.

<sup>13</sup> | El gobierno finlandés ha estado desarrollando un marco político de apoyo a la CD. Sin embargo, impone una concentración geográfica de asociaciones municipales en África.

Concebido como un programa anual con presupuesto limitado, se centraba principalmente en apoyar a los municipios del sur mediante formación y pequeños proyectos de inversión. El modelo de cooperación subyacente quedaba fuertemente inserido en la lógica de la ayuda, dirigida a la reducción de la pobreza y basada en una relación de donante-receptor. La gestión quedaba descentralizada y pasaba a manos de las asociaciones, aunque éstas tenían que operar dentro de un marco de metodologías y procedimientos tradicionales de ayuda, lo que generaba una falta de flexibilidad, mucha burocracia y enormes esfuerzos para los municipios participantes. Las primeras valoraciones demostraban claramente el limitado valor añadido de este tipo de intervenciones *ad hoc* relacionadas con los proyectos.

Tímidamente se inició un diálogo con las distintas asociaciones para explorar vías más prometedoras de apoyo a iniciativas de CD. Esto condujo finalmente al desarrollo de una nueva medida plurianual para la cooperación internacional por parte de los municipios (2008-2012), que incluye programas de CD en varios países latinoamericanos (por ejemplo, Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, Haití o Surinam). En cierta manera, el nuevo programa representa un salto cualitativo que se centra en un enfoque más orientado a los resultados. El programa crea más espacio a) para centrarse en primer lugar en la gobernanza y en los objetivos de desarrollo institucionales que sustentan la CD directa, b) para adoptar un enfoque “de abajo a arriba” a partir de las necesidades de los gobiernos locales a la vez que se promueve la construcción de colaboraciones recíprocas en CD a lo largo del tiempo, c) para crear sinergias entre iniciativas de CD y promover la co-

ordinación especialmente en países socios, y d) para apoyar a las asociaciones nacionales en la gestión del plan de un modo cualitativo.

De todos modos aún queda mucho por hacer en otras áreas del modelo analítico que se propone. Existe una necesidad evidente de institucionalizar un diálogo político más sólido que permita el aprendizaje conjunto y el desarrollo de políticas. Hay una tendencia a limitar la CD a la creación de capacidades en los gobiernos locales y a excluir inversiones en la sociedad civil local de cara a mejorar la “gobernanza local”. En el programa federal,<sup>14</sup> no hay espacio para el desarrollo institucional en materia de cooperación internacional en los municipios belgas. El alcance de las propuestas de procesos integrados de CD sigue siendo bastante limitado. La presión para seguir estrictamente herramientas de ayuda tan rígidas (por ejemplo marcos lógicos basados en gran parte en los resultados) y modelos de información reduce el alcance de una programación flexible y de un resultado orientado al proceso. Existen importantes limitaciones de la autonomía local, surgidas de instrucciones relacionadas con la concentración geográfica y temática, así como restricciones en el uso de subvenciones. Las oportunidades de vincular la CD con otros procesos de cooperación son limitadas y/o aún no han sido exploradas de forma óptima.

La principal esperanza de las asociaciones participantes es utilizar este nuevo programa para ir ampliando el alcance de procesos de CD genuinos y recíprocos y desarrollar una colaboración mucho más sólida con el gobierno nacional, para estudiar la manera de explotar a fondo el potencial de la CD directa en el proceso global de cooperación.

<sup>14</sup> | Existe también un programa flamenco de apoyo a la CD que incluye un escaparate para fomentar la creación de capacidades en los municipios flamencos para desarrollar una política de cooperación municipal sólida respaldada por la ciudadanía.

## Francia

Desde los varios países de la UE que se tratan en este artículo, sin lugar a dudas es Francia el que posee la tradición y experiencia más largas en CD. Desde la década de 1970 las autoridades locales y regionales francesas han desarrollado actividades de CD con sus contrapartes del sur, basándose en la idea de la cooperación directa entre municipios y territorios. Esta larga trayectoria de participación en CD resulta interesante, puesto que facilita el seguimiento de la evolución de este instrumento a lo largo del tiempo y permite establecer comparaciones con las trayectorias seguidas por los Estados miembros de la UE con una implicación más reciente en CD.

En cierto modo Francia puede ser considerada la precursora de la CD. Como en otros países de la UE, aquí la CD empezó con acuerdos tradicionales de hermanamiento (orientados a la ayuda), como por ejemplo los programas dirigidos a proporcionar ayudas a municipios de la zona del Sahel durante la hambruna. Con el tiempo, estos acuerdos han evolucionado hasta convertirse en colaboraciones más estructuradas de “cooperación institucional” directa entre municipios, centradas en el traspaso/intercambio de competencias y desarrolladas en varias regiones del mundo (incluyendo Latinoamérica).

Poco a poco el gobierno nacional fue mostrando interés en estas actividades de CD “de abajo a arriba”. En 1992 se creó un marco legal para las actuaciones exteriores de los municipios, que fue perfeccionado en 2007. Se sucedieron varios programas nacionales de apoyo a la CD. Sus recursos financieros

son relativamente modestos comparados con las demandas y los fondos generados por las propias autoridades locales y regionales de Francia. De todos modos una de las particularidades del sistema francés es el alto grado de movilización política alrededor de la CD y, estrechamente vinculado a él, el complejo marco institucional creado para garantizar el diálogo entre las distintas partes implicadas. Esto incluye una Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada (CNCD), que hace las funciones de foro de políticas con la participación de varios actores. El ámbito del gobierno local está bien estructurado y recibe el apoyo de asociaciones profesionales (por ejemplo Cités Unies France) que intentan promover una acción coordinada (sobre todo a escala nacional). Se puede consultar guías de usuario sobre CD que son actualizadas regularmente.

Este montaje institucional permite el actual debate sobre cómo mejorar la calidad de las intervenciones en CD. Asimismo facilita la integración de la CD en el sistema global francés de cooperación. Esto puede ayudar a explicar por qué el nuevo programa de apoyo a la CD para el período 2007-2009 (dotado con un presupuesto de 17 millones de euros) contiene un número de interesantes innovaciones. El programa se gestionará a través de varias convocatorias de proyectos de desarrollo institucionales. Las subvenciones se han calculado en función de criterios de prioridad que buscan: a) priorizar los proyectos llevados a cabo por varios gobiernos locales, b) garantizar un efecto óptimo “desencadenante” de la subvención, c) promover la participación de los jóvenes en las actividades, y d) favorecer vínculos con otras agencias donantes.

El programa se centra en aquellos temas en donde se aprecia que la CD tiene una ventaja comparativa (desarrollo institucional, gobernanza local, desarrollo sostenible). Los requisitos de calidad del programa pueden

dejar fuera a muchos actores de la CD “no profesionales”, tanto más en cuanto que las acciones en sectores sociales no se tienen en cuenta si no constituyen una acción de creación de capacidades institucional. También se busca establecer colaboraciones (basadas en relaciones contractuales) entre el Estado y los gobiernos locales.

El sistema creado por el Gobierno francés encaja bastante bien en el marco analítico antes mencionado. Refleja la relativa madurez tanto de las autoridades públicas descentralizadas como de las políticas francesas de apoyo a la CD. Además ilustra cómo poco a poco la CD va formando parte integrante de la política global exterior y de cooperación del gobierno. Esto no siempre resulta evidente, puesto que muchas autoridades locales francesas están dispuestas a proteger su autonomía y son en cierto modo reacias a integrarse en la política de cooperación de su país. Por otra parte, una ciudad que recibe subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores actualmente está obligada a declarar de cuántos recursos dispone. Estas cifras se añaden a las ayudas que destina Francia al desarrollo.

## Italia

La cooperación descentralizada es una realidad dinámica en Italia, promovida activamente por varias autoridades subnacionales (regiones, provincias y gobiernos locales). En los últimos años el fenómeno ha evolucionado en términos cuantitativos y cualitativos, y en particular las regiones se han convertido en actores clave que expresan su deseo de participar en asociaciones de CD con Latinoamérica (la tercera región prioritaria tras los Balcanes y el Mediterráneo). Según Izzo y Stocchiero (2007), se puede observar una ampliación de los objetivos que sustentan la participación en actividades de CD. El objetivo inicial de contribuir a la lucha contra la pobreza

ha sido sustituido por otras motivaciones, que incluyen el deseo (sobre todo por parte de las regiones) de “internacionalizar el territorio” y de llevar a cabo actividades de “paradiplomacia”. Como resultado de ello la CD está cada vez más integrada en la política exterior de las entidades subnacionales. Esto podría crear nuevas oportunidades para activar las distintas dimensiones de la CD (por ejemplo el desarrollo institucional, el desarrollo económico local, la cohesión social) y movilizar de forma más efectiva al grupo de actores que pueden participar en la CD a distintos niveles. El talón de Aquiles del sistema de CD italiano es la enorme fragmentación de intervenciones. El interés en la autonomía local ha llevado a propuestas de CD que tienden a ser egocéntricas. Los niveles de coordinación horizontal entre los diversos actores de la CD siguen siendo muy débiles.

Durante mucho tiempo el gobierno nacional ha seguido los procesos de CD de los gobiernos subnacionales de una forma esencialmente “reactiva” (Izzo y Stocchiero). Sin embargo, en los últimos años se ha hecho evidente una creciente implicación por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores. Por lo tanto una preocupación clara es articular mejor la cooperación oficial proporcionada a través de canales bilaterales y multilaterales con actividades de CD, llevadas a cabo de forma autónoma por las autoridades regionales y locales.

Este es el objetivo central en estas partes del mundo, donde el gobierno nacional tiene claros intereses en política exterior (por ejemplo los Balcanes o el área del Mediterráneo). Obviamente este aspecto es menos visible en AL, puesto que la región no tiene el mismo peso en términos de política exterior.

Otro rasgo importante de la política italiana es la implicación de las autoridades

públicas descentralizadas en la aplicación de los programas del gobierno, que se puede realizar confiando ciertas iniciativas de cooperación a los gobiernos subnacionales (en base a convenciones específicas) o proporcionando cofinanciación indirecta a través de programas marco (que deben ser ejecutados por el gobierno o delegados a organizaciones internacionales). Existe una creciente tendencia a combinar los programas gubernamentales con las intervenciones financieras de las autoridades subnacionales.

No resulta evidente aplicar el marco analítico propuesto en este artículo a la política en CD italiana, puesto que el apoyo directo a las iniciativas de CD es limitado. La excepción es probablemente el objetivo político explícito del gobierno nacional de promover más propuestas coordinadas en el ámbito de las actividades de CD y asegurar sinergias con las iniciativas gubernamentales. El sistema de “nombrar” a las autoridades subnacionales para que participen en la aplicación de programas gubernamentales no se puede comparar con las propuestas que buscan promover la cooperación “directa” entre municipios.

## Países Bajos

La cooperación internacional por parte de los municipios tuvo su momento culminante en la década de 1990. El Ministerio de Asuntos Exteriores y la Asociación Holandesa de Municipios (VNG) empezaron a colaborar en 1991 y acordaron crear un primer programa nacional de apoyo dedicado a la CD en los países en vías de desarrollo. El programa sería gestionado por una delegación internacional de la VNG, una entidad especial creada en 1993 e integrada plenamente en la VNG desde 2001. El programa tenía dos objetivos importantes: fortalecer la gobernanza local y ampliar la base de apoyo a la cooperación internacional en los Países Bajos (por ejemplo impulsando



la “ciudadanía global”). Más de un centenar de municipios holandeses participaron en el proceso, por ejemplo, creando vínculos con municipios de Latinoamérica.

En 2001 se llevó a cabo una evaluación independiente de este programa. El informe resultante, publicado en 2004, arroja una interesante luz sobre las ventajas y desventajas del tipo de programas de “primera generación”. Se pueden extraer cinco conclusiones que resultan especialmente interesantes para nuestro análisis. En primer lugar, la implementación efectiva del programa se vio entorpecida por una falta de visión común sobre los objetivos esenciales de las iniciativas de CD entre el gobierno holandés, los municipios y la agencia coordinadora (la sección internacional de la VNG). Por consiguiente, la dimensión de “ampliar el apoyo en los Países Bajos” fue ignorada soberanamente en su fase inicial. En segundo lugar, mientras la mayoría de las actividades de CD se consideraban relevantes y causaban cierto impacto en la gobernanza local, la eficacia global del programa se vio afectada por una cobertura temática y geográfica demasiado amplia. Como tercera conclusión, la movilización y el uso de conocimientos técnicos (tanto por parte de funcionarios/expertos holandeses como de fuentes de información locales/regionales) quedan lejos de ser óptimos. La cuarta: mientras todas las partes estaban dispuestas a gestionar el programa de una forma orientada a los resultados, no había ningún mecanismo de diálogo eficaz para supervisar dichos resultados (según criterios acordados conjuntamente). En quinto lugar, el hueco y papel concretos del programa de CD en relación con otros instrumentos de cooperación (con objetivos similares) no quedaban claros.

A partir de estas lecciones se negoció y acordó la puesta en marcha de un programa de CD con un nuevo estilo: el LOGO SOUTH. Se inició en 2005 y estará en funcionamiento hasta 2010. Tiene tres grandes objetivos: a) la cooperación internacional municipal en un

conjunto relativamente limitado de países (en el que se incluyen Nicaragua y Surinam) y programas temáticos (sobre VIH/sida, agua, residuos, participación ciudadana en la gobernanza local), b) creación de capacidad de asociación, y c) “desarrollo de políticas” (dirigidas al balance, al aprendizaje y a la innovación).

Mientras la gran prioridad sigue siendo mejorar la gobernanza local como condición previa a la reducción de la pobreza, las modalidades operativas han sido revisadas de forma exhaustiva en LOGO SOUTH. El objetivo principal es crear colaboraciones entre municipios de los Países Bajos y del Sur, basadas en una comunidad de intereses entre actores/expertos que comparten retos similares (“enfoque de colega a colega”). Hay un interés especial en crear capacidad humana, y por este motivo los grupos diana son los gobernantes locales (políticos y personas que toman decisiones) y los funcionarios (diseñadores e implementadores de políticas). El programa también pretende promover los intercambios sur-sur. Este nuevo enfoque está claramente más en sintonía con el enfoque de cooperación descentralizada “directa”. También encaja bien con varios criterios del modelo analítico que se propone. Resulta especialmente interesante la herramienta de los programas nacionales, elaborados de forma participativa y concebidos como un marco para asegurar el foco de atención, la coordinación y la coherencia de las diferentes iniciativas de CD en un determinado país socio. Las limitaciones geográficas y temáticas son consideradas por el Gobierno holandés como un requisito previo para la eficacia y la sostenibilidad.

## España

En términos de colaboraciones municipales con Latinoamérica, España encabeza claramente la lista. Al igual que en otros países de la UE, este tipo de cooperación inicialmente adoptó la forma de acuerdos de hermanamien-

to, articulados alrededor de lazos de solidaridad política, cooperación cultural y transferencia de recursos. A principios de la década de 1990 España vivió el surgimiento de un amplio movimiento ciudadano que reclamaba que se alcanzara el objetivo de las Naciones Unidas de destinar el 0,7% del PIB a los países en vías de desarrollo. Los gobiernos locales y regionales respondieron al llamamiento y empezaron a reservar fondos para cooperación internacional. Para hacer frente a su falta de experiencia en temas de desarrollo, los gobiernos subnacionales utilizaron masivamente a las ONG para canalizar estos recursos hacia el Sur.

En este planteamiento de CD el papel de los gobiernos locales se limita al envío de un sobre con ayuda y a controlar el uso de los fondos. Esto, comprensiblemente, no generó incentivos para desarrollar una política municipal integral para la acción exterior.

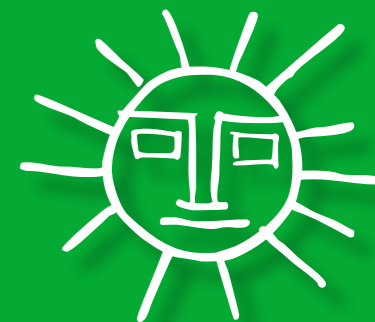
De todos modos, a mediados de la década de 1990 las ciudades empezaron a invertir en formas directas de CD. Estas actividades ya no tenían como principal objetivo proporcionar fondos, sino que buscaban el intercambio de experiencias, la transferencia de *know-how* o la creación de capacidades. En particular en España, este proceso estuvo influido positivamente por programas de apoyo impulsados por agencias internacionales como la UE (URB-AL) y el Banco Mundial (Alianzas de Ciudades).

Con el paso de los años, la cooperación descentralizada española de las autoridades regionales y locales se ha vuelto muy dinámica y supone una importante cantidad de recursos. En este contexto, resulta sorprendente destacar, según Fernández de

Losada (2004), la escasez de vínculos entre la cooperación oficial, ejercida por el Estado, y las iniciativas de CD llevadas a cabo por autoridades subnacionales. Esto es aún más sorprendente vista la prioridad que se da en cooperación oficial española al desarrollo institucional de las estructuras democráticas, la gobernanza y la participación. En la práctica la agencia de cooperación española se ha inclinado por desarrollar sus propios programas de apoyo a la gobernanza local (con sus propios expertos y procedimientos). La cooperación con los gobiernos locales y el apoyo que se les ha prestado han sido, como mucho, “esporádicos”, al margen de complementariedades obvias, concluye Fernández de Losada.

Sin embargo puede que las cosas empiecen a cambiar con el lanzamiento de un nuevo programa, llamado “Municipia”, en 2007. El objetivo global del programa (dotado con cinco millones de euros para 2007) es servir de instrumento para garantizar una mayor coordinación y coherencia en los esfuerzos que han realizado los diferentes actores que han participado en la cooperación municipal. El programa se encuentra todavía en fase de diseño, así que es difícil valorar su relevancia operativa desde el punto de vista de la CD. El programa Municipia será gestionado por personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en estrecha colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). También se están realizando esfuerzos a otros niveles para mejorar la integración de las autoridades subnacionales en las líneas centrales de acción exterior y los procesos de cooperación del Gobierno central.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Se está llevando a cabo, por ejemplo, un creciente diálogo entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Federación Española de Municipios y Provincias, sobre las formas y los métodos que habría que emplear para implicar a los gobiernos locales en procesos de diálogo de mayor envergadura, como por ejemplo entre la UE, Latinoamérica y el Caribe o la “Alianza de Civilizaciones”, iniciada por el Gobierno.



## Suecia

Suecia posee una larga tradición en autogobierno local. Las autoridades locales disfrutaban de un alto grado de autonomía, también para participar en acción exterior, tal y como refleja una exitosa historia de acuerdos de hermanamiento en la Europa central y del este.

En 1999 el gobierno lanzó, a través del programa SIDA, un nuevo tipo de financiación para el hermanamiento entre países del Sur, que debía ser gestionado por SALA-IDA, una agencia especializada que forma parte de la Asociación Sueca de Gobiernos Locales y Regiones (SALAR). Se trataba de un proyecto piloto, ya que los municipios suecos tenían muy poca experiencia en cooperación con contrapartes de países en desarrollo. El programa intentaba combinar la promoción de acuerdos de hermanamiento con proyectos de desarrollo destinados a la población pobre de las ciudades en un determinado grupo de países (incluido Ecuador).

En 2003 el programa fue evaluado.<sup>16</sup> Se pueden extraer valiosas lecciones genéricas sobre las relaciones multinivel entre los gobiernos nacionales y los actores de la CD. Primeramente, la ausencia de acuerdos previos de hermanamiento en el Sur redujo la eficacia global del programa. Hace falta tiempo para crear colaboraciones municipales. En ausencia de una demanda local sólida, se vio que los proyectos de desarrollo descansaban sobre una base de propiedad bastante frágil. La evaluación concluía que el programa SIDA no ha “llegado a ser ni un programa de desarrollo eficaz ni una buena base para el hermanamiento”. En segundo lugar, la concentración temática,

impuesta por el programa, se mostró ineficaz puesto que los municipios suecos no tenían experiencia en barrios marginales. En tercer lugar, los distintos programas no lograron movilizar, en general, las aportaciones de los expertos en desarrollo para complementar el *know-how* surgido de SALA-IDA y de los municipios suecos. Finalmente hubo una falta evidente de orientación estratégica por parte del programa SIDA, independientemente de la naturaleza experimental del programa.

Como resultado de esta evaluación se lanzó una nueva “Asociación Municipal Norte-Sur” en 2005. Si bien el programa sigue estando orientado claramente hacia el ámbito del desarrollo (en reducción de la pobreza), se centra especialmente en: a) crear una cooperación de valor añadido entre las estructuras gubernamentales locales trabajando conjuntamente como “socios del mismo nivel”, b) establecer relaciones a largo plazo entre la sociedad civil sueca y los países socios. Esta nueva filosofía concuerda con algunos de los criterios del marco analítico antes mencionado. Combina objetivos del Sur y del Norte, intenta apoyar la construcción de colaboraciones a largo plazo, reduce las restricciones temáticas para permitir que los municipios identifiquen áreas relevantes para organizar intercambios equitativos, y ofrece incentivos. De todos modos, el programa es estricto en términos de concentración geográfica (únicamente diez países, con Ecuador como único país de AL). Asimismo impone ciertas condiciones burocráticas (por ejemplo, subvenciones de un año) que parecen incompatibles con enriquecedores procesos a largo plazo de cambio institucional. Hay pocas pruebas que demuestren que el nuevo programa promueve la coordinación y el enriquecimiento mutuo con otros instrumentos de cooperación.

<sup>16</sup> | Bo Andréasson y Lennart Konigson. “SIDA’s Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in the Countries of the South”. 2003.

## URB-AL: un innovador programa de la UE de apoyo a la CD

Es ampliamente conocido que la CE ha sido pionera en promocionar la CD directa entre los municipios de Europa y Latinoamérica. El principal instrumento para lograrlo ha sido el programa URB-AL. Iniciado en 1995, ha funcionado durante diez años y ha implicado a un amplio grupo de municipios de AL y la UE (especialmente de España, Italia y Francia).

El programa URB-AL ha demostrado ser innovador en muchos sentidos. Posee dos características que han sido especialmente útiles para impulsar el desarrollo de relaciones de CD directa entre ambos continentes. La primera es que el programa intentaba dar respuesta a los principales retos compartidos por municipios de la UE y de AL en relación con la promoción de la riqueza, un servicio eficaz, la cohesión social y las propuestas participativas en sus respectivos territorios. Toda su organización estaba muy enfocada a la demanda y a la descentralización. La segunda es que URB-AL se abstuvo de financiar un buen número de proyectos de CD tradicionales entre municipios asociados. En lugar de ello buscó promover “redes temáticas” para lograr la implicación de múltiples actores de los gobiernos locales de cara al intercambio de conocimientos técnicos y buenas prácticas en un amplio abanico de temas clave relacionados con la gestión de ciudades y territorios. Además permitió establecer relaciones recíprocas entre municipios de ambos continentes (por ejemplo en experiencias innovadoras relativas a la promoción del desarrollo local en AL que pudieran ser una fuente de inspiración para los municipios europeos).

Evaluaciones independientes y revisiones críticas confirmaron la relevancia y el impacto positivo del programa.<sup>17</sup> Actualmente está

<sup>17</sup> | Véase, por ejemplo, R. Caballeros Otero. “URB-AL: Un casos de cooperación descentralizada”. OCD. Anuario 2006.

proyectado un programa sucesor que puede empezar a funcionar en 2008.

## 3.3. Instrumentos utilizados en los diversos programas

El anterior estudio (selectivo) muestra claramente un creciente interés por las propuestas de CD por parte de los gobiernos nacionales de la UE y de la CE, que dio como resultado la creación de varios programas de apoyo (tanto en el ámbito nacional como comunitario), todos encaminados a promover la CD directa (o la cooperación municipal) de un modo u otro.

En una fase inicial, un amplio abanico de propuestas solía ser incluido bajo la etiqueta “CD”, incluso proyectos ejecutados por ONG. En los últimos años, sin embargo, la mayoría de estos programas de apoyo han intentado vincularse más directamente a los gobiernos locales. Esto parece indicar que las agencias oficiales valoran cada vez más el valor añadido específico que formas directas de CD pueden aportar a sus propios objetivos de cooperación.

Esta tendencia política global hacia el apoyo directo a los gobiernos locales debe ser bien recibida. De todos modos, también puede resultar instructivo observar los instrumentos que ayudan a poner en práctica todos estos programas y políticas nacionales de CD. ¿En qué medida existe también una convergencia en cuanto a los instrumentos utilizados por estos distintos programas? Un análisis de esta índole podría contribuir a generar una tipología básica de programas de CD según el “menú” de instrumentos puestos a la disposición de los gobiernos locales.

Una posible forma de llevar a cabo un análisis instrumental de políticas y programas nacionales a favor de la CD es distinguir entre tres tipos de instrumentos:

a) Instrumentos de CD tradicionales. Son aquellas herramientas generalmente asociadas a la “primera generación” de programas de CD, que suelen estar en gran parte moldeadas por objetivos de desarrollo y por las modalidades y los procedimientos del sistema oficial de ayuda.

b) Instrumentos de CD innovadores. Son aquellas herramientas que emergen en la “segunda generación” de programas de CD, que se centran mucho más en la CD directa entre municipios y buscan establecer nuevas modalidades de

cooperación, más en sintonía con las necesidades de los municipios.

c) Instrumentos de CD integradores. Son aquellas herramientas que buscan incorporar actores y propuestas de CD en los procesos de cooperación mayoritarios de los gobiernos nacionales. Estos instrumentos no están vinculados necesariamente a programas de CD específicos, sino que reflejan un claro compromiso político a la hora de implicar a los gobiernos locales en la formulación e implementación de la acción externa global de un determinado estado miembro de la UE.

El siguiente cuadro ofrece una relación de todos estos instrumentos, con observaciones y unos cuantos ejemplos representativos.

Instrumentos	Observaciones	Ejemplos
<p>a) Instrumentos de CD tradicionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* proyectos de desarrollo (inversiones en hardware)</li> <li>* proyectos de creación de capacidades (inversiones en software)</li> <li>* proyectos de gobernanza local (seguramente con la participación de la sociedad civil)</li> <li>* asociaciones municipales vinculadas a proyectos</li> <li>* apoyo para actividades de sensibilización en el Norte</li> </ul>	<p>Los programas nacionales que dependen principalmente de estos instrumentos suelen tener las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* fuerte influencia de la “lógica de la ayuda”</li> <li>* tendencia a imponer condiciones o restricciones de arriba abajo en el alcance de las actividades de CD</li> <li>* propuestas de gestión orientadas al control</li> <li>* flexibilidad limitada en el uso de instrumentos de cara al desarrollo institucional y a la gobernanza local</li> <li>* alcance limitado con un amplio abanico de actores (por ambas partes)</li> <li>* tímidas aperturas para financiar actividades estructurales en el Norte</li> </ul>	<p>Programa de apoyo MIC de Bélgica</p> <p>Programa de apoyo MIC de Suecia</p>

Instrumentos	Observaciones	Ejemplos
<p>b) Instrumentos innovadores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* colaboraciones municipales a largo plazo basadas en la reciprocidad</li> <li>* financiación de intercambios sin formalización de proyectos</li> <li>* financiación para proyectos comunes (acción conjunta)</li> <li>* financiación para apoyar a otros actores de la CD relevantes (por ejemplo asociaciones nacionales)</li> <li>* marcos de programas nacionales participativos</li> <li>* mecanismos de coordinación</li> <li>* participación en redes temáticas o foros políticos.<sup>A</sup></li> <li>* intercambios sur-sur</li> <li>* mecanismos para el diálogo entre varios actores, el aprendizaje y el desarrollo de políticas de CD</li> <li>* apoyo para desarrollar una política municipal de cooperación internacional en el Norte</li> </ul>	<p>Los programas nacionales que intentan aplicar estos instrumentos suelen tener las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* el desarrollo institucional de los gobiernos locales y la gobernanza como núcleo de la CD</li> <li>* interés en la colaboración “de territorio a territorio”</li> <li>* enfoque holístico hacia los retos a los que se enfrenta el gobierno local (como motor de los procesos de desarrollo local)</li> <li>* mayor flexibilidad para tener en cuenta las necesidades específicas de los gobiernos locales</li> <li>* CD integradora en los actuales procesos políticos, institucionales y presupuestarios del municipio</li> <li>* búsqueda de vínculos con procesos nacionales/regionales relevantes</li> <li>* alcance para propuestas que impliquen a varios actores</li> <li>* cambio del papel del gobierno nacional para ofrecer incentivos y asegurar un control de calidad</li> <li>* énfasis especial en el diálogo y en el aprendizaje conjunto</li> <li>* intentos de usar experiencias adquiridas en CD para influir en otros programas de cooperación</li> </ul>	<p>Programa Logo South de Holanda</p> <p>Programa URB-AL</p> <p>Programa de CD de Francia</p>

<sup>A</sup> Véanse las últimas iniciativas francesas para organizar los “Rencontres de la coopération franco-brésilienne” en Brasil (2006) o para garantizar una participación eficaz de autoridades subnacionales en el Foro de Gobiernos Locales previo a la Cumbre entre la UE y AL/Caribe (noviembre de 2007).

Instrumentos	Observaciones	Ejemplos
<p><b>c) Instrumentos integradores</b></p> <p>* mecanismos para implicar a actores de la CD en la formulación de estrategias de cooperación nacional</p> <p>* mecanismos para implicar a actores de la CD en procesos de diálogo claves a varios niveles</p> <p>* mecanismos para movilizar los conocimientos y el know-how de los actores de la CD en programas oficiales de ayuda (incluyendo programas sectoriales)</p> <p>* mecanismos y herramientas para fortalecer la coherencia (incluyendo bases de datos y sistemas de seguimiento)</p> <p>* rendición de cuentas de la contribución de los actores de la CD a la AOD (ayuda oficial al desarrollo) del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)</p> <p>* acuerdos de colaboración entre las agencias del gobierno central y entidades de CD (distribución de tareas basada en ventajas comparativas)</p> <p>* delegación de actores de la CD para trabajos/servicios concretos ("contractualización")</p>	<p>Estos instrumentos incorporan una política nacional más amplia para participar con actores de la CD en el proceso global de cooperación.</p> <p>Pueden complementar a programas de apoyo a la CD ya existentes o pueden aplicarse incluso sin un programa integral de CD.</p>	<p>La política de Francia por la participación mayoritaria de la CD y otros actores.<sup>8</sup></p> <p>Los esfuerzos de Italia para a) garantizar la coherencia entre sus propios programas gubernamentales y las iniciativas autónomas de CD</p> <p>b) utilizar los conocimientos de las autoridades subnacionales en la implementación de sus propios programas de ayuda</p>

<sup>8</sup> Véase un buen resumen de esta ambición en B. Quincy. *Pour une politique étrangère plus partenariale. Ong, collectivités territoriales, syndicats, entreprises. Ministère des Affaires Etrangères. Julio de 2007.*

A partir de este recuadro se pueden identificar tres categorías básicas de programas de CD, que reflejan distintas formas de organizar las "relaciones multinivel" entre los gobiernos nacionales y las autoridades públicas descentralizadas.

- Programas de CD orientados al desarrollo.

Estos programas de apoyo están cada vez más enfocados a la cooperación entre municipios, aunque todavía están firmemente arraigados al paradigma de ayuda imperante (por ejemplo la transferencia unilateral de recursos o de *know-how*). Impulsan agendas que no comparten necesariamente con los municipios y que se centran en generar una serie de resultados en el ámbito del desarrollo (perceptibles y a corto plazo). Las propuestas, los métodos de trabajo y los procedimientos que se han utilizado en gran parte provienen del sistema oficial de ayuda. Todo ello tiende a limitar tanto el alcance de las actividades de CD como la flexibilidad de la implementación. En este programa, la relación multinivel entre gobiernos nacionales y municipios es, antes que nada, una relación donante-beneficiario, con reciprocidad limitada.

- Programas de CD directa basados en un enfoque "de todo el gobierno local":

Este tipo de programas de CD parten del principio de autonomía local y de las responsabilidades que se derivan para que los gobiernos locales sean el "motor" de los procesos de desarrollo local en un amplio abanico de áreas políticas. Esto incluye el desarrollo de actuaciones exteriores. El principal objetivo de este tipo de programas de CD no es lograr resultados en el ámbito del desarrollo relacionados con el proyecto, sino invertir en procesos a largo plazo de construcción institucional.

Las agendas locales, en toda su variedad, deben proporcionar el marco para llevar

a cabo actividades de CD. Se están realizando esfuerzos para adaptar propuestas, métodos de trabajo y procedimientos utilizados a las realidades y necesidades concretas de los gobiernos locales en varios contextos geográficos. En estos programas de CD, el papel de los gobiernos nacionales pasa de ser de "gestor de ayuda" al de "socio". Las relaciones multinivel son más equilibradas y ofrecen espacio para el diálogo, el aprendizaje y el desarrollo de políticas conjuntas.

- Programas de CD integrados.

Estos programas existen cuando un gobierno nacional desarrolla a la vez un programa de CD directa y un marco político más amplio para integrar a los actores de la CD en la acción y cooperación global exterior del país. En este tipo de programas de CD las relaciones multinivel suelen basarse en una colaboración más estratégica entre gobiernos nacionales y municipios, que va más allá de la colaboración en el marco de los programas de CD.

Evidentemente, no se trata de una categorización hermética. De hecho se pueden hallar formas híbridas de programas de CD. Por ejemplo los "programas de CD orientados al desarrollo" pueden estar poniendo a prueba algunos innovadores instrumentos de CD, y preparando así el terreno para una propuesta más ambiciosa cuando las condiciones lo permitan. En una línea similar, los gobiernos nacionales se pueden ver tentados a utilizar propuestas de gestión orientadas al control en programas de CD directa. Esto es un reflejo de la naturaleza tan dinámica de las políticas de CD y de los programas de apoyo que se derivan.

También es importante observar estos distintos modelos a la luz de las condiciones imperantes en los países que participan en CD. Algunos estados miembros de la UE podrían preferir, en una fase inicial, un enfoque de CD

“orientado al desarrollo” bastante tradicional. Este podría ser el caso de países con muy poca tradición y experiencia en CD en otros países, tanto en el ámbito de la administración como de los gobiernos locales (como en Bélgica y Suecia al inicio del programa). El punto de entrada de las ayudas más conocido se puede utilizar entonces para crear proyectos piloto de CD al tiempo que se garantiza “un aprendizaje de la tarea”. Mientras se adquiere experiencia, se puede llevar a cabo una transición a modelos más complejos de apoyo a la CD.

#### 4. Retos de futuro

Este documento tenía como propósito ofrecer una pincelada sobre las políticas y los programas de apoyo a la CD que están desarrollando un grupo seleccionado de Estados miembros de la UE y de la CE. El interés estaba puesto especialmente en las formas en que estos actores institucionales influyen en las iniciativas de CD tomadas por las autoridades subnacionales y cómo se relacionan con ellas. Es importante entender estas dinámicas, pues determinan en buena medida la naturaleza de las relaciones multinivel entre los dos grupos de actores.

No ha sido fácil ofrecer una imagen fiable de estas relaciones. La CD toma múltiples formas y perfiles en toda la UE y AL. Además, es un “blanco móvil”, ya que los actores de la CD, sus socios en AL y los gobiernos nacionales están en constante evolución. A pesar de estas limitaciones, se pueden mencionar algunos retos generales a modo de conclusión.

En primer lugar, los mismos actores de la CD han evolucionado mucho en los últimos años. Hay que reconocer que todavía existen muchos ejemplos de colaboraciones en CD basadas en relaciones unilaterales donante-re-

ceptor. Al mismo tiempo las autoridades subnacionales de la UE y de AL están adquiriendo más protagonismo en los procesos de CD, están construyendo relaciones horizontales entre instituciones clave de gobernanza local que se enfrentan al reto similar de gestionar territorios en un mundo en proceso de globalización. A un ritmo lento, pero constante, el concepto de “CD directa” se está abriendo camino. Sin embargo aún quedan retos por alcanzar a la hora de demostrar que este tipo de CD puede dar importantes resultados y, por lo tanto, hacer méritos para ser considerada un instrumento “imprescindible” de cooperación.

En segundo lugar, este breve estudio muestra que tanto los gobiernos nacionales de la UE como las agencias multilaterales están respondiendo positivamente a estas nuevas tendencias. Han llegado a darse cuenta del papel crucial que los gobiernos locales pueden ejercer para alcanzar objetivos de desarrollo fundamentales. En el proceso, muestran un creciente interés por apoyar la CD directa. Cada vez más se ve que este tipo de cooperación horizontal cuenta con un claro valor añadido en el impulso a los gobiernos locales para que asuman su papel en el proceso de desarrollo. La actitud positiva se ve reflejada en una nueva serie de programas de apoyo a la CD. Si bien hay que observar variaciones importantes en las políticas y los instrumentos que respaldan a estos programas, existe una clara tendencia a apoyar la “CD directa” y a desarrollar propuestas y herramientas innovadoras de implementación.

Sin embargo la batalla aún está por ganar. Todavía queda mucho por hacer por parte de todos los actores implicados en adaptar el punto de interés y el funcionamiento de estos programas de CD para que sean más compatibles con las necesidades reales de los gobiernos locales (tanto de la UE como de AL). En este contexto será importante contribuir a esclarecer

las relaciones multinivel y la consiguiente distribución de papeles entre los gobiernos nacionales y las entidades subnacionales. Esto significa, entre otras cosas, garantizar que los programas creados por los gobiernos nacionales en apoyo a la CD respeten una serie de principios fundamentales, como por ejemplo:

- la naturaleza política de las instituciones de gobierno local, que se ve reflejada, además, en la celebración de procesos electorales a intervalos regulares, o en la existencia de procesos formales de toma de decisiones en el ámbito local, todos ellos susceptibles de afectar de algún modo a las actividades de CD;

- el papel concreto de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo, que no se puede equiparar a los papeles ejercidos tradicionalmente por organizaciones (especializadas) de la sociedad civil;

- la necesidad de ver las iniciativas de cooperación descentralizada como parte integrante de la acción exterior de los municipios, tal y como se persigue en el marco de sus competencias locales;

- el interés de la CD en apoyar “proce-

sos” de desarrollo institucional integrado y el otorgamiento de poderes a los gobiernos locales (como motor de coaliciones de desarrollo local);

- la necesidad de modalidades y procedimientos de apoyo adecuados y flexibles, en línea con el “mundo real” en el que operan los gobiernos locales.

El objetivo fundamental debería ser establecer una colaboración *win-win* basada en el respecto hacia el papel legítimo y el valor añadido de unos y otros en los procesos de cooperación.

En tercer lugar, mientras la posición de la “CD directa” como un auténtico instrumento de cooperación necesita fortalecerse más en el futuro próximo, habría que evitar cualquier intento de construir un “escudo” alrededor de la CD y aislarla de los demás instrumentos. Por el contrario, la propuesta de CD debería estar plenamente integrada en los procesos de cooperación mayoritarios. Deberíamos escuchar de forma sistemática la voz de actores de la CD debidamente capacitados (tanto en la UE como en AL) en la formulación e implementación de estrategias de cooperación.



## Bibliografía

- Andréasson, B. y L. Koningson (2003) “SIDA’s Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in the Countries of the South”.
- Caballeros Otero, R. “URB-AL: Un caso de cooperación descentralizada”. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada*, año 2006. Montevideo: OCD
- Fernández de Losada Passols, A. (2004). *Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea*. Valparaíso: Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.
- Husson, B. (2007). “Coopération décentralisée et renforcement institutionnel, une dynamique à construire”. Conferencia preparada para la *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Guatemala, Mayo de 2007.
- Izzo, M. y Stocchiero, A. (2007). *La cooperazione decentrata italiana in America Latina: le ragioni di una presenza*. CeSPI, Working Papers, 36/2007.
- Malé, J. P. (2006) “Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos”. I Conferencia Anual del OCD, Montevideo Marzo de 2006.
- Malé, J. P. (2007). “La cooperación descentralizada: modelos en evolución para un mejor impacto”. Conferencia preparada para la *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Guatemala, Mayo de 2007.
- Quincy, B. (2007). *Pour une politique étrangère plus partenariale. Agir dans le monde avec les acteurs français non-étatiques*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos.
- Sarraute Sainz, S. y H. Théry (2007). “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y la Unión Europea”.

