

# DESARROLLO LOCAL Y COOPERACION INTERNACIONAL: REFLEXIÓN PARA EL DEBATE

Giovanni Camilleri y Antonio Zurita

## 1. Desarrollo Local y de los instrumentos económicos a nivel territorial: que rol para la cooperación?

La definición de "Desarrollo Local" en la cooperación internacional está en el centro de la atención de los países, de los donantes y por supuesto de los actores propios del Desarrollo Local es decir administraciones regionales y locales, el sector productivo local, universidades y el conjunto de la sociedad civil.

El apoyo al Desarrollo Local ha sido el objetivo de un número importante de iniciativas, programas y proyectos. Sin embargo la implementación de proyectos para el Desarrollo Local se concreta en diferentes interpretaciones, métodos y estrategias.

Esto determina que en el campo de la cooperación internacional las múltiples iniciativas financiadas encuentran dificultad en encontrar en el terreno la necesaria articulación y armonización.

Existe una visión que relega el Desarrollo Local al espacio local en lugar de relacionarlo con la existencia de eficaces políticas nacionales de descentralización y desconcentración.

Otra visión lo entiende como un proceso que interesa únicamente la dimensión municipal y no toma en cuenta la complejidad que deriva de la necesaria relación municipio/dimensión territorial intermedia.

Otra visión entiende Desarrollo Local como un proceso liderado por la sociedad civil no necesariamente como una dinámica activa con las administraciones locales elegidas.

Como no, existe otra visión que se ocupa del apoyo a la elaboración de informes que recomiendan políticas nacionales de Desarrollo Local pero que no son capaces de aterrizar en el territorio donde los actores deben ser necesariamente protagonistas.

Esta fragmentación de las visiones y las prácticas de la cooperación internacional sobre como estructurar el apoyo a los procesos de Desarrollo Local refleja en parte la complejidad misma del Desarrollo Local y la tradicional actitud de la cooperación internacional en "escoger un segmento", un aspecto puntual de un proceso complejo. Es así que en la práctica corriente se encuentran a menudo proyectos que apoyan o a la dimensión municipal o la comunitaria o la regional o a la sociedad civil de forma separada.

**A título de ejemplo, como ideas para el debate, mencionamos solo unos ejes estratégicos** que las iniciativas de cooperación interesadas en apoyar procesos de Desarrollo Local deberían asumir para enfrentar dicha complejidad:

***La gestión integrada del desarrollo territorial, La concertación en los procesos de toma de decisiones, La continuidad entre las etapas de diagnóstico, programación, ejecución y evaluación, La colaboración entre el sector público, privado y la sociedad civil, La promoción de procesos de competitividad territorial, La integración de los grupos de riesgo en la dinámica de Desarrollo Local.***

## Desarrollo Económico Local:

Esta complejidad se “complica” aun mas cuando la cooperación aborda el tema del apoyo al desarrollo económico local. En este campo parecería que la única opción ampliamente practicada sea el “microcrédito y micro finanza”. Existe por un lado como un temor en “ensuciarse las manos” con temáticas que representan la cotidiana realidad para los territorios de todos los países, es decir, las pequeñas y medianas empresas, el comercio, la competitividad territorial. Puede que también exista un desconocimiento de la materia.

Una vez más se trata de asumir de parte de la cooperación internacional una complejidad: cómo conjugar en un única estrategia de apoyo a los procesos de Desarrollo Local dimensión social, dimensión institucional, dimensión económica y dimensión ambiental.

Muchas prácticas demuestran como la cooperación internacional prefiere “simplificar” aparentemente el desafío abordándolo de forma separada, con proyectos separados con enfoques técnicos y cronogramas diferentes. Esta actitud no ayuda en encontrar soluciones y más bien genera aumento del coste de la ayuda al desarrollo multiplicando los costes de gestión de cada proyecto.

La reflexión que se quiere compartir es la posibilidad por un lado de abordar el apoyo a las políticas nacionales de descentralización y desconcentración a partir de la utilización de programas que promuevan un enfoque territorial, la articulación multinivel, la armonización de los múltiples actores que operan a nivel local y el dialogo entre territorios como modalidad de compartir experiencias, instrumentos e innovaciones para enfrentar temas de interés común de los ciudadanos del norte y del sur.

Por el otro se quiere promover el debate sobre la posibilidad de practicar estrategias de desarrollo económico-productivo a nivel territorial competitivo y sostenible, para aumentar de manera continua y permanente el empleo y el ingreso de la población compatibilizando competitividad, equidad social y equilibrio medio-ambiental, a través de la valorización del potencial endógeno y la formación de cadenas del valor, que agrupan micro y pequeñas empresas y cooperativas.

## 2. Un nuevo paradigma de cooperación?

Nunca como en la actualidad es evidente un “**interés común**” entre ciudadanos y ciudadanas del norte y del sur sobre temas tales como las migraciones por desplazamiento a causa de conflictos armados o desastres naturales o por razones económicas, el cambio climático, el uso racional del agua y de las fuentes energéticas, la alternativas a la economía sumergida, la sostenibilidad, acceso y cualidad de los servicios sociales, el respecto de los derechos humanos, las oportunidades de genero, la lucha contra las enfermedades transmisibles.

La cooperación puede ser una herramienta muy eficaz para promover el “dialogo entre territorios” alrededor de las temáticas que son de común interés entre los ciudadanos del mundo.

Este enfoque impone a la cooperación internacional superar la lógica de “proyecto” como modalidad operativa, así como de superar la relación “**donantes y beneficiarios**” y la lógica tradicional en la cual el Norte “**enseña a pescar**” al Sur;

Para esto se requiere dar espacio a modalidades e instrumentos que permitan a los ciudadanos del Sur y del Norte establecer **partenariados** para operar activamente en una lógica de “**socios y colegas**” en el desafío común representado por la obtención de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo.



### 3. Las alianzas y el trabajo en redes:

El partenariado como **forma organizativa** es la expresión concreta del “**interés común**” y su forma operacional no se reconoce en “el proyecto”, que por su naturaleza puntual expresión de la relación “**donantes y beneficiarios**”.

Considerar el partenariado como **una nueva fuente de financiación** es una visión limitada y “a corto plazo” porque no toma en cuenta su aportación estratégica que puede ser en realidad muy superior a la contribución financiera: **intercambiar soluciones técnicas y tecnológicas (modelos organizativos y gerenciales, prácticas innovadoras) en relación a desafíos comunes como son la creación de empleo, la valorización de las potencialidades de un territorio, el mejoramiento de la cobertura social, calidad y sostenibilidad de los servicios sociales, ambientales y energéticos.**

El partenariado representa un potencial para alianzas programáticas, técnicas, operativas y financieras entre los diferentes actores de la cooperación internacional comprometidos en la obtención de los Objetivos del Milenio para el Desarrollo y más específicamente con actores locales del Sur y del Norte que, aún en contextos políticos, culturales, económicos y religiosos diferentes, comparten el gran desafío de enfrentar la complejidad de los procesos de Desarrollo Local y gobernabilidad.

¿Qué significa considerar al partenariado como factor estratégico de la cooperación?

Hace unos 15 ó 20 años, la cooperación era básicamente de tres tipos: bilateral, multilateral y la creada por las ONGs. Sin embargo, en la actualidad, existe decenas y decenas, por no decir miles, de actores locales, nacionales e internacionales activos.

Esto significa que hay más sujetos que, por compromiso ético o por otras razones, perciben la necesidad de contribuir al desarrollo de los países del Sur.

¿Significa, sin embargo, poner en la mesa otra complejidad?

El escenario típico en los territorios de los países se caracteriza por una multitud de actores que operan con objetivos comunes, pero muchas veces con cronogramas, formatos, métodos, modalidades técnicas y mecanismos administrativos diferentes. Se trata de una complejidad conocida y reconocida.

El apoyo a los procesos de Desarrollo Local requiere de múltiples actores. Por esta razón evidentemente el objetivo no debería ser reducir el número de actores o impedir elegir una localidad en la cual cooperar sino más bien facilitar la articulación y armonización de su acción en el terreno.

Una cooperación que haga posible el dialogo entre territorios, la articulación de diferentes actores en el terreno y la gobernanza multinivel requiere a los responsables que gestionan la cooperación, en muchos casos entidades públicas, **la necesidad de pensar en nuevos diseños de programas, instrumentos de programación y procedimientos administrativos** que:

- pongan en marcha en los países un **marco de referencia legal, programático, operacional y administrativo** como alternativa a la fragmentación de la acción y a la mera suma de proyectos.
- prevean **el rol de las redes territoriales del sur y del norte**, la posibilidad de dialogo, y su potencial estratégico.
- creen el **espacio para una posibilidad efectiva de diálogo** y de encuentro entre los actores sociales y económicos de las comunidades locales del Sur y del Norte.
- faciliten y estimulen **la complementariedad** entre diferentes partners interesados en alcanzar objetivos comunes ya que el alcance de la suma de sus acciones es mayor al alcance de sus acciones individuales.
- dispongan de mecanismos de **programación local para llevarse a cabo en los territorios del país**, rigurosos en el método y **flexibles** en la posibilidad de articulación.
- acuerden procedimientos **administrativos ágiles** y que faciliten la coordinación entre los diferentes actores.
- Reducir el costo de la ayuda al desarrollo por el medio de la coordinación y respuesta a la demanda de los territorios.
- proporcionen al partenariado la posibilidad de tratar un tema específico en el ámbito de **un marco programático integral** en el territorio donde se opera

y de esta manera generar **sostenibilidad** articulando con los procesos de gobernabilidad y de Desarrollo Local que existen en un país determinado.

- Fortalezcan las capacidades de las instituciones y entidades del territorio para encarar la responsabilidad de la planificación y la gestión de programas de Desarrollo Local.

### Partenariados públicos privados

El potencial del Partenariado-Público-Privado (PPP) consiste principalmente en mejorar la gobernabilidad de los procesos de Desarrollo Local ya sea en el sentido de la búsqueda de las estrategias más adecuadas y eficaces para el logro de los objetivos que los mismos actores definen o en la garantía de la sostenibilidad de los procesos.

Para que los PPP tengan mayor posibilidad de apoyo a los procesos de Desarrollo Local es necesario que:

1. los diversos actores locales, nacionales e internacionales puedan operar en forma coordinada y complementaria.
2. Se genere la **concertación entre instituciones y organizaciones representativas del sector público, del sector privado y sociedad civil.**
3. Promover los partenariados económicos internacionales, que representan una frontera innovadora para enfrentar los procesos de globalización y abrir oportunidades para los países en vía de desarrollo.
4. **Vincular** a través de vías sectoriales (es decir internamente a los grupos de interés: agricultores con la asociación nacional, bancos con bancos, gobiernos locales con gobierno nacional, etc.) o de vía verticales a través de acciones de incidencia.

No hay duda que esto puede ser logrado con más eficacia en una dimensión territorial, debido a la proximidad de varios factores (conocimiento, vinculación en cadenas del valor, redes de confianza, control recíproco) y a la comunidad de intereses, que permiten un círculo virtuoso que aumenta la probabilidad de duración de las iniciativas económicas.

De otra parte la vinculación con el territorio, el interés en salvaguardar los principales recursos a disposición

así como la naturaleza y los recursos humanos disminuye los riesgos de perderse en una óptica puramente cuantitativa y de corto plazo, al servicio de la lógica del útil y de la ganancia a todo coste.

Otro objetivo es fomentar las relaciones con actores de otros países para realizar iniciativas de intercambio comercial, tecnológico, de conocimiento, y realizar proyectos comunes. Los sectores de estos partenariados pueden ser Administraciones locales y las varias formas de partenariados locales (ADEL, pactos territoriales, grupos de acción local, Comités de Desarrollo Local, etc.), los intercambios con ADEL exitosas para sensibilización y formación, la participación de la ADEL en redes internacionales

### **La cooperación internacional como complemento para las políticas y los planes estratégicos participativos en el impulso del Desarrollo Local .**

Cualquier actor de cooperación internacional tiene capacidad y responsabilidad en la promoción del Desarrollo Local como herramienta para la promoción del desarrollo humano y la consecución de los ODM (objetivos de Desarrollo del Milenio).

Desde el ámbito de la cooperación de los estados, es una gran oportunidad el apoyo a grandes programas que fomenten el fortalecimiento de las capacidades del territorio, que fomenten el apoyo financiero a las iniciativas de Desarrollo Local, que promuevan políticas fiscales de ayuda a la economía social, que fortalezcan el tejido empresarial, los mercados locales. Priorizar el apoyo a los procesos de descentralización con recursos y la generación de herramientas para gestionar el Desarrollo Local, como es el caso de las agencias de desarrollo.

Desde el ámbito de la cooperación descentralizada, el intercambio de experiencias es su gran patrimonio. Ha sido recurrente en el mundo de la cooperación descentralizada intentar participar en la cooperación internacional en momentos de catástrofe aportando recursos económicos en momentos de emergencia, recursos que se diluyen en un océano de necesidades post catástrofe. Sin embargo esos recursos económicos que, unidos a otros, son significativos, lo son aún más, más eficientes, si van destinados a acompañar el intercambio de experiencias en las prácticas de Desarrollo Local: formación ocupacional, nuevos yacimientos de empleo, economía social y solidaria, agencias de desarrollo, elaboración de normativas públicas que

fomenten el empleo a nivel del territorio, alianzas de los tres sectores (público, privado y social), sistemas de información geográfica, son prácticas que suponen el día a día de los gobiernos subestatales y que pueden ser puesta en valor en su acción de cooperación internacional. Ciertamente es que la cooperación descentralizada tiene una limitación: su fragmentación y limitación de incidencia si actúa de forma descoordinada. Pero hay suficientes experiencias que permiten superar esta limitación trabajando en red, de forma articulada con otros actores que se plantean la misma necesidad a partir de las mismas capacidades.

La cooperación no gubernamental, que ha crecido al mismo tiempo que ha crecido la participación de la sociedad, de los actores sociales, en la acción global. La cooperación no gubernamental ha vivido varias etapas desde que surge tras la segunda guerra mundial de forma extendida: una etapa de acción eminentemente humanitaria (el pescado), una etapa de acción de ayuda al desarrollo (la caña en lugar del pescado) y una etapa de incidencia en la definición de políticas. Pero también la cooperación no gubernamental, que representa el rico y heterogéneo tejido de la sociedad, parte de la limitación de sus recursos y de una relativa descoordinación. Es más frecuente encontrar ONG's que trabajan con otras ONG's del territorio a partir de proyectos pequeños o medianos que ONG's que trabajen de forma coordinada en grandes programas, en procesos de desarrollo, aunque ya las hay y parece que es un camino más razonable a favor de la eficacia de la ayuda.

La cooperación multilateral ha generado decenas, muchas decenas, de actores que, a pesar de ser expresión de la práctica del multilateralismo, hagan aun más compleja la acción de la cooperación en los territorios, en la medida en que actúan bajo enfoques sectoriales, poco integrados.

Si a esto sumamos la acción de universidades, empresas, órdenes religiosas encontraremos escenarios, territorios en los que hay más de un centenar de actores de la cooperación interviniendo.

En una ocasión preguntaba a la responsable de la oficina local de cooperación internacional de una ciudad media en América Latina cuantas entidades de cooperación internacional actuaban en su territorio, y respondía que "creía que algo más de un centenar"; la siguiente pregunta iba relacionada al hecho de si estas acciones formaban parte de un plan del territorio y si

alguien, alguna instancia las coordinaba, la respuesta fue rotunda: no; la tercera pregunta fue si tenía información sobre lo que hacían o si alguien la tenía inventariada, la respuesta también fue categórica: tampoco.

Con esta práctica frecuente en el mundo de la cooperación internacional difícilmente

Se puede incidir en el desarrollo del territorio de manera armónica.

Hay experiencias sin embargo que indican que este trabajo articulado es posible, la experiencia de ART, como instrumento para articular los actores en el territorio es una de ellas y la experiencia de FAMSÍ y otros fondos de cooperación, como instrumento para articular actores de la cooperación descentralizada en origen, es otra.

Para que la cooperación internacional sea una herramienta que ayude a fortalecer los procesos de Desarrollo Local debe partir de una premisa fundamental:

Es necesario articular el esfuerzo de diversos actores antes de aterrizar en un territorio y presentarse como un complemento para acompañar los procesos de planificación estratégica participativa, y si estos procesos no existen, una de sus primeras tareas debería ser apoyar que se pongan en marcha. Invertir en la articulación de actores en el territorio es una inversión de futuro, invertir en eficacia, eficiencia, sostenibilidad, equidad. Sustituir ese protagonismo del territorio con pequeñas, medianas o grandes acciones descoordinadas puede generar clientelismos, imagen solidaria, pero no genera desarrollo.

Por último, la importancia de que estos procesos se desarrollen en marcos multilaterales es clave. No basta con que se coordinen las ONG's entre sí, o los gobiernos locales entre sí, o todos los actores de la cooperación de un país europeo entre sí. Es necesario que la articulación se produzca entre todos los actores que actúan en un territorio y esto implica construir un espacio multilateral, un nuevo multilateralismo en el que ONG's, gobiernos locales, universidades, gobiernos y cualquier otro actor de la cooperación tengo un rol activo, no solo de donante que suministra fondos.

Es recomendable que esto ocurra y en cualquier caso es recomendable que los territorios creen sus mecanismos, sus normativas, sus espacios de encuentro que posibiliten esta complementariedad en el terreno.

## 4. La cooperación descentralizada: concepto, ámbitos y modelos a nivel internacional

Es sabido que el mapa de actores de la cooperación internacional para el desarrollo se dibuja tras la segunda guerra mundial, momento en el que se configura un nuevo orden con potencias vencedoras, países derrotados, áreas o bloques de influencia y un nuevo sistema de organismos internacionales representado inicialmente por su estandarte, la ONU (fundada en 1945 con 51 países), como lugar donde los estados soberanos se encuentran para consensuar pautas de comportamiento.

También sabemos que este sistema internacional nace con su marcado acento impuesto por los vencedores (consejo de seguridad), pero este no es el tema que toca ahora abordar.

Uno de los retos más importantes que afronta este nuevo orden mundial y las “naciones unidas” es el de la reconstrucción y la cooperación internacional para el desarrollo, para lo cual se va dotando de todo un sistema de agencias que representan el acuerdo de los estados soberanos por afrontar este reto de manera conjunta, de manera “multilateral”. De esta manera, tras la segunda guerra mundial se comienzan a crear diversas agencias, vinculadas a la asamblea general, que representan el emergente sistema multilateral de cooperación.

A este grupo de agencias hay que sumar al tándem de instituciones financieras multilaterales (BM y FMI) surgidas en 1944 en la conferencia de Bretton Woods.

Pero junto a este actor multilateral hay que registrar la formulación de las políticas bilaterales de cooperación que las potencias vencedoras establecen para, fundamentalmente, acompañar sus políticas exteriores de influencia.

La AOD (Ayuda oficial al desarrollo) cuenta de esta forma con dos actores públicos de gran peso, la cooperación multilateral y la cooperación bilateral.

En la década de los sesenta la ONU invitó a participar en ciertos debates a organizaciones sociales que se habían ido consolidando también como expresión de

la sociedad a nivel privado y no lucrativos como instrumentos de ayuda para diversos temas. Tal vez la primera que podamos considerar de este tipo puede ser la Cruz Roja, fundada en 1863, con el objetivo de ayudar a damnificados por conflictos bélicos. Estas organizaciones fueron llamadas “ong” (organizaciones no gubernamentales) para diferenciarlas en estas conferencias internacionales, de los estados soberanos.

Desde la década de los sesenta hasta los años 80, estos tres actores representan el mapa de la cooperación internacional para el desarrollo:

- multilateral
- bilateral
- no gubernamental

No obstante, también tras la segunda guerra mundial, se producen algunas iniciativas, las más conocidas impulsadas por ciudades fronterizas francesas y alemanas, que pretenden sumar a la acción internacional de la ayuda a este nivel de instituciones subestatales.

Si bien, desde este momento ya se identifican acciones de cooperación para el desarrollo entre gobiernos subestatales, será a mitad de los 80 y, especialmente, en la década de los 90, cuando el concepto de “**cooperación descentralizada**” tome cuerpo.

Ciertas definiciones de la cooperación descentralizada abarcan un espectro muy amplio de acciones y actores. Por ejemplo, la Unión Europea entiende que los actores de la Cooperación Descentralizada son todos los agentes o instituciones, tanto oficiales como de la sociedad civil, que no forman parte del gobierno central, entre otras, los poderes públicos locales.

Fue la IV Convención de Lomé quien introdujo la propuesta de la cooperación descentralizada, que refleja la nueva orientación del papel del Estado, el protagonismo que deben adquirir los grupos y personas afectadas, y el compromiso más activo de la sociedad civil en el desarrollo. En su concepción inicial, la Comisión Europea definía así esta modalidad de cooperación: 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 de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo (D.G. VIII, 1992).

El concepto de cooperación descentralizada aparece en los artículos 20 a 22 del Convenio de Lomé IV y se hace mención a ella en la mayoría de los *programas indicativos nacionales* que elabora cada país para establecer las prioridades de su cooperación al desarrollo. Posteriormente, se fue incluyendo progresivamente la cooperación descentralizada en los acuerdos que se mantienen con otras regiones. En 1993 se creó la línea presupuestaria B7-5077 para la cooperación descentralizada destinada a todos los países en desarrollo, con el objetivo de impulsar esta modalidad. A partir de entonces se inician los primeros programas de cooperación descentralizada en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Frente a este concepto amplio ha tomado más entidad el concepto de **Cooperación Descentralizada pública**, que es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales.

A este concepto me voy a referir y no al más amplio propuesto por la Unión Europea: a la cooperación internacional que surge de los entes subestatales (regiones, departamentos, municipios) y que puede ser orientada a diversos ámbitos de actuación (ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria, educación para el desarrollo, diplomacia complementaria) a través de diferentes vías (directa o indirecta).

Una vez acotado el concepto, como señalaba en párrafos anteriores, la cooperación descentralizada toma cuerpo en la década de los 90 como consecuencia de varios procesos internacionales novedosos:

### Descentralización.

A nivel mundial, norte, sur, oriente y occidente, un proceso político toma cuerpo, tanto dentro de las políticas neoliberales de deconstrucción del estado, como dentro de las políticas progresistas de acercamiento de lo público a la ciudadanía.

Los gobiernos subestatales van incorporando nuevas agendas, nuevas responsabilidades (cultura, promo-

ción económica, inclusión social). Dentro de estas nuevas competencias se encuentra la del fomento de la participación ciudadana en aquellas cuestiones que a esta le motivan, le preocupan.

Junto a este factor, y fruto también del proceso de globalización, se va tomando conciencia de la interdependencia entre diversos procesos que ocurren en el mundo, el fenómeno de la inmigración acerca estas realidades a la vida cotidiana de las ciudades, a la vez que el desarrollo de las tecnologías de la comunicación genera mayor atención a estas realidades hasta colocarlas en muchas ocasiones en portada, en titulares de noticias cada día. Los gobiernos subestatales, en especial los que se construyen en procesos democráticos con opciones progresistas (que defienden la equidad) deciden que pueden tener algo que decir en esa acción global y que una de estas herramientas puede ser la cooperación para el desarrollo.

Pensar globalmente, actuar localmente....pensar localmente y actuar globalmente.

### Presión ciudadana

Desde la ciudadanía, ya en la década de los 90 de forma muy consolidada, preocupa la situación global, procesos de violación derechos humanos en otros países, la pobreza, la diversidad cultural. Estas preocupaciones se convierten en una presión a estas instancias subestatales para que apoyen acciones, programas, proyectos que faciliten la cooperación para el desarrollo de estas entidades que representan a la sociedad civil.

El fomento de la participación ciudadana, de su comprensión de la realidad global empuja estos gobiernos subestatales a abrir vías de apoyo, a través de subvenciones. Esta es la razón por la que en el caso de la cooperación descentralizada española tiene tanto peso la cooperación indirecta, el apoyo a ong's.

### La globalización.

Es un fenómeno a escala mundial que acelera los ritmos de intercambio. Sus manifestaciones tienen consecuencias a nivel nacional y a nivel local. Los estados nacionales se debilitan, el poder de lo político empieza a mostrar síntomas de fragilidad, de debilitamiento, frente a iniciativas desde lo privado, movimientos de

capital, mercados, mientras que las nuevas competencias de los gobiernos subestatales empujan a estos a desarrollar sus propias iniciativas de promoción del territorio y aumentar su poder de negociación frente a los estados centrales.

La globalización sitúa a los gobiernos subestatales en escenarios internacionales bien sea por filantropía, compromiso político, bien sea por el legítimo interés de promover sus territorios.

Surge la diplomacia complementaria, la diplomacia de las ciudades, las oficinas de relaciones internacionales de gobiernos autónomos, o gobiernos locales que procuran establecer vías de comunicación con "pares" en otros territorios y/o regular la ayuda a la sociedad civil organizada (ong's) para que su acción tenga una cierta coherencia con estas motivaciones políticas.

Descentralización, presión ciudadana y globalización son algunos de los procesos más significativos que pueden dar a entender el emerger de la cooperación descentralizada.

A ellos habría que sumar, en el caso europeo, el importante rol que los gobiernos subestatales cumplen en la construcción de una **integración regional** que supere los enquistamientos de los estados nación. Para la Unión Europea, elevar el perfil de los gobiernos subestatales es vital (Creación del Comité de las Regiones en 1994, en el marco del Tratado de Maastricht) y facilitar su acción internacional, tanto dentro como fuera de las fronteras europeas es un buen instrumento. Ya desde tiempo atrás las iniciativas comunitarias fomentan los "hermanamientos" entre ciudades europeas. En los 90 estas propuestas toman cuerpo y en la primera década del s XXI se consolidan con el reconocimiento de los gobiernos locales como actores de cooperación para el desarrollo.

Este proceso vivido en el caso de la Unión Europea tendrá expresión similar en otros procesos de integración regional, como el caso de Mercociudades en el seno de Mercosur, y en esferas internacionales, con el reconocimiento por parte de Naciones Unidas de los gobiernos subestatales como componentes de un nuevo multilateralismo y su rol como actores de la cooperación descentralizada.

## Iniciativas Multilaterales de cooperación descentralizada.

En esta misma línea de construcción de un Nuevo Multilateralismo, se pueden entender tanto las iniciativas de gobiernos locales para generar sus propias instancias de representación e incidencia como la puesta en marcha de iniciativas en el seno de Naciones Unidas que procuran destacar el rol activo de los gobiernos subestatales.

En el primer caso, vale destacar la creación en el año 2004 de **CGLU (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos)**, fruto de la fusión de dos grandes organizaciones internacionales (FMCU e IULA) y que se convierte en el equivalente a las Naciones Unidas de las Ciudades, con la constitución en su seno de diversas comisiones, entre ellas, la comisión de cooperación descentralizada y diplomacia de ciudades.

Igualmente es destacable la creación en el año 2007 de **FOGAR (Foro Global de Asociaciones de Regiones)**, fruto de la iniciativa de 11 redes fundacionales de gobiernos regionales y con el apoyo inicial del PNUD. Sus tres objetivos resumen su significado:

- **Hacer oír la voz de las Regiones en la globalización:** convertirse en el interlocutor de las nuevas instancias internacionales de gobernanza mundial, concretamente obtener a medio o largo plazo el rango de Organización intergubernamental ante Naciones Unidas, para trasladar allí la voz de las Regiones.
- **Organizar nuevas reglas de gobernanza estratégica donde tengan cabida los niveles subestatales:** descentralizar la globalización para permitir a los ciudadanos, con el respaldo de sus autoridades regionales, en el seno de sus territorios, de convertirse en actores de una globalización generadora de equidad. Una integración mundial en la que se mantengan o se incrementen las disparidades interterritoriales existentes no sería soportable. La paz duradera y el desarrollo a nivel global se obtendrán gracias a un enfoque territorial del desarrollo.
- **Trabajar entre Regiones:** acompañar y fomentar el trabajo entre Regiones del mundo, en ámbitos como la cooperación al desarrollo, el intercambio de buenas prácticas o proyectos comunes concretos en temas que revistan interés para los territorios.

Desde otro origen y con una perspectiva original también es destacable el **FAL (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social)**, que nace en el año 2001 en el seno del 1º Foro Social Mundial. La Red FAL, tal como es conocida en la actualidad ha generado un proceso internacional procurando la incidencia de planteamientos progresistas de inclusión social, desarrollo sostenible, enfoque de derechos humanos, democracia participativa y cooperación para el desarrollo, actuando como un eslabón entre las dinámicas y planteamientos que emergen desde los movimientos sociales a nivel global, reunidos en el Foro Social Mundial, y los gobiernos locales agrupados en torno a CGLU, incluso estableciendo puentes con el multilateralismo del sistema de Naciones Unidas.

Desde el ámbito de los organismos internacionales este fenómeno de la cooperación descentralizada ha sido entendido y tratado de forma diversa. En algunos casos, más perversos e ingenuos, solo y exclusivamente como una nueva fuente de financiación (desviación también en la relación con una cierta visión de la cooperación que está presente en un sector del mundo de las ongd's).

Pero frente a estas desviaciones que no merecen espacio en este momento han surgido iniciativas con éxito, con propuestas innovadoras que han encontrado calado entre los actores de la cooperación descentralizada. Por mencionar alguna voy a señalar dos:

En el caso de la Unión Europea, en 1995, la Cooperación Descentralizada entre la UE y América Latina se ve impulsada con el lanzamiento del **Programa Urb-AL** cuyo objetivo consiste en desarrollar redes de cooperación entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos del desarrollo urbano: participación ciudadana, lucha contra la pobreza, sociedad de la información, género, entre otros, hasta los 13 sectores que son objeto de trabajo en las distintas redes temáticas.

El Programa Urb-AL de la Comisión Europea no sólo ha impulsado un nuevo modelo de relación -las redes-, sino que también ha puesto a debate el fenómeno de la cooperación descentralizada. En este sentido, apoyó la Conferencia sobre Partenariado local entre la Unión Europea y América Latina (Valparaíso, marzo de 2004), donde se puso de manifiesto la necesidad de conocer y profundizar en el fenómeno creciente de la cooperación directa entre municipios. Tras la Conferencia, en el marco mismo del Programa Urb-AL, se lanzan dos proyectos de gran envergadura: el Centro de Documentación del Programa Urb-AL, espacio de síntesis del conocimiento generado por las redes temáticas; y el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

De manera más global, a mitad de la primera década del 2000, la Comisión Europea reconoce a los entes locales como actores de cooperación para el desarrollo que pueden recibir apoyos mediante iniciativas comunitarias y convocatorias de ayudas para desarrollar cooperación internacional para el desarrollo.

En el de **Naciones Unidas**, en el año 2005 se pone en marcha la **Iniciativa ART** (Articulación de Redes en el Territorio), iniciativa impulsada por el PNUD y basada en Ginebra que tiene como antecedentes programas que se pusieron en marcha en la década de los 90 para apoyar la cooperación descentralizada y el Desarrollo Local la región de Centroamérica en el momento que salía de varios conflictos armados en varios países.

La iniciativa ART ha sumado más de 400 actores de cooperación descentralizada, y ha puesto en marcha más de 15 programas país, sumando el apoyo de algunos gobiernos, como el caso del gobierno español, que han decidido apoyar un marco multilateral de articulación de actores de cooperación descentralizada para trabajar conjuntamente en una nueva visión de la cooperación a partir de la declaración de los ODM y las declaraciones de París y Accra, fortaleciendo desarrollo humano territorial.

Al mismo tiempo ART, desde su vinculación con el sistema de naciones unidas, se convierte en una plataforma que potencia el trabajo en red de los gobiernos subestatales y su incidencia en espacios multilaterales como es el caso de la participación en la 4-HLF, conferencia mundial sobre eficacia de la ayuda que se celebrará en Buzan, Corea, en noviembre de 2011.



**DOCUMENTOS TEMÁTICOS:**  
APORTACIONES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

