

3ª Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina

Barcelona, España, 26 al 28 de mayo 2008

Título: Articulación multinivel. Retos para una relación fructífera

Autor: Jean Bossuyt

Este documento es una versión resumida del artículo que se encuentra en el anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL 2007

Introducción

La cooperación descentralizada entre los niveles subnacionales de los gobiernos es un fenómeno en expansión. Este fenómeno refleja la aparición de los gobiernos locales como un conjunto específico de “actores” –con una identidad y un mandato diferenciados– en los procesos de cooperación internacional. Sobre el terreno, la cooperación descentralizada adopta múltiples formas, reflejando la divergencia de niveles de ambición, madurez y capacidad entre los municipios participantes.

Bajo esta bandera, encontramos cada vez más ejemplos de cooperación descentralizada “directa”, a través de la cual los gobiernos locales desarrollan toda una política para la acción exterior en el marco de sus propias competencias. Este tipo de cooperación (i) se centra en la autorización y la capacitación de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades básicas en la gestión de los territorios y en asegurar la cohesión social; (ii) pone énfasis en la necesidad de crear partenariados más igualitarios a largo plazo entre los municipios con vistas a abordar agendas comunes mediante intercambios estructurados y recíprocos; (iii) parte de la premisa que las autoridades locales desempeñan el papel principal en la programación y ejecución de las actividades, sin depender de agendas/instrucciones de gobiernos centrales u organismos donantes.

No obstante, la cooperación descentralizada no funciona por sí sola. Otros interlocutores pueden ejercer una influencia (positiva o negativa) sobre su forma y su evolución. Esto es válido sobre todo para los gobiernos nacionales de la Unión Europea, muchos de los cuales han puesto en marcha recientemente programas específicos de apoyo a la cooperación descentralizada y/o tratan de implicar a los gobiernos locales en la implementación de programas de ayuda oficial. Esto, a su vez, lleva a un nuevo conjunto de “relaciones multinivel” entre los actores de los gobiernos centrales y locales que participan en procesos de cooperación descentralizada.

En este contexto, es muy importante comprender mejor cómo funciona esta relación en la práctica; cómo han tratado los diferentes países europeos de orientar, animar y/o coordinar las actividades de cooperación descentralizada de sus autoridades subnacionales; qué reconocimiento se da a la función específica y al valor añadido de la cooperación descentralizada, etc. Esta observación aporta ideas para un debate en torno al tema de las “relaciones multinivel” durante la Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada en Barcelona.

¿Por qué es importante la articulación de relaciones entre actores?

En esta etapa, los programas creados por los Estados miembros de la UE para favorecer la cooperación descentralizada directa reúnen una financiación relativamente modesta.¹ Sin embargo, tienen una importancia estratégica por tres razones básicas.

En primer lugar, estos programas de apoyo posibilitan el establecimiento de una “conexión” formal entre las iniciativas autónomas de cooperación descentralizada de los gobiernos locales y la cooperación oficial. El sistema de cooperación internacional tiene un acceso relativamente limitado, con sus propias reglas, procedimientos y métodos de trabajo. Es un campo ocupado por una multitud de interlocutores y organizaciones especializadas que a menudo compiten por las funciones y el acceso a la financiación. En un principio, no era en absoluto evidente para los “recién llegados”, como las autoridades públicas descentralizadas, que pudieran entrar en este escenario y hacerse un “hueco” para que su participación fuera útil. En todo caso, los gobiernos locales eran considerados unos “intrusos” con un estatus incierto (debatiéndose entre los gobiernos centrales y las organizaciones de la sociedad civil) y un valor añadido nada claro.

En segundo lugar, representan el punto de partida para organizar relaciones multinivel entre los gobiernos nacionales y las autoridades subnacionales que participan en la cooperación descentralizada. La naturaleza de esta relación, la división de funciones entre ambos conjuntos de interlocutores y las modalidades de colaboración aún están por debatirse. Estos programas de apoyo aportan una plataforma de diálogo y también un “laboratorio” para poner a prueba modalidades innovadoras de cooperación descentralizada directa que hagan posible desplegar todo el potencial del instrumento.

En tercer lugar, los programas nacionales que apoyan la cooperación descentralizada pueden ir encauzando la participación de los gobiernos locales en los procesos generales de cooperación apoyados por los gobiernos nacionales (p. ej. en la formulación de estrategias de desarrollo; en los sectores sociales; en los programas de

¹ Sin duda, en comparación con los recursos generados por los propios gobiernos locales/regionales en algunos Estados miembros de la Unión Europea (p. ej. España e Italia).

gobierno; en los planes de apoyo presupuestario). El objetivo último debería ser la creación de un partenariado en el que todas las partes saliesen ganando y que se basara en el respeto por las legítimas funciones y el valor añadido de cada parte en los procesos de cooperación.

¿Qué progreso se ha conseguido en la creación de relaciones multinivel eficaces?

No es fácil proporcionar una descripción clara de las relaciones actuales entre los distintos actores y el grado de articulación que existe en esta etapa.² La cooperación descentralizada adopta una multitud de formas en toda la Unión Europea y América Latina. Además, es un “blanco móvil”: los actores de la cooperación descentralizada, sus socios en América Latina y también los gobiernos nacionales están en constante evolución y lo mismo vale para las políticas generales de cooperación.³ A pesar de estas limitaciones, se pueden mencionar algunas generalidades.

En primer lugar, los propios actores de la cooperación descentralizada han avanzado mucho en los últimos años. Hay que reconocer que todavía hay muchos ejemplos de partenariados de cooperación descentralizada basados en las relaciones unilaterales entre donantes y receptores. Al mismo tiempo, las autoridades subnacionales en la Unión Europea y América Latina asumen cada vez más una función protagonista en los procesos de cooperación descentralizada. Estas autoridades están construyendo relaciones horizontales entre las instituciones clave de la administración local que afrontan retos semejantes de la gestión de territorios en un mundo en proceso de globalización. Poco a poco, pero con paso firme, el concepto de “cooperación descentralizada directa” se va abriendo camino. No obstante, los retos principales siguen siendo demostrar que este tipo de cooperación descentralizada puede dar resultados importantes y que, por tanto, merece la pena considerarse como un instrumento de cooperación “indispensable”.

En segundo lugar, la respuesta a estas nuevas tendencias tanto de los gobiernos nacionales de la UE como de los organismos multilaterales está siendo positiva. Se han dado cuenta de la función esencial que pueden ejercer los gobiernos locales para lograr objetivos clave de desarrollo. En este proceso, están mostrando un creciente interés por apoyar la cooperación descentralizada directa. Cada vez más se considera que este tipo de cooperación horizontal tiene un claro valor añadido en el refuerzo de los gobiernos locales para asumir sus nuevas funciones en el proceso de desarrollo. La actitud positiva se ve reflejada en un nuevo conjunto de programas de apoyo a la cooperación descentralizada. Aunque se pueden observar variaciones importantes en

² Para un análisis selectivo de las estrategias de respuesta de los Estados miembros de la Unión Europea a la cooperación descentralizada, véase: BOSSUYT, J. (2008). *Policies and Instruments from EU Member States and the Commission in support of decentralised cooperation: A comparative analysis*. OCD.

³ Por ejemplo, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, aprobada por la comunidad internacional de donantes (2005) afectará, de una manera fundamental, a los procesos y modalidades de cooperación, incluyendo el apoyo a las autoridades descentralizadas.

las políticas y los instrumentos que sostienen estos programas, existe una clara tendencia a favorecer la “cooperación descentralizada directa” y a desarrollar enfoques y herramientas de implementación innovadores.

En tercer lugar, si bien se ha conseguido un cierto progreso en cuanto al acercamiento entre los distintos actores y la construcción de relaciones mutuamente beneficiosas, la batalla aún no está ganada. Queda mucho por hacer por parte de todos los actores implicados para utilizar todo el potencial del enfoque de la cooperación descentralizada como una herramienta específica, que, impulsada por los gobiernos locales, proporciona un valor añadido diferenciado en comparación con otros canales de cooperación. Asimismo, hace falta más diálogo para organizar los métodos y medios eficaces a fin de gestionar el partenariado multinivel entre los distintos actores.

Próximos retos: algunas cuestiones a debatir en la Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada

Es posible que deban abordarse tres retos interrelacionados con el fin de crear un partenariado multinivel más fuerte.

1) Demostración del valor añadido de la cooperación descentralizada directa

Existe un requisito esencial para la creación de una relación más fructífera con los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales. Estos últimos están cada vez más interesados en apoyar la descentralización, la administración local y el desarrollo local y están invirtiendo cada vez más recursos en estos procesos. Sin embargo, en general existen pocos vínculos entre este tipo de programas de ayuda oficial y las actividades de cooperación descentralizada. Una de las razones principales de esta “desconexión” es que el valor añadido del enfoque de la cooperación descentralizada sigue sin quedar claro para los organismos de ayuda oficial. Este hecho enfrenta a los gobiernos locales con el problema de obtener pruebas concluyentes sobre “lo que funciona y lo que no funciona” en la cooperación descentralizada con relación a las características clave que constituyen su valor añadido.⁴ La demostración del impacto de la ventaja comparativa es esencial para promover la cooperación descentralizada como un “instrumento indispensable” a integrar en los procesos imperantes de cooperación entre la Unión Europea y América Latina.⁵

⁴ En términos de promoción (i) de los procesos de cambio institucional dentro de los gobiernos locales; (ii) de los intercambios recíprocos sobre las competencias municipales básicas; (iii) de la participación de una amplia serie de actores y públicos de interés de ambas partes; (iv) del partenariado a largo plazo (más allá de los proyectos).

⁵ Véase la Declaración de Guatemala, aprobada en la II Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, punto 16.

2) Apoyo de los procesos auténticos de cooperación descentralizada con las modalidades adecuadas

Un segundo reto es garantizar que las políticas y los instrumentos que ponen en práctica los gobiernos nacionales/organismos multilaterales ayudan a apoyar los procesos auténticos de cooperación descentralizada (concebidos como partenariados a largo plazo entre municipios con vistas a abordar las agendas comunes a través de intercambios estructurados y recíprocos).

La experiencia indica que actualmente existen tres tipos de estrategias de apoyo de cooperación descentralizada, como reflejo de las diferentes maneras de organizar las “relaciones multinivel” entre los gobiernos nacionales y las autoridades públicas descentralizadas.

- *Programas de cooperación descentralizada orientados al desarrollo.* Estos programas de apoyo se centran cada vez más en la cooperación entre municipios. Sin embargo, todavía están muy arraigados en el paradigma de ayuda imperante (es decir, la transferencia unilateral de recursos o conocimientos técnicos). Llevan adelante agendas que no comparten necesariamente los municipios y se centran en la producción de un conjunto de resultados de desarrollo (a corto plazo y medibles). Los enfoques, los métodos de trabajo y los procedimientos utilizados proceden en gran parte del sistema de ayuda oficial. Todo esto tiende a limitar tanto el alcance de las actividades de la cooperación descentralizada como la flexibilidad en su implementación. En este esquema, la relación multinivel entre los gobiernos nacionales y los municipios es principalmente una relación entre donantes y beneficiarios, con una reciprocidad limitada.
- *Programas de cooperación descentralizada directa basados en un enfoque “de gobierno local completo”.* Este tipo de programas de cooperación descentralizada parten del principio de la autonomía local y las responsabilidades relacionadas para los gobiernos locales para ser el “motor” de los procesos de desarrollo local, en una amplia gama de áreas de política. Ello incluye el desarrollo de la acción exterior. El principal objetivo de esta categoría de programas de cooperación descentralizada no es conseguir resultados de desarrollo vinculados a proyectos concretos, sino invertir en procesos a largo plazo de consolidación institucional. Las agendas locales, en toda su diversidad, pueden ser un marco para las actividades de cooperación descentralizada. Se están aunando esfuerzos para adaptar los enfoques, métodos de trabajo y procedimientos utilizados a las realidades y necesidades específicas de los gobiernos locales en los distintos contextos geográficos. En estos programas de cooperación descentralizada, la función de los gobiernos nacionales pasa de ser un “gestor de la ayuda” a ser un “socio”. Las relaciones multinivel están más equilibradas y dejan espacio al diálogo, al aprendizaje y al desarrollo de una política conjunta.
- *Programas integrados de cooperación descentralizada.* Estos programas existen cuando un gobierno nacional desarrolla tanto un programa de cooperación

descentralizada directa como un marco normativo más amplio para integrar en la acción exterior global y la cooperación del país a los actores de la cooperación descentralizada. En este tipo de programas de cooperación descentralizada, es probable que las relaciones multinivel se basen en un partenariado más estratégico entre gobiernos nacionales y municipios que no se limite a la colaboración en el marco de los programas de cooperación descentralizada.

Los participantes en la conferencia podrían realizar intercambios en materia de métodos y medios para ir evolucionando hacia formas más perfeccionadas de “relaciones multinivel” para tratar de apoyar los procesos auténticos de cooperación descentralizada (con el debido respeto a la autonomía de los gobiernos locales y las especificidades del enfoque de la cooperación descentralizada) y garantizar una adecuada integración de los gobiernos locales en los procesos de cooperación imperantes.

3) Coordinación e integración de los actores de la cooperación descentralizada en los procesos generales de cooperación

Aunque es importante reconocer la especificidad de la cooperación descentralizada directa e ir puliendo las actuales estrategias de apoyo, también es esencial garantizar que este instrumento no funciona totalmente aislado de los procesos de cooperación imperantes. Lo ideal sería que las políticas nacionales a favor de la cooperación descentralizada posibilitaran la creación de vínculos/coordinación con otros instrumentos y permitieran el intercambio de experiencias y prácticas.

Los participantes de la conferencia podrían examinar las prácticas actuales en relación con la integración de los actores de la cooperación descentralizada en los procesos de cooperación imperantes. Esto se podría llevar a cabo, entre otras cosas, valorando:

- hasta qué punto el programa nacional proporciona incentivos a los gobiernos locales para conectar o unir fuerzas con otros municipios y actores públicos/privados;
- hasta qué punto la competencia de los gobiernos locales, obtenida a través de la cooperación descentralizada, se moviliza/utiliza en otros procesos importantes (p. ej. en programas de apoyo bilaterales o multilaterales para los procesos nacionales de descentralización).
- hasta qué punto se crea espacio para que la participación de los gobiernos locales tenga más sentido en la formulación e implementación de estrategias nacionales y sectoriales de desarrollo.
- hasta qué punto los gobiernos locales están asociados con los procesos actuales de mejora de la eficacia de la ayuda (Declaración de París) y el desplazamiento relacionado hacia otros tipos de prestación de ayuda (especialmente el apoyo presupuestario general y sectorial).