



*Capacity and Institution Building
Working Group*

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LOS GOBIERNOS LOCALES

Documento de fondo





La Comisión de CGLU sobre la Cooperación al Desarrollo y la Diplomacia de las Ciudades agradece la contribución de todas las secciones y miembros de CGLU al desarrollo del documento de orientación política.

Propuesto por la Comisión de CGLU sobre la Cooperación al Desarrollo y la Diplomacia de las Ciudades

Co-Presidentes

Gérard Collomb, alcalde de Lyon (Francia)
Annemarie Jorritsma-Lebbink, presidenta de la Asociación de Municipios Neerlandeses (VNG), alcaldesa de Almere

Vice-Presidente responsable para el desarrollo del documento de orientación política

Berry Vrbancovic, Antiguo Presidente de la Federación Canadiense de Municipios (FCM), Concejal de Kitchener

Coordinado por el Grupo de Trabajo de CGLU sobre el Fortalecimiento Institucional (CIB)

Autor

Jeremy Smith

Presidentes del Grupo de Trabajo CIB

Peter Knip, Director de VNG International
Sebastien Hamel, Director de FCM International

Presidente del grupo de referencia

Tim Kehoe, subdirector general de la Federación Canadiense de Municipios (FCM)

Coordinación y edición

Elena Pierce, Federación Canadiense de Municipios (FCM)
Renske Steenbergen, VNG International

Secretariado del CIB

Nassaulaan 12, La Haya (Países Bajos)
+31 70 3738707
uclg.cib@vng.nl
www.cib-uclg.org

Diseño

Gabrijan Communication Concepts

junio de 2013

Fotos

Página 1	<i>Derechos de autor VVSG</i> Planificación regional y urbana
Página 5	<i>Derechos de autor VNG International</i> La conferencia final del programa Sudán INSIGNIA en la ciudad Gedaref, diciembre de 2011. Las mejores prácticas y lecciones aprendidas en el programa fueron discutidos con delegaciones de todo el Sudán, incluyendo representantes de la Junta de Gobierno Local del Sudán del Sur. Tema: los residuos y el agua
Página 10	<i>Derechos de autor VNG International</i> Seminario, Sudán del Sur
Página 13	<i>Derechos de autor Federation of Canadian Municipalities</i> Kothom proyecto de agricultura en Camboya con la ciudad de Beaumont, Alberta
Página 15	<i>Derechos de autor Association of Finnish Local and Regional Authorities</i> Ciudad de Tampere, Finlandia – ciudad de Mwanza, Tanzania: cooperación entre los maestros de las escuelas
Página 19	<i>Derechos de autor Association of Finnish Local and Regional Authorities</i> Municipio Hartola, Finlandia – Iramba Consejo de Distrito, Tanzania: los medios de subsistencia y el desarrollo empresarial de las mujeres
Página 20	<i>Derechos de autor Association of Finnish Local and Regional Authorities</i> Conjunto Autoridad Local Tavastia, Finlandia – Municipio de Omaruru, Namibia: Cartografía de las tuberías de agua
Página 21	<i>Derechos de autor Association of Finnish Local and Regional Authorities</i> Ciudad de Lahti, Finlandia – Ciudad de Ho, Ghana: Mejorando las instalaciones de agua y saneamiento en las escuelas
Página 23	<i>Derechos de autor Ajuntament de Barcelona</i> Universidad de Medellín Moravia UPC y Ajuntament de Barcelona
Página 29	<i>Derechos de autor Ajuntament de Barcelona</i> Universidad de Medellín Moravia UPC y Ajuntament de Barcelona
Página 30	<i>Derechos de autor VNG International</i> Kalangala Ayuntamiento
Página 35	<i>Derechos de autor Federation of Canadian Municipalities</i> Reconstrucción del gobierno local y la prestación de servicios en Haití

Lista de acrónimos

AAA	Agenda para la Acción Accra
ACB	Association Capacity Building (Fortalecimiento de Capacidades de Asociaciones)
ACP	África, Caribe y Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFLRA	Association of Finnish Local and Regional Authorities (Asociación de Autoridades Locales y Regionales de Finlandia)
AGL	Asociación de gobiernos locales
ALAN	Association of Local Government Authorities of Tanzania (Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Tanzania)
ALAT	Association of Local Government Authorities of Tanzania (Asociación de Autoridades de Gobiernos Locales de Tanzania)
ANAMM	Associação Nacional dos Municípios de Moçambique (Asociación Nacional de Municipios de Mozambique)
ANE-AL	Actores no estatales y autoridades locales
BALA	Botswana Association of Local Authorities (Botswana Asociación de Autoridades Locales)
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
CD	Cooperación Descentralizada
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CIB	Grupo de Trabajo sobre el Fortalecimiento Institucional
CIDA	Canadian International Development Agency (Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional)
CMI	Cooperación Municipal Internacional
COMURES	Corporación de Municipios de la República de El Salvador
CUF	Cités Unies France (Ciudades Unidas Francia)
DCCD	Cooperación al Desarrollo de y la Diplomacia de las Ciudades
DESA	Department of Economic and Social Affairs (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales)
DfID	Department for International Development of the United Kingdom (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FCM	Federation of Canadian Municipalities (Federación de Municipalidades Canadienses)
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FOCEM	Fondo de Convergencia de Mercosur
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional)
HIC	Higher Income Countries (Países de ingresos más elevados)
ICLD	International Center for Local Democracy (Centro Internacional para la Democracia Local)
LGCP	Programa de Capacitación de los Gobiernos Locales
LIC	Lower Income Countries (Los países de ingresos más bajos)
MDG	Millennium Development Goals (Objetivos de Desarrollo del Milenio)
MPED	Municipal para el Desarrollo Económico
NAVIN	National Association of Village Development Committees in Nepal (Asociación Nacional de los Comités de Desarrollo de Aldea en Nepal)
NAVIN	National Association of Village Development Committees in Nepal (Asociación Nacional de los Comités de Desarrollo de Aldea en Nepal)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SALGA	South African Local Government Association (Asociación Sudafricana de Gobiernos Locales)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo)
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting (Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales)
SWALGA	Swaziland Local Government Association (Asociación de Gobiernos Locales de Swazilandia)
UE	Unión Europea
UK	United Kingdom (Reino Unido)
USA	United States of America (Estados Unidos de América)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Asociación de Municipios Neerlandeses)
VNG International	Agentschap voor internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Agencia de cooperación internacional de la Asociación de Municipios Neerlandeses)
ZILGA	Zimbabwe Local Government Association (Asociación de Gobiernos Locales de Zimbabwe)

Contenido

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Documento de fondo: Cooperación al desarrollo y los gobiernos locales 7

Introduction 8

PARTE I – POR QUÉ IMPORTAN LOS GOBIERNOS LOCALES 9

PARTE II – EL CONTEXTO POLÍTICO. 14

1. La cooperación internacional y la cooperación de los gobiernos locales 14

2. Algunos problemas en torno a la cooperación y los partenariados de los gobiernos locales para el desarrollo 17

3. Bloques de construcción de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales 21

4. Fuerzas de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales 23

5. Debilidades de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales 25

6. ¿Hasta qué punto se logran los objetivos de la eficacia del desarrollo? 26

7. ¿Hasta qué punto son reconocidos los gobiernos locales como actores para el desarrollo?. 28

8. Ejemplos prácticos de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales ‘norte-sur’. 31

9. Ejemplos de ‘sur-sur’ y cooperación triangular 34

PARTE III – DESARROLLO DE LA ESTRATEGIA DE PROMOCIÓN 36

1. ¿Quiénes son los principales ‘grupos objetivo’? ¿Cuáles son los objetivos? 36

2. Mensajes clave para los gobiernos y otros dirigentes políticos y financiadores 36

3. Mensajes clave para los gobiernos locales y regionales 39

4. El futuro papel de CGLU 41

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Documento de fondo:
Cooperación al desarrollo y
los gobiernos locales



Introducción

“La Cooperación Internacional Municipal, las colaboraciones, los hermanamientos y los enlaces entre ciudades así como la asistencia mutua a través de programas de capacitación y de iniciativas de solidaridad municipal internacional son una contribución crucial para la construcción de un mundo pacífico y desarrollado sosteniblemente”

Fuente: Preámbulo a los estatutos de CGLU

Los objetivos de CGLU, plasmados en el Artículo 3 de sus Estatutos¹, incluyen lo siguiente:

- Ser la fuente mundial de formación, intercambio y capacitación, apoyando la estructura y reforzando la libertad y autonomía de los gobiernos locales y sus asociaciones nacionales;
- Promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental, y servir a la población, sobre la base de los principios de buena gobernanza, sostenibilidad e inclusión social;
- Promover la cooperación descentralizada y la cooperación internacional entre los gobiernos locales y sus asociaciones;
- Promover los hermanamientos y las colaboraciones como formas de mutuo aprendizaje y amistad entre los pueblos.

Por lo tanto, la vinculación del aprendizaje, la capacitación, el desarrollo, la gobernanza, el intercambio y la cooperación entre los gobiernos locales, se hallan en el ADN de CGLU.

El mundo está cambiando más rápidamente que nunca, y se enfrenta a nuevos y mayores retos que tienen un impacto muy poderoso en los gobiernos locales y en el desarrollo a nivel local. Todavía se experimentan los efectos de la crisis financiera, económica y fiscal que golpeó a muchos países desde el año 2008, pero con diferente intensidad y duración.

Hay varias tendencias retrógradas, especialmente en Europa, donde algunos gobiernos que han apoyado durante años las actividades de los gobiernos locales de cooperación al desarrollo, están reduciendo considerablemente o incluso eliminando por completo, su respaldo financiero. Además, algunos gobiernos locales también están haciendo recortes – no siempre por razones económicas, sino también en algunas ocasiones por motivos políticos.

A pesar de estas tendencias negativas, hay algunos elementos positivos a destacar; las modalidades de las colaboraciones de los gobiernos locales para el desarrollo han estado evolucionando y se pueden observar nuevas formas de enlaces y aprendizaje entre socios de países con ingresos bajos y medios ('sur-sur') que empiezan a evolucionar en escala e importancia.

Además, la comunidad internacional y los donantes – muchos de los cuales han apoyado financieramente la cooperación internacional de los gobiernos locales – han estado reconsiderando y redefiniendo su enfoque sobre “la eficacia de la ayuda”. Más recientemente (diciembre 2011), la alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo² (el resultado del Forum de alto nivel para la eficacia de la ayuda) ha confirmado un cambio positivo en la perspectiva de ‘ayuda eficaz’ a ‘desarrollo eficaz’. Es más, se refiere al “papel catalítico e indispensable de la cooperación al desarrollo apoyando la erradicación de la pobreza, la protección social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.” Todos ellos son campos en los que los gobiernos locales tienen que aportar una mayor contribución.

Dados todos estos cambios y desarrollos tanto positivos como negativos, es oportuno, que CGLU vuelva a examinar; (1) cómo la asociación y sus miembros pueden trabajar juntos de la mejor manera posible para promover el aprendizaje y la cooperación para un desarrollo positivo, y (2) cómo pueden informar, educar e influir conjuntamente en la comunidad internacional en apoyo de iniciativas locales para la cooperación internacional al desarrollo.

Por estas razones, la Comisión de CGLU sobre la Cooperación al Desarrollo de y la Diplomacia de las Ciudades (DCCD, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Trabajo sobre el fortalecimiento institucional (CIB, por sus siglas en inglés) han convenido de mutuo acuerdo elaborar un documento político sobre la cooperación al desarrollo y el gobierno local, para promover los objetivos de CGLU.

1 Estatutos de la organización mundial de ciudades y gobiernos locales unidos, aprobados por la Asamblea General Constitutiva del 5 de mayo de 2004 en París, Francia

2 Busan Partnership for Effective Development Cooperation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011

En la preparación del documento, los expertos han contado con el apoyo de un Grupo de Referencia de profesionales experimentados, con los cuales se organizó un seminario sobre el tema, mientras que también la Comisión DCCD y el Grupo de Trabajo CIB han contribuido al desarrollo del documento. Además, los expertos han beneficiado de una serie de respuestas a un cuestionario por parte de los miembros de CGLU.

Todas estas aportaciones quedan fuertemente reflejadas en el siguiente texto, y especialmente en las diferentes recomendaciones e ideas para la acción. Las contribuciones de todos los que han compartido sus enfoques y perspectivas han sido muy importante para el desarrollo de este documento.

El documento de orientación política también se basa en el anterior documento de orientación política de CGLU sobre la eficacia de la ayuda, también dirigido por el grupo de trabajo CIB, publicado a principios del 2010.



1 Por qué importan los gobiernos locales

“Las autoridades locales construyen, operan y mantienen infraestructuras económicas, sociales y medioambientales, supervisan procesos de planificación, establecen políticas y regulaciones locales sobre el medioambiente y asisten en la implementación de políticas nacionales y subnacionales. Como nivel de gobernanza más cercano a la población, juegan un papel vital en la educación, en la movilidad y en aportar una solución al público para promover el desarrollo sostenible.”

Fuente: Programa 21, Cumbre para la Tierra de Rio de Janeiro (1992), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medioambiente y Desarrollo

Los miembros de CGLU son completamente conscientes de la importancia del gobierno local, y de por qué los gobiernos locales jugarán un papel todavía más esencial en el futuro. Pero si se pretende convencer a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional para que apoyen la cooperación internacional y alianzas para el desarrollo de gobiernos locales, es importante reafirmar algunos puntos clave para apoyar la estrategia de promoción, cuyos elementos son examinados más adelante, en la Parte III.

Dondequiera que estén establecidos los gobiernos locales, desempeñan esencialmente tres amplias funciones:

- Proporcionan la voz, el liderazgo y la ‘visión estratégica’ a su ciudad o municipio y sus ciudadanos;
- Proporcionan u organizan servicios públicos locales esenciales para la calidad de vida de sus habitantes;
- Actúan como catalizadores y conductores del proceso de desarrollo local (territorial) en todas sus dimensiones, en colaboración con otros actores.

Mientras se afrontan retos globales comunes (incluso si la intensidad varía de continente a continente y de país a país), mientras el mundo urbaniza progresivamente y, se interconecta cada vez más y mientras fórmulas altamente centralizadas de los gobiernos nacionales demuestran ser cada vez menos efectivas, la importancia de los gobiernos locales se ha incrementado en todo el mundo.

En consecuencia, los gobiernos locales del mundo tienen la responsabilidad de desarrollar y mejorar su propia capacidad y eficacia, para desarrollar potentes sistemas de gobierno y gobernanza, con el objeto de cubrir las necesidades de desarrollo de su comunidad. Esto requiere que aprendan más y que compartan experiencias unos con otros. De ahí es tan importante la cooperación internacional al desarrollo de los gobiernos locales, y por eso los gobiernos nacionales y la comunidad internacional deberían apoyarlas con firmeza. Abajo se detallan cuatro de las razones clave por las que son tan importantes los gobiernos locales.

La descentralización y la democracia local son esenciales para el futuro

En algunas partes del mundo, sistemas relativamente fuertes de autonomía local democrática, han sido una característica del sistema político desde finales del siglo XIX o principios del siglo XX, a través de un sufragio universal que a menudo ha supuesto muchos años de lucha hasta conseguirse. En otros lugares, no obstante, los sistemas de gobierno estaban fuertemente centralizados, con poca autonomía local, incluso para grandes conurbaciones.

No obstante, durante los últimos 30 años las políticas de descentralización se han convertido en la norma, incluso si variaban los sistemas (y la extensión) de democracia y autonomía local. Sin duda, la tendencia ha sido global y engloba países con amplios PIB divergentes. Según un estudio del Banco Mundial de 1994, de 75 países en desarrollo con poblaciones de más de 5 millones, no menos de 63 llevaban a cabo políticas de descentralización, a menudo ancladas en las constituciones nacionales.³

Hoy en día, en consecuencia, casi todos los países latinoamericanos y africanos, y muchos países asiáticos, tienen sistemas de elección para el gobierno local, y las nuevas democracias de Europa central y del este posteriores a 1989 han creado sistemas de democracia local.

La adopción por parte del Consejo de Europa en 1986 de la Carta Europea de Autonomía Local (ahora ratificado por 46 estados) ha otorgado, por primera vez, una expresión internacional que formaliza esta tendencia y muchos de los principios de la Carta también están incluidos en las directrices para la descentralización y el refuerzo de las autoridades locales, adoptadas por el Consejo de Gobierno de la ONU-Habitat en 2007.

Hay varias razones comunes para esta tendencia a la descentralización y la democracia local:

- Un excesivo centralismo que ha demostrado no ser eficaz ni efectivo;
- La descentralización con democracia local permite que la diversidad política dentro de un país pueda expresarse mejor, y ayuda a que la participación de los ciudadanos se convierta en una realidad;
- La gobernanza y la gestión urbana son más complejas e importantes en el mundo de hoy, y necesitan líderes locales receptivos;
- Los gobiernos locales son capaces de responder mejor y más rápidamente a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos;
- Las decisiones sobre los servicios públicos pueden tomarse cerca del terreno;
- La descentralización, correctamente implementada, mejora la economía local y el desarrollo humano;
- (más cínicamente) Delegar competencias a un nivel "más bajo" de gobierno a veces permite a los gobiernos centrales desviar la responsabilidad pública para dificultar las decisiones políticas y financieras.

Pero para que la descentralización (devolución) tenga éxito, hay por lo menos cinco prerequisites esenciales:

- Tiene que haber un **proceso de descentralización** eficaz, planificado y progresivo, que involucre completamente a los nuevos gobiernos locales (o recientemente habilitados) y a sus asociaciones de gobiernos locales (AGL) como asociados;
- Tiene que haber una transferencia suficiente de competencias **para permitir al** gobierno local jugar su papel como proveedor de servicios y líder en el proceso de desarrollo;
- La transferencia de competencias debe ir acompañada de **recursos financieros adecuados para permitir al** gobierno local llevar a cabo su cometido;
- Los gobiernos locales deben ser capaces (y ayudados si fuera necesario) de desarrollar la **capacidad técnica y humana necesaria** para llevar a cabo su cometido y proveer un liderazgo y una administración eficaces;
- Tiene que haber un compromiso compartido, en políticas y altos niveles ejecutivos, con los principios de buena gobernanza **e inclusión** local.

3 Dillinger, W. (1994), Decentralization and its implications for service delivery. World Bank: Washington

Las tres condiciones primeras recaen en gran medida en los gobiernos centrales– y deberían llevarse a cabo en colaboración con las AGL. En realidad, los gobiernos centrales a menudo fracasan acertadamente en la descentralización, bien por falta de voluntad o por conflictos internos dentro del gobierno o debido a políticas pobres de formación e implementación. Y casi siempre, también, porque hay desajustes entre las competencias transferidas (el poder legal) y los recursos disponibles y delegados para llevarlas a cabo.

Las últimas dos condiciones – capacidad de desarrollo y gobernanza e inclusión local – son en gran parte responsabilidad de los propios gobiernos locales. Pero en general son cosas muy difíciles de realizar, bien porque el proceso de descentralización es inadecuado o incompleto, o simplemente porque hay una falta de capacidad humana y técnica a nivel local, para desarrollar los requisitos de los nuevos sistemas de gobierno, administración y gobernanza. Es aquí donde las colaboraciones y la cooperación al desarrollo de gobiernos locales pueden jugar un papel crucial, ayudando a conseguir una descentralización exitosa y desarrollo local.

Los gobiernos locales proporcionan proximidad, participación y alianzas

Una de las razones clave para la descentralización, y para establecer una democracia y autonomía local, es permitir la toma de decisiones al nivel más cercano del ciudadano, involucrando a la población local. A través de sistemas de participación pública, los gobiernos locales permiten a los ciudadanos tomar parte en procesos abiertos y transparentes para identificar las prioridades locales (ej. planificación estratégica, desarrollo, prestación de servicios, asignación de presupuestos, etc.).

Los gobiernos locales también necesitan tener políticas y sistemas de inclusión bien formados (e informados), para asegurar que todas los grupos de la comunidad son capaces de tomar parte, y que no sólo se tienen en cuenta las voces de los mejor situados y más elocuentes. De esta manera, los gobiernos locales permiten a los ciudadanos ejercitar lo que se ha venido llamando “el derecho a la ciudad”

Además, un marco de fuerte involucración pública en la gobernanza local tiene el valor adicional de hacer que las instituciones públicas sean más receptivas y responsables, lo que fortalece el sistema de gobernanza democrática del país.

Los gobiernos locales también juegan un papel clave uniendo a todos los actores sociales, incluso la sociedad civil, el sector empresarial y otras instituciones del sector público, para conducir el proceso de desarrollo local y promover una mayor prosperidad, justicia social e inclusión.

El cambio demográfico y la rápida urbanización dependen de un buen liderazgo y gobernanza local

Tanto si ciudadanos viven en asentamientos urbanos o rurales, necesitan un buen gobierno local, que actúe positivamente en todos sus cometidos. Pero las comunidades densas y en crecimiento tienen una mayor necesidad directa en el día a día, de apoyarse en servicios, infraestructura, planificación y regulaciones relevantes aportadas por el gobierno de la ciudad.

Por lo tanto, no es una coincidencia que la tendencia global a la descentralización también corresponda con el doble cambio demográfico - una rápida y creciente población global, que se estima ha alcanzado los 7 billones en 2011 y un mayor crecimiento de la urbanización.

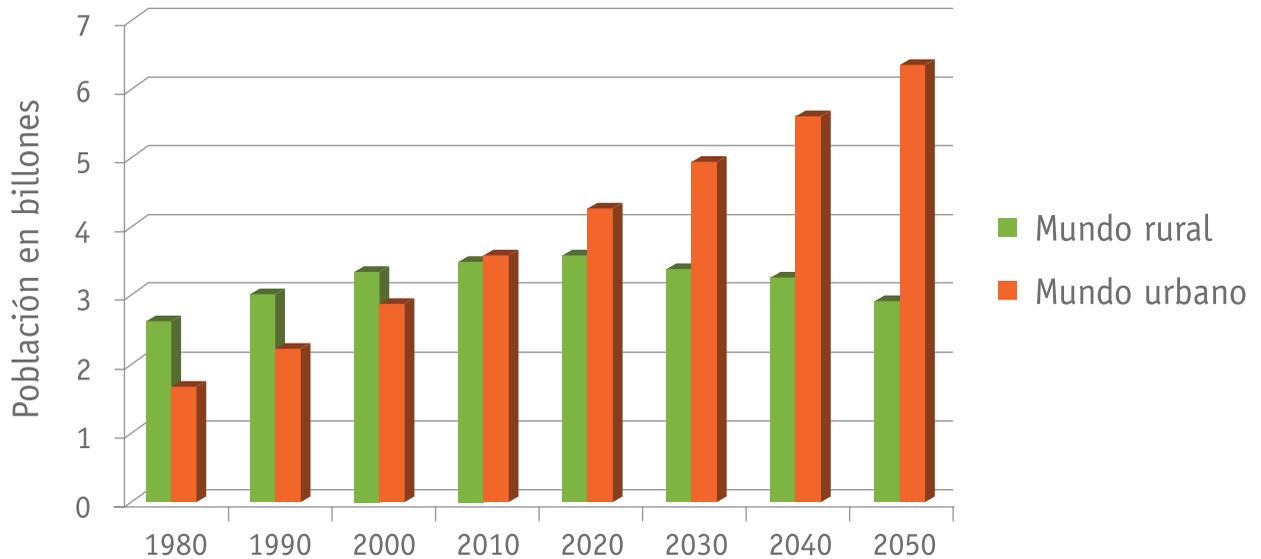
El cuadro 1 (ver infra) muestra una proyección urbana y rural desde 1980 hasta 2050, cuando la población global se estima en 9 billones, o más del doble que en 1980.

Es importante enfatizar que la población rural mundial seguirá creciendo hasta el 2020, y que incluso en 2050, estará todavía en torno a los 2.8 billones. Las comunidades rurales y las autoridades locales seguirán enfrentándose a sus propios retos, en particular los altos niveles de pobreza y desventaja, a menudo acompañados por despoblación. Por lo tanto, seguirá siendo extremadamente importante conseguir una buena calidad de la gobernanza local rural, de desarrollo y de prestación de servicios. Los procesos de urbanización también tienen consecuencias profundas para las regiones rurales, con las que están interconectadas económica y socialmente.

Está previsto que parte del 90% del crecimiento urbano estimado tendrá lugar en los países de ingresos más bajos, por lo que no es ninguna exageración decir que si se quiere conseguir un buen desarrollo global sostenible, la clave para su éxito dependerá de las ciudades y pueblos del mundo, especialmente en “el sur”, donde hay mayores problemas y oportunidades. Teniendo en cuenta este gran crecimiento urbano, el problema de las viviendas para las familias con ingresos bajos, incluso la mejora o eliminación de las barriadas, ascenderán a los primeros puestos en las agendas políticas globales.

Cuadro 1:

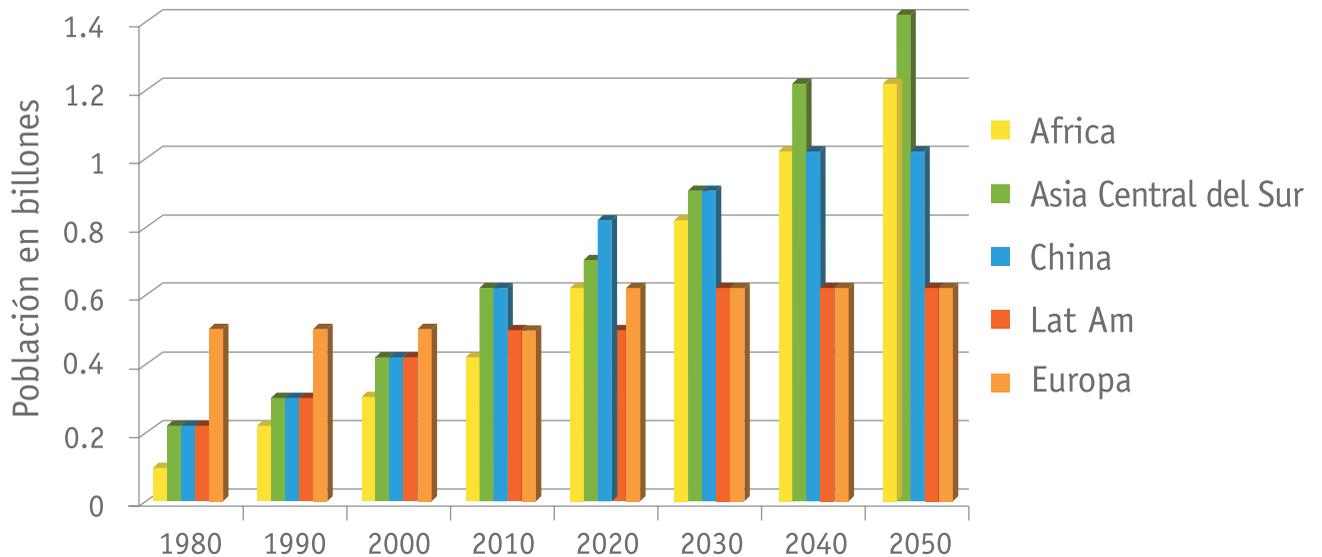
Cambio de población rural y urbana



Fuente: División de Población DESA de Naciones Unidas: *Perspectivas de Urbanización Mundial – Revisión de 2009*

Cuadro 2:

Población urbana: Cambio de patrones



Fuente: División de Población DESA de Naciones Unidas: *Perspectivas de Urbanización Mundial – Revisión de 2009*

El cuadro 2 (ver supra), también basado en estimaciones de Naciones Unidas y proyecciones para 1980 - 2050, muestra que:

- La población urbana de Europa, América Latina y (desde 2040) China se estabiliza;
- La población urbana de África empieza como la más reducida pero se incrementa rápidamente durante 70 años, y en 2040 será la segunda y contará con casi 1.2 billones (más del doble de la cifra de hoy en día);
- El sur y centro de Asia (incluso India, Pakistán, y Bangladesh) también crece rápidamente y tendrá la mayor población urbana a partir de 2030, alcanzando casi los 1.4 billones en 2050.

Las ciudades y los pueblos en una compleja y rápida evolución, requieren políticas, habilidades técnicas de gestión y liderazgo, planificación y capacidad técnica de gestión – con líderes que están en contacto con ellos y capaces de responder a los constantes cambios en las necesidades de sus comunidades. Los gobiernos centrales tienen un papel muy importante en la creación de un marco legislativo y financiero positivo – pero las ciudades deben tener un fuerte grado de autonomía local si quieren desarrollarse y prosperar.

Las ciudades y los pueblos no son islas. Son interdependientes (“Sistemas de Ciudades” es el título de la Estrategia Urbana del Banco Mundial del 2010). Requieren una coordinación fuerte y positiva – “horizontalmente” dentro y a través de su región económica, y “verticalmente” con otros “niveles” (órdenes, esferas) de gobierno. Necesitan relacionarse positivamente con sus necesidades para relacionarse positivamente con sus áreas urbanas e interiores.

Los retos para los líderes de la ciudad y los gobiernos en los países de ingresos más bajos serán enormes en las décadas venideras. Tendrán que compartir y aprender, así como beneficiarse del apoyo de la cooperación internacional.

Los gobiernos locales son el catalizador para el desarrollo local

Implícito en todos los problemas anteriores está el hecho de que los gobiernos locales son líderes vitales, catalizadores y agentes de sostenibilidad e integración económica de sostenibles y desarrollo humano, incluso para dimensiones sociales, medioambientales y culturales. La citación de la Agenda 21 al principio de esta sección recuerda que ya durante décadas, los gobiernos locales reconocen su papel de desarrollo en esta visión amplia de la sostenibilidad local y global - una visión que se ha visto reforzada en el 2012 en y a través de Río+20.

Como parte clave de este papel en el ‘desarrollo’, los gobiernos locales necesitan por supuesto asegurar un buen clima y las condiciones adecuadas para inversiones de buena calidad y de largo plazo -tanto privada como pública-. Los inversores, locales o internacionales requieren seguridad de los derechos de propiedad, y por tanto, registros de propiedad eficaces, administración catastral y planos de desarrollo urbano. La infraestructura física (carreteras, agua, tratamiento de aguas residuales, electricidad y acceso a internet) debe ser suministrada, mientras los buenos medios de transporte también influyen en el clima de economía local. El gobierno local también debe tener políticas y prácticas eficaces para el medioambiente, la sanidad pública, las licencias empresariales, los impuestos locales y muchos otros problemas, para estimular la inversión y la actividad económica.

Pero el papel del desarrollo local también requiere una completa atención a la infraestructura social así como física y económica, con un sistema efectivo e inclusivo para hacer y planificar políticas y suministrar a los ciudadanos los servicios públicos esenciales, especialmente a los más necesitados. La gestión de residuos, aguas, saneamiento, vivienda social, transporte, educación primaria y sanidad, por ejemplo, son generalmente los servicios del gobierno local que mayormente afectan a la calidad de vida de las partes más desfavorecidas de la comunidad – y ayudan a realizar los objetivos internacionales de desarrollo a nivel local. Como expresó Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, a una delegación de CGLU en 2005:

¿Cómo podemos esperar alcanzar los MDG y avanzar en la agenda más amplia del desarrollo, sin hacer progresos en sectores tales como la educación, la hambruna, la sanidad, el agua, salubridad e igualdad de género? Las ciudades y las autoridades locales tienen que jugar un papel crítico en todas estas áreas. Mientras nuestros objetivos son globales, son más fáciles de conseguir a través de las acciones locales.

Este papel catalizador implica lo que se llaman “las coaliciones territoriales” de todos los actores locales – el sector privado, universidades y centros educativos, población civil local y muchos más. La democracia del gobierno local es la que está mejor situada para desbloquear el potencial de esta coalición.

El papel de desarrollo de los gobiernos locales es muchas veces explícito, por ejemplo en la constitución de Sudáfrica, que requiere que las municipalidades prioricen las necesidades básicas de la comunidad, promuevan el desarrollo social y económico de la comunidad y participen en programas de desarrollo nacionales y provinciales. La Constitución de Perú proporciona (Artículo 188): “La descentralización es un continuo proceso cuyo propósito es el desarrollo completo del país.”

En suma, el papel de desarrollo -sostenible, inclusivo, democrático e integrante- es el que está en el corazón de cualquier mandato del gobierno local.

Este papel de desarrollo trasciende lo puramente local; en problemas como el cambio climático, la calidad del aire, la gestión de los recursos del agua o la prevención de riesgos, los gobiernos locales juegan y deben jugar cada vez más, su parte en defensa de común 'bienestar público global'.

Conclusiones de CGLU:

- Los gobiernos locales jugarán un papel importante y creciente en las décadas venideras;
- El gobierno local es importante por varias razones:
 - » La descentralización y la democracia local son esenciales para el futuro
 - » Los gobiernos locales aportan proximidad, participación y alianzas
 - » Los cambios demográficos y la rápida urbanización dependen de buen liderazgo y gobernanza local
 - » Los gobiernos locales son los catalizadores para el desarrollo territorial.
- Los partenariados para el desarrollo de los gobiernos locales, ofrecen formas positivas para ayudar a tener éxito a los gobiernos locales que se enfrentan a los retos de desarrollo mayores.



2

El contexto: política y práctica

1. La cooperación internacional y los partenariados de los gobiernos locales

El mundo cambia, las prácticas evolucionan

Los Gobiernos locales llevan unos 60 años trabajando conjuntamente en cooperación y hermanamientos. Después de la Segunda Guerra Mundial, los pueblos y las ciudades europeas establecieron cientos de hermanamientos, que buscaban principalmente el diálogo intercultural, la promoción de la paz, la comprensión mutua y la construcción de una Europa unida. Se crearon enlaces entre el Este y el Oeste a través de la "cortina de hierro", entre ciudades que vivían bajo sistemas políticos muy diferentes. Muchos más se construyeron con la Caída del Muro de Berlín. Desde 1950, también surgió el movimiento internacional estadounidense "USA Sister Cities", con enlaces entre comunidades estadounidenses y (al comienzo principalmente) socios asiáticos y europeos.

La relación entre ciudades de Europa, América del Norte, de África, América Latina, Asia y Oriente Medio, también data de largo tiempo atrás (desde los años 60) y es diversa en origen y contenido. Los enlaces culturales, lingüísticos e históricos a menudo tienen su origen en colaboraciones que representan el compromiso (después de la independencia) para trabajar juntos en aras de un mejor futuro post-colonial. En tiempos más recientes, estos enlaces se creaban o mantenían a menudo, debido a la presencia en la ciudad más septentrional de una importante población migratoria del país colaborador. Otra motivación era la solidaridad, después de guerras civiles, desastres naturales, contiendas de liberación o persecuciones políticas, en relación con países tan diversos como Líbano, Nicaragua o la Sudáfrica post-apartheid.

Al menos desde los años 80 y con mayor densidad en los años recientes, se ha dado un fuerte crecimiento en el número de colaboraciones entre los gobiernos locales del "norte" y gobiernos locales del "sur", trabajando específicamente en cooperación al desarrollo. Mientras la comunidad internacional se centraba cada vez más en la necesidad de asistir a los ciudadanos en los países de ingresos más bajos, por ejemplo, vía los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y dado que los ciudadanos locales del norte mostraban más apoyo para el desarrollo internacional, sus gobiernos locales han reflejado este creciente compromiso para contribuir a afrontar las injusticias y las peores desigualdades.

Hoy en día, muchos de las alianzas de los gobiernos locales “del norte” por ejemplo con socios en China o la India, tienen una motivación principal económica, reflejando un deseo del socio de conectarse rápidamente al desarrollo del país, con un futuro empresarial potencial, y reflejando un “posicionamiento” en un mundo más globalizado. Al mismo tiempo, dichas alianzas incluyen a menudo problemas de desarrollo, y ayudan por ejemplo, a afrontar problemas prácticos como la calidad del agua o los problemas medioambientales.

No se debería ignorar además, la existencia de beneficios recíprocos a través de la cooperación ‘sur-norte’, en sectores tales como la gobernanza participativa, donde algunas ciudades y gobiernos locales “del sur” han jugado un papel de liderazgo, a partir del que han ido aprendiendo sus socios “del norte”.

Además, y especialmente durante la última década, han comenzado a crecer en número e importancia nuevas colaboraciones para el desarrollo entre los gobiernos locales desde países de ingresos bajos y medios -colaboraciones ‘sur – sur’-, reflejando el hecho de que los retos y experiencias compartidas pueden ser una manera eficaz de mejorar el aprendizaje mutuo y por tanto contribuir a su proceso de desarrollo. Estas colaboraciones también pueden ser ‘triangulares’, cuando implican además a un socio “del norte”.

Un ejemplo reciente ‘sur-sur’, apoyado por CGLU, es la tutoría y el aprendizaje entre iguales, implicando a ciudades brasileñas, mozambiqueñas y surafricanas. Con el nacimiento de los BRIC⁴ y otras economías emergentes, se puede anticipar que el papel de los gobiernos locales de países de ingresos medios en la cooperación al desarrollo, seguirá creciendo en número e importancia.

La red internacional de ciudades es una forma de cooperación que se ha desarrollado y expandido, como Mercociudades en América Latina, dentro de la que un grupo de socios de la red pueden compartir y aprender juntos sobre problemas temáticos específicos. También pueden crearse redes a través de programas de financiación, por ejemplo el programa URB-AL para la cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas o CIUDAD, para la cooperación entre ciudades mediterráneas, ambos financiados por la Unión Europea.

El papel de las **asociaciones de gobiernos locales** (AGL), como socios y organizadores de desarrollo, se ha desarrollado a lo largo de las décadas, más notablemente con el desarrollo del concepto ACB (por sus siglas en inglés), el fortalecimiento de capacidades de asociaciones de gobiernos locales,

trabajando de igual a igual entre las AGL para reforzar su desarrollo institucional. Las AGL del ‘norte’ también pueden jugar un papel importante en la coordinación de programas de sus autoridades locales miembros, mientras que las AGL del ‘sur’ tienen una papel cada vez más importante en transmitir información y lecciones aprendidas de programas hacia su membresía. En muy pocos casos (ej. Países Bajos, Suecia), las AGL han creado compañías para realizar estas tareas específicas, y para mejorar la profesionalidad en el desarrollo del trabajo; en otros países, como Francia (con Cités Unies France) los gobiernos locales han creado una asociación aparte dedicada a la cooperación internacional.

La diversidad en la cooperación de los gobiernos locales

Los gobiernos locales de todo el mundo están implicados en una amplia gama de formas de cooperación y alianzas con un amplio rango de motivos y propósitos.

Mientras que varias formas de asociación y cooperación se centran en los gobiernos locales, por ejemplo, donde el principal propósito es el trabajo y aprendizaje de igual a igual, otros se encargan de movilizar a una gran cantidad de actores (la sociedad civil, la educacional, el sector privado...) para jugar su papel en el desarrollo territorial, con los gobiernos locales actuando como movilizadores y coordinadores.

A continuación, se pueden resumir algunos tipos de cooperación de los gobiernos locales, teniendo en cuenta que esta lista está lejos de ser exhaustiva, y que el contenido y los objetivos de las colaboraciones (que pueden incluir o evolucionar hacia programas y proyectos financiados) pueden superponerse y evolucionar de un tipo a otro:

- Los hermanamientos cuyo principal objetivo es promover la paz, la comprensión mutua entre pueblos, y/o el diálogo cultural;
- Partenariados para la capacitación y el aprendizaje mutuo en la gestión de los gobiernos locales, o en diferentes temas, en los que el principal foco de atención es la propia capacidad interna del gobierno local;
- Partenariados enfocados principalmente hacia el exterior, en el desarrollo de estrategias y alianzas locales, normalmente movilizando colaboraciones con otros sectores y partes interesadas;
- Partenariados entre los gobiernos locales, en las que el motivo económico (negocios, comercio, inversiones) es el principal conductor;
- Partenariados entre los gobiernos locales para trabajar en problemas globales como el impacto del cambio climático;

4 Brasil, Rusia, India y China

- Fortalecimiento de las capacidades de asociaciones (ACB) entre las AGL, normalmente con el objetivo de reforzar la capacidad institucional de las AGL en los países con ingresos más bajos y por tanto permitirles una mejor respuesta a las necesidades de desarrollo de sus miembros;
- Partenariados en las que una AGL de un país con mayor renta coordina el despliegue de conocimientos de gobiernos locales de ese país, para el beneficio de los gobiernos locales de los países asociados.

Estas formas de cooperación y asociación pueden ser bilaterales entre dos gobiernos locales o AGL, o pueden evolucionar hacia una agrupación o red de socios en torno a una serie de temas comunes. Pueden estar organizadas de manera autónoma por el socio correspondiente de los gobiernos locales o pueden formar parte de un programa de cooperación local apoyado financieramente por un donante o financiador gubernamental o internacional.

Como se ve en los ejemplos anteriores, no todos las alianzas internacionales de los gobiernos locales tienen el desarrollo como su razón principal. A pesar de esta rica diversidad de prácticas, el presente documento se concentra específicamente en colaboraciones con los gobiernos locales y la cooperación cuyo principal objetivo es de promover el desarrollo. De esta manera, los gobiernos locales buscan, contribuir al compromiso único y compartido internacionalmente de acabar con la pobreza y la carencia, expresado a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de tratar los retos globales que afectan al mundo entero, pero con mayor severidad a los más pobres.

La financiación para la cooperación de los gobiernos locales

El problema de la financiación es, por supuesto, crucial para todas las clases de cooperación. Los partenariados entre gobiernos locales de escala pequeña pueden ser financiados y mantenidos por un coste relativamente reducido, donde el objetivo es principalmente cultural. Pero si la intención es contribuir significativamente y de forma sostenible al proceso de desarrollo, los costes se convierten en una cuestión clave. Algunas grandes ciudades y gobiernos locales del 'norte' tienen suficiente voluntad política, medios financieros, apoyo ciudadano y bases legales para contribuir con sus propios recursos. Pero esta combinación no siempre se da, por lo que el papel de financiadores externos suele ser crucial.

Desde la década de los 90, en varios países "del norte", los ministerios nacionales para el desarrollo comenzaron a generar financiación en apoyo a los programas y partenariados

para el desarrollo del gobierno local. En esta clase de cooperación al desarrollo que recibe financiación externa, hay una necesidad más fuerte de integrar la contribución del gobierno local en marcos políticos nacionales e internacionales más amplios.

Adicionalmente, durante los últimos 20 años fuentes internacionales han puesto a disposición - hasta cierta medida - apoyo financiero. Particularmente, la familia de las Naciones Unidas (ej. los programas GOLD del PNUD) y la Unión Europea. La UE ha apoyado una mezcla de intercambios de redes de ciudades (Asia-URBS, URB-AL, CIUDAD), fortalecimiento de capacidades de AGL (ARIAL) y otras acciones de los gobiernos locales a través del programa de actores no estatales y autoridades locales (ANE-AL).

Hoy en día, las actividades de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales se encuentra en un punto crucial. Se pueden resaltar muchos casos exitosos, pero también hay debilidades que afrontar.

Después de las crisis económica y financiera de 2008, en ciertos países 'del norte', hay presión hacia los propios gobiernos locales, así como hacia los gobiernos nacionales que han financiado estas actividades, de reducir o cambiar la escala o estructura de su trabajo de partenariado. En algunos países "del norte", las prioridades de las ayudas del gobierno están cambiando significativamente, con un apoyo de la ayuda enfocado más a la complementación o el refuerzo de sus relaciones comerciales y políticas internacionales.

Al mismo tiempo, el papel de los partenariados sur-sur está creciendo y los programas financiados a nivel nacional para la cooperación de gobiernos locales en nuevos países de ingresos medios, como el nuevo programa de cooperación descentralizada en Brasil, ahora se están desarrollando.

Otras formas de apoyo a los gobiernos locales para el desarrollo

A pesar de que este documento de orientación política trata de la cooperación y las colaboraciones de los gobiernos locales para el desarrollo, hay que darse cuenta de que, ante todo, los gobiernos locales en los países de ingresos más elevados suelen apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos internacionales de desarrollo .

Por ejemplo, los gobiernos locales pueden apoyar financieramente a ONGs de desarrollo local en su área, para apoyar a las actividades de desarrollo internacional de la ONG. Además, los gobiernos locales y sus AGL pueden

financiar y promover actividades para sensibilizar a sus propios ciudadanos sobre el desarrollo internacional, y los ODM. Los ministerios de cooperación al desarrollo (así como la Unión Europea) pueden financiar estas actividades de concienciación. En ciertos países, por ejemplo España, los gobiernos locales han establecido el objetivo de gastar el 0.7% de sus ingresos para objetivos internacionales de desarrollo, reflejando el deseo de los gobiernos nacionales de gastar el 0.7% del PIB en la asistencia al desarrollo. En Francia, la ley 'Loi Oudin-Santini' de 2005 permite a las compañías municipales de agua de gastar hasta un 1% de su presupuesto en la cooperación internacional.

Con el fin de mantener su enfoque, tampoco está contemplado en este documento, el papel a menudo notable de los gobiernos locales en proveer apoyo humanitario de emergencia; la respuesta de los gobiernos locales al Tsunami asiático de 2004 fue quizá la mayor movilización, en la que CGLU jugó un papel importante de coordinación, mientras que el apoyo a los gobiernos locales de Haití al terremoto de 2010 fue también considerable.

2. Algunos problemas en torno a la cooperación al desarrollo y los partenariados de los gobiernos locales

¿ 'Norte' y 'Sur'?

Dentro del amplio consenso de encuestados a la consulta en este documento de orientación política de CGLU, algunas respuestas plantearon cuestiones muy fundamentales. Un encuestado comentaba que:

La visión de 'desarrollo' de la cooperación internacional está anticuada, que tiene su origen en los años 70, cuando el discurso internacional estaba basado en el desarrollo... Las relaciones y la cooperación internacional contemporánea es mucho más rica y dinámica que la visión relacionada únicamente con el desarrollo.

Otro sugirió que "hay una necesidad de superar la 'dicotomía norte-sur' en el planteamiento político".

Es verdad que las formas de partenariado entre los gobiernos locales siguen evolucionando, y que han ido más allá del tradicional estereotipo de relaciones desequilibradas 'norte-sur' basado en que el socio 'del norte' aportaba algunas ayudas benéficas. El papel de las alianzas 'sur-sur' está creciendo, implicando a menudo a ciudades de países emergentes y esto necesita quedar reflejado en las políticas y prácticas de CGLU.

Por otra parte, el mundo sigue siendo extremadamente desigual. Los gobiernos locales de los países con ingresos más elevados dotados con fuertes experiencias profesionales, un nivel decente de recursos y una larga tradición de autonomía local; pueden tener todavía mucho que ofrecer a aquellos que se están enfrentando a responsabilidades nuevas y desalentadoras, siguiendo los recientes procesos de descentralización dotados con recursos modestos. No obstante, este tipo de asistencia de necesidades, que cuando posible debe ser complementado con otras colaboraciones por ejemplo con aquellos gobiernos locales que comparten problemas similares con niveles limitados de recursos o donde un socio ha sufrido una serie de problemas similares y puede ofrecer su experiencia de cómo manejar la situación.

Un reto para gobiernos locales, por lo tanto, es encontrar formas de alianzas para el desarrollo que, aunque impliquen a menudo relaciones desiguales entre socios en términos de recursos absolutos, aseguren estar basados en igualdad de propiedad y respeto en una reciprocidad real.

Los términos Norte y Sur, aunque en cierto modo pueden ayudar; están volviéndose cada vez más complicados conceptualmente mientras el mundo y el equilibrio global económico cambia. Además, 'norte-sur' no es una descripción geográfica precisa de muchas colaboraciones contemporáneas, por ejemplo, la cooperación de la Unión Europea o de los países norteamericanos con países del Cáucaso o con muchas otras zonas de Asia. Además, gran parte de la pobreza más dura junto con los mayores retos de desarrollo para el futuro estarán en países situados geográficamente tanto al norte como al sur de la línea del ecuador.

El documento de la alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo(2011) aborda algunos de estos problemas, que son al mismo tiempo sustantivos y semánticos. Todavía utiliza el término "Norte-Sur", pero hace más referencia a la cooperación "Sur-Sur" y "triangular". Por tanto, párrafo 14 dice:

La complejidad actual de la arquitectura de la cooperación ha evolucionado más allá del paradigma Norte-Sur. A diferencia de la tradicional relación entre los proveedores de ayuda y receptores, los países en desarrollo y varias economías emergentes se han convertido en proveedores de cooperación al desarrollo Sur-Sur. Sin embargo, continúan siendo países en desarrollo y también enfrentan la pobreza. Por ello, aun merecen beneficiarse de la cooperación provista por otros; aunque cada vez más asuman la responsabilidad de compartir experiencias y co-operar con otros países en desarrollo.

Como el uso de términos está en un estado de flujo, el presente documento de orientación política utiliza una mezcla de lenguaje (las referencias al 'norte' y 'sur' suelen estar entre comillas), para indicar que no son puramente geográficos. En otras ocasiones, utiliza los términos de países de ingresos más bajos (LIC, por sus siglas en inglés), países de ingresos más elevados (HIC, por sus siglas en inglés) y países de ingresos medios o emergentes. Debemos enfatizar que no se trata de categorías estáticas o inmutables y dentro de cada categoría (y país) existen grandes divergencias a nivel local de las necesidades y el potencial del desarrollo.

La cooperación al desarrollo de los gobiernos regionales

Se ha referido a "gobiernos locales" sin especificar el "nivel". Los gobiernos locales incluyen varios niveles de gobierno, desde una comuna o municipio (primer nivel) hasta la provincia o departamento (segundo nivel) y la región (segundo o tercer nivel, según el país). En el transcurso de consultas realizadas en relación a este documento, se ha debatido el problema de si también se debe incluir expresamente la cooperación de los gobiernos regionales.

Los argumentos eran equilibrados y las opiniones divididas. Por una parte, varias formas de cooperación y partenariados de regiones son similares o complementarios a la cooperación de los gobiernos locales.

En países no federales (ej. Francia) las autoridades regionales son vistas como parte del sistema de autoridades territoriales subnacionales (colectividades territoriales), que asumen gran parte de la cooperación a través de partenariados inter-regionales y a menudo trabajan en colaboración con los gobiernos locales.

Por otra parte, especialmente en el caso de países federales o países casi-federales, el papel de los gobiernos regionales puede ser diferente, ya que a menudo están más cerca que los gobiernos nacionales. Por ejemplo, la asociación Flamenca VVSG (Bélgica), argumentó:

Creemos crucial que se haga la diferencia entre las autoridades locales y las autoridades regionales. Ambos conceptos son completamente diferentes uno del otro, se guían por principios diferentes, tienen diferentes modalidades de ayuda, implementan estrategias completamente diferentes y también pueden contar con presupuestos diferentes. Además de esto, muchas autoridades regionales actúan como donantes hacia los gobiernos locales y en ese respecto están en la misma posición que los gobiernos nacionales.



Esta ambigüedad no está limitada a la membresía de CGLU. La Comisión Europea, por ejemplo, utiliza el término "las autoridades locales" para referirse a todas las formas de gobiernos sub-nacionales, incluso los German Länder o las comunidades autónomas españolas, que son 'donantes' para el desarrollo a gran escala y que por lo general no se consideran ellos mismos como una autoridad local.

El término 'gobierno local', en cualquier caso, no está limitado al primer nivel (básico) de unidad territorial, como la municipalidad, sino que en muchos países su definición incluye un segundo nivel de unidad territorial, por ejemplo las provincias en España, condados en el Reino Unido y otros más.

Se propone, por lo tanto, que el actual documento político de CGLU debería enfocarse en la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, que el término debería ser entendido para incluir – en términos de principios y propuestas – la cooperación del gobierno regional que es de escala y carácter similar.

Hacia un concepto más claro de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales

Como apuntado anteriormente, la comunidad de gobiernos locales no ha establecido un único término para describir sus formas de cooperación en general o su cooperación en actividades de desarrollo. Los dos términos más utilizados – la cooperación descentralizada (CD) y la cooperación municipal internacional (CMI) – tienen una larga tradición y colegas de diferentes países utilizan uno u otro para definir su trabajo y no dudarán en hacerlo en el futuro, sea cual sea el término que se utiliza dentro de CGLU.

Pero no toda la cooperación de los gobiernos locales es 'municipal' en su sentido más estricto, y el término 'cooperación descentralizada' se utiliza a veces en un sentido más amplio, incluyendo a otros actores locales.

Por lo tanto, para este documento los términos genéricos '**cooperación al desarrollo de los gobiernos locales**' (para el concepto en general) y '**alianzas de los gobiernos locales para el desarrollo**' (donde el foco está en la alianza) han sido adoptados.

Una cosa es establecer un nombre y otra es definir el concepto. ¿Qué se quiere expresar con la cooperación al desarrollo de gobiernos locales? En su sentido más amplio y simple, puede significar cualquier forma de:

- Alianza u otra forma de cooperación;
- Entre o implicando dos o más gobiernos locales y/o AGL; esto puede incluir casos de cooperación en los que una AGL coordine la participación de la contribución profesional/experta/política de varios de sus miembros y;
- En los que el objetivo principal es cubrir las necesidades de desarrollo de uno o más socios de países con rentas más bajas.

Algunos encuestados en el cuestionario en este documento también sugirieron listar los diferentes papeles, factores o principios que respaldan y especifican la cooperación al desarrollo de gobiernos locales. Otros sentían que había que trabajar el concepto un poco más y que una definición más concreta ayudaría a asegurar una mayor calidad en el nivel de trabajo.

¿Qué se quiere decir con “desarrollo”? Este término es otro que es difícil de definir con precisión, y la comunidad internacional no se ha puesto de acuerdo en una definición corta. No obstante, el comunicado final de la alianza Busan para la cooperación eficaz al desarrollo (Diciembre de 2011) nos aporta una consideración relativamente clara de algunos elementos:

El mundo se enfrenta en una coyuntura crítica en términos del desarrollo. La pobreza y la desigualdad siguen siendo el desafío principal. La Declaración del Milenio definió nuestro mandato universal para el desarrollo y, a menos de cuatro años de la meta fijada para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, es urgente asegurar **un crecimiento sólido, compartido y sostenible**, así **como condiciones decentes de trabajo en los países en desarrollo**. Además, la Declaración reconoce que **la promoción de los derechos humanos, la democracia y la buena gobernanza** son parte integral de nuestros esfuerzos de desarrollo.

La meta final de nuestro compromiso para la cooperación eficaz es lograr **resultados sostenibles de desarrollo**. Si bien la cooperación al desarrollo es solamente una parte de la solución, ésta desempeña un papel catalítico e indispensable en apoyo a la **reducción de la pobreza, la protección social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible**.

(Énfasis del autor)

El desarrollo sostenible y el crecimiento, la democracia y la buena gobernanza, las estrategias contra la pobreza, la protección social... Todos ellos (y muchos más aparte, como el cambio climático y la gestión de desastres) son ámbitos en los que los gobiernos locales tienen un papel importante que desempeñar, además de una profunda y extensa experiencia que compartir.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, la siguiente sección examina y propone una serie de ‘bloques de construcción’ (metas, metodología, motivaciones, principios, elementos...) que forman parte del seno de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales. Éstos merecerían más estudio y discusión, y con la evolución de la práctica, tendrá que analizarse y actualizarse.

Ideas por parte de los miembros de CGLU:

La asociación finlandesa, AFLRA, propuso que el documento de orientación política listara factores clave, incluyendo: un enfoque orientado en los resultados y la cooperación entre organizaciones iguales, norte y sur, basada en la igualdad y la reciprocidad. Por su parte, Buenos Aires propuso que la referencia se hiciera en las diferentes modalidades en las que tiene lugar la cooperación, enfatizando los conceptos de horizontalidad, alianza, así como la necesidad de sustituir la dicotomía ‘donante-receptor’. Para Cités Unies France (CUF), el punto principal es el involucramiento de los gobiernos locales de un territorio a otro.

Para VNG International (Países Bajos), una definición más ajustada ayudaría a asegurar un nivel más alto de calidad en la práctica, mostraría evidencias del valor añadido de la manera de trabajar con la comunidad donante y haría más eficientes los intercambios de aprendizaje. La asociación NAVIN (Nepal) argumentó que era necesaria una distinción entre lo urbano y lo rural. Nouakchott (Mauritania) propuso incluir los diferentes tipos de colaboración y enlaces (ínter comunales, ínter departamentales, cooperación interregional...). La Diputación de Barcelona (España) consideró importante clarificar los conceptos, ya que no están claras las diferencias entre la cooperación descentralizada y la cooperación municipal internacional, sugirieron que el Observatorio de la cooperación descentralizada (Unión Europea/América latina) podría contribuir al debate sobre definiciones.

Autonomía local y cooperación al desarrollo – ¿una tensión creativa?

Se puede observar el papel de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo desde dos perspectivas muy diferentes, que a primera vista pueden resultar opuestas. Ciertamente añaden una tensión creativa que está presente a través de este documento de orientación política.

Por una parte, los gobiernos locales tienen y deben tener autonomía local. A nivel internacional, los principios clave de autonomía local están presentados en la Carta Europea sobre la autonomía local⁵ y en las líneas directrices de Hábitat (Naciones Unidas) sobre la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales⁶. Este último proporciona términos generales (Artículo 33):

Las autoridades locales deberían ejercer sus poderes con libertad... dentro de los límites definidos por la legislación. Estos poderes deberían ser totales y exclusivos, y no deberían estar determinados, limitados o impedidos por otras autoridades excepto si estuviera estipulado por ley.

La Carta Europea, además, se refiere específicamente a las actividades internacionales de los gobiernos locales:

Artículo 10 – El derecho de las autoridades locales a asociarse
[...]

(2) El derecho de las autoridades locales de pertenecer a una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de pertenecer a una asociación internacional de autoridades locales deberá ser reconocido en cada estado.

(3) Las autoridades locales tendrán derecho, bajo dichas condiciones otorgadas por ley, a cooperar con sus contrapartes en otros estados.

De ahí que para la comunidad internacional de gobiernos locales, el derecho a cooperar con contrapartes en otros países es algo importante que hay que defender y mantener. Está cada vez más reconocido en la práctica, pero no siempre ni en todas partes y los reglamentos nacionales para la cooperación internacional faltan a menudo, o son inadecuados. Por lo

5 European Charter on Local Self-Government, Strasbourg, 15 October 1985

6 Las líneas directrices sobre la descentralización y el fortalecimiento de autoridades locales fueron aprobadas por el Consejo Gobernante de ONU Hábitat el 20 de abril del 2007 como instrumento clave para promover buena gobernanza a todos niveles y para fortalecer las autoridades locales.



tanto, CGLU tiene como meta importante de asegurar que en cada país, exista un marco legal positivo para los gobiernos locales que cooperan a nivel internacional.

Como parte de la autonomía local, muchos de los gobiernos locales establecen, bajo su propia iniciativa y responsabilidad, colaboraciones y hermanamientos a largo plazo y muchos de ellos evolucionan en colaboraciones para el desarrollo. La experiencia de trabajar juntos durante un largo período de tiempo puede mejorar en gran medida la eficacia de la cooperación, ya que los socios se conocen y confían el uno en el otro. No obstante, cuando la cooperación forma parte de un programa y recibe financiación externa, el financiador querrá asegurarse de que el programa tenga resultados eficaces y dentro de lo posible, que las lecciones aprendidas y los resultados sean difundidos e implementados ampliamente. De esta forma, el grado de autonomía se ve reducido por definición.

Por lo tanto, CGLU tiene dos tareas paralelas relacionadas con su política. La primera es defender el derecho de autonomía local, por ejemplo, el derecho de los gobiernos locales en todo el mundo para entrar en colaboraciones bilaterales o multilaterales y trabajar en proyectos y temas elegidos libremente.

Pero en segundo lugar, y simultáneamente CGLU tiene que asegurar que si los gobiernos locales y las AGL buscan y obtienen una financiación externa creciente y significativa para sus cooperaciones internacionales al desarrollo, la contribución de dichos actores al sector debe ser positiva, con resultados demostrados económicos y eficaces. Los gobiernos locales también forman parte de sistemas nacionales de gobierno. Estrategias nacionales de la lucha contra la pobreza y desarrollo requieren coordinación entre diferentes niveles de gobierno para que sean eficaces. Por tanto, el trabajo y la política se deben situar dentro del marco internacional de desarrollo eficaz, mientras adoptar éste al papel específico de los gobiernos locales.

Por lo tanto, se debe asegurar que el derecho de los gobiernos locales para decidir libremente sobre sus partenariados internacionales, esté completamente reconocido por ley (marcos legales positivos) y en la práctica, pero también que el sector demuestre su capacidad de trabajar de forma eficaz, coordinada y profesional para que el apoyo internacional a las actividades de cooperación de los gobiernos locales se mantenga y se expanda.

3. Los bloques de construcción de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales

Antes de analizar en más detalle las fuerzas, debilidades y el valor añadido de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales, es útil establecer:

1. Los objetivos principales de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales;
2. La metodología principal;
3. Las motivaciones y razones por las que los gobiernos locales entran en partenariados y actividades para el desarrollo;
4. Los principios y;
5. Los elementos clave que apuntalan la cooperación.

Metas

Es una tautología decir que el objetivo general de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales es....

¡El desarrollo! pero quizá sea importante enfatizar esto, ya que esto es lo que motiva y dirige la participación de los gobiernos locales y las AGL. Pero con el fin de promover y mejorar un desarrollo local sostenible en los países de ingresos más bajos (LIC), la cooperación de los gobiernos locales puede abarcar un amplio rango de formas y actividades, para conseguir uno o más objetivos específicos. En términos generales, estos objetivos pueden resumirse de la manera siguiente:

- Fortalecer el papel y el lugar del gobierno local en las estrategias de desarrollo;
- Promover la coordinación territorial de actividades de cooperación al desarrollo, para producir un máximo impacto positivo sobre la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos;
- Establecer referencias para medir el desempeño (performance) entre gobiernos locales (benchmarking);
- Para reforzar y apoyar buena gobernanza local, para que los gobiernos locales puedan llevar a cabo mejor sus papeles en el desarrollo, especialmente a través de:
 - » La construcción de instituciones públicas locales fuertes a largo plazo
 - » El desarrollo de servicios públicos eficaces y apropiados
 - » La creación y mejora de formas de participación civil y ciudadano y su inclusión en la toma de decisiones, en los procesos locales para el desarrollo.

- Apoyar una descentralización y devolución eficaces, especialmente a través de:
 - » el fortalecimiento de capacidades en los gobiernos locales que les permita llevar a cabo nuevas tareas y responsabilidades; y
 - » la maximización del valor añadido de las AGL para incidir en las políticas nacionales de descentralización y su implementación.
- Mejorar la capacidad de los gobiernos locales para tratar con el impacto de los retos globales, por ejemplo el cambio climático en el desarrollo local;
- Para reforzar la capacidad de las AGL para apoyar a sus miembros a alcanzar un desarrollo local exitoso, incluyendo:
 - » Sus papeles de incidencia, negociación y representación hacia el gobierno central en todos los aspectos del proceso de descentralización
 - » Su papel como promotor y divulgador de aprendizaje, buena práctica etc. entre sus miembros, incluyendo resultados de los programas de la cooperación internacional.

Metodología

La cooperación de igual a igual, el aprendizaje y el intercambio constituyen el núcleo de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales, para alcanzar los objetivos establecidos anteriormente, especialmente la construcción y consolidación de la capacidad institucional. El aprendizaje es posible, en gran medida, a través de intercambios de profesionales, administrativos, técnicos y políticos de los gobiernos locales. Esta es la característica tan específica que las distingue de otras formas de cooperación internacional.

Esto no significa que sólo esté involucrada en la cooperación los gobiernos locales: nada más lejos. Dependiendo de los objetivos de la alianza (que cambiarán con el tiempo), la sociedad civil local tiende a involucrarse en el partenariado, como debería hacer el sector privado, si por ejemplo la cooperación se hiciera en torno al desarrollo económico local. Pero la cooperación de los gobiernos locales siempre se centra en lo institucional, con una mirada a largo plazo y con vistas al fortalecimiento de las capacidades.

Dentro de esta metodología, existen varias modalidades diferentes. La cooperación puede ser unívoca, o implicar a varias autoridades locales. Puede ser, y tiene sus ventajas, parte de un programa más amplio entre los gobiernos locales de dos países, o incluso ser parte de un programa global o regional.

Puede, también sería lo deseable, involucrar a las asociaciones nacionales de los gobiernos locales en cada país. Las formas de involucramiento son como alianza entre AGL para el fortalecimiento de sus capacidades (los programas ACB), o puede ser socio en una cooperación más amplia entre gobiernos locales. En el último caso, la AGL tiene un papel a jugar para añadir un impacto y efecto multiplicador a los resultados de las cooperaciones individuales de los gobiernos locales y las actividades de los programas, aunque hay que asegurarse que las prioridades se definen por demanda y no por parte del donante y que no distorsiona las propias prioridades de las AGL.

Motivaciones

El cuestionario expuso una lista de posibles motivaciones de involucrarse en la cooperación al desarrollo e invitó a los encuestados a marcar aquellas que creían que eran ‘muy importantes’ o ‘importantes’. También se les sugirió que añadirían otras razones. De las respuestas, las cuatro razones más votadas fueron:

- Compartir una co-responsabilidad para el desarrollo;
- Ayudar a conseguir los derechos humanos básicos y los ODM;
- Compartir un interés mutuo en erradicar la crisis global;
- Crear coaliciones locales entre comunidades del ‘norte’ y del ‘sur’ o ‘sur-sur’, para poder aprender el uno del otro.

Otras razones significativas fueron:

- Erradicar problemas que surgen del crecimiento de la población y la urbanización;
- Mejorar los recursos y la capacidad para el desarrollo;
- Aprender a través de partenariados ‘sur-sur’;
- Promover partenariados multi-actor;
- Los beneficios económicos a largo plazo;
- Trabajar con comunidades de la diáspora;
- Incrementar oportunidades de desarrollo profesional;
- Apoyar a la nueva generación de alcaldes comprometidos en el ‘sur’;
- El desarrollo de una imagen positiva internacional para los gobiernos locales;
- Reconocer el nuevo paradigma, que rompe la relación tradicional donante-receptor;
- Aportar una perspectiva internacional a los gobiernos locales;
- Contribuir a los objetivos nacionales de política exterior;
- Fomentar la misión de reforzar los gobiernos locales de todo el mundo.

De todo lo anterior, se puede concluir que mientras hay muchas razones éticas, prácticas y positivas para formar parte de colaboraciones y cooperaciones para el desarrollo, para los gobiernos locales ‘del norte’ la pregunta: ‘¿Qué recibe mi gobierno local de todo esto?’, es secundaria (vea el principio de reciprocidad, a continuación).

Principios

Las cuatro ‘motivaciones’ más importantes anteriormente mencionadas demuestran que los gobiernos locales no están buscando principalmente proveer o recibir “ayuda”, sino que buscan trabajar juntos, compartir preguntas y problemas, para poder alcanzar el desarrollo local. De estas y otras respuestas, se pueden esbozar cuatro principios interconectados, que también representan una serie de valores compartidos.

El primero es **igualdad en respeto, ideas y creatividad**, independientemente de la capacidad financiera y contribuciones de los socios. Esto está muy conectado al segundo, que es **el rechazo del paradigma donante-receptor**. Las bases son la cooperación y el apoyo, no ‘arriba-abajo’ o ayuda por “caridad”.

El tercero – que también está conectado pero es más complejo – es **reciprocidad**, por ejemplo, que ambos socios (todos) deberían llevarse un beneficio de la cooperación. Ya que las necesidades de desarrollo del “sur” son la esencia de la cooperación de los gobiernos locales y sus comunidades, está claro que en la mayoría de los casos, los beneficios de la cooperación serán y deberían ser mayores para ellos que para el país socio con mayores rentas. Así que reciprocidad no significa y no puede significar una equidad de beneficios. Lo que es importante es ver ‘reciprocidad’ como un valor y una filosofía para la acción, no como una ‘cosa’ o ‘indicador’ que deba ser medido con precisión. Como mencionaremos más adelante, tener los objetivos claros y enfocarse en los resultados es esencial y puede incluir resultados para el socio de renta media o alta, pero esto es algo diferente del principio de reciprocidad .

El cuarto principio (también una motivación) es la **solidaridad**, que puede ser específica o más general. Específica, si la cooperación responde inicialmente a un imperativo humanitario particular o político (desastre natural, reconstrucción post-conflicto, desarrollo post-apartheid); o más general, si la cooperación está relacionada con la erradicación de retos comunes compartidos, tales como la pobreza extrema, la desigualdad o el impacto del cambio climático en el desarrollo local.

Los elementos clave

Además de estos cuatro principios, se pueden identificar una serie de elementos (conectados a los principios de París sobre 'la eficacia de la ayuda', ver más adelante) que también apuntalan colaboraciones exitosas de gobiernos locales para el desarrollo:

- Hay co-propiedad y co-responsabilidad para las actividades y resultados, esto representa la consecuencia práctica del principio de la reciprocidad;
- La cooperación está basada en objetivos realistas y un compromiso compartido para obtener resultados;
- La cooperación también está basada en la transparencia y la lealtad entre los socios y con sus comunidades locales;
- A pesar de que la involucración en la cooperación es decidida por el liderazgo político de un gobierno local, la cooperación en sí misma no está políticamente alineada y se ve reforzada si cuenta con el apoyo de varios socios;
- Existe un compromiso compartido para asegurar que el aprendizaje se difunda y se divulgue, dentro de y más allá de los gobiernos locales en sí mismos, utilizando las AGL y otros vectores para multiplicar el efecto.

4. Las fuerzas y oportunidades de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales

El cuestionario establece una serie de fuerzas percibidas en la cooperación de gobiernos locales y preguntó a los encuestados si podían clasificar cada una de ellas como 'fuerza mayor', 'fuerza', o 'debilidad'. Se les pidió que realizaran este ejercicio dos veces, una vez desde el punto de vista de su organización (la perspectiva de los gobiernos locales) y otra desde la perspectiva del donante (financiador de la cooperación para el desarrollo).

Desde la perspectiva de los gobiernos locales y regionales, las 4 fuerzas más importantes fueron las siguientes:

- Proximidad y democracia local: "Los gobiernos locales están lo más cerca del ciudadano, tienen legitimidad democrática, saben cómo funciona la democracia local". Los gobiernos locales son instituciones públicas clave a largo plazo: "construir su capacidad es una inversión a largo plazo, necesitan ser instituciones eficaces, transparentes y responsables para el beneficio de su pueblo";

- Los gobiernos locales son proveedores de servicios básicos concretos que mejoran la calidad de vida de las comunidades;
- Profundo conocimiento de los papeles y operaciones de los gobiernos locales: "los gobiernos locales y las AGL están bien situados para diseñar y gestionar las actividades de cooperación al desarrollo local ya que entienden el entorno, tienen conocimiento del fortalecimiento de capacidades y son capaces de llevar a cabo partenariados para el desarrollo implicando a un amplio rango de actores".

Otras fuerzas de la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo incluían:

- El papel de gobiernos locales como instigadores de políticas públicas y como actores de políticas democráticas, ya que algunos encuestados, sintieron que esta dimensión política-democrática necesitaba ser resaltada mucho más;
- El papel de los gobiernos locales en las políticas de descentralización y devolución, aunque algunos también sintieron que este papel es menos reconocido por los donantes de lo que debería, ya que no siempre entienden el potencial de la contribución de los gobiernos locales para el desarrollo;
- La habilidad de los gobiernos locales para construir vínculos con la sociedad civil local;
- El gran potencial para el aprendizaje entre iguales.

Cuando se preguntó a los encuestados sobre el hecho responder a la pregunta desde la perspectiva de los donantes o financiadores, una serie de fuerzas similares surgieron:

- Los gobiernos locales son instituciones clave a largo plazo;
- El valor añadido de 'proximidad' y democracia local.;
- Los gobiernos locales son proveedores de servicios básicos concretos que mejoran la calidad de vida;
- La cooperación de gobiernos locales es una herramienta rentable para el desarrollo local.

Juntas, esta serie de 'fuerzas' reflejan una evaluación por parte de la comunidad del gobierno local de sus "valores añadidos" a través de la cooperación: la comprensión del papel, de las necesidades y los retos de cada uno; la comprensión también a las necesidades de desarrollo y aspiraciones de la población local y las comunidades; su papel clave como proveedores de servicios y el imperativo de ser instituciones públicas eficaces, sostenibles y democráticas a nivel local. Al mismo tiempo, también hay que reconocer la importancia de demostrar rentabilidad y resultados positivos.

A los encuestados también se les pidió asesoramiento en “oportunidades clave” para la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo y hubo un amplio acuerdo en estos puntos:

- La creciente tendencia mundial a la descentralización democrática. La creciente urbanización lleva al incremento de la demanda de servicios, por lo que los gobiernos locales deben estar preparados para asumir estos retos y satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Las organizaciones profesionales que entienden las dimensiones contextuales políticas y técnicas pueden apoyar este proceso;
- La comunidad internacional ido reconociendo cada vez más la función del gobierno local en la cooperación al desarrollo y se han dirigido más a menudo a los gobiernos locales en los últimos años. Es posible que sigan haciéndolo. Los gobiernos locales tienen un papel importante a jugar en los objetivos globales del desarrollo post-2015. En el pasado, el enfoque ha sido en el “qué se debe hacer” y los nuevos objetivos del desarrollo deberán enfocarse en “quién tiene que actuar y a quién hay que apoyar”. Para poder realizar los objetivos y las metas, los gobiernos locales han sido una contraparte importante en los ODM y deberían estar más involucrados en la definición de nuevas metas para obtener más resultados;
- Los donantes son sensibles a la voz del “sur”, pero la voz del gobierno local del “sur” no ha sido lo bastante fuerte hasta el momento. Esto se puede mejorar a través de la apropiación de los programas de cooperación en los que las prioridades del “sur” sean respetadas. Las asociaciones de gobiernos locales deberían ser apoyadas para poder hacer cabildeo por parte de sus miembros en los diálogos nacionales e internacionales sobre las prioridades del desarrollo. De ahí que los programas de fortalecimiento de las capacidades de las asociaciones (ACB, por sus siglas en inglés), en los que una asociación apoya a otra, es un mecanismo eficiente para desarrollar la “voz del sur”.



Otra oportunidad principal que fue identificada es la tendencia global hacia la urbanización, que requerirá una gestión eficaz de las ciudades. Por este crecimiento urbano, los donantes darán una mayor prioridad al desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos locales en los países de ingresos más bajos.

Algunos puntos por parte de los miembros de CGLU

El papel importante de **las AGL en la descentralización** fue resaltado en varias observaciones. COMURES (El Salvador) afirmó que la descentralización tiene que hacerse en negociación con el gobierno central y debería ser un proceso gradual, sistemático y apoyado con recursos. La voz de los gobiernos locales debe ser escuchada a niveles nacionales, por ejemplo, en relación con los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza (AFLRA, Finlandia).

En relación con **el apoyo de los donantes para la cooperación** de los gobiernos locales para el desarrollo, varias respuestas añadieron observaciones importantes: para seguir beneficiándose, hay que demostrar resultados, multiplicar los efectos, profesionalizar la práctica (Ciudad de México).

En cuanto **al fortalecimiento de la voz y el papel de los gobiernos locales del ‘sur’**, varios encuestados comentaron la necesidad de reforzar las AGL en estos países. Otros puntos incluían las capacidades de los gobiernos locales del ‘sur’ de diseñar buenas propuestas de proyectos y recibir apoyos para poder participar en diálogos nacionales e internacionales sobre las prioridades de desarrollo (Río Grande del Sur, Brasil; FCM) y la importancia de tener lugares de intercambio virtual y físico (Buenos Aires).

Otras ‘oportunidades’ ofrecidas por los encuestados incluían la ‘globalización’ (la interacción global/local), un mundo más estrechamente integrado (ALAT, Tanzania), el hecho de que la cooperación para el desarrollo es una política pública de mucha importancia (Diputación de Barcelona) y los beneficios que tienen los enfoques programáticos (ej. las ventajas de trabajar a mayor escala y por lo tanto obtener mayor impacto).

5. Debilidades de y amenazas para la cooperación al desarrollo de gobiernos locales

En cuanto a las debilidades de la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo, se pidió a los encuestados que las ordenaran por importancia, primero desde la perspectiva de los gobiernos locales y luego desde la perspectiva del financiador/donante.

Las debilidades más importantes, desde la perspectiva de los gobiernos locales, fueron ordenadas de la siguiente forma:

Debilidades de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales:

- Los proyectos no tienen suficiente enfoque en los resultados;
- Falta de continuidad debido a cambios políticos / administrativos en uno o ambos gobiernos locales;
- Amenaza de corrupción;
- Los proyectos no son lo suficientemente estratégico o transferible;
- Las alianzas pueden estar “basadas en la oferta” y no seguir las prioridades del socio del ‘sur’, que pone el peligro a la apropiación;
- Falta de una metodología profesional de la cooperación desarrollo de los gobiernos locales, incluidos los mecanismos de monitoreo y evaluación;
- Falta de recursos financieros para los partenariados;
- Falta de apoyo ciudadano;
- Falta de coordinación entre los gobiernos locales y otras partes interesadas.

Debilidades en el apoyo de los donantes/financiadores:

- Los programas financiados por los donantes multilaterales o bilaterales son determinados por reglamentos que no siempre están adaptados a la realidad de los gobiernos locales, porque no han sido concebidos por los gobiernos locales pero sí por los donantes, lo que dificulta la apropiación y la responsabilidad por parte de los socios;
- La tendencia a la ayuda presupuestaria, preferida por los donantes para implementar las recomendaciones de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra, significa la recentralización del presupuesto público, a pesar de las leyes de descentralización. Esto amenaza la apropiación local;
- Falta de recursos financieros para la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales;
- Marco legal para la cooperación por parte de los gobiernos locales inadecuado a nivel nacional.

Las debilidades identificadas en el apoyo de los donantes/financiadores a la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales deben ser incluidos en la estrategia de incidencia de CGLU. Ésta necesita apuntar a los gobiernos nacionales y la comunidad internacional para promover:

- Políticas de descentralización eficaces;
- Marcos legales eficaces para la cooperación de los gobiernos locales en cada país;
- Programas de colaboración para los gobiernos locales basados en la demanda y apropiación por parte de los países socios con ingresos menores;
- Financiación adecuada para los programas de cooperación de los gobiernos locales, que debería dirigirse al papel específico y la contribución de los gobiernos locales.

Cuando se mira desde la perspectiva de los donantes, las principales debilidades son, en orden de importancia:

- Muy poco enfoque en los resultados;
- No lo suficientemente estratégica o transferible;
- Falta de planteamiento profesional del desarrollo;
- Falta de continuidad debido a cambios políticos / administrativos;
- El problema de mostrar resultados claros del fortalecimiento institucional.

Para resumir, las debilidades vistas por los gobiernos locales, y percibidas como valoradas por los financiadores, son notablemente consistentes y ofrecen indicaciones muy valiosas para CGLU y el trabajo futuro de sus miembros en este ámbito.

Respondiendo a las debilidades

Se pidió a los encuestados que expusieran sus respuestas a las debilidades. Hubo un gran consenso en que se debería concentrar en desarrollar un enfoque más profesional, organizado y orientado hacia los resultados, en el que CGLU y sus miembros:

- Disponer de puntos de atención y objetivos claros en sus programas, además de sistemas de evaluación;
- Proporcionar herramientas e instrumentos para una política pública de cooperación del gobierno local;
- Profesionalizar las oficinas de asuntos internacionales de gobiernos locales y sus asociaciones;
- Educar a la ciudadanía en el valor de la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo;
- Desarrollar más enfoques basados en programas, con herramientas de;

- Supervisión y evaluación claras, así como indicadores de impacto;
- Potenciar el intercambio de información sobre proyectos y programas entre los miembros de CGLU a través del Grupo de Trabajo sobre Fortalecimiento Institucional y Capacitación (CIB, por sus siglas en inglés).

Los mensajes hacia los gobiernos locales, a continuación, incluyen estos asuntos.

Los siguientes puntos son las principales “amenazas” que se perciben en cooperación de gobiernos locales para el desarrollo:

- Se están reduciendo los niveles de donaciones financieras (principal razón: la crisis económica);
- Hay menos dinero disponible de los propios gobiernos locales ‘del norte’ para las actividades de partenariados internacionales;
- Los procesos de descentralización están bloqueados o paralizados en muchos países.

Para contrarrestar estas amenazas, los encuestados argumentaron que CGLU necesita desplegar mayores incidencias y hacer cabildero con mayor fuerza a los financiadores y a los gobiernos locales. El cabildero debería destacar las ventajas de la descentralización y la democracia local y el papel de los gobiernos locales como catalizadores para el desarrollo territorial y el progreso.

Algunos sintieron que los gobiernos locales en algunos países de ingresos más elevados estaban ahora menos dispuestos a tomar parte en la cooperación internacional, no solamente por razones financieras, sino también porque en el actual clima político-económico, no creen que su papel sea involucrarse en estas actividades: “el gobierno local debería concentrarse en cuidar de su propia área y a sus propios ciudadanos, no involucrarse en asuntos internacionales”. Si esto se aceptase más ampliamente, representaría un revés triste y perverso (en una época de conexión global) de 50 años de tendencia hacia una mayor participación y contribución internacional de los gobiernos locales. Por lo tanto, el documento de orientación política necesita dirigirse también a los gobiernos locales mismos, para persuadirlos de que la cooperación al desarrollo es legítima y beneficiosa.

Finalmente, había un claro mensaje de la necesidad de demostrar más visiblemente el valor añadido e impacto de la cooperación de los gobiernos locales para el desarrollo, haciendo más estudios y mostrando experiencias y ejemplos positivos.

6. ¿Hasta qué punto se logran los objetivos de la eficacia del desarrollo?

Contrastar la práctica con los principios clave

El tema de los gobiernos locales y la eficacia de la ayuda fue objeto de un reciente documento de posicionamiento de CGLU⁷ y no es nuestra intención entrar en los mismos detalles en este documento de orientación política. Para CGLU, el mayor enfoque ha estado en ‘la eficacia del desarrollo’, más que ‘la eficacia de la ayuda’, ya que el papel de los gobiernos locales es más de actor y compañero en el desarrollo, que donante o receptor “de ayuda”.

El documento de la alianza de Busan (diciembre de 2011), apoyado por una gran mayoría de estados y muchas organizaciones internacionales, llegó en la etapa final del proceso de consultación sobre y diseño de este documento político. No obstante, CGLU apoyaría seguramente muchos de los puntos clave que vinieron del documento Busan, incluyendo su afirmación de que “es ahora que tenemos que ampliar nuestro enfoque y atención desde la eficacia de la ayuda a los retos en desarrollo eficaz.”

El documento de Busan ha modificado ligeramente los principios establecidos en la Declaración de París en el 2005 sobre la eficacia de la ayuda. Ahora se definen de la siguiente manera:

- Apropiación de las prioridades de desarrollo por los socios;
- Enfoque en los resultados;
- Alianzas inclusivas para el desarrollo: “lealtad, confianza, aprendizaje y respeto mutuo están en el seno de las colaboraciones eficaces en línea con los objetivos para el desarrollo”;
- Transparencia y responsabilidad mutua.

Son relevantes e importantes al traducirlos a contextos locales y subnacionales y pueden ayudarnos a evaluar la eficacia de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Por ello, se pidió a los encuestados que valorasen su práctica en relación con algunos de los principios clave, que (desde la Declaración de París) también incluían la armonización.

⁷ CGLU (2009), Documento de Orientación Política de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales, Barcelona.

El principio de **apropiación** debería significar que el socio del país en desarrollo juega el papel principal, diseñando e implementando sus políticas de desarrollo con socios de países de mayores rentas que respetan este papel y ayuden a fortalecer la capacidad para llevarlo a cabo. Todos los encuestados sintieron que este principio estaba realizado por completo o parcialmente. Varios encuestados sintieron que todavía hay un riesgo de que el modelo sea muy ‘dirigido por los socios del norte’, porque a menudo es la agencia o el ministerio nacional para el desarrollo el que financia el programa al que determina sus propias estrategias y objetivos. A menudo, el espacio del socio ‘sur’ para controlar es relativamente limitado.

El principio de **mutua responsabilidad** significa, esencialmente, la transparencia y responsabilidad compartida de todos los socios para conseguir resultados de desarrollo. Más de la mitad de los encuestados sintieron que este principio estaba realizado en parte. Algunas respuestas de gobiernos locales ‘del norte’ apuntaron una contradicción inherente en la financiación de la cooperación:

- “Las modalidades de ayuda empujan demasiado al socio del norte al papel de contable; la responsabilidad mutua implica transparencia, que no siempre está en lugar”;
- “Incluso aunque luchemos contra ella, hay una forma de relación donante-receptor en la gestión de fondos, pero no en la implementación de actividades”.

Otra cualificación importante en el sentido de responsabilidad vino de un encuestado latinoamericano:

“El desarrollo es la responsabilidad de los propios países; la cooperación es solo la contribución a estos procesos.”

El **principio de armonización** requiere que ‘donantes’ trabajen juntos para reducir la fragmentación o duplicación y coordinar sus acuerdos, entre otros a través de enfoques programáticos más amplios. La mayoría de los encuestados sintieron que este principio estaba conseguido en parte, mientras que algunos opinaban que estaba completamente logrado y un 25% sintió que no se había conseguido.

Varias respuestas indicaron la necesidad de los gobiernos locales de **coordinar** sus actividades mejor, o por lo menos de comunicarse mejor entre ellos con respecto a quién hace qué y dónde. Esto también está conectado con la necesidad de demostrar efectos multiplicadores e impactos más fuertes de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales. Se enfatizó en el potencial de coordinación por parte de las AGL tanto en países de ingresos más elevados como más bajos. Incluso CGLU podría jugar un papel más importante en fomentar la

coordinación. Los encuestados subrayaron que la coordinación no debería socavar el papel de apropiación de los socios ‘del sur’, ni hacerse a costa de la autonomía del socio.

El problema de enfocarse en los **resultados** recibió especial atención de los encuestados, y se ve como el área clave para el futuro. Esto se aborda en otras partes de este documento de orientación política.

Algunas ideas de miembros de CGLU para mejorar la eficacia del desarrollo de los gobiernos locales

Desde Buenos Aires, vino la propuesta “formación / información”; mejor entrenamiento e información. Entrenamiento para mejorar la capacidad en la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo, e información para incluir los indicadores de desarrollo de ciudades para su uso en la cooperación. Varios encuestados argumentaron que los gobiernos locales deberían diseñar su propio marco de indicadores para probar la efectividad de la cooperación de los gobiernos locales.

FCM (Canadá) propuso que, cuanto más se trabaja a través de programas (opuesto a las alianzas individuales ciudad a ciudad), más fácil es coordinar y ser eficaces en la ayuda; los países necesitan avanzar con formas de organizar y coordinar más eficazmente las colaboraciones de sus gobiernos locales y superar la percepción de los donantes de que el sector está desorganizado.

CGLU debe convencer a las contrapartes en la cooperación internacional al desarrollo de dejarse inspirar por las prácticas de cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, porque éstas:

- Privilegian la acción a largo plazo, que favorece y fortalece la apropiación de los proyectos y los programas;
- Tienen como objetivo alcanzar resultados tangibles que tienen un impacto sobre la mejora de las condiciones de vida así como de las relaciones de amistad y armonía entre las poblaciones involucradas;
- Se basan en el fortalecimiento mutuo de capacidades institucionales para garantizar la sostenibilidad de las acciones implementadas;
- Promueven el partenariado entre autoridades públicas, la sociedad civil y el sector privado en vistas a construir coaliciones locales para el desarrollo;
- Contribuyen a la educación al desarrollo y a la cooperación internacional de los ciudadanos a través del apoyo brindado a las ONG y a la diáspora.

7. ¿Hasta qué punto son reconocidos los gobiernos locales como actores para el desarrollo?

Antes de pasar a las propuestas para el futuro, es necesario evaluar hasta dónde, desde la perspectiva de la comunidad internacional y los gobiernos, se ha reconocido el papel de gobiernos locales y regionales como actores para el desarrollo.

Se necesita diferenciar dos aspectos de lo que se entiende por los gobiernos locales como ‘actores para el desarrollo’. Los gobiernos locales pueden ser vistos como agentes esenciales para el desarrollo en su propio país y recibir apoyo financiero para programas de financiadores internacionales para propósitos de desarrollo local. Pero los gobiernos locales también desean globalmente ser vistos como actores internacionales para el desarrollo a través de la cooperación de los gobiernos locales para el desarrollo y sus partenariados. Hasta ahora el reconocimiento ha sido más limitado.

Por ello, esta sección explora hasta dónde ha reconocido formalmente la comunidad internacional el papel de los gobiernos locales y regionales como actores para el desarrollo (a) en su contexto nacional, como agentes de desarrollo y (b) a través de sus acuerdos internacionales y la cooperación.

Reconocimiento formal por la comunidad internacional

Naciones Unidas y organizaciones internacionales

Durante los últimos 20 años, empezando con la Cumbre de Río, las Naciones Unidas y la comunidad internacional han enfatizado en varias ocasiones el papel de la cooperación internacional entre los gobiernos locales en favor del desarrollo y de hecho, han animado a los gobiernos a financiar dicha cooperación. Por ejemplo, la declaración final de 1996 en la ‘‘Cumbre de Ciudades’’, Habitat II⁸, en Estambul estableció que:

La cooperación internacional, incluyendo la cooperación de ciudad a ciudad, es tanto necesaria como beneficiosa mutuamente para promover el desarrollo de asentamientos humanos sostenibles... Los gobiernos, así como las agencias de ayuda bilateral y multilateral, deberían comprometerse para promover la cooperación entre las autoridades locales y para reforzar sus redes y asociaciones.

8 La Agenda de Hábitat, Declaración de Estambul sobre Los Asentamientos Humanos

Y la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su declaración sobre ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio, en el 2001, afirmó:

Hay una necesidad para la voluntad política de todos los estados y para acciones específicas a nivel internacional, incluyendo entre ciudades, para inspirar, promover y reforzar formas de cooperación y alianzas tanto existentes como innovadoras...

Las autoridades locales también han recibido cierto reconocimiento como socios o ‘‘parte interesada’’ dentro de partes específicas del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en ONU Habitat y PNUD, en sectores que están relacionados con desarrollo local sostenible y la cooperación al desarrollo. CGLU es miembro del grupo de trabajo para la eficacia de la ayuda del Comité para la Asistencia al Desarrollo de la OCDE y del Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas.

Adicionalmente, el presidente de CGLU ha sido elegido miembro del panel de alto nivel sobre la agenda del desarrollo post-2015.

París, Accra y Busan

La Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005) no hizo referencias específicas a los gobiernos locales. No obstante, tres años más tarde, en el 2008, la Agenda para la Acción Accra (AAA), que siguió a la Declaración de París, remedió esto hasta cierto punto, estableciendo (por ejemplo) que:

Los gobiernos de países en desarrollo trabajarán de forma más cercana con parlamentarios y autoridades locales en la preparación, implementación y monitoreo de planes y políticas de desarrollo nacional.

Los donantes apoyarán los esfuerzos para incrementar la capacidad de todos los actores del desarrollo – parlamentos, gobiernos locales y centrales, la sociedad civil, institutos de investigación, medios de comunicación y el sector privado – para que tomen un papel activo en el diálogo sobre las políticas de desarrollo y sobre el papel de la ayuda en la contribución a los objetivos de desarrollo de los países.

Pero mientras los gobiernos locales están claramente identificados aquí como actores del desarrollo para el diálogo sobre la ayuda y el desarrollo, la AAA no reconoce tan explícitamente el papel de los gobiernos locales como actores para el desarrollo a través de alianzas para el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades.

El reciente documento de la alianza de Busan (diciembre de 2011) va más allá de la AAA en resaltar el papel de los gobiernos locales en el proceso nacional de desarrollo:

21. Los parlamentos y los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo. A fin de facilitar su contribución, nosotros: ...

b) incrementamos el apoyo a los gobiernos locales para que desempeñen plenamente sus papeles, más allá de la prestación de servicios, aumentando la participación y la rendición de cuentas en el ámbito subnacional.

Otra vez falta el reconocimiento explícito de los gobiernos locales como actores de la cooperación internacional al desarrollo. No obstante, pueden estar implicados por el párrafo 25, que establece:

Nos congratulamos por la diversidad de actores de la cooperación para el desarrollo. Los países en desarrollo lideran las consultas y coordinan los esfuerzos para gestionar esta diversidad en el ámbito nacional, mientras que los proveedores de cooperación para el desarrollo tienen la responsabilidad de reducir la fragmentación y frenar la proliferación de canales de ayuda.

Además, en el contexto de la cooperación sur-sur y triangular, el documento Busan contiene los siguientes puntos, incluyendo una referencia a las capacidades locales:

31. Reconocemos que muchos países involucrados en la cooperación Sur-Sur son a la vez proveedores y receptores de diversas formas de recursos y experiencia [...] Fortalecemos el intercambio de conocimientos y el aprendizaje mutuo mediante:

c) el fomento al desarrollo de redes de intercambio de conocimientos, el aprendizaje entre pares y la coordinación entre los actores de la cooperación Sur-Sur[...]

d) el apoyo a los esfuerzos para fortalecer las capacidades, en el ámbito local y nacional, para participar de forma efectiva en la cooperación Sur-Sur y triangulares.

La UE y ACP

En el Acuerdo de la Asociación de Cotonou, revisado en el 2005, la Unión Europea y los países de la ACP (África, Caribe, Pacífico) fueron más allá, reconociendo a los gobiernos locales como actores para el desarrollo tanto dentro del país como a través de la cooperación internacional.

El acuerdo afirma la necesidad para “construir capacidades a nivel local y municipal para implementar la descentralización política y para incrementar la participación de la población en el proceso de desarrollo.”

Para conseguir esto, el acuerdo establece que lo que llama “agencias locales descentralizadas” deberían ser:

- Informadas y consultadas sobre políticas y estrategias de cooperación;
- Provistas con recursos financieros para apoyar los procesos de desarrollo local;
- Implicadas en la implementación de proyectos y programas de cooperación relevantes;
- Provistas con apoyos para el fortalecimiento de su capacidad.

El artículo 5 estipula que la cooperación debería promover partenariados y crear enlaces entre actores de ACP y la Unión Europea, reforzando las redes de trabajo, intercambio de conocimientos y experiencia entre actores. Por primera vez en los acuerdos UE-ACP, los gobiernos locales de países europeos así como de los países ACP son elegibles para la financiación. Además, el Artículo 80 hace una previsión para la financiación de ‘la cooperación descentralizada’, que no obstante cubre otros actores locales que solamente las autoridades locales.

La UE

En años recientes, la Unión Europea ha dado un reconocimiento más claro al papel de los gobiernos locales como actores para el desarrollo. Existe, desde los años 90, un programa de cooperación descentralizada, que se aplica a todos los actores locales (principalmente no estatales) y en el cual las autoridades locales estaban involucradas modestamente. Pero no había un reconocimiento explícito al papel de los gobiernos locales en la cooperación internacional.

Esto cambió en el 2007, cuando el Parlamento Europeo adoptó casi unánimemente una resolución (propuesta por Pierre Schapira, que a la vez es Teniente Alcalde de París) sobre las autoridades locales y la cooperación al desarrollo, que establecía los argumentos para involucrar activamente las autoridades locales, haciendo un llamamiento a la Comisión Europea para que ofreciera mecanismos de financiación apropiados.

También en 2007, la Comisión Europea publicó su documento de estrategia sobre “los actores no estatales y autoridades locales” (ANE AL), planteando las pautas para el nuevo programa ANE AL. Por primera vez, se estableció una base clara para el papel de los gobiernos locales:

Mientras son parte de la estructura del estado, las autoridades locales se sitúan más cercanas al ciudadano que otras instituciones públicas y pueden ofrecer una experiencia significativa no sólo en términos de entrega de servicios (educación, sanidad, agua, transporte, etc.), creando instituciones democráticas y administraciones eficaces, sino también como catalizadores para la creación de cambios y confianza entre las diferentes partes. Pueden proporcionar una visión amplia del país a largo plazo de cómo construir sociedades inclusivas como actores con la suficiente legitimidad política necesaria y la capacidad de movilizar a otros actores.

A esto siguió, en 2008, la publicación de la comunicación de la Comisión; “Las autoridades locales: Agentes del desarrollo”, dando una evaluación positiva al papel que las autoridades locales interpretan:

A pesar de que la implicación de las autoridades locales en política de cooperación externa y desarrollo, tiene una larga tradición, en particular mediante el hermanamiento, la última década ha sido testigo de un cambio radical en este aspecto. La cooperación descentralizada ha emergido como una nueva dimensión de gran importancia de la cooperación al desarrollo. Ha pasado a ser más completa y profesionalizada, se apoya en redes de trabajo institucionalizadas con alcance de difusión en países en desarrollo, utilizando para ello una gran variedad de herramientas en todas las regiones del mundo y con un incremento exponencial en asignaciones económicas.

No obstante, tenemos que analizar este último punto sobre las “asignaciones económicas” de las autoridades locales para la asistenta oficial al desarrollo. Es verdad que ha habido un incremento, pero la definición de “las autoridades locales” de la Unión Europea es extremadamente amplia, y de hecho cubre todas las autoridades subnacionales, incluyendo las regiones de estados federales y cuasi-federales (como los German Länder y las comunidades autónomas españolas) cuyo papel es generalmente más semejante al de un donante de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, cabe mencionar que la mayoría de las actividades de los gobiernos provinciales y regionales se hacen como actores en la cooperación al desarrollo, en vez de como “donantes” de ayuda.

La comunicación de la Comisión Europea estableció una serie de propuestas bien recibidas, incluyendo:

- Situar las actividades de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales más claramente dentro de los principios de la eficacia de la ayuda (los principios de la Declaración de París);
- Apoyar el papel de los gobiernos locales en procesos de descentralización, en campos tales como la democracia local, la gobernanza, el desarrollo local económico y el desarrollo territorial;
- Desarrollar mejor información sobre el alcance de la cooperación descentralizada y un mejor diálogo con las asociaciones y redes europeas;
- Apoyar el papel de las asociaciones nacionales en países socio y facilitarles a tomar parte en diálogos políticos nacionales;
- Apoyar la evolución de hermanamientos en hacia alianzas a largo plazo para el desarrollo.

La Comunicación fue recibida favorablemente por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, en representación de los gobiernos nacionales. Consideró que las autoridades locales de países en desarrollo contribuyen a la gobernanza local democrática y por tanto a reducir la pobreza, a un desarrollo local inclusivo y equitativo y a proporcionar los servicios básicos especialmente para los más pobres. El Consejo afirmó que las autoridades locales “ocupan un importante lugar entre los actores involucrados en la política del desarrollo” y destacó su valor añadido en la cooperación al desarrollo y en la educación para el desarrollo en los países europeos.

En octubre del 2011, la Comisión Europea, publicó una nueva comunicación; “Incrementar el impacto de la política de desarrollo de la Unión Europea: una Agenda para el Cambio”, estableciendo que:

También hay margen para la UE de trabajar más estrechamente con el sector privado, las fundaciones, la sociedad civil y las autoridades locales y regionales mientras crece su papel en el desarrollo [...]

La UE debería fortalecer sus vínculos con organizaciones de la sociedad civil, los socios sociales y las autoridades locales, a través de un diálogo regular y el uso de buenas prácticas. La UE tendría que considerar formas de movilizar la experiencia de las autoridades locales, por ejemplo, a través de redes de excelencia o ejercicios de hermanamiento.

Una nueva Comunicación ha sido desarrollado sobre gobiernos locales en desarrollo, en la cual socios europeos de CGLU han sido involucrados activamente.

Conclusión

La comunidad internacional ha cada vez más explícitamente reconocido el importante papel jugado por los gobiernos locales en el desarrollo, y en varias ocasiones ha fomentado positivamente importantes alianzas y cooperación para el desarrollo entre los gobiernos locales.

En varios foros internacionales, los gobiernos locales han sido reconocidos como actores del desarrollo para algunos propósitos, por ejemplo, en los diálogos nacionales para el desarrollo. Pero su completo reconocimiento como 'actores para el desarrollo' a través de la cooperación al desarrollo, es más limitado; a menudo los gobiernos locales están todavía incluidos junto a los actores no estatales o junto a todos los "partes interesadas" o "actores del desarrollo".

En su anterior documento de orientación política sobre la eficacia de la ayuda, en 2009, CGLU hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que se reconociera a los gobiernos locales y sus asociaciones como socios legítimos del desarrollo. Todavía queda mucho camino por hacer para conseguir este reconocimiento y deberíamos seguir divulgando esto como una de las partes clave del documento de orientación política.

8. Ejemplos prácticos de la cooperación al desarrollo de gobiernos locales 'norte-sur'

Además de cualquier reconocimiento formal de los gobiernos locales como actores para el desarrollo, los financiadores de las colaboraciones al desarrollo de gobiernos locales han dado un reconocimiento práctico a este papel, incluso cuando no se hace de forma explícita. Esta sección aporta breves ejemplos de programas de cooperación provistos por organizaciones internacionales y observa principalmente a gobiernos 'del norte' que han financiado programas de cooperación de los gobiernos locales. En la siguiente sección 9, se darán algunos ejemplos de desarrollos recientes en cooperaciones 'sur-sur' y triangulares, que están creciendo en escala e importancia.

Organizaciones internacionales

Una variedad importante de agencias de Naciones Unidas y de organizaciones internacionales (como La Francophonie y Commonwealth) han provisto o coordinado apoyo financiero a la cooperación al desarrollo de gobiernos locales, demostrando así un reconocimiento práctico de su valor.

En cuanto a las Naciones Unidas, varias agencias – la notable PNUD, ONU- Habitat, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) – han gestionado programas de cooperación al desarrollo de gobiernos locales y regionales en momentos diferentes. Por ejemplo, los programas GOLD-ART de PNUD – activos en países en cada continente – han sido establecidos con el propósito de "articular redes de cooperación territoriales y temáticas para el desarrollo humano". Estos programas de Naciones Unidas dependen del apoyo financiero específico de gobiernos nacionales, regionales o de fundaciones.

El apoyo de la Unión Europea

El marco UE-ACP al que ya nos hemos referido anteriormente y la cooperación de los gobiernos locales tiene su base legal en las disposiciones relevantes del Acuerdo Cotonou de 2005.

La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales también es apoyada financieramente por la Unión Europea, especialmente desde el 2008 a través del programa "actores no estatales y autoridades locales" (ANE AL), que aporta (hasta el 2013) en torno a 30 millones de euros anuales a los gobiernos locales. La mayoría se gasta en proyectos dentro de países socios, escogidos por las delegaciones de la Unión Europea, de esta forma reflejando el papel nacional de los gobiernos locales como actores para el desarrollo. El resto se destina a una mezcla de alianzas entre varios países (multi-país) para el desarrollo de gobiernos locales, así como para acciones de sensibilización y educación en Europa sobre la cooperación al desarrollo, y para redes de gobiernos locales activos en la cooperación al desarrollo. La red PLATFORMA, que transmite la voz local y regional (principalmente de gobiernos subnacionales Europeas) hacia las instituciones de la UE, se financia con esta fuente. Como se indicó anteriormente, la UE da un significado amplio al término 'autoridades locales', incluyendo todos los niveles subnacionales de gobierno.

La publicación de PLATFORMA 'Cooperación descentralizada para el desarrollo, perspectivas europeas' (2011)⁹, aporta 16 ejemplos de actividades de cooperación al desarrollo de gobiernos locales y regionales europeos.

La UE también ha financiado programas significativos para cooperación en redes de ciudades, incluyendo Asia-Urbs (para ciudades asiáticas-europeas) y URB-AL (para ciudades latinoamericanas). El actual programa CIUDAD está dirigido al apoyo de procesos de desarrollo urbano en ciudades de países al este y al sur de la UE.

9 <http://www.platforma-dev.eu/files/upload/36/copy-of-decentralised-development-cooperation--european-perspectives.pdf>



Además, la UE ha reconocido recientemente la importancia de las AGL en el proceso de desarrollo y está financiando el programa ARIAL para ayudar a la capacitación de las AGL en los países ACP.

Dada la importancia de la Unión Europea como financiadora de alianzas de gobiernos locales para el desarrollo, es importante destacar que el marco financiero en los próximos 7 años se debatirá en el 2013, para empezar a partir de 2014. El programa ANE AL de la Unión Europea ha sido positivo (aunque algo complejo) al nivel de posibilidades financieras en la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo y CGLU puede decidir apoyar el trabajo de PLATFORMA para asegurar un buen programa a los gobiernos locales para el próximo periodo financiero de la Unión Europea.

Apoyo financiero por parte de los gobiernos nacionales

Desde los años 90, varios gobiernos europeos, a través de sus ministerios o agencias de desarrollo, han financiado programas para cooperación al desarrollo y partenariados de gobiernos locales (y regionales). Existen algunos elementos relativamente comunes a la manera en que se financia y se lleva a cabo la cooperación descentralizada del gobierno local, pero también grandes diferencias, que dependen de la cultura, la tradición, el poder legal y las expectativas públicas.

Escandinavia

En los diferentes países de Escandinavia, hay un modelo bastante común, excepto para Dinamarca que no tiene un programa financiado por el gobierno. Los gobiernos locales tienen sus propios hermanamientos y alianzas, creados libremente por ellos mismos, incluyendo, desde el 1989, muchos hermanamientos y colaboraciones con ciudades de las nuevas democracias de los estados Bálticos y de Europa central. Pero las actividades de cooperación al desarrollo de gobiernos locales con socios en los países de ingresos más bajos son ampliamente financiadas por programas específicos establecidos por los ministerios nacionales de asuntos exteriores, que establecen las reglas generales de compromiso, como la definición de los países elegibles, la naturaleza temática de las actividades, los plazos y por supuesto el máximo presupuesto disponible. La autoridad local aporta su propia contribución, el tiempo y el salario del personal implicado en la cooperación, pero hay otros costes que se sufragan. Algunos proyectos de fortalecimiento de AGL (ACB) son implementados por el departamento internacional de la AGL en el país del “norte”.

El papel de las AGL Escandinavas (o su agencia internacional) es principalmente el de i) informar a los miembros municipales sobre el contenido y las reglas del programa nacional del gobierno, ii) evaluar las aplicaciones de los municipios y iii) asistir a las autoridades locales que quieran participar activamente en el programa. En Suecia, hay ahora dos agencias internacionales involucradas; una (ICLD) ayuda a los gobiernos locales en el programa de cooperación internacional municipal, mientras que la otra (SKL International) actúa a modo de consultor para el gobierno local, que pueden involucrar en sus proyectos a expertos (entre otros) de municipalidades suecas.

Europa del Noroeste

El cuadro general es variado, pero el planteamiento en el noroeste del continente europeo es muy similar al modelo escandinavo. Para el trabajo de cooperación al desarrollo, las autoridades locales actúan principalmente donde haya un programa de (co)financiación de su gobierno u otras fuentes.

Las autoridades locales de Bélgica están comprometidas bastante activamente, gracias a los programas de financiación provistos por el gobierno federal, y también, en la región flamenca, por el gobierno regional; esta última financiación cubre tanto la sensibilización o educación al desarrollo en Flanders, como actividades de las alianzas internacionales.

En los Países Bajos, el compromiso de los gobiernos locales holandeses ha sido apoyado durante aproximadamente 20 años, a un nivel significativo, por el ministerio de desarrollo holandés, especialmente a través del programa LOGO Sur, que recibió una evaluación independiente muy positiva. VNG International, la agencia de cooperación internacional de la AGL, coordinó estos programas de partenariados municipales. El enfoque ha cambiado recientemente; para 2012-2016, el ministerio proporciona apoyo financiero a VNG internacional, en el Programa de Capacitación de los Gobiernos Locales (LGCP, por sus siglas en inglés), que se encarga de encontrar y desplegar conocimientos específicos de las municipalidades holandesas, asistir a gobiernos locales y AGL en una serie de países prioritarios. VNG International también proporciona consejo y apoyo a las municipalidades holandesas y actúa como consultor y asesor técnico en programas internacionales para gobiernos locales, por ejemplo, en los programas ARIAL y CIUDAD de la Unión Europea y proyectos implementados con apoyo de donantes tales como el Banco Mundial o PNUD.

En Alemania, no existen programas nacionales para apoyar la cooperación al desarrollo de gobiernos locales. A pesar de ello, un número considerable de ciudades (por lo general grandes)

están involucradas en alianzas internacionales para el desarrollo y algunos programas financiados por el gobierno que están abiertos para la participación de gobiernos locales (ej. por parte de GIZ, la agencia. En el Reino Unido, la participación de las autoridades locales parece haber disminuido en los últimos años y la única financiación del gobierno (más bien modesta) para la cooperación de gobiernos locales, es canalizada a través del ministerio de desarrollo, DfID al proyecto de Commonwealth sobre buenas prácticas del gobierno local. La AGL de Inglaterra y Gales está involucrada en algunas actividades entre pares de fortalecimiento de asociaciones.

Francia y el sur de Europa

En términos generales, en Francia, Italia y España, el panorama muestra actividades autónomas más fuertes y amplias en la cooperación internacional por parte de las autoridades locales que en cualquier otro lugar de Europa, con más autoridades locales implicadas y con más financiaciones provistas por los propios gobiernos locales. Tanto en Francia como en Italia, existen asociaciones de gobiernos locales especializadas en la cooperación, destacando Ciudades Unidas de Francia (CUF), que dan apoyo a las autoridades locales en sus actividades de cooperación descentralizada.

El gobierno francés, especialmente a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), apoya, a un a escala bastante significativa, las actividades de cooperación descentralizada de los gobiernos regionales y locales, entre otros a través de la Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF, por sus siglas en francés). Tanto en Francia como en España hay un incremento de la coordinación entre los niveles nacionales, regionales y locales de gobierno, con vistas a mejorar la coherencia general de sus contribuciones al desarrollo. En España, la agencia para la cooperación al desarrollo, la AECID, dedica una suma considerable a la descentralización y apoya a gobiernos locales, a lo que los gobiernos locales y regionales contribuyen a través de sus partenariados. En Italia, el gobierno central expresa su apoyo a la cooperación descentralizada y puede invitar a los gobiernos locales a presentar propuestas, pero las actividades son mayormente concebidas y financiadas por las propias autoridades regionales, provinciales y locales.

La contribución financiera al desarrollo internacional de las autoridades locales europeas del sur de Europa ha sido bastante elevada en los últimos años. Muchas de las autoridades locales financian proyectos de ONGs y otros actores, y a la vez han llevado a cabo sus propias actividades de cooperación al desarrollo. El compromiso de gastar el 0.7% del presupuesto local en metas de desarrollo internacionales (reflejado en el objetivo acordado internacionalmente para donantes nacionales) es fuerte en España, con el apoyo de la asociación nacional (FEMP).

Europa central

Los estados miembros y los gobiernos locales de la UE en Europa central, han comenzado en años recientes a apoyar a los gobiernos locales en sus actividades de cooperación internacional, destinado principalmente a países de ingresos más bajos que colindan o están cerca de las fronteras de la Unión Europea, como Moldovia, o los países del Cáucaso.

Canadá

En Canadá, hay poca tradición de actividades individuales de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. No obstante, durante los últimos 25 años, la asociación nacional de gobiernos locales (FCM) ha estado financiada por la agencia para el desarrollo del gobierno (CIDA) para llevar a cabo programas importantes de cooperación al desarrollo de gobiernos locales, en los cuales toman parte los gobiernos locales canadienses y expertos municipales. Así, el enfoque programático, que tiene como objetivo obtener un aprendizaje amplio y un efecto multiplicador, está en el seno de la experiencia canadiense.

El programa internacional de la FCM para el 2010 – 2015 se centra en el partenariado municipal para el desarrollo económico (MPED). Apoya a los gobiernos locales y las AGL en Vietnam, Camboya, Mali, Burkina Faso, Tanzania, Nicaragua y Bolivia para mejorar sus servicios en cuanto al desarrollo económico. También cubre el intercambio regional de conocimientos, política global de desarrollo, y consta de temas transversales como sostenibilidad medioambiental e igualdad de género.

En el programa MPED, el modelo de alianza de FCM está evolucionando para incluir individuos por parte de varias municipalidades canadienses que trabajan en equipos con expertos en el país socio. En cada país de intervención, los programas se llevan a cabo en conjunto con la AGL nacional, con vistas a conseguir una mejora de los resultados.

FCM también gestiona programas bilaterales en Haití, Ucrania, y el Caribe.

Otros gobiernos

Algunos otros gobiernos nacionales han contribuido de diferentes maneras a la cooperación al desarrollo de gobiernos locales, especialmente a través de la financiación de programas de Naciones Unidas u otros programas internacionales. Por ejemplo, el gobierno de Nueva Zelanda ha financiado un programa para el fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales en los estados insulares del Pacífico. Ver Sección 9 a continuación para el nuevo programa brasileño.

Puntos de conclusión

Este breve resumen muestra que, en muchos países de ingresos más elevados, los gobiernos nacionales reconocen que los gobiernos locales juegan por lo menos algún papel como actores del desarrollo a través de la cooperación internacional. Este reconocimiento no siempre es muy explícito, pero se muestra implícitamente por la financiación hecha disponible para las alianzas entre los gobiernos locales y la cooperación al desarrollo.

Cuando la cooperación al desarrollo de gobiernos locales es financiado a través de los ministerios o agencias para el desarrollo de los gobiernos nacionales, normalmente hay un requisito para los gobiernos locales participantes de contribuir financieramente, a menudo con un 25%. Además, frecuentemente se hacen contribuciones en especie. En algunos países, el programa nacional para alianzas entre gobiernos locales se ha diseñado específicamente para los gobiernos locales; en otros forma parte del amplio presupuesto del ministerio para, o abierto a, actores de la sociedad civil. Esto puede dar lugar a problemas debido a las diferentes naturalezas y papeles de las autoridades locales en comparación con las ONG. En otros casos, el gobierno puede invitar a los gobiernos locales y regionales a responder a concursos específicos.

En muchos países, el gobierno (en España incluso en las grandes regiones) aporta contribuciones financieras significativas a la cooperación al desarrollo de gobiernos locales. En otros países, los programas son relativamente modestos, lo que limita su impacto potencial. Hay riesgo de que, en algunos países, la continua crisis económica y financiera genere reducciones de los fondos del gobierno.

Dicho esto, y mientras se toma nota de la importancia de las donaciones y la financiación gubernamental a los programas de desarrollo de los gobiernos locales, no se debería minimizar ni infravalorar las contribuciones financieras y prácticas realizadas por gobiernos locales y regionales en muchos países, bajo su propia iniciativa, a la cooperación al desarrollo.

9. Ejemplos de 'sur-sur' y cooperación triangular

Como se mencionó anteriormente en este documento, el gran énfasis de la alianza de Busan en la cooperación sur-sur y triangular (norte-sur-sur) que había sido mencionada previamente en los documentos de París y Accra. Párrafo 14 de la alianza establece que:

La complejidad actual de la arquitectura de la cooperación ha evolucionado más allá del paradigma Norte-Sur. A diferencia de la tradicional relación entre proveedores de ayuda y receptores, los países en desarrollo y varias economías emergentes se han convertido en proveedores de cooperación Sur-Sur. Cada vez más asuman la responsabilidad de compartir experiencias y cooperar con otros países en desarrollo.

Esto es cierto en varios de los países BRIC, y por lo general, en países de ingresos medios. La tendencia hacia la cooperación 'sur-sur' (no siempre una afirmación geográfica precisa) puede tener dos dimensiones. La primera, el deseo de los países emergentes a interpretar un papel internacional más fuerte. El segundo, una amplia sensibilidad de aquellos que se enfrentan a retos de desarrollo similares, o donde un socio se ha enfrentado recientemente a problemas parecidos, y puede aprender tanto o más que cada uno de los otros, al igual que de otros países socios más desarrollados. Este enfoque tiene una pertinencia particular para los gobiernos locales, cuyas colaboraciones pueden ofrecer una herramienta útil y flexible para dicho aprendizaje mutuo.

Suráfrica – el papel de SALGA

Los gobiernos locales de Suráfrica y su AGL, SALGA, interpretan un papel creciente tanto en cooperaciones triangulares como sur-sur. Varios programas de gobiernos locales incluyen una combinación norte-sur-sur (triangular). Por ejemplo, el programa P3 (financiado por la UE y la Agencia sueca para el desarrollo, SIDA) implica a las AGL de Suecia, Suráfrica, Botswana y Namibia, junto con 25 municipios por parte de los tres países de África del sur, trabajando en la gobernanza local transparente y el desarrollo económico.



SALGA ha adoptado deliberadamente un papel más estratégico en la cooperación al desarrollo. Además de sus colaboraciones con AGL 'del norte' tales como la VNG Internacional y la LGA (UK), que ofrecen su apoyo al propio desarrollo de SALGA, SALGA ha tomado la responsabilidad de asistir a otras AGL en la región meridional de África, con acuerdos formalizados con AGL tales como ALAN (Namibia), BALA (Botswana), ANAMM (Mozambique), ZILGA (Zimbabwe) y SWALGA (Swazilandia). Los ámbitos de apoyo e intercambio incluyen:

- Compartir información, conocimientos y experiencia a través de talleres temáticos, seminarios, etc. ;
- Desarrollar colaboraciones entre municipios (ej. a través del programa P3);
- Mejorar la gobernanza interna y los acuerdos de gobernanza (ej. a través del programa ARIAL, SALGA asiste a SWALGA y ALAN con sus acuerdos de gobernanza interna).

Brasil – Un nuevo programa para la cooperación sur-sur de los gobiernos locales

Las ciudades y gobiernos locales latinoamericanos interpretan un papel cada vez más importante en la cooperación al desarrollo, con socios en la región y en otros continentes.



En febrero de 2012, el gobierno Brasileño dio un gran paso hacia delante, con el lanzamiento de su nuevo programa sur-sur para la cooperación descentralizada, que cubre una amplia gama de temas, como la sanidad, la educación, el medioambiente, el cambio climático, entrenamiento profesional, y la capacitación para realizar los ODM. El programa está abierto a las autoridades subnacionales brasileñas, junto con socios internacionales de países en desarrollo; ofrece financiación de hasta 200,000 US\$ para un proyecto de un año.

Otras cooperaciones latinoamericanas para actividades de desarrollo

Dentro de la estructura de Mercosur, los miembros de la red de Mercociudades tienen un papel cada vez mayor en la promoción de la cooperación al desarrollo, dentro y fuera de la región. Por ejemplo, Buenos Aires está coordinando un proyecto bajo la estructura del Fondo de Convergencia de Mercosur, FOCEM, para la capacitación institucional; tiene alianzas de cooperación técnica con Bogotá y Medellín (financiadas por la organización de Estados Americanos); también coopera con la Ciudad de México en transporte sostenible y otros temas de desarrollo urbano.

Otras muchas ciudades latinoamericanas están comprometidas en actividades similares centradas en el desarrollo.

Tutorías entre iguales en alianzas Sur-sur

CGLU y sus miembros, incluso a través del Comité de Planificación Estratégica, han establecido y ejecutado una serie de asesorías entre pares, implicando especialmente a socios latinoamericanos y de África meridional. Por ejemplo:

- Brasil – Mozambique: Xai Xai e Inhambane (Mozambique) con Porto Alegre, Maputo y;
- Belo Horizonte;
- Brasil – Suráfrica: Sao Paulo con Durban;
- Argentina – Chile: Rosario con Ciudad Sur;
- Suráfrica – Malawi: Johannesburgo con Lilongwe.

Estas iniciativas, cuyo número se prevé que incrementará en el futuro, se han desarrollado a través de redes de ciudades, con el apoyo de una gran variedad de donantes, por ejemplo el proyecto CiudadFuturo, apoyado por la Alianza de Ciudades y el gobierno Noruego. Se espera involucrar ciudades y gobiernos locales asiáticos.

3

Desarrollo de la estrategia de incidencia

1. ¿Quiénes son los grupos meta principales? ¿Cuáles son los objetivos?

La estrategia de incidencia de CGLU e dirige principalmente hacia:

- Los gobiernos nacionales y donantes bilaterales;
- Los propios gobiernos locales, incluyendo sus AGL y redes representativas;
- El Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo;
- Organizaciones internacionales relevantes, como la OCDE y agencias de la ONU, en particular las que definen políticas de cooperación al desarrollo;
- Otros financiadores/donantes (por ejemplo, la sociedad civil, el sector privado y fundaciones).

Los objetivos principales para la estrategia de promoción son:

(i) Hacia la comunidad internacional, los gobiernos nacionales y financiadores:

- Reconocer la cooperación al desarrollo de gobiernos locales como una política pública positiva, con un marco de apoyo legal en todos los países;
- Promover una descentralización mayor y mejor, con la participación de los gobiernos locales y las AGL en todas las etapas, y utilizar la cooperación de los gobiernos locales como mecanismo de apoyo significativo;
- Dar el reconocimiento a los gobiernos locales como actores para el desarrollo, (a) a través de su papel en el desarrollo local para su territorio y pueblo, y también (b) a través de sus alianzas internacionales y cooperación al desarrollo;
- Asegurar que los programas de financiación tienen en cuenta el papel específico y la realidad de los gobiernos locales, y que los programas abordan las necesidades prioritarias de los gobiernos locales;
- Incrementar substancialmente el volumen de apoyo financiero para programas de cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, así como el número y tipo de gobiernos y financiadores en este sector;
- Hacer disponible más apoyo financiero directo para los gobiernos locales en los países de ingresos más bajos, entre otros para la cooperación y alianzas “sur-sur”;

- Para los objetivos anteriormente mencionados, influenciar las políticas internacionales de desarrollo de importancia para los gobiernos locales, incluyendo la agenda de la eficacia de la ayudas y del desarrollo.

(ii) Hacia los gobiernos locales

- Mejorar la calidad, la eficacia y el impacto de la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo, a través de mejoras en sus políticas y prácticas;
- Influir en las políticas de desarrollo internacionales, incluidas la eficacia de la ayuda y del desarrollo, que están relacionadas al mandato y la misión del gobierno local;
- Persuadir a más gobiernos locales a reconocer la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo como una política pública positiva, y tomar parte en colaboraciones y actividades de cooperación al desarrollo;
- Reconocer que la cooperación al desarrollo entre gobiernos locales es una política pública que tiene un impacto positivo en el fortalecimiento institucional, en el acercamiento y la amistad entre las poblaciones, y en la apertura de los ciudadanos hacia la comprensión del rol invaluable de la cooperación al desarrollo para promover un mundo más justo y más pacífico.

2. Mensajes clave para gobiernos nacionales y otros responsables políticos y financiadores

Cualquier estrategia de incidencia necesita tener una serie de mensajes clave relativamente simples, que encapsulen posiciones subyacentes mucho más complejas, pero que permita que todos puedan entender y comunicar los cuestiones y demandas esenciales.

Se invitó a los encuestados a proponer recomendaciones a los gobiernos y donantes, cubriendo tanto asuntos políticos como formas de mejorar la práctica de la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo, y recibimos un amplio número de sugerencias. Estas pueden agruparse a grandes rasgos en los siguientes “mensajes principales” hacia gobiernos y otros donantes:

El futuro es local, el futuro es cada vez más urbano – trabaje con gobiernos locales para ayudar a planificar y gestionar nuestras ciudades, pueblos y territorios

La población del mundo está creciendo rápidamente, 7 billones en 2011, más de 9 billones para el 2050 –la mayoría de este crecimiento se hará en áreas urbanas, de diferentes

tamaños, pero principalmente en África y el sur de Asia. Los gobiernos están descentralizándose a niveles locales y regionales, pero los recursos rara vez están a la altura de las responsabilidades que les han sido asignados, ni de las necesidades de las comunidades. Mientras tanto, el mundo afronta la crisis y los retos globales, que golpean primeramente y los más fuerte al nivel local. Los gobiernos locales desean y necesitan trabajar conjuntamente, y con la comunidad internacional y los gobiernos nacionales, para asegurar que se pueden enfrentar estos grandes retos.

Los gobiernos locales son esenciales, líderes democráticos responsables y agentes de desarrollo local para sus comunidades

Los gobiernos locales de todas partes, pero especialmente en los países de ingresos más bajos, tienen un papel clave como líderes democráticos, planificadores estratégicos, proveedores de servicios y catalizadores del desarrollo local, juntos con sus comunidades y socios. Ayudan a conseguir los ODM y erradicar la pobreza extrema. Juegan un papel vital en la creación de actividad económica y empleo local. Pero también necesitan ayuda para realizar estas tareas complejas.

El papel de los gobiernos locales será muchísimo más importante en cuanto más países se descentralicen de forma más profunda, mientras el mundo siga urbanizándose, y cuando los retos globales tengan un impacto cada vez mayor a nivel local. La calidad de los servicios de los gobiernos locales tendrá una enorme influencia en la calidad de vida de billones de personas durante los próximos 50 años.

Los gobiernos locales son ‘actores públicos para el desarrollo’ significativos en la cooperación internacional

Los gobiernos locales deberían ser reconocidos como ‘actores públicos para el desarrollo’ en dos aspectos diferentes pero complementarios: como agentes y catalizadores de desarrollo local en su propio territorio, y también como actores significativos para el desarrollo a través de la cooperación internacional.

A menudo el segundo aspecto – como socios en la cooperación al desarrollo –es descuidado o minimizado. A menudo se ‘esconden’ a los gobiernos locales bajo el paraguas general de “otras partes interesadas”, o se les ven como actores no estatales con un papel similar al de las ONG. Se necesita un reconocimiento internacional más explícito de los distintos papeles públicos de los gobiernos locales como actores en la cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo de gobiernos locales contribuye al éxito de la descentralización y la devolución

Los donantes a menudo dan apoyo financiero a los gobiernos nacionales para ayudar en procesos y políticas de descentralización, pero en menor medida para asegurar el éxito de la política a nivel local – que es donde tiene su éxito o fracaso.

Para que la descentralización tenga éxito, tiene que ser planeada e implementada a través de la participación activa de los gobiernos locales y sus AGL como socios. A continuación, los gobiernos locales deben desarrollar su capacidad para llevar a cabo sus papeles nuevos, y proporcionar un desarrollo eficaz y una buena gobernanza. Los gobiernos locales y AGL de otros países, que se enfrentan diariamente a problemas similares, son los más indicados para aportar consejos y asistencia.

Los gobiernos locales contribuyen más a la resolución de problemas globales

En campos tales como el cambio climático, la eficiencia energética y las energías renovables, las mejoras medioambientales, así como en la gestión urbana, los gobiernos locales están al frente para erradicar los principales retos a los que se enfrenta el mundo. Incluso donde los gobiernos nacionales no han sido capaces de acordar en las medidas a tomar, las ciudades y los gobiernos locales han estado en primera línea. Las alianzas y redes de gobiernos locales para el desarrollo se centran cada vez más en la forma de resolver, o por lo menos mitigar, los problemas causados por asuntos como el cambio climático que tienden a tener un mayor impacto en países y comunidades empobrecidos.

La cooperación al desarrollo de gobiernos locales es legítima, eficaz y merece ser apoyada

Los gobiernos locales tienen, y deberían tener, un papel internacional en un mundo interconectado. Han cooperado a nivel internacional durante aproximadamente 50 años; lo que tiene beneficios para sus propias comunidades y asimismo genera una contribución continua positiva al desarrollo y la comprensión internacional.

La cooperación de los gobiernos locales para el desarrollo es una política pública positiva, y debería ser reconocida como tal. Para obtener el máximo beneficio, se requiere apoyo y coordinación entre todos los niveles de gobierno, especialmente en la definición de marcos legales nacionales claros que permitan y animen a los gobiernos locales a tomar parte.

La cooperación de los gobiernos locales para el desarrollo consigue resultados positivos en el terreno.

Varios estudios de casos demuestran tanto la diversidad como la creatividad y el valor de la cooperación de los gobiernos locales. Están incluidas por ejemplo, en el Documento de Orientación Política de CGLU sobre la eficacia de la ayuda (2009)¹⁰, y en la publicación de PLATFORMA (2010) ‘Cooperación descentralizada para el desarrollo –perspectivas europeas’.

Necesitamos más programas, mejor orientados y mejor financiados para la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales

Muchos de los programas actuales de donantes y gobiernos nacionales no están específicamente diseñados para los gobiernos locales, o carecen de un entendimiento de cómo trabajan y cómo pueden contribuir mejor. Deberían existir programas de financiación específicos para los gobiernos locales, diseñados para corresponder a su papel específico y poder contribuir mejor en los que se les hayan consultados.

Los programas para la cooperación de los gobiernos locales para el desarrollo pueden y deben cubrir una amplia variedad de asuntos. Mientras los financiadores tendrán sus propias prioridades generales, el principio de ‘apropiación’ significa que los socios de los gobiernos locales ‘del sur’ deberían tener mucho que decir a la hora de definir las prioridades del programa.

En términos generales, necesitamos programas ampliados que tengan una dimensión estratégica, en los que grupos de socios puedan trabajar sobre una serie de asuntos acordados, abordando las prioridades del gobierno local, y permitiendo la réplica y el aprendizaje transversal.

Aportar más apoyo a los gobiernos locales en los países de ingresos más bajos, para ayudarles en su cooperación para las actividades de desarrollo

En la actualidad, mucha de la financiación externa para la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo viene de gobiernos o agencias ‘del norte’, canalizada a través de AGL y los gobiernos locales en esos países. Esto puede causar un desequilibrio en la relación, que podría verse superada si se dirige progresivamente más de esta financiación – en cuanto la capacidad lo permita – a los socios ‘del sur’, y en la medida de lo posible, a través de su AGL. Este cambio estaría en consonancia con el principio de la ‘apropiación’ de prioridades por parte del país en desarrollo.

10 http://www.cib-uclg.org/images/stories/EN_Web_UCLG_Position_Paper_LQ.pdf

Comprender y utilizar el valor añadido de las asociaciones de los gobiernos locales

Las asociaciones de gobiernos locales (AGL) de los países con ingresos más bajos tienen papeles muy importantes, pero necesitan recursos y un mayor capacidad para maximizar los beneficios que pueden ofrecer. Deberían ser socios del gobierno central y donantes en la planificación e implementación de los procesos de descentralización. Deberían estar implicadas en la planificación y la coordinación de programas de desarrollo de los gobiernos locales dentro del país, y diseminar las lecciones aprendidas. Deberían ser defensoras eficaces de sus miembros. Los donantes deberían incluir a AGL en sus programas, en la medida de lo posible, y ofrecer apoyo a programas específicos para el fortalecimiento de AGL (ACB, por sus siglas en inglés).

Cooperación para el desarrollo entre los gobiernos locales entre países de ingresos medios o bajos (“sur-sur”)

A menudo, el intercambio más relevante y eficaz de aprendizaje puede plantearse entre ciudades y gobiernos locales que compartan retos socioeconómicos similares, o cuando uno de los socios del gobierno local ha experimentado recientemente una mayor trayectoria en el desarrollo de la que pueden aprender los otros. Esta cooperación entre los gobiernos locales por parte de países de ingresos medios y bajos (que pueden darse con o sin un socio ‘del norte’) merece y necesita un apoyo sostenido más fuerte.

Recomendación:

1. La implementación de agendas globales definidas por la comunidad internacional no puede ser traducida en actividades concretas sobre el terreno sin que tome en cuenta el nivel local;
2. Como consecuencia, los gobiernos locales son socios invaluables para la comunidad internacional para asegurar un impacto duradera sobre el terreno;
3. Como el nivel de gobierno más cercanos a los ciudadanos, los gobiernos locales son los primeros a entender y a responder a los problemas que se hacen visibles a nivel local y a traducir las necesidades hacia la comunidad internacional. De ahí que, este papel debe ser reconocido y los gobiernos locales deben ser apoyados por sus contrapartes en el marco de la cooperación al desarrollo entre los gobiernos locales;
4. Durante su larga experiencias en los partenariados, los gobiernos locales y sus asociaciones han desarrollado mecanismos, herramientas y métodos que han mejorado su eficacia y su contribución en el fortalecimiento y la apropiación, condiciones indispensables de la sostenibilidad de las acciones de la cooperación al desarrollo. Los gobiernos locales ponen esta experiencia al servicio de la comunidad internacional.

3. Mensajes clave para gobiernos locales y regionales

Durante la consultación sobre este documento, numerosas ideas para alentar a los gobiernos locales a tomar parte, para mejorar la práctica, y sobre los principios para los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo fueron subrayados. Todo ello ha sido destilado en la siguiente propuesta de “mensajes”.

Tomar parte en la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo aporta beneficios a todos los socios - y contribuye a una mayor perspectiva internacional

Mientras que los socios ‘del sur’ pueden posicionarse para conseguir una organización más fuerte, mejores servicios, y mejores bases para su papel en el desarrollo, los socios ‘del norte’ a menudo se benefician de formas más sutiles, a través del desarrollo profesional, por implicar a sus propias comunidades, demostrar y desarrollar una actitud internacional abierta y positiva. Además, muchos de los gobiernos locales ‘del sur’ han avanzado en problemas como la participación ciudadana, de la que sus socios ‘del norte’ deberían aprender. Y juntos, los socios erradican los impactos locales de los retos globales, y demuestran su co-responsabilidad para conseguir el desarrollo.

La cooperación al desarrollo de gobiernos locales tiene un impacto mayor cuando es parte de un programa coordinado, con unos objetivos principales de desarrollo para la región o el país en cuestión

Muchos hermanamientos y partenariados entre gobiernos locales comienzan como vínculos de institución-a-institución, libremente escogidos por las dos partes, y esto puede generar a menudo una importante contribución. Pero la experiencia nos muestra que puede conseguirse un mayor impacto cuando la cooperación implica a un grupo de gobiernos locales, coordinado la red o por un programa, con un acuerdo establecido y objetivos de desarrollo públicos que se han identificado por la demanda de los socios en la región o país en cuestión. En este sentido, el aprendizaje y los resultados pueden ser compartidos y reproducidos más fácilmente, y a menudo las AGL pueden tener un papel coordinador.

Es importante que los gobiernos locales tengan un enfoque profesional fuerte para las actividades de cooperación

Si el gobierno local es serio sobre sus actividades de cooperación al desarrollo, debe asegurar que los que están implicados, tanto en la gestión de la cooperación como en la realización del trabajo, tengan un enfoque profesional fuerte, y reciban una buena formación. Para esto se pueden crear

redes profesionales de aprendizaje, nacionales o transnacionales para los integrantes de los diferentes gobiernos locales implicados en la cooperación internacional.

Los gobiernos locales deberían mantener un enfoque fuerte en los resultados y el impacto, basado en una agenda local

Si los gobiernos locales están comprometidos para general un impacto real, y si quieren ganarse el apoyo de donantes para su cooperación al desarrollo, es esencial que desde el momento de la concepción del proyecto, todos los socios tengan:

- Una serie de objetivos claros compartidos y de resultados definidos, que reflejen las prioridades de los socios ‘del sur’, y estén completamente entendidos y “apropiados” por todos ellos;
- Una metodología para el monitoreo y la evaluación del proceso durante el proyecto y al final del mismo.

La falta de dicha claridad, o de responsabilidad para los resultados, ha sido una debilidad en algunas alianzas, y necesitamos superarlo.

Los gobiernos locales deberían tener apoyo político para las actividades de cooperación, pero la alianza no puede servir intereses de partidos políticos

Por definición los gobiernos locales son guiados políticamente, y los acuerdos internacionales para el desarrollo están, por lo general, políticamente acordados, o incluso políticamente inspirados. Dicho apoyo es importante si la cooperación es sostenible y cuenta con recursos, pero si el apoyo político es estrecho, un cambio en el panorama político puede llevar a una repentina retirada del apoyo. También es importante demostrar que la cooperación no sirve de ninguna manera a intereses de partidos políticos.

Los gobiernos locales deben implicar a los otros socios, ampliar las bases de apoyo y participación

Mientras que el gobierno local se encuentra en el seno de los acuerdos para el desarrollo, y algunas actividades pueden involucrar solamente a personal municipal, otras involucrarán a la sociedad civil local, y quizá también a empresas privadas locales, colegios, y otros sectores. Las comunidades migrantes o diáspora pueden jugar un importante papel en fomentar e implementar actividades en el marco de la cooperación. En cualquier caso, los partenariados internacionales siempre son más fuertes si gozan de un apoyo local amplio y de participación local.



Los gobiernos locales deben comprometerse al intercambio, aprendizaje y mejora continuos

Por su naturaleza, las colaboraciones entre gobiernos locales para el desarrollo están en constante evolución, debido a la llegada de nuevos problemas, nuevos individuos implicados, nuevas tecnologías disponibles... Además, pueden haber otras alianzas, dentro del mismo programa o en otro lugar, trabajando en problemas similares, enfrentándose a retos similares. Por lo tanto, el compromiso de compartir y aprender de los otros es esencial. Las AGL y las redes de gobiernos locales pueden crear eficazmente foros en los que se pueden debatir los acontecimientos y los obstáculos. Nuevamente, si se tiene como objetivo que la cooperación de gobiernos locales gane una amplia tracción por parte de la comunidad internacional, es necesario demostrar que se está constantemente en alerta para mejorar la práctica.

Recomendación:

1. Participar en la cooperación de gobiernos locales para el desarrollo aporta beneficios a ambos socios – y contribuye a una mayor perspectiva internacional;
2. La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales tiene un impacto mayor cuando es parte de un programa coordinado más amplio, con unos objetivos de desarrollo para la región o el país en cuestión;
3. Asegurarse de tener un enfoque profesional para las actividades de cooperación al desarrollo;
4. Mantener un enfoque claro en los resultados y el impacto, basado en una agenda local;
5. Contar con apoyo político para las actividades de cooperación, pero no sean partidistas;
6. Involucrar a otros socios, ampliar la base de apoyo y participación;
7. Comprometerse para seguir mejorando, aprendiendo e intercambiando.

4. Los papeles futuros de CGLU

La serie de prioridades estratégicas actuales de CGLU incluye el trabajo en cabildeo y políticas de la cooperación descentralizada, por lo que el presente documento y estrategia encajan perfectamente dentro de este marco. Además, gracias a la existencia del grupo de trabajo CIB y la Comisión de Cooperación al desarrollo y la Diplomacia de las ciudades, – a niveles políticos y prácticos - se puede mantener un continuo intercambio y una visión de conjunto de los desarrollos en este ámbito. También se preguntó a los encuestados su opinión acerca de posibles papeles futuros para CGLU en este ámbito, y se sugirieron varias propuestas, que incluyen:

- Actuar como socio completamente reconocido de agencias relevantes de Naciones Unidas, Banco Mundial, OCDE etc. ;
- Mantener un diálogo importante con agencias multilaterales;
- Crear y conservar un panorama de “quién hace qué y dónde”;
- Crear un panorama de diferentes enfoques y metodologías de la cooperación al desarrollo;
- Ser una fuente de información práctica;
- Coordinación, investigación, trabajo de red, intercambio de información – para mejorar la práctica;
- Aportar modelos e instrumentos, sistematizar y difundir información.

De esto, se pueden destilar por lo menos tres papeles clave potenciales:

- **Incidencia y representación:** jugar un rol activo en el diálogo con la comunidad internacional, como socio y participante;
- **Información y aprendizaje:** Investigación, información, previsión y desarrollo profesional en la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales, centrándose en buenas prácticas y en la mejora;
- **Coordinación:** trabajo en red y coordinación con la diversidad de gobiernos locales y regionales, manteniéndose al día con actividades y cambios.

En la práctica, esto significa que el Secretariado Mundial, el grupo de trabajo de CIB y la Comisión DCCD necesitan trabajar juntos para asegurar que estos papeles están cubiertos.

Recomendación:

(1) Confirmar los tres papeles de CGLU para sacar adelante los mensajes del documento de orientación política, y ayudar a los miembros en este ámbito, concretamente a través de

- Incidencia y representación;
- Información y aprendizaje;
- Coordinación.

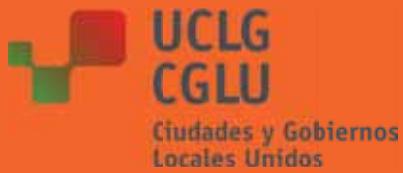
(2) Implementar estos papeles con eficacia, y para desarrollar herramientas específicas de información, intercambio y aprendizaje.

Esta publicación se ha realizado gracias al apoyo financiero puesto a disposición por:

VNG Internacional, la Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios Neerlandeses (VNG) en el marco de su Programa de Capacidad del Gobierno Local (LGCP, por sus siglas en inglés), financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

La Federación Canadiense de Municipalidades (FCM), bajo los auspicios del programa Parteneriados Municipales para el Desarrollo Económico (MPED, por sus siglas en inglés) financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

La Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos (VVSG), a través de su programa de Cooperación Internacional Municipal con el apoyo de la Cooperación belga para el desarrollo.



www.cib-uclg.org

