



La Acción Exterior y la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Ámbito Municipal

ÍNDICE

1. ¿En qué consiste la acción exterior o internacionalización del municipio? **4**
2. ¿Cuál es el origen y las tendencias actuales en la proyección internacional de los municipios? **8**
3. ¿Cuáles son los principales elementos de la acción exterior de los gobiernos locales? **12**
4. ¿Qué es la cooperación para el desarrollo y que papel juega dentro de la acción exterior municipal? **17**
5. ¿Cuál es el valor añadido de los gobiernos locales y regionales como actores internacionales de desarrollo? **22**

1.

¿En qué consiste la acción exterior o internacionalización del municipio?

La acción exterior de los municipios hace referencia a la capacidad de las entidades locales para ***entrar en relación con otros agentes del ámbito internacional***.

Las grandes transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que ha traído consigo el fenómeno de la globalización han generado una creciente interdependencia entre los distintos países del mundo, y han impulsado la entrada en la escena internacional de una gran diversidad de actores/as, tales como empresas, trabajadores/as, organizaciones no gubernamentales, estudiantes, etc. y, por supuesto, gobiernos municipales.

Se ha generado una nueva concepción de que los países, las regiones y, en definitiva, el mundo, funcionan como un todo global, reconociéndose que existen nuevos retos, oportunidades y amenazas, que tienen su impacto en los territorios locales, y para los que es necesario ofrecer una respuesta integrada a nivel mundial. El cambio climático, los movimientos migratorios, las epidemias o el terrorismo internacional son sólo algunos ejemplos. Esta conciencia de respuesta colectiva ha abierto nuevas vías de actuación internacional para los gobiernos, no sólo nacionales, sino también regionales y locales.

Así pues, la acción exterior de los gobiernos locales expresa cambios profundos en las relaciones internacionales y queda lejos de ser considerada como una cuestión residual o como una moda o tendencia pasajera.

Los gobiernos locales, por su parte, han ido asumiendo y haciendo frente, históricamente, a multitud de problemas asociados al territorio y a la población a los que representan. Fruto de esta cercanía y “saber hacer”, los ayuntamientos han sabido posicionarse como promotores y gestores del cambio, constituyéndose en la primera línea de acción de la política pública. Y no sólo en su territorio más inmediato, sino, además, proyectándose en espacios

y poblaciones más alejados, preocupados por entender, dar cabida y responder a problemáticas globales que los animan, empujan e, incluso, obligan a saltar a la esfera internacional.

Tal y como muestran las múltiples experiencias de internacionalización llevadas a cabo desde muchos municipios españoles, tanto los municipios más grandes, desde el punto de vista presupuestario o poblacional, como los más pequeños, se encuentran en una posición privilegiada para involucrarse en el ámbito internacional. Los primeros son capaces muchas veces de hacerlo de manera individual, utilizando sus abundantes recursos humanos y materiales para ello; y tanto unos como otros se benefician, en muchas ocasiones, del potencial de las “redes”, instrumentos fundamentales que permiten desarrollar acciones internacionales de manera agregada.

El escaso tamaño de la gran mayoría de los gobiernos locales españoles va acompañado, en muchas ocasiones, de carencias estructurales de recursos materiales y humanos. Este “minifundismo municipal” es especialmente destacado en la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde 83 de los 102 municipios de Cantabria, o lo que es lo mismo, el 81,37%, tienen menos de 5.000 habitantes¹. Este fenómeno no ha de suponer, no obstante, una limitación a la hora de dar el salto al plano internacional.

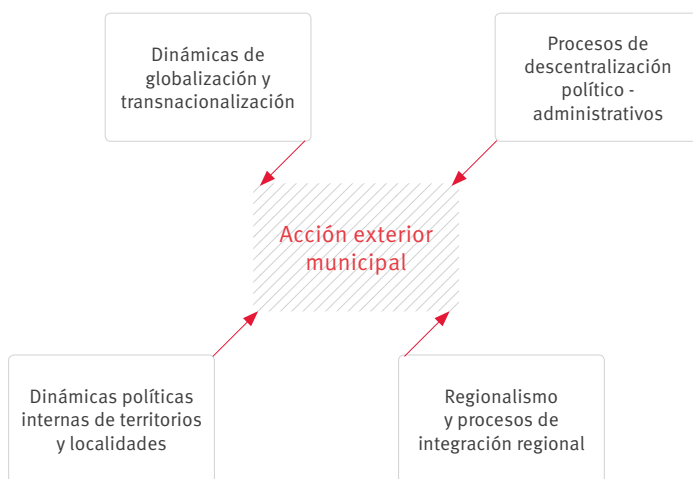
“Ningún municipio es demasiado pequeño para proyectarse al exterior y trabajar en, desde y hacia el ámbito internacional”

¹ Datos extraídos de la página web del Instituto Cántabro de Estadística, para el año 2009.

2.

¿Cuál es el origen y las tendencias actuales en la proyección internacional de los municipios?

E La incorporación autónoma del gobierno local a la escena internacional se ha ido produciendo de una manera paulatina, explicándose básicamente por cuatro factores fundamentales: la respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, los procesos de descentralización político-administrativa, las dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, así como en el desarrollo del regionalismo y de los procesos de integración regional.



Fuente: elaboración propia a partir de Martínez y Sanahuja, 2009

En respuesta a las dinámicas de globalización y transnacionalización, como ya se ha comentado, los gobiernos subestatales, y entre ellos los locales, han tomado la iniciativa de abrir nuevas vías de actuación exterior, ya sea de manera individual o mediante la incorporación a redes junto a otros actores de características similares. Este fenómeno se ha visto impulsado igualmente debido a los ***procesos de descentralización político-administrativa*** que se han producido en favor de las

administraciones locales. Los municipios cuentan en la actualidad con amplias competencias transferidas a sus estructuras de gobierno que gestionan diariamente, y en multitud de ocasiones, se han visto abocados también a asumir otras para resolver o paliar problemas que se han encontrado sobre la mesa a la hora de desarrollar e implementar sus planes de gobierno. Es por ello, que el conocimiento municipal acumulado hasta la fecha, resulta extremadamente valioso en el plano internacional, pues en casi cualquier lugar del mundo, un alcalde podrá contactar con un igual, compartir preocupaciones, sus visiones y sus experiencias. Otros factores que han contribuido a impulsar la acción internacional de los gobiernos locales han sido las ***dinámicas políticas internas en los territorios y localidades en los que se basan dichos gobiernos locales y regionales, y el regionalismo y los procesos de integración regional***. Estos han supuesto en muchas ocasiones una revalorización de aspectos devaluados o, incluso olvidados de la vida local.

Con todo, en la actualidad, la ***proyección de lo local en lo global*** o, dicho de otra forma, la internacionalización de la dimensión local, se encuentra en pleno ciclo de crecimiento, algo que está provocando, a su vez, un refuerzo de la figura de la autoridad local a nivel mundial. Si bien hace unos años no parecía factible que los gobiernos locales se constituyesen como interlocutores válidos en el escenario internacional, a día de hoy esto es ya una realidad.

Pero el posicionamiento del mundo local en el ámbito internacional demanda, además de responsabilidades individuales, soluciones compartidas. La multiplicación de actores en el panorama internacional –originada por la incorporación de la municipalidad al ámbito exterior, entre otros actores–, contribuye a incrementar la su complejidad e invita, por tanto, a trabajar más allá de las fronteras nacionales con una mayor profesionalidad, flexibilidad y rigor.

Esta nueva situación requiere de espacios de encuentro y trabajo en común, buscando sinergias y construyendo economías de escala para todos los/as actores involucrados en los proceso de internacionalización.

“Si bien hace unos años no parecía factible que los gobiernos locales se constituyesen como interlocutores válidos en el escenario internacional, a día de hoy esto es ya una realidad irreversible”

3.

¿Cuáles son los principales elementos de la acción exterior de los gobiernos locales?

La acción exterior de los gobiernos locales surge a partir del reconocimiento de nuevos contextos, nuevas preocupaciones y nuevas actitudes a la hora de afrontar localmente, problemáticas de origen y consecuencias de índole global. Así, cuestiones como la solidaridad internacional, la construcción y consolidación de relaciones internacionales, el aumento de la valorización del territorio y su patrimonio u otras cuestiones de índole política, ocupan un espacio creciente en las preocupaciones de gestión cotidiana de los gobiernos locales.

El esfuerzo de internacionalización del espacio local se centra principalmente en los ámbitos político, económico, social y cultural. Desde el terreno económico, los gobiernos subnacionales buscan dinamizar sus esferas mercantiles y empresas locales impulsando actuaciones productivas en el exterior, atrayendo inversión extranjera directa o publicitando la localidad como destino turístico. En el ámbito social, los municipios trabajan bajo una perspectiva internacional afrontando las oportunidades y desafíos originados por los flujos migratorios o colaborando económicamente con el desarrollo social de países o regiones menos favorecidas, mientras que en el terreno cultural, atienden la protección y/o difusión de la identidad propia, y velan por la convivencia pacífica y el aprovechamiento de los beneficios ofrecidos por la diversidad de culturas afincadas en su territorio. Desde una perspectiva política, los gobiernos locales utilizan su condición de representantes electos para desarrollar actuaciones de incidencia política, manifestando su apoyo o su desacuerdo con situaciones que se producen en el entorno internacional.

La acción exterior municipal trabaja en todos los ámbitos mencionados a través de una serie de instrumentos. Si bien es verdad que algunos de estos instrumentos son más utilizados que otros en el escenario municipal español actual, como pueden ser la cooperación internacional o el trabajo a través de redes de ciudades y gobiernos locales, todos ellos encuentran ejemplos en el país.

- La **cooperación internacional para el desarrollo municipal** ha sido y continúa siendo el canal estrella de acción internacional de los gobiernos locales. Cabe destacar que la cooperación para el desarrollo local es un instrumento que nace como respuesta a exigencias de la población. Las crecientes muestras de solidaridad de la ciudadanía consiguen extrapolarse a las actuaciones de su órgano de representación más inmediato en la esfera local: la corporación municipal. La vía más antigua y sencilla de cooperación internacional municipal han sido los hermanamientos entre dos localidades de distintos países, cuyos canales han sido aprovechados para tejer alianzas e implementar actuaciones de desarrollo conjuntas.
- La **cooperación transfronteriza** aglutina todas las actuaciones clásicas de acción exterior entre regiones limítrofes, con el fin de atender problemáticas o aprovechar oportunidades que afectan por igual a los territorios de influencia.
- Otra forma de internacionalización municipal muy extendida es la **participación en redes o asociaciones de carácter intermunicipal**, a través de las cuales se crean espacios de trabajo comunes entre colectividades locales que deciden reunirse en función de características, intereses o problemáticas compartidas. La entidad más representativa en este ámbito es, en la actualidad, la Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- A través de **viajes y visitas de delegaciones municipales**, los cargos electos y trabajadores públicos consiguen acercarse a realidades manejadas desde otros gobiernos locales, fomentando así las relaciones entre ambos y dando pie a futuras actuaciones conjuntas, ya sea en las esferas económica, política, cultural o social. En ellos se realizan actuaciones de cooperación

técnica con homólogos de países en vías de desarrollo, se realiza seguimiento de actuaciones ya financiadas desde la administración o se identifican nuevas áreas de trabajo.

- En ocasiones varias municipalidades **firman acuerdos de carácter internacional**, para sellar muestras de incidencia política, tales como condenas a violaciones de derechos humanos, o establecer acuerdos con empresas extranjeras.
- Las **actuaciones de atención y defensa de la población autóctona establecida en el exterior** son otra vertiente de trabajo de las entidades locales fuera de sus fronteras. Muchas veces esta tarea, plasmada en la financiación de las casas regionales o de actividades de promoción de la cultura autóctona en otros países, recae en entidades como las comunidades autónomas, aunque muchos gobiernos locales colaboran económicamente con estas iniciativas.
- Por último, en el caso de los gobiernos locales con destacados niveles desde el punto de vista presupuestario pueden encontrarse **oficinas comerciales, agencias de promoción económica** o delegaciones representativas en el exterior.

La acción exterior de los gobiernos locales se suma, así, a las competencias y funciones tradicionalmente asignadas a los municipios, convirtiéndose en un espacio estratégico de proyección internacional de la colectividad local.

“Existen múltiples opciones de internacionalización y acción exterior municipal. Cada municipio, en función de sus características propias, podrá utilizar las que más se adapten a su realidad”

4.

¿Qué es la cooperación para el desarrollo y que papel juega dentro de la acción exterior municipal?

La **cooperación internacional para el desarrollo** engloba todas aquellas actuaciones destinadas a promover el desarrollo, y que se realizan a través de un diverso conjunto de instrumentos, como son la Ayuda Oficial al Desarrollo o el diálogo político, entre otros.

Dentro de todas las acciones de cooperación internacional para el desarrollo, se conoce con el nombre de **Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)** aquellas actuaciones que provienen de manera exclusiva de los entes públicos de los países desarrollados y que se realizan en concepto de donación o de préstamo concesional.

La mayor parte de la Ayuda Oficial al Desarrollo proviene de los gobiernos centrales. Sin embargo, el caso de España presenta una destacada excepcionalidad en este sentido. Y es que, en nuestro país, los niveles de gobierno distintos del central (en el caso español, entiéndase comunidades autónomas, provincias, diputaciones, cabildos, ayuntamientos, mancomunidades) son también importantes actores dentro del sistema de ayuda internacional para el desarrollo. A esta cooperación se le conoce con el nombre de **cooperación descentralizada**.

No obstante, cabe destacar que el concepto de cooperación descentralizada tiene significados muy diferentes. La visión más global de la cooperación descentralizada la entiende como una realidad amplia, que abarca las acciones de cooperación para el desarrollo impulsadas desde el ámbito local u orientadas hacia el ámbito local y llevadas a cabo por actores/as cuyo ámbito de actuación se sitúa por debajo del Estado: gobiernos descentralizados, ámbito sindical, empresarial, agentes, universitario y sociedad civil, fundamentalmente. Sin embargo, la visión más extendida en España y más comúnmente utilizada² y que utilizaremos en este texto, es la que define la **cooperación descentralizada como**

² También en Cantabria esta definición parece ser la más aceptada entre los alcaldes y representantes de cooperación internacional. Tras consultar a un total de xx de estos cargos de los 102 municipios de Cantabria, el xx% afirmó identificarse con esta definición de cooperación descentralizada.

“conjunto de acciones de cooperación internacional que realizan y promueven los gobiernos locales y regionales”.

En la actualidad, la cooperación internacional para el desarrollo es uno de los ámbitos de acción exterior en el que los gobiernos regionales y locales están desarrollando un papel más activo. Así, la integración de los gobiernos descentralizados en el sistema de cooperación para el desarrollo, tanto de los países desarrollados como de aquellos en vías de desarrollo, es un hecho, y disfruta ya de un estatus propio y de un rol cada vez más relevante y activo. Y es que “los gobiernos descentralizados, fruto de su trayectoria y su experiencia, han acumulado un amplio bagaje de conocimiento y de capacidad de gestión relacionados con sectores vinculados con el desarrollo, como el acceso a los servicios de salud, la educación, el abastecimiento y la depuración de aguas, la ordenación del territorio o el conocimiento de las necesidades locales. Por ello, los gobiernos descentralizados se encuentran en una situación privilegiada para aportar su conocimiento y maximizar los efectos de la cooperación realizada por las agencias bilaterales y los organismos multilaterales de asistencia”³.

La implementación de proyectos o programas de cooperación por parte de las entidades locales conlleva la utilización de recursos técnicos y financieros de la administración. En este sentido, la ***cooperación para el desarrollo ha de considerarse como una política pública más dentro de las competencias municipales***, y alejarse paulatinamente de una concepción asistencialista y/o exclusivamente subcontratada a Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). No obstante, a día de hoy muchas de las relaciones de cooperación descentralizada, especialmente en el ámbito local, continúan arrastrando una lógica asistencial, basada en el trasvase de recursos y las intervenciones de corto plazo.

MODALIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LAS ENTIDADES LOCALES

Existen dos modalidades básicas de cooperación dentro de las actuaciones realizadas por los gobiernos locales: la **cooperación directa**, en la que la propia administración es la responsable del proyecto o programa de desarrollo, y la **cooperación indirecta** o vía ONGD, en la que en la entidad local actúa como financiadora, delegando así el diseño y la ejecución del proyecto

Al hablar de cooperación descentralizada local, dos figuras merecen atención especial: la cooperación a través de los hermanamientos y de los Fondos de Cooperación.

- Los **hermanamientos** consisten, a muy grandes rasgos, en “acuerdos entre territorios subestatales de distintos países con el objetivo de impulsar acciones de solidaridad y respaldo político, llevar a cabo intercambios culturales y, en menor medida, transferir recursos económicos o materiales”⁴. Son considerados, por ende, como una subcategoría dentro de la cooperación municipal directa.

Los hermanamientos se pueden plasmar en declaraciones de intenciones, en partidas presupuestarias específicas (esporádicas o estables) o en el establecimiento de vínculos entre el norte y el sur, a través de centros educativos, universidades, asociaciones, etc. Es, por tanto, una modalidad de cooperación territorial, que abarca no solo las instituciones, sino también el tejido asociativo. En muchos casos, los hermanamientos se limitan a un mero carácter simbólico, limitando así su potencial dentro del ámbito de la cooperación. De cara al futuro, convertir a esta modalidad de cooperación en una base de relaciones reales y eficaces, que no queden en retórica o imagen, sino con proyectos y programas concretos, es un reto importante dentro del panorama local.

⁴ Del Huerto, 2005; Malé, 2008.

- Los **Fondos de Cooperación** son organismos sin ánimo de lucro donde se reúnen ayuntamientos y otras instituciones públicas y privadas, con el objetivo general de contribuir al desarrollo de los países en vías de desarrollo mediante la constitución y la gestión de un fondo económico para proyectos y campañas de sensibilización. En el caso de España, los Fondos de Cooperación desarrollan un papel fundamental como facilitadores, formadores y ejecutores de políticas de desarrollo internacional, apostando por la cooperación directa entre municipios como vía para aprovechar la experiencia y las ventajas comparativas de estos en materia de desarrollo.

En algunas ocasiones las entidades locales participan también del sistema multilateral de la ayuda, colaborando en iniciativas como el programa ART, impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o aportando fondos a agencias específicas como UNICEF. Estas actuaciones son, no obstante, a día de hoy, minoritarias en el panorama de cooperación municipal.

Actualmente, la modalidad dominante en el panorama local es la cooperación indirecta, a través de la delegación de la política de cooperación municipal a manos de las ONGD, en lo que la propia Federación de Municipios y Provincias (FEMP) ha definido como el “problema de la excesiva onegeización de la cooperación municipal”, ya que en algunos casos se financia la realización de programas sociales clásicamente municipales, bajo una lógica cortoplacista, con poco impacto y sostenibilidad. Estas actuaciones se desarrollan sin participación de las autoridades locales de los países socios, contribuyendo a debilitar las ya frágiles estructuras de los gobiernos locales, la privatización indirecta de las políticas municipales y un déficit democrático.

LA DIVERSIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ESPAÑA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Las entidades locales en España presentan una gran polarización: poseen extensiones muy distintas, presupuestos y capacidades desiguales, y representan a poblaciones de distinto tamaño. Esta heterogeneidad se refleja también, como no podía ser de otro modo, en los diferentes modelos de cooperación descentralizada que cada una de ellas aplica. Así, los ayuntamientos más grandes suelen caracterizarse por tener una mayor estabilidad en sus partidas presupuestarias, por convocar públicamente las mismas, dependiendo también de la implicación personal de los cargos políticos y de la movilización de la sociedad civil, o por, incluso, disponer de políticas concretas en materia de cooperación o de actuaciones de cooperación directa. Mientras, muchas de las entidades locales más pequeñas se limitan a entregar una cantidad limitada de fondos en los meses de noviembre y diciembre de cada año a algunas organizaciones o personas físicas que lo solicitan en el ayuntamiento, muchas veces bajo el criterio de la costumbre.

“La cooperación internacional para el desarrollo no está reservada de manera exclusiva a municipios grandes o con ingresos destacados; existen diferentes mecanismos para cooperar, donde todas las entidades locales tienen cabida”

5.

¿Cuál es el valor añadido de los gobiernos locales y regionales como actores internacionales de desarrollo?

Los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo de las Entidades Locales españolas supusieron el 3,14% de la AOD total española en 2008⁵. Pero **la importancia de la cooperación al desarrollo municipal va más allá de sus cifras de ayuda**. El verdadero valor de las Entidades Locales como promotoras de cooperación radica en su capacidad de movilización social, tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados, en su capacidad de favorecer los procesos de afirmación de lo local y, por todo ello, en su capacidad de contribuir a la promoción del desarrollo de los países destinatarios de flujos de cooperación. Así, su importancia no se puede limitar a su dimensión financiera.

La principal virtud y valor añadido de las corporaciones municipales frente al resto de escalas de gobierno es su cercanía a la ciudadanía, que le permite acceder a las opiniones, visiones, oportunidades y desafíos colectivos desde primera instancia. Es decir, los gobiernos locales trabajan asentados sobre su realidad más inmediata y están en posición de reconocer y otorgar el valor necesario a los contextos.

De igual forma, la figura de la municipalidad, cuenta con homólogos en prácticamente todo el mundo, cualidad que le permite intercambiar, compartir y comprender preocupaciones y experiencias entre gobiernos locales alrededor del planeta, característica que, a su vez, favorece el enriquecimiento de todas las partes integradas en un mismo proceso.

“Todos los gobiernos locales tienen experiencias en el ámbito del desarrollo, conocimientos y valores añadidos que potencialmente pueden ser compartidos en el exterior”

⁵ Federación Española de Municipios y Provincias, 2008.



En la actualidad, es posible afirmar que los gobiernos locales se han erigido como agentes de desarrollo válidos y autónomos. Es más, la reafirmación de la esfera local a través de su internacionalización, contribuye a consolidar la acción de los/as agentes locales no sólo en el ámbito internacional, sino también en el nacional.

Por su parte, la cooperación descentralizada se ha convertido en una pieza importante del sistema de ayuda. No obstante, los desafíos son todavía importantes, hasta que la cooperación descentralizada logre contribuir a mejorar el sistema de ayuda y constituir una verdadera aportación a los procesos de desarrollo, evitando la fragmentación, las duplicidades o los solapamientos.



LOS 8 PUNTOS FUERTES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA ACCIÓN INTERNACIONAL.

1. **Diversificación:** capacidad de diversificar los objetivos e instrumentos de la acción exterior, en base a su amplia experiencia de trabajo.
2. **Identidad:** aportación de la identidad y la singularidad propias de lo local a los grandes proyectos generales. Generación de miradas específicas
3. **Flexibilidad:** capacidad de adaptación ante las problemáticas y realidades. Contacto directo con las realidades del momento.
4. **Complementariedad** con los instrumentos de los órganos autonómicos u otras entidades y las autoridades locales.
5. **Participación:** el fomento de la participación de la ciudadanía resulta más fácil y directa en los proyectos a escala local.
6. **Proximidad:** el contacto directo y personal con los interlocutores genera confianza y complicidad, así como la puesta en marcha de unas políticas y una cooperación más personalizadas.
7. **Trabajo en red:** aplicación de esta práctica habitual entre los actores locales al mundo de la acción internacional.
8. **Capilaridad de la acción política:** permite que una iniciativa global llegue hasta el último rincón del territorio a través del trabajo con gobiernos locales.

Fuente: Badia i Dalmases

