



Análisis de la cooperación descentralizada

Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local

Agustí Fernández de Losada Passols *

PALABRAS CLAVE

Dimensión política de la cooperación descentralizada | Fundamentos éticos y políticos, la dimensión social, cultural, económica e institucional de la cooperación descentralizada y de sus fundamentos |

¿Por qué hacemos cooperación al desarrollo desde los gobiernos locales? ¿Por qué motivos se debe estructurar una política pública de cooperación, en el marco de una política estratégica de relaciones internacionales o de proyección exterior de los territorios? El presente artículo pretende presentar unas posibles respuestas a estas preguntas y contribuir a la construcción de un argumento sólido para justificar la dimensión política que pensamos que debe tener la cooperación descentralizada.

El actual contexto de crisis económica y financiera global, está poniendo de relieve la necesidad de superar la motivación exclusivamente solidaria de la cooperación al desarrollo, importante pero ya no suficiente. Dicha argumentación ha sido la base sobre la cual la mayoría de gobiernos locales del Norte han fundamentado sus políticas de cooperación. Consecuentemente, reflexionar acerca del cómo y del por qué es necesaria –en estos momentos– una política pública de cooperación al desarrollo, representa un elemento imprescindible para poder demostrar su carácter estratégico y el beneficio común que puede representar para los gobiernos locales tanto del “Norte” como del “Sur”.

* Director de Relaciones Internacionales de la Diputación de Barcelona, Coordinador General del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL.

1. Introducción

Los gobiernos locales, de espectadores a actores de las políticas de cooperación

La cooperación internacional al desarrollo ya no es patrimonio ni monopolio de los gobiernos de los Estados ni de las Organizaciones Internacionales. Tampoco lo es de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) aunque estas hayan emergido con fuerza en las postrimerías del siglo XX. En el escenario internacional y, en concreto, en el ámbito de la cooperación al desarrollo, operan hoy día múltiples actores, públicos y privados, de muy diversas índole y cuya acción responde a razonamientos, necesidades o intereses muy diversos.

Entre estos actores han empezado a destacar los gobiernos locales que en algo más de veinte años han pasado de ser meros espectadores, sujetos pasivos, ocasionales beneficiarios de las acciones de cooperación programadas por las agencias oficiales, a convertirse en operadores legítimos y legitimados, verdaderos sujetos activos de las políticas de cooperación al desarrollo.

Hoy en día es un hecho que el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local y la consideración de los gobiernos locales como actores promotores de políticas públicas fundamentales en los procesos de desarrollo, forman parte de la agenda de la mayoría de los grandes operadores, multilaterales o bilaterales, de la cooperación internacional al desarrollo.

La Comisión Europea lo ha reconocido así en su comunicación “Autoridades Lo-

cales: Agentes del Desarrollo”¹ en la que se afirma que “desde los 90 ha aumentado la visión de las autoridades locales como operadores de políticas de desarrollo”. Se reconoce la relevancia “de los conocimientos especializados de las autoridades locales [...] como catalizadores para el cambio, prevención de conflictos, descentralización y potenciación de la confianza en el proceso de desarrollo” así como de las “significativas cantidades de recursos económicos al desarrollo” que movilizan. La comunicación enfatiza también el hecho de que “las autoridades locales en los países asociados [...] pueden ser agentes clave en la mejora de la gobernanza local y en la prestación de servicios públicos, concretamente en el contexto de la descentralización”.

Pero cabe preguntarse si la acción de los gobiernos locales en este ámbito responde, como regla general, a una estrategia política planificada o más bien a determinados impulsos exógenos que no siempre tienen que ver con su misión fundamental que no es otra que, en el marco de sus competencias, trabajar para garantizar el bienestar de sus ciudadanos en una sociedad cohesionada. Algo extremadamente importante si tenemos en cuenta que, en la mayoría de los casos, la cooperación internacional al desarrollo no se contempla como una competencia “natural” de los gobiernos locales. Una aproximación que cobra mayor relieve en épocas de crisis como la que estamos viviendo en la actualidad.

Otro elemento a tener muy en cuenta es el hecho de que en los marcos normativos de algunos Estados, en especial europeos, se reconoce la capacidad de los gobiernos subestatales, locales, regionales, autonómicos o

1 | Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Autoridades locales: Agentes del desarrollo, COM (2008) 626 final, de 8 de octubre de 2008 (SEC (2008)2570).



federales, de operar en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En España, sin ir más lejos, la ley de cooperación internacional² reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales en este ámbito, lo que les confiere competencias y legitimidad también desde una perspectiva jurídica. Unas competencias que en países como en la propia España o en Italia, se han desarrollado mediante leyes de carácter regional desplegadas mediante instrumentos clásicos de programación política como son los planes directores plurianuales de cooperación.

Si analizamos el recorrido o la evolución de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales y de la cooperación, podremos extraer algunas conclusiones interesantes. Un recorrido que, evidentemente, es diferente si lo analizamos desde el prisma de un gobierno local del “Norte” o de uno del “Sur”.

Este artículo se centra en la perspectiva de los gobiernos locales europeos, aunque da también alguna pista de por dónde orientar el tema desde el prisma de los gobiernos locales latinoamericanos.

2. El desembarco de los gobiernos locales en la arena internacional

Más allá de la proyección abierta y cosmopolita de las ciudades-estado helénicas o de las de la Italia renacentista, los gobiernos locales no aparecen en el escenario internacional hasta la última década del Siglo XX. En 1913 se constituye la IULA³, en 1951 el CMRE⁴ pero no es hasta mediados de los años ochenta

cuando empiezan a aparecer plataformas internacionales de gobiernos locales.

Dicha irrupción coincide con el inicio del auge de los procesos de descentralización, de fortalecimiento de la autonomía local⁵ y la convicción de que los gobiernos locales son actores fundamentales en los procesos de desarrollo. Coincide, por lo tanto, con el inicio del empoderamiento de los gobiernos locales, de su reconocimiento como operadores públicos, gobiernos que forman parte del entramado público de los Estados. Es el momento en que dejan de ser percibidos como meros gestores de políticas dictadas o marcadas por el nivel central y pasan a ser considerados actores políticos fundamentales para el fortalecer la democracia.

En Europa, en aquel momento, surgen multitud de redes de gobiernos locales y regionales que cooperan entre sí con la voluntad de captar recursos, experiencias y conocimiento, amén de participar en el proceso de integración europea tratando de incidir en la definición de las políticas de la Unión. Aparecen redes generalistas (Eurocities, la Asamblea de Regiones de Europa, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, *Eurotowns...*), redes de carácter geográfico (Arco Latino, Unión de Ciudades Bálticas, Arco Atlántico...) o redes especializadas, orientadas a promover o defender los intereses de los gobiernos locales en un sector determinado.

La incorporación a plataformas europeas constituyó para muchos gobiernos locales un primer paso en su voluntad de interna-

cionalizarse, de proyectarse hacia el exterior en busca de oportunidades para su desarrollo. De todas maneras, la Unión Europea (UE) ha representado durante muchos años (y seguramente aún lo representa) un mecanismo para obtener recursos económicos y financiación.

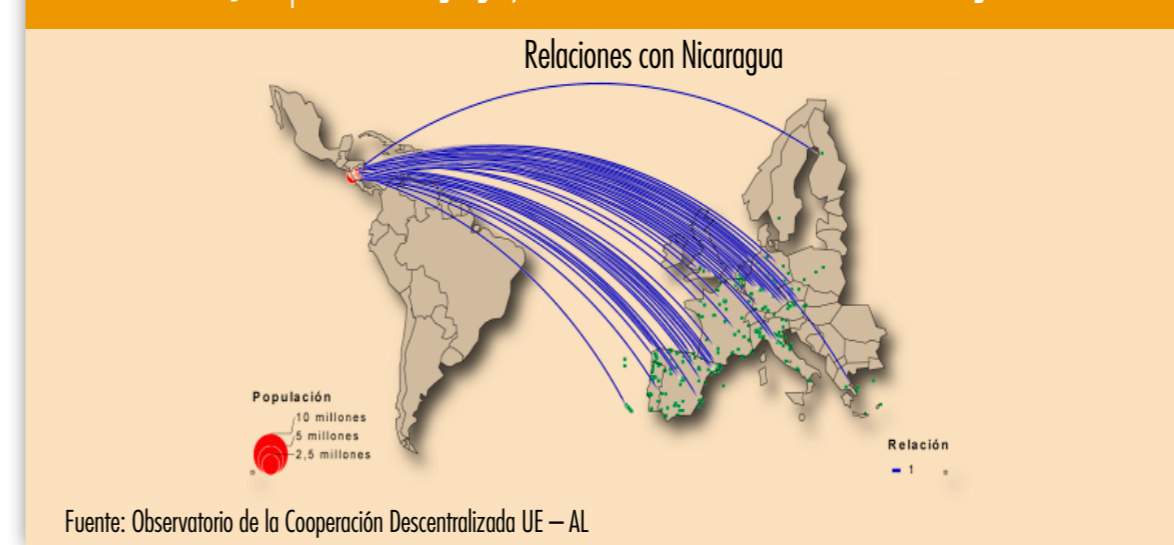
Pero la Unión ha generado con el tiempo una serie de mecanismos muy interesantes que han permitido la articulación de los distintos niveles de gobierno local, regional, estatal y europeo para la definición de políticas públicas que se aplican a nivel comunitario. Teniendo en cuenta que una parte muy importante de la legislación comunitaria se aplica a nivel local, el establecimiento de estos mecanismos de participación y de diálogo, formales e informales, entre la Unión y los gobiernos locales han resultado fundamentales para que las políticas europeas respondan también a los intereses de los territorios y de sus ciudadanos.

En América Latina (AL), África o Asia, los gobiernos locales se asocian poco a poco, creando estructuras de cooperación que les permite un mayor empoderamiento y una mayor capacidad de incidencia política. Existen experiencias muy interesantes, como Mercociudades⁶, que durante más de veinte años ha acompañado el proceso de integración regional en el MERCOSUR, constituyéndose como portavoz de los gobiernos locales en ese proceso. También hay que tener en cuenta otros esfuerzos de integración desde lo local como Africités⁷ o la *Asian Pacific City Summit*⁸ (1994).

3. Los gobiernos locales y la cooperación descentralizada. De las relaciones post-coloniales a las relaciones solidarias

En el campo de la cooperación al desarrollo, los gobiernos locales europeos empiezan a definir relaciones con otras ciuda-

Figura 1 | Distribución geográfica de las relaciones bilaterales con Nicaragua



6) <http://www.mercociudades.org/>

7) <http://www.africites.org/>

8) http://www.urc.or.jp/summit/index_e.php

2) Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sección II artículo 20.

3) International Union of Local Authorities

4) Consejo de Municipios y Regiones de Europa

5) La Carta Europea de Autonomía Local promovida por el Consejo de Europa y ratificada por la mayor parte de los Estados europeos fue adoptada en 1985.

des en países en desarrollo a principios de los años ochenta. Dichas relaciones se concretan principalmente a través de hermanamientos o por otras vías y responden a distintas motivaciones.

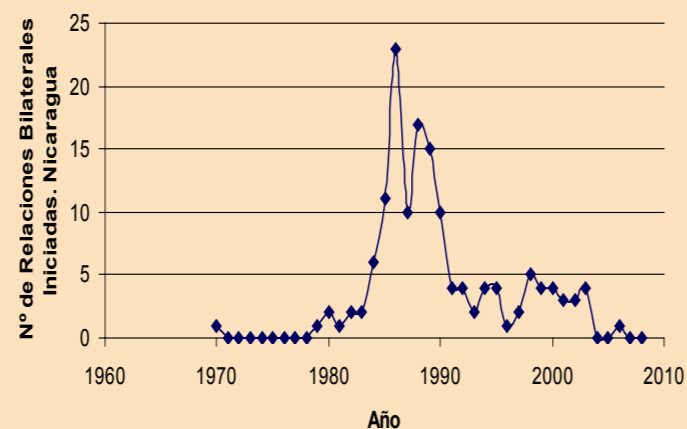
Una primera motivación clara que explica muchas relaciones de cooperación, especialmente en la década de los ochenta y que sigue funcionando en la actualidad, es la ideológica. Los casos paradigmáticos son Nicaragua y Cuba cuyas revoluciones tuvieron un claro apoyo por parte de los poderes locales europeos gobernados por la izquierda (ver figuras N° 1 y 2)

También es interesante analizar las relaciones que tienen una base colonial, es decir, las que se desarrollan entre gobiernos

locales de las antiguas colonias con los de sus respectivas metrópolis; así franceses, británicos, italianos, portugueses o españoles se relacionan primordialmente con gobiernos locales de sus antiguas colonias e incluso llegan a organizar plataformas que tienen como fundamento dicha relación colonial. Así, la *Association Internationale des Maires Francophones*⁹ (1979), el *Commonwealth Local Government Forum*¹⁰ o la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas¹¹ son ejemplos claros de dicho fenómeno post-colonial. Es significativo ver en estos casos como el peso y el sustento de la relación sigue ubicado en la metrópoli.

Los vínculos generados por las migraciones de ciudadanos europeos durante el siglo XX también sirve para explicar

Figura 2 | Número de relaciones bilaterales con Nicaragua



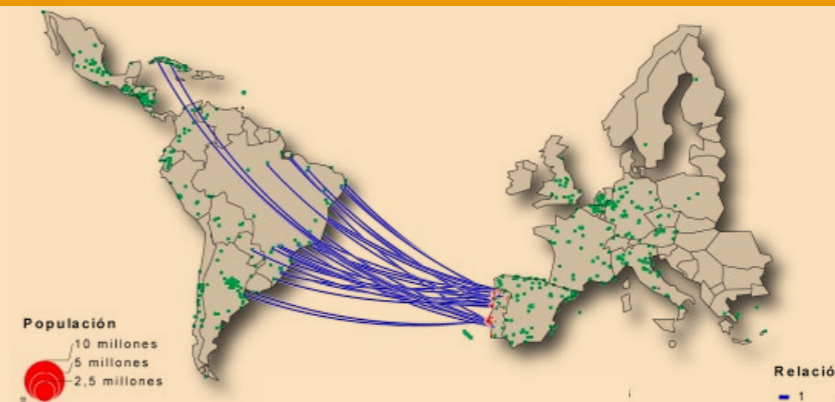
Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

9 | <http://www.aimf.asso.fr/>

10 | <http://www.clgf.org.uk/index.cfm>

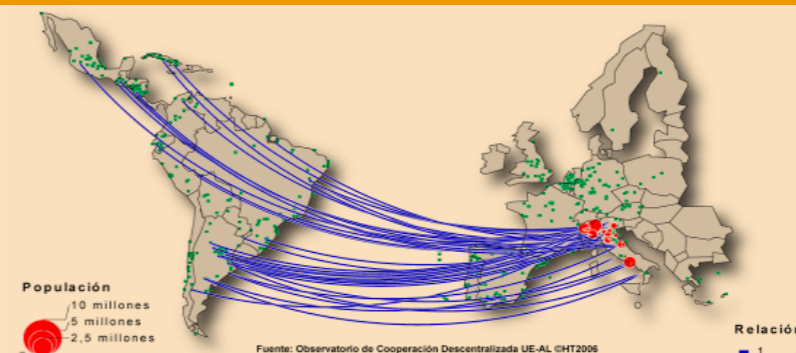
11 | <http://www.madrid.es/portal/site/munimadrid/menuitem.f4bb5b953cd0b0aa7d245f019fc08a0c/?vgnextoid=72bc62995184b010VgnVCM100000d90ca8c0RCRD&vgnnextchannel=cc069c242ab26010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

Figura 3 | Relaciones con Portugal



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

Figura 4 | Relaciones con Italia



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

un número importante de las relaciones de cooperación; especialmente relevante es el caso de Italia y sus relaciones con AL.

Pero a principios de la década de los noventa se da un fenómeno que resulta fundamental para explicar el auge de la cooperación descentralizada pública en dicho momento: el de los movimientos solidarios y las movilizaciones ciudadanas organizadas con el fin de comprometer a los países ricos con

el desarrollo, que tienen un hito importante en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, en la que se introduce el concepto de desarrollo sostenible y se acuerda que los países más ricos dediquen el 0.7% de su Producto Interior Bruto (PIB) para financiar el desarrollo. Estas campañas, protagonizadas esencialmente por organizaciones solidarias de la sociedad civil, tienen un impacto muy importante en los gobiernos locales, la vez estos gobiernos resultan espe-



cialmente sensibles y cercanos a las organizaciones de base que se movilizan.

A partir de este momento los gobiernos locales de algunos países europeos empiezan a destinar una partida de sus presupuestos a la solidaridad con los países en desarrollo, tratando de sumarse a los compromisos adquiridos en Río.

Se empieza a desarrollar así un tipo de cooperación donde la *solidaridad*, el compromiso solidario, constituye el fundamento esencial, primero y último, de la misma. La solidaridad constituye uno de los valores fundamentales del sistema político europeo, tanto en su dimensión interna, vinculada a la definición de la cohesión económica, social y territorial como objetivo fundamental, como en su dimensión externa, donde Europa se erige como el principal actor de la cooperación internacional al desarrollo a escala mundial.

Este tipo de cooperación, que cobra una gran fuerza y moviliza muchos recursos en algunos países, se articula de distintas maneras y evoluciona de forma notable, pasando de una aproximación meramente administrativa o burocrática a otra con un fuerte contenido político.

En este momento podemos distinguir dos sistemas de articulación de la cooperación, dos sistemas que responden a lógicas distintas y evolucionan también de forma diferente, a pesar de que en la actualidad comiencen a confluir.

En una parte importante de los países europeos, especialmente en Alemania, Holanda o Francia, las relaciones de solidaridad se articulan en torno a relaciones bilaterales, y en segunda instancia, también multilaterales. Se trata de relaciones que, a pesar de movili-

zar pocos recursos financieros, tienen un interesante contenido político y una creciente dimensión estratégica. Dichas relaciones se orientan hacia el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales del “Sur”, generalmente a través de asistencias técnicas.

Se trata de un modelo que evoluciona desde la orientación post-colonial – la ciudad del “Norte” enseña cómo hacer las cosas a la ciudad del “Sur”-, hacia una orientación más interesante basada en el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento, el apoyo mutuo; en definitiva, hacia un modelo en el que el beneficio es recíproco.

Dicha evolución, que no es para nada cronológica, marca el tránsito entre un modelo de cooperación *vertical*, en el que el gobierno local del “Norte” traslada recursos al gobierno local del “Sur”, hacia un modelo de carácter *horizontal* en el que la relación, entre iguales y de carácter estratégico, genera un beneficio mutuo.

Podemos ejemplificar los dos modelos con dos supuestos ficticios pero muy cercanos a la *praxis* real.

Ejemplo A. Modelo vertical

Una ciudad europea está hermanada con una ciudad africana. En el curso de un encuentro en Europa, en el que la ciudad anfitriona muestra sus avances en materia urbanística, el alcalde europeo ofrece la posibilidad de “enviar” dos expertos a la ciudad africana para que les apoye en la elaboración de un plan urbanístico. Tras el acuerdo, dos urba-

nistas europeos, prestigiosos y con un cierto conocimiento de la realidad africana, viajan a la ciudad “beneficiaria” y empiezan a trabajar en la elaboración de un plan. Dos años más tarde, tras cuatro misiones de una semana de duración cada una, entrevistas con responsables municipales y con algunos actores importantes de la sociedad civil de la ciudad, el alcalde europeo presenta a su homólogo africano la propuesta de plan urbanístico elaborada por los dos expertos. Tras agradecer el gesto y pasados unos días, el alcalde africano convoca un acto de presentación del plan que inmediatamente choca con la oposición frontal de la mayoría de la ciudadanía.

Ejemplo B. Modelo horizontal

Una ciudad europea y una brasileña mantienen relaciones de cooperación descentralizada desde hace más de veinte años. La ciudad brasileña ha emprendido, de acuerdo con lo contemplado en su plan estratégico de mandato político, un proceso de revisión de su planificación urbanística en un barrio de la ciudad. Se trata de una prueba piloto susceptible de ser después aplicada al resto del territorio. Para ello solicitan la colaboración de la ciudad europea con la que mantienen relaciones. Llegan a un acuerdo para establecer un sistema de intercambios que sirvan para que expertos brasileños se desplacen a Europa para estudiar casos concretos de planificación urbanística, entren en contacto con universidades y con un colegio profesional de arquitectos y urbanistas. Después de dos semanas de trabajo regresan

a Brasil con nuevas ideas y conocimientos que una vez adaptados a su realidad y a su entorno pueden resultar muy interesantes. En el marco del mismo acuerdo, un equipo de urbanistas europeos se desplaza a la ciudad brasileña para participar en el proceso urbanístico y aportar su conocimiento y experiencia. Se implican en un proceso participativo muy interesante, a través del cual los ciudadanos del barrio comparten con el gobierno el proceso de toma de decisiones que debe llevar a la definición del plan. Después de dos semanas de trabajo regresan a Europa con nuevas ideas de como relanzar la participación de la ciudadanía en la definición de sus planes urbanísticos.

Pero en otros países europeos, especialmente en España y en Italia, la evolución de las políticas de cooperación es distinta. También se produce un tránsito del modelo vertical al horizontal, pero el punto de partida es distinto. En este entorno los recursos moviliados son muy importantes.

A pesar de que en España y en Italia existen relaciones de hermanamiento de carácter solidario, tras las movilizaciones sociales por el 0,7%, las acciones de cooperación promovidas por los gobiernos locales empiezan a articularse de forma muy importante a través de intermediarios, organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil especializadas en desarrollo. Los gobiernos locales no definen una acción estratégica vinculada a la cooperación al desarrollo como instrumento de su acción internacional, sino que plantean mecanismos que más bien tienden a reforzar a la sociedad civil solidaria de su territorio. Mecanismos que responden a lógicas más cercanas a las políticas de fomento de la participación ciudadana que a las de cooperación al desarrollo.

Estas acciones de cooperación se articulan, generalmente, a través de convocatorias públicas de subvenciones a las que concurren ONG locales. La contribución del gobierno local se limita a aportar recursos y a gestionar los expedientes administrativos de subvención. Su implicación en las iniciativas de cooperación es muy limitada y genera poco valor añadido.

Esta *praxis* de la cooperación, que se inscribe plenamente en lo que hemos denominado el modelo de cooperación vertical, evoluciona y se sofisticaba con el paso de los años tratando de ser más eficaz.

En un primer momento, la apropiación de las acciones de cooperación por parte del gobierno local es extremadamente limitada. Sienten que operan en un ámbito que no les es “natural” y, por lo tanto, se limitan a tramitar expedientes. No tienen recursos humanos especializados y financian proyectos de todo tipo sin efectuar ningún tipo de apuesta política. Invierten donde les solicitan las ONG sin

ningún criterio estratégico. Se llega a dar la paradoja de ciudades medias con proyectos en la práctica totalidad de los continentes.

Las convocatorias para financiar proyectos evolucionan rápidamente con la introducción de criterios de elegibilidad cada vez más elaborados. Criterios de carácter geográfico, focalizados en el caso español, y en parte en el italiano, de forma especial en AL y el Mediterráneo, criterios temáticos o de orientación política, apostando por temas vinculados a la gobernabilidad local y al desarrollo local y criterios vinculados a la elegibilidad de las actividades a financiar.

A pesar de la evolución hacia planteamientos más rigurosos y estratégicos, cabe preguntarse si las iniciativas desarrolladas en el marco de esta fórmula responden a una apuesta del gobierno local por la proyección exterior, por tejer relaciones o alianzas con otros territorios o más bien, como hemos visto, a la voluntad de reforzar el tejido asociativo local, las organizaciones solidarias de la sociedad civil con las que trabajan.

Cabe preguntarse también por qué los gobiernos locales españoles, tal como se puede ver en la figura N° 5, trabajan durante muchos años principalmente en América Central (Nicaragua, El Salvador y Cuba) y mucho menos en países con vínculos económicos y sociales incuestionables, como pueden ser Marruecos o Ecuador.

La evolución que hemos señalado hacia una implicación cada vez mayor del gobierno local, basada en una toma de conciencia y de responsabilidad política en relación a las acciones que se financian, provoca también una evolución en las formas de cooperación directa, es decir, en las relaciones de cooperación, bilaterales o multilaterales, establecidas entre gobiernos locales. En este sentido, y aunque en un primer momento la intensidad es menor, también en España e Italia las relaciones directas evolucionan en paralelo a las que se desarrollan por la vía de convocatorias de subvención.

Los hermanamientos, que tradicionalmente habían tenido un contenido político (ideológico o partidario) o cultural, transitan poco a poco hacia relaciones más estratégicas que superan el paradigma asistencial, en las que se trabajan iniciativas generalmente vinculadas al refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales y sus políticas públicas. Lentamente se supera el concepto de hermanamiento y se avanza hacia un concepto de *cooperación descentralizada pública* basado en una relación entre iguales que, a pesar de operar en condiciones asimétricas, intercambian experiencias y transfieren conocimiento y recursos.

Este modelo, de un marcado carácter horizontal y en el que confluyen gobiernos locales de toda Europa, se desarrolla en primer lugar en las grandes ciudades metropolitanas, en las regiones más potentes que

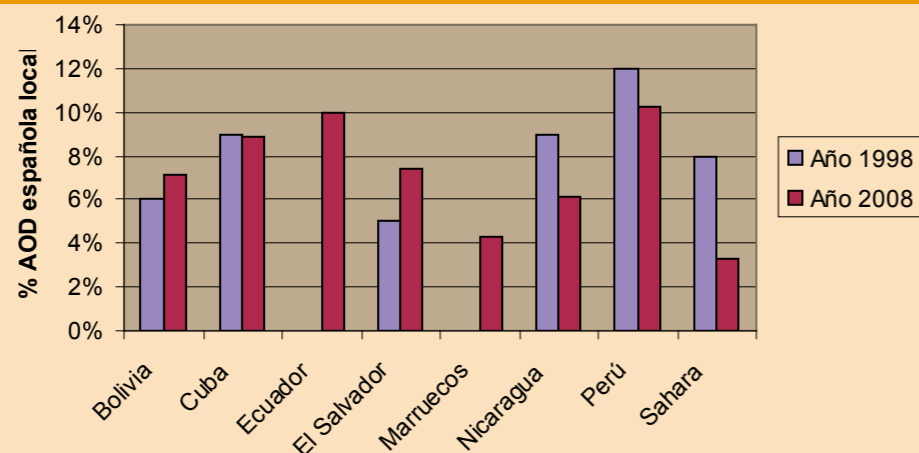
cuentan con más recursos, especialmente en lo relativo a su dimensión profesional. Pero paulatinamente se traslada hacia todo tipo de gobierno local.

Un factor que ha contribuido de manera decisiva a reforzar esta modalidad de cooperación directa es lo que hemos denominado “*cooperación inducida*”, es decir, las acciones de cooperación desarrolladas de forma directa por gobiernos locales en el marco de programas lanzados por organismos multilaterales. Existen ejemplos paradigmáticos de este tipo de cooperación en los programas UrbAL, MedUrbs o AsiaUrbs de la Comisión Europea, *Cities Alliance* (Programa conjunto del Banco Mundial y UN-Hábitat) o ART del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Este tipo de programa refuerza de manera considerable las capacidades de los gobiernos locales, les introduce en una dimensión distinta a la de la cooperación vertical basada en la transferencia de recursos, plantea el establecimiento de redes de concertación entre operadores que intercambian experiencias, desarrollan conjuntamente proyectos piloto que sirven para comprobar la viabilidad de determinadas políticas públicas en ámbitos de competencia local, que luego son replicables y se refuerzan mutuamente generando alianzas que les sirven para defender sus intereses tanto en los escenarios nacionales como en los internacionales.

Este último aspecto es fundamental. Los gobiernos locales comienzan a construir, a través de iniciativas vinculadas a la cooperación, plataformas que les sirven para generar la masa crítica suficiente que les permite incidir políticamente en otros niveles de gobierno. En este sentido, la cooperación descentralizada pública no sirve única-

Figura 5 | Comparación de porcentajes de Ayuda Oficial al Desarrollo local española entre 1998 y 2008



Fuente: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – AL

mente para transferir recursos, experiencias y conocimiento, sirve también para ayudar a que se generen las condiciones que contribuyen a provocar cambios en la agenda política que sin la intervención de actores externos serían muy complicados o mucho más lentos.

Ejemplo:

La Diputación de Barcelona y el Congreso Nacional de Intendentes de la República Oriental del Uruguay llegaron a un acuerdo, a través del Programa ART del PNUD, para lanzar una serie de debates con el objeto de establecer un diálogo entre los distintos actores implicados en un proceso de descentralización (órgano legislativo, gobierno central, gobiernos locales y sociedad civil) en relación a la propuesta de ley de descentralización que se estaba tramitando. Los diálogos sirvieron para contrarrestar la propuesta legislativa uruguaya con otras realidades europeas y latinoamericanas en un momento de especial trascendencia política para el país puesto que se introducía por primera vez la creación de un nuevo nivel de gobierno local, los municipios.

4. De la cooperación solidaria a la proyección exterior: los nuevos fundamentos de la cooperación descentralizada pública

Creo que en los apartados anteriores de este trabajo ha quedado claro que la práctica de la cooperación descentralizada pública ha evolucionado de forma más que notable en los últimos años. Sin embargo, la orientación hacia nuevos modelos de cooperación más eficaces es

una constante a la que le queda, sin embargo, mucho camino por recorrer.

De todas formas, y a pesar de que la cooperación descentralizada pública se articula en torno a nuevos modelos, los fundamentos de la misma siguen basándose, al menos en lo formal y en la mayoría de los casos, en el paradigma de las relaciones solidarias. A pesar de que los gobiernos locales son cada vez más conscientes de que para ser más eficaces deben operar en un entorno específico, el de la gobernabilidad local, en el que su acción puede generar un mayor valor añadido, parece que nadie discute que el fundamento político que explica las relaciones de cooperación sigue siendo la solidaridad. Así, los gobiernos locales del Norte operan en el ámbito de la cooperación porque son solidarios y los del Sur lo hacen para captar recursos de la solidaridad de sus homólogos.

¿Es razonable que esto sea así? La solidaridad constituye y debe constituir un valor fundamental en el marco de las relaciones de cooperación. Debe constituir, de hecho, un valor fundamental para la acción de gobierno; un valor que debe ser fomentado entre la ciudadanía y que debe inspirar todas las políticas públicas. Ahora bien, si consideramos la cooperación al desarrollo como una política pública, y creo que así debemos hacerlo, ésta debe responder a las orientaciones estratégicas planteadas por su gobierno. Se trata de una política con un marcado carácter transversal que incide, o debería incidir, en el amplio conjunto de políticas públicas que se desarrollan a nivel local.

Una política pública de cooperación descentralizada puede y debe vincularse claramente con las políticas que se desarrollan en ámbitos como el económico, el am-

biental, el social o el institucional. ¿Podemos considerar que existe un vínculo entre las políticas de cooperación e inmigración, o con la lucha contra el cambio climático? ¿Existe relación con la acción política en el ámbito de la participación ciudadana, o incluso con la de fomento del empleo y el desarrollo económico? ¿Podemos reforzar nuestro posicionamiento institucional a través de las relaciones de cooperación descentralizada?

En la medida en que se establece un vínculo claro entre la política de cooperación y las restantes políticas, la utilidad o importancia estratégica de la primera queda mucho más consolidada. Si el fundamento único es la solidaridad, puede ocurrir -como está sucediendo actualmente- que la importante crisis económica que estamos atravesando, la cuestione seriamente. Este cuestionamiento se produce en la medida en que no consideramos la cooperación como un ámbito natural, estratégico, de la acción de los gobiernos locales. Aparecen planteamientos como el que sigue: “¿por qué tenemos que ser solidarios con terceros con la de problemas que tenemos en nuestro territorio?”.

Parece claro que debemos construir un argumentario sólido que contribuya a consolidar la política de cooperación como una política local “natural”, estratégica, que tenga en la solidaridad un valor central pero que esté dotada de mayor recorrido.

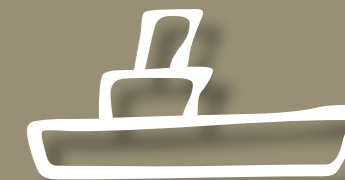
Dos argumentos de amplio alcance surgen aquí con fuerza. El primero se centra en el factor de “*corresponsabilidad*” con el desarrollo. El segundo, en el potencial que

tiene la cooperación descentralizada como *instrumento para la proyección exterior* de un territorio.

En la actualidad, la agenda política de los gobiernos locales viene marcada de forma relevante por la aparición de fenómenos que responden a lógicas globales, pero que tienen impacto en el ámbito local. Dicho de otro modo, los gobiernos locales deben implicarse o tratar de incidir en la gestión del impacto global, que se da en lo local, del desarrollo (o de la falta de desarrollo). En este sentido, la atención por parte de lo local por “lo exterior” o lo “internacional” es algo que acaba convirtiéndose en una obviedad. En palabras del filósofo Daniel Innerarity: “Todas las explicaciones que se ofrecen para aclarar lo que significa la globalización se contienen en la metáfora de que el mundo se ha quedado sin alrededores, sin márgenes, sin afueras, sin extrarradios. Global es lo que no deja nada fuera de sí, lo que contiene todo, vincula e integra de manera que no queda nada suelto, aislado, independiente, perdido o protegido, a salvo o condenado, en su exterior. (...) En un mundo sin alrededores la cercanía, lo inmediato deja de ser la única magnitud disponible y el horizonte de referencias se amplía notablemente. La tiranía de la proximidad se relaja y otras consideraciones entran en juego”¹².

Parece claro que los gobiernos locales deben corresponsabilizarse con el desarrollo de los países más pobres como mecanismo para contribuir a que dicha falta de desarrollo no tenga un impacto negativo en su propio territorio. Contribuyendo a que aumente el desarrollo de los territorios con los que se trabaja, se contribuye a que el número de

12| Daniel Innerarity: “Los nuevos espacios sociales y las políticas de proximidad”, conferencia dictada en el Centre de Cultura Contemporànea de Barcelona (CCCB), 2 de febrero de 2006.



inmigrantes que llegan a un territorio disminuya, o a que los que llegan lo hagan en otras condiciones, no inmersos en el drama social que representa el hecho migratorio. Se puede contribuir a mitigar los efectos del cambio climático (que no tiene fronteras) o a evitar la deslocalización de empresas que ya no se irán atraídas por los bajos y poco éticos costes de los países menos desarrollados.

Es por ello que los gobiernos locales, en sus relaciones de cooperación descentralizada, deben proponer cuestiones que sean relevantes en los procesos de desarrollo y que estén íntimamente ligadas a su razón de ser como gobiernos. Establecer y trabajar en el marco de relaciones que sirvan para reforzarse como operadores de gobierno, dotados de poder político y de recursos suficientes, los más cercanos a la ciudadanía, articulando sistemas que faciliten la participación de ésta en la cosa pública. Definir estrategias que sirvan para que puedan asumir los retos que tienen como actores fundamentales en los procesos de fomento de la cohesión social, entendida ésta desde una perspectiva amplia y transversal. Trabajar temas como el de las migraciones, tanto las internacionales como las que se dan a nivel interno, generalmente del campo a la ciudad, el cambio climático, y en especial el impacto que tales temas y problemas puedan tener en la cohesión social, el desarrollo económico local y las políticas tendientes a la generación de riqueza potenciando los recursos endógenos o la innovación social, es algo que resulta esencial para dotar de mayor fundamento a la cooperación descentralizada pública.

Cabe insistir en este punto, en la necesidad de que las acciones de cooperación descentralizada sean específicas y se centren en los ámbitos competenciales propios de

los gobiernos locales. Éstos no deben tratar de emular a otros actores de la cooperación internacional sin tener las competencias, los recursos ni las capacidades para hacerlo. Una cooperación descentralizada pública centrada en el fortalecimiento de la gobernabilidad local, en el impulso de políticas públicas locales estratégicas, innovadoras, sostenibles y replicables puede aportar un valor añadido claro que la oriente de forma natural hacia los principios que la comunidad internacional ha definido para dotar de mayor eficacia a la ayuda y que contribuyan a reforzar su legitimidad como operadores reconocidos.

Pero debemos analizar también la necesidad que tienen los territorios, y por lo tanto sus gobiernos y su ciudadanía, de proyectarse hacia el exterior con la finalidad de captar recursos y oportunidades que contribuyan a un mejor desarrollo. Una proyección exterior que en un contexto de globalización avanzada implica también manejarse en un entorno de elevada competencia donde las ciudades y las regiones compiten por su visibilidad, para proyectarse y ganar prestigio que les sirva para captar inversiones, conocimiento, experiencias, talento, eventos culturales, deportivos o económicos... Paradójicamente, en un entorno de elevada competencia son también precisas lógicas de cooperación avanzadas; de ahí que la cooperación descentralizada puede constituir un instrumento central en el marco de dicho objetivo.

Como hemos visto, la idea de que los territorios deben abrirse y proyectarse hacia el exterior para apostar por su propio desarrollo parece clara. No debe ser una apuesta reservada sólo a las grandes ciudades o regiones. Es algo que debe preocupar a todos los gobiernos locales, con independencia del tamaño del territorio en el que gobier-

nan, cada uno en base a sus posibilidades, realidades, recursos, potencialidades y estrategias, sumando esfuerzos, generando alianzas, construyendo relaciones que sirvan para proyectar intereses.

La proyección exterior de los territorios no debe centrarse únicamente en la construcción de relaciones de carácter económico, en la captación de inversiones o en el apoyo a las misiones comerciales. Tiene mucho que ver también con la proyección de la cultura, con el conocimiento, la innovación, el talento y con las relaciones de carácter social (en las que destacan de forma muy especial las relaciones que derivan del fenómeno migratorio), con el turismo, el medio ambiente, la construcción de alianzas para fortalecer la gobernabilidad local o los vínculos de carácter político o ideológico.

Hay que tener muy en cuenta, sin embargo, que la proyección exterior debe responder de manera muy significativa a una estrategia de territorio. A una idea bien clara y definida de lo que quiere ser y a lo que quiere apostar un territorio. A su realidad, potencialidades y recursos endógenos, debilidades y necesidades. La idea de la planificación estratégica vinculada a las relaciones internacionales es fundamental. No debe vincularse sólo a los designios, intereses o necesidades de un gobierno. Es fundamental que responda a los intereses de su sociedad civil, empresas, entidades, universidades, sindicatos, de los ciudadanos en general. Si es así será concebida e interpretada como una acción “natural”, con fundamento, dotada de legitimidad en el ámbito local.

Es en este sentido que las relaciones de cooperación pueden constituir un instrumento fundamental para la proyección de un territorio. El establecimiento de relaciones de cooperación que respondan a una estrategia política clara, que no se centren,

como hemos visto, en la mera transferencia de recursos sino que planteen relaciones entre iguales en las que se genere un beneficio recíproco, cobra todo el sentido.

La apuesta por la construcción de relaciones de partenariado que no se expliquen únicamente por vínculos históricos de carácter ideológico, por un pasado o una historia colonial compartida o por las migraciones que se produjeron durante el siglo XX parece necesaria. ¿Cuál debe ser la base que impulse a los gobiernos territoriales a establecer relaciones de cooperación? ¿Qué debe motivar la existencia de dichas relaciones? ¿Cuáles son los elementos fundamentales que las explican?

Podemos distinguir entre cuatro grupos de fundamentos que pueden servir para argumentar la apuesta por una relación de cooperación en el marco de una estrategia de proyección exterior:

- a) *Los de carácter social*
- b) *Los de carácter cultural*
- c) *Los de carácter económico*
- d) *Los de carácter institucional o político*

a) Los fundamentos sociales

Los fundamentos de carácter social se centran principalmente en el fenómeno de los movimientos humanos o migraciones. Europa, al igual que el resto de regiones desarrolladas del mundo, cuenta con una importante presencia de ciudadanos/as inmigrantes procedentes de países en desarrollo. Esta presencia ha hecho entrar a las sociedades europeas en importantes contradicciones que generan convulsión, especialmente en momentos de crisis. Por una parte, la inmigración es fundamental para las econo-

mías europeas necesitadas durante mucho años (y todavía hoy, pese a la crisis) de mano de obra para puestos de trabajo poco cualificados en sectores fundamentales como la industria, la construcción, el turismo, la agricultura o el servicio y atención a las personas y las familias. Resulta también fundamental para mitigar el problema demográfico, de envejecimiento de la población autóctona europea y el posible impacto de dicho problema en los sistemas de seguridad social y, por lo tanto, en el modelo de bienestar. Pero la inmigración comporta también grandes retos en materia de integración social y de construcción de ciudadanía, fundamentales y especialmente difíciles de gestionar en momentos de crisis económica (y de auge de posiciones populistas, incluso entre las fuerzas políticas tradicionales).

Las relaciones de cooperación descentralizada deben ser un importante instrumento para gestionar esta contradictoria realidad que tiene un fuerte impacto en lo local. Cruzar los mapas de la cooperación con los de la inmigración mediante el establecimiento de relaciones de cooperación entre territorios de origen y de destino de los migrantes constituye hoy día un ejercicio muy interesante y útil no sólo en materia de desarrollo, sino también en materia de integración social y de proyección exterior. En materia de desarrollo, puesto que las relaciones de cooperación descentralizada, bien orientadas en clave de eficacia, sirven al desarrollo, al beneficio recíproco de los territorios implicados en ellas. En materia de integración social por la importancia que pueden tener para facilitar la cohesión social, el conocimiento, la comprensión mutua y la convivencia entre ciudadanos. Y en materia de proyección exterior, puesto que la apuesta estratégica por el territorio de origen o de destino de los migrantes, es fácilmente

vinculable a la apuesta estratégica que debe formular todo gobierno para su territorio.

Existen experiencias interesantes en este ámbito en que gobiernos locales de origen y de destino de los migrantes se coordinan para mejorar los flujos mediante acciones de apoyo a las personas que optan por la emigración (oficinas de información y asesoramiento al migrante, centros de contratación en origen...), acciones destinadas a facilitar la llegada e integración de los inmigrantes (centros co-gestionados de

Ejemplo:

Proyecto EMIDEL sobre Desarrollo local y Emigración en Latinoamérica en el marco del programa URBAL III de la Comisión Europea

El proyecto está liderado por el Ayuntamiento catalán de L'Hospitalet de Llobregat, y cuenta con la participación de las ciudades de La Paz (Bolivia), Canelones (Uruguay) y Santa Tecla (El Salvador). Su propósito es generar mecanismos e instrumentos que impulsen el desarrollo económico local y las iniciativas emprendedoras en cada uno de los territorios que participan en el mismo, incorporando la iniciativa emprendedora y empresarial, a las estrategias de desarrollo urbano latinoamericanas y a la acción local de gobierno y contribuyendo a la identificación y puesta en valor de la aportación de la migración al desarrollo económico local de los entes locales de origen¹³.

13 | http://www.urb-al3.eu/index.php/proyectos/vistadetalle/id_proyecto/8

acogida, oficinas de información y asesoramiento...), acciones destinadas a mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo y acciones destinadas a facilitar el regreso de los inmigrantes a su país de origen y su integración laboral en el mismo (poniendo en valor el ahorro generado y la experiencia acumulada).

En cualquier caso, cabe tener muy en cuenta que el vínculo entre migración y cooperación descentralizada es hoy una realidad en auge que se desarrolla en paralelo con otra práctica también en boga, el codesarrollo. Sin querer entrar a examinar esta *praxis*, que responde a la implicación de los colectivos de inmigrantes en la cooperación al desarrollo de sus territorios de origen, sí creo que son necesarios algunos comentarios relativos a las posibilidades y los riesgos que el codesarrollo supone para la cooperación descentralizada pública, en la medida en que puede ser un complemento muy importante en el marco de las relaciones de cooperación descentralizada entre los gobiernos y los territorios de origen y de destino de los migrantes. Implicar a estos colectivos y a las asociaciones que los agrupan, parte activa de la sociedad civil, puede ser determinante en el proceso de apropiación de las actividades que se desarrollen en el marco de dichas relaciones. Existe una voluntad creciente por parte de éstos, de implicarse y contribuir al desarrollo de sus territorios de origen, así como lo hacen en los territorios de acogida. Es bueno incentivar y fomentar dicha voluntad, que puede ser fundamental no sólo para el desarrollo de sus territorios de origen, mediante la aportación de recursos y de su saber hacer, sino también para su implicación en las sociedades en las que se integran, así como para la convivencia.

Pero el codesarrollo comporta también algunos riesgos que cabe analizar. Si lo

entendemos únicamente desde la perspectiva del apoyo a las entidades de inmigrantes, en el marco de la política de fomento de la participación ciudadana o de integración, y no lo hacemos en el marco de una acción de cooperación descentralizada como instrumento de una política pública de proyección exterior del territorio, corremos el riesgo de entrar en un proceso de involución en la *praxis* de la cooperación y de volver a esquemas ya superados, a relaciones clientelares vinculadas a modelos de cooperación de carácter vertical, en los que el único valor añadido radica en la transferencia de recursos.

Si analizamos lo que acontece en la realidad, podemos determinar que este riesgo es cierto, que existen gobiernos locales que están lanzando convocatorias para financiar acciones de codesarrollo que responden más a esta lógica de apoyar a los colectivos de inmigrantes con recursos de cooperación que a una estrategia bien definida para reforzar relaciones de cooperación descentralizada mediante el aporte de los migrantes. En estos casos, la *praxis* de la cooperación por parte del gobierno local, se asemeja a lo que sucedía veinte años atrás cuando existía una aproximación burocrática a la misma.

b) Los fundamentos culturales

En lo que se refiere a los fundamentos de carácter cultural, la cultura es un elemento fundamental para la proyección exterior de los territorios y sus gobiernos y constituye, por lo tanto, un elemento muy poderoso en el ámbito de la cooperación descentralizada. Debemos entender la cultura desde una perspectiva muy amplia que incluya no sólo el arte, las letras o el folklore sino también la ciencia, el conocimiento, la educación y la propia convivencia, la identidad y el sentido de pertenencia.



Los vínculos culturales que se pueden dar entre los territorios y que pueden ser el origen y fundamento de una relación de cooperación descentralizada, tienen mucho que ver con la movilidad de las personas, y por lo tanto con las migraciones, la economía, la historia y la proyección y consolidación de la propia identidad.

Constituyen, sin lugar a duda, un vehículo extremadamente importante para consolidar las relaciones de cooperación descentralizada facilitando la apropiación ciudadana de las mismas, así como un factor estrechamente vinculado al desarrollo desde sus más diversas vertientes: el desarrollo humano, social, económico e incluso territorial.

La apuesta de los gobiernos locales en el marco de relaciones bilaterales o multilaterales por establecer vínculos de cooperación descentralizada que les sirvan para proyectar sus respectivas culturas, son cada vez más frecuentes. Pueden servir de base para la proyección y consolidación de una cultura desde una perspectiva identitaria (pensemos en las culturas minoritarias), el planteamiento de iniciativas de desarrollo a través de la cultura, el intercambio cultural (de personas o grupos), la transferencia de conocimiento en esta materia, la proyección de un territorio, los intercambios de carácter económico, la captación de eventos culturales, la atracción de talento o para una mejor comprensión entre culturas, civilizaciones o pueblos que implique una mejor convivencia en los territorios.

Ejemplos significativos relativos a la importancia de los fundamentos de carácter cultural en esta nueva relación entre proyección exterior y cooperación entre

¹⁴ | <http://www.zaragozalatina.com>

¹⁵ | <http://www.lille3000.eu/lille3000/index.php>

ciudades y territorios pueden ser la iniciativa “Zaragoza Latina”¹⁴, promovido por el Ayuntamiento español de Zaragoza y orientado a generar una plataforma estable de intercambios de producciones culturales contemporáneas en los sectores de las artes escénicas y las artes visuales entre distintas ciudades latinoamericanas, o el proyecto “Lille 3000”¹⁵, promovido por el gobierno local de Lille en Francia como continuidad de su exitosa capitalidad europea de la cultura celebrada en el año 2004. “Lille 3000” constituye una estrategia de amplio alcance para garantizar la presencia global de la cultura autóctona y, al mismo tiempo, presentar en la ciudad mediante múltiples actividades y propuestas sobre la realidad de la cultura global contemporánea de la mano de ciudades de todo el mundo.

c) Los fundamentos económicos

La economía es, evidentemente, otro fundamento esencial de la proyección exterior, y también de la cooperación descentralizada. Es necesario afirmarlo a pesar de que son muchos los que piensan (muchas veces con motivos más que sobrados) que relaciones económicas y cooperación no deben mezclarse. No deben mezclarse cuando las relaciones que vinculan economía y cooperación se condicionan de forma unilateral (pensemos en los fondos condicionados tan frecuentes en los sistemas de cooperación de la mayoría de Estados donantes) o cuando no se dan sobre una base ética.

La economía, o mejor dicho, el desarrollo económico, está detrás de una parte muy importante de las acciones de proyección exterior que emprenden los gobiernos locales y no debería existir ningún obstáculo

para que también lo estuviera en las relaciones de cooperación descentralizada, siempre y cuando se trabaje sobre la base de los más elementales principios de la ética.

Hemos visto que la proyección exterior puede servir para captar oportunidades y recursos que pueden tener un claro impacto económico en un territorio y en el bienestar de sus ciudadanos. Impacto en su desarrollo económico, competitividad, capacidad de innovar o mercado de trabajo. La proyección exterior de un territorio puede servir para reforzar su prestigio y capacidad de atracción, puede servir para captar talento, conocimiento, inversiones, reforzar las exportaciones, atraer eventos deportivos, culturales o económicos, atraer empresas, instituciones o centros de investigación. Puede tener un impacto muy positivo en el turismo y en la cultura (que también tiene un impacto económico). La lista es larga.

Pero lo que debe afirmarse es que las relaciones de cooperación descentralizada pueden constituir un instrumento fundamental para trabajar las relaciones económicas y los intercambios que de ellas se derivan. Lo son, puesto que se trata de relaciones que tienden a la estabilidad, concebidas sobre la base de afinidades y complicidades, que pretenden generar beneficios de carácter recíproco.

Podemos poner ejemplos. En el marco de una relación de cooperación, bilateral o multilateral, se puede prever la participación de empresas como algo que genere transferencia de conocimiento, intercambio y también negocio. O en el marco de una relación de cooperación se puede generar una oportunidad que derive en una inversión empresarial positiva, para unos en clave de beneficios y para otros en clave de empleo (digno) y crecimiento. También se puede

dar una iniciativa tendiente a intercambiar estudiantes o profesores universitarios, lo que genera para uno u otro territorio captación de talento. Se pueden dar también oportunidades vinculadas a la organización de eventos o se pueden articular sistemas para promocionar el turismo.

Cabe apuntar también que las relaciones económicas pueden estar detrás del establecimiento de relaciones entre gobiernos territoriales. En este sentido, un gobierno local puede decidir establecer relaciones de cooperación con un territorio con el que su sociedad civil, empresas, universidades, centros de investigación o promotores turísticos mantienen relaciones importantes.

Las relaciones económicas constituyen, por lo tanto, un elemento central para la proyección exterior de los territorios y pueden ser también un fundamento absolutamente legítimo para la cooperación descentralizada siempre y cuando se actúe sobre la base del beneficio recíproco y de la ética.

d) Los fundamentos institucionales o políticos

Los territorios y sus gobiernos se vinculan también para compartir y defender intereses institucionales y políticos. Se gestan alianzas, plataformas y redes, que buscan generar la masa crítica suficiente que les sirva para incidir en otros niveles de gobierno, tanto a nivel internacional como nacional.

En este sentido, las relaciones de cooperación descentralizada son también un muy buen instrumento para generar alianzas que sirvan para incidir políticamente. Existen numerosos ejemplos de gobiernos territoriales que sobre la base de iniciativas de cooperación que terminan en una relación estable, acaban articulando estrategias conjuntas en el ámbito político.



Hemos visto ejemplos de cómo a partir de una relación de cooperación descentralizada se pueden trabajar iniciativas que sirvan para provocar cambios tendentes a reforzar el rol político de los gobiernos locales, incidiendo en procesos de descentralización, de fortalecimiento de la autonomía local o, simplemente, consolidando su legitimidad y su capacidad de interacción (y de negociación) con otros niveles de gobierno y con la ciudadanía.

Pero también, como hemos visto al principio de este artículo, desde principios del siglo XX, existen plataformas de carácter político que reúnen a gobiernos locales con el objetivo de promover sus intereses. Y estos espacios, de carácter eminentemente político, sirven también para establecer relaciones de cooperación descentralizada en el marco de las cuales se desarrollan acciones de carácter social, cultural o económico.

5. Conclusiones finales

Existe un consenso ampliamente compartido acerca de que los gobiernos locales se han convertido en actores reconocidos de la cooperación en los últimos treinta años. Estos son reconocidos y necesarios, por el papel que desempeñan en los procesos de desarrollo, así como por la relevancia creciente de sus acciones en el ámbito de la cooperación. La denominada cooperación descentralizada pública ha evolucionado de manera muy notable, adquiriendo una dimensión política y estratégica y orientándose, de forma natural, hacia criterios de mayor eficacia.

Dicha evolución ha sido relevante en la práctica, en el *cómo*, pasándose de una *praxis* que responde a lo que hemos denomina-

do el modelo vertical, centrado básicamente en la transferencia de recursos del Norte al Sur, hacia un modelo más complejo y rico, de carácter horizontal, basado en el establecimiento de relaciones de partenariado entre iguales en las que el valor añadido ya no radica en los recursos que se transfieren sino en el potencial de la relación misma.

Pero lo ha sido menos en el *por qué*. La cooperación descentralizada todavía no está considerada como una política pública “natural” de los gobiernos locales. No está en absoluto al mismo nivel de otras políticas en el ámbito social, económico o ambiental. No se la vincula de forma clara con el objetivo central de todo gobierno local (y de todo gobierno en general) que no es otro que el de garantizar el bienestar de sus ciudadanos.

Hemos visto cómo durante más de treinta años la cooperación descentralizada ha tenido como fundamento casi único la solidaridad. Desde los movimientos sociales que reclamaban el 0,7% del PIB, a principios de los años noventa, se ha articulado una política pública (en el mejor de los casos) en torno a un valor fundamental pero no se la ha dotado de los elementos estratégicos que la vinculen con los retos y las necesidades de un territorio. Y ahí radica el problema, aunque a veces cueste afirmarlo.

A pesar de que la solidaridad constituye, como hemos visto, un valor absolutamente fundamental para los gobiernos locales europeos, un valor que se encuentra en el centro de su acción política, seguramente no puede constituir el eje único en torno al que se articula una política pública. Una política pública debe ser multidimensional, transversal y debe tener como fin último -y aunque parezca obvio es necesario recalcarlo- el bienestar de los ciudadanos del territorio en el que se gobierna. Cuando una política como la de cooperación, se articula

únicamente por la vocación de un gobierno de ser solidario con otros territorios (y con sus ciudadanos) de regiones en vías de desarrollo, sin dotarse de un aproximación estratégica que la vincule con las apuestas políticas del mismo gobierno, convirtiéndola en un instrumento útil, las cosas pueden fallar, especialmente en épocas de restricciones económicas como la actual.

En el contexto de crisis actual, algunos gobiernos locales españoles están anunciando que suprimen su apuesta por la cooperación al desarrollo. Lo hacen movidos por las restricciones presupuestarias en las que se encuentran sumergidos aduciendo, en algún caso tan paradigmático como el del Ayuntamiento de Madrid, que la cooperación al desarrollo no es una competencia local, que corresponde a la administración central del Estado.

Nos hallamos ante una situación altamente preocupante en la que debido a la crisis, los gobiernos locales europeos pueden empezar a limitar su apuesta solidaria, a reducir los recursos (humanos y económicos) que destinan a la cooperación descentralizada, orientando su acción política hacia el interior, incluida también la solidaridad. Y a pesar de que se trata, a mi entender, de una solución errónea a los problemas que plantea la crisis, puesto que ahora más que nunca es necesario abrirse y proyectarse hacia el exterior, si no nos dotamos de argumentos políticos sólidos, es lo que puede empezar a suceder.

Debemos, seguramente, revisar los fundamentos de la cooperación. Lo hemos visto, la mejor manera de argumentar el *por qué* es necesaria una política pública, es vincularla directamente con el bienestar de los ciudadanos del territorio que se gobierna, hacer que sea percibida cómo útil por los mismos.

En este sentido he tratado de analizar los argumentos centrales que deben fundamentar, también en época de crisis, una política de cooperación descentralizada. Argumentos para construir una política pública local que debe seguir teniendo en su eje el valor fundamental de la solidaridad.

En primer lugar, es necesario argumentar el vínculo existente entre el impacto del no desarrollo de los países (y sus territorios) en vías de desarrollo y nuestro propio bienestar. Hemos visto, cómo un número importante de fenómenos globales, como las migraciones, el cambio climático o las nuevas relaciones económicas, tienen un impacto local. Es necesario, por lo tanto, posicionarse y actuar también desde el nivel local para gestionar esa realidad asumiendo la responsabilidad que nos corresponde.

Es por ello fundamental seguir operando desde la especificidad de la cooperación descentralizada con el fin de contribuir a un mayor desarrollo de los territorios con los que hemos construido partenariados. Unas relaciones que pueden ser bilaterales o multilaterales (en red) que deben operar en torno a vínculos estratégicos, claros y explicables, de carácter social, económico, cultural o político. Unas relaciones que deben centrarse en los temas propios de los gobiernos locales, con la vista puesta en el fortalecimiento mutuo a través del intercambio y la transferencia.

Pero también hemos visto que la cooperación descentralizada puede ser concebida como un instrumento privilegiado de la acción exterior o internacional de los territorios. Una acción, de carácter político, que tiene como principal misión proyectar a los territorios, a sus gobiernos y a su socie-

dad civil (empresas, sindicatos, universidades, centros de investigaciones, entidades culturales, asociaciones de vecinos...) hacia el exterior en búsqueda de recursos y oportunidades que tengan impacto en su desarrollo.

Oportunidades y recursos que pueden ser de muy diversa índole y deben servir para reforzar las estrategias políticas definidas por el gobierno local. Es por ello que hemos visto la importancia de que la acción exterior, definida como acción política de carácter transversal, responda a la estrategia planificada por el gobierno para el desarrollo de su territorio en un período (mandato) determinado.

La acción exterior se basa siempre en la construcción de relaciones, bilaterales o multilaterales, que si son de partenariado, tal como nos hemos aproximado a este concepto, descansan sobre una base más sólida, estable y estratégica. Las relaciones de cooperación descentralizada pueden ofrecer un marco perfecto para ello.

En este sentido, he tratado de definir y agrupar una serie de fundamentos que sirvan para argumentar la pertinencia de la coopera-

ción descentralizada como instrumento de la acción exterior de un territorio. Fundamentos de carácter social, económico, cultural y político que deben ser considerados como básicos en el momento de definir una estrategia política de relaciones internacionales y, en el marco de la misma, una política pública de cooperación descentralizada.

El actual es un momento complejo para la cooperación descentralizada pública. Por una parte, se está consolidando como una práctica específica de la cooperación reconocida y valorada que se orienta de forma natural hacia los criterios fijados por la comunidad internacional para aumentar la eficacia de la ayuda. Pero por otra parte, el fundamento que le ha servido de base durante los últimos treinta años, la solidaridad, no es suficiente ante una fuerte corriente que ante la crisis la pone en entredicho. Es momento, por lo tanto, de revisar dichos fundamentos tratando de consolidar un argumentario sólido que sirva para que los gobiernos locales sigan desarrollando acciones de cooperación descentralizada que se enmarquen en una política pública legitimada y considerada "natural".

