

DOCUMENTOS CIDOB EUROPA 5

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ACCIÓN EXTERIOR. Una visión desde Cataluña.

Francesc Badia i Dalmasés

documentos



Serie: Europa

Número 5. Los gobiernos locales en la acción exterior:
Una visión desde Cataluña

© Francesc Badia i Dalmases

© Fundació CIDOB, de esta edición
Barcelona, septiembre de 2009

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-10.781-2006

ISSN: 1886-2829

Imprime: Color Marfil, S.L.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA ACCIÓN EXTERIOR: UNA VISIÓN DESDE CATALUÑA

Francesc Badia i Dalmases*

Septiembre de 2009

*Diplomado en Organizaciones Internacionales
y Máster en Sociedad de la Información y el Conocimiento

“A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which Humanity is always landing. And when Humanity lands there, it looks out, and seeing a better country, sets sail. Progress is the realization of Utopias.”

*Oscar Wilde
“The Soul of Man under Socialism”, 1891*

Sumario

Presentación	7
Introducción	9
La acción internacional de los gobiernos locales en el contexto global	13
Proyección internacional de los gobiernos locales	19
La cooperación descentralizada: Visión histórica y perspectivas de futuro	23
El valor añadido de los gobiernos locales y regionales como actores internacionales	33
Conclusión	37
Anexo: Seminario “Los gobiernos locales en la proyección exterior de Cataluña”	43
Grupo de trabajo 1: “Situando a Cataluña en el contexto global”	43
Grupo de trabajo 2 : “Construyendo Europa desde la proximidad”	47
Grupo de trabajo 3: “Eliminando barreras en la cooperación transfronteriza”	51
Conclusiones generales del Seminario	54
Resumen / Abstract	56

Presentación

El documento que publicamos es fruto de una preocupación por la acción exterior de los gobiernos locales que está muy presente en la Fundación CIDOB. Como centro de reflexión y análisis de las relaciones internacionales, nunca ha querido perder su particular vinculación con el territorio y su sensibilidad local. Los sucesivos gobiernos de la Generalitat de Cataluña, del Ayuntamiento de Barcelona y de la Diputación de Barcelona, patronos de la Fundación, han sido, cada uno en su ámbito, pioneros de la acción exterior, líderes de redes y promotores de iniciativas internacionales de los gobiernos locales, tanto en Europa como en otros ámbitos geográficos, ya desde el inicio de la transición democrática a finales de los años setenta del siglo pasado.

Este hecho no ha sido casual. La vocación internacionalista y el carácter históricamente abierto y emprendedor del país, juntamente con la voluntad de estar presentes en los ámbitos más dinámicos y transformadores de la realidad política, han sido determinantes para el conjunto de la sociedad civil, que ha acompañado a las administraciones en el proceso de internacionalización económica y política de Cataluña. Como integrante de esta sociedad civil con vocación internacional, CIDOB está especialmente implicado en el apoyo del proceso. Una muestra de esta implicación fue la organización en la ciudad de Granollers, durante el mes de mayo del 2008, de un seminario de reflexión que, bajo el título de *“Los gobiernos locales en la acción exterior de Cataluña”*, reunió a los diferentes actores implicados, como la propia Generalitat de Cataluña, los diferentes ayuntamientos metropolitanos y la Diputación de Barcelona.

Fruto de la reflexión realizada en aquella ocasión este documento ofrece una panorámica de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales y un análisis de su evolución histórica que enmarca el trasfondo político de la actividad llevada a cabo durante el seminario. En anexo, y completando esta visión más general, teórica y de contexto, se incluye la relatoría del seminario y de sus tres grupos de trabajo, titulados, respectivamente: *“Situando Cataluña en el contexto global”*, *“Construyendo Europa desde la proximidad”* y, finalmente, *“Eliminando barreras en la cooperación transfronteriza”*.

Pensamos que esta reflexión sobre la acción exterior de estos nuevos actores internacionales aún hoy está infradesarrollada en nuestro país y que iniciativas como ésta, a pesar de su modestia y de su alcance necesariamente limitado, pueden contribuir a una reflexión más amplia que ayude a situar al país allí dónde debe estar, desarrollando la solvencia técnica y el rigor teórico que le corresponden y que son coherentes con la voluntad, compartida por las administraciones y la sociedad civil catalana, de continuar ejerciendo un liderazgo en el ámbito internacional. Un ámbito éste que nos proyecta hacia el futuro como una sociedad en transformación, cosmopolita y abierta a un mundo que se materializa tanto en las grandes capitales metropolitanas como en el entorno más inmediato de nuestros barrios, ellos mismos crisol de la globalización, empezando por el Raval de Barcelona, sede de nuestra institución.

Francesc Badia i Dalmases

Centro de Estudios Internacionales de Barcelona

CIDOB

Barcelona, julio 2009

Introducción

Aquello que parecía utópico hace sólo algunos años, es hoy una realidad: los gobiernos locales se han convertido en actores en el escenario internacional. Se trata de un fenómeno reciente en términos históricos, que se ha producido en un período de tiempo relativamente corto y de manera aparentemente espontánea y poco articulada. Sin embargo, a partir del momento en que esta presencia internacional se consolida y empieza a adquirir una dimensión económica notable, pasa a representar algo significativo para los actores tradicionales de la esfera internacional, es decir, para los organismos intergubernamentales y los estados soberanos. En consecuencia, parece que ha llegado el momento de profundizar en la reflexión de cuál será previsible en el futuro su papel, el cual necesariamente irá adquiriendo mayor importancia en un mundo global y en permanente transformación, más descentralizado, multinivel y en red.

En Cataluña, que a pesar de no haber tenido un Estado propio en siglos tiene una tradición de vanguardia en sus relaciones internacionales, parece obligado realizar un esfuerzo de conocimiento de la realidad actual a partir de un ejercicio de intercambio de información y de experiencias en materia de proyección exterior y acción internacional. A medida que la globalización avanza y que los distintos niveles de la administración reconfiguran su interdependencia en un entorno dinámico de reasignación de competencias, llega la hora de reclamar un ejercicio de responsabilidad en este ámbito de gobierno que es la acción exterior y que crece progresivamente en complejidad y en importancia. En términos de filosofía política, y como afirma el profesor Daniel Innerarity, hay que tener hoy en cuenta que “la complejidad en tanto que interdependencia se incrementa por la extensión a nivel mundial de los contextos de las operaciones, que ya no quedan limitados en un espacio estatal o local, que no pueden ser llevadas a cabo sin tener en cuenta la influencia que ejercen, y la que padecen, más allá de su dominio inmediato. Esta

imbricación de agentes es lo que está en el origen de la actual complejidad mundial y que requiere instrumentos específicos todavía pendientes de desarrollar”.¹

Es en este contexto que cabe enmarcar el necesario ejercicio de reflexión y prospectiva, pues hace falta asumir colectivamente la responsabilidad de entender y conocer a fondo para mejorar. Gobernar bien es saber tomar las decisiones correctas en el momento oportuno, y saber anticiparse a los acontecimientos para configurarlos y conducirlos en la buena dirección. En este sentido, los gobiernos locales carecen de los instrumentos necesarios para poder ejercer mejor su acción exterior. Propiciar un debate y ser útiles a los actores que contribuyen a esta mejora está en el origen del presente documento sobre los gobiernos locales en la acción y proyección exterior de Cataluña.

En un acción de gobierno donde los recursos deben estar cada vez mejor gestionados, será necesario que los gobiernos locales y regionales sean capaces de diseñar y coordinar mejor sus acciones de política internacional, sabiendo que son, desde hace tiempo, actores que intervienen de manera cada vez más significativa en la escena internacional. Las administraciones públicas, si quieren actuar con responsabilidad, deben realizar un ejercicio de liderazgo que pasa en primer lugar por compartir información y buscar sinergias, economías de escala y acciones concertadas, en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos y el impacto real de su acción exterior.

En este sentido, no hay que olvidar que la preocupación por la acción exterior, que, originariamente, parte de una percepción estratégica más arraigada entre los profesionales de los diversos niveles de la administración pública, se ha convertido, con los años, en una verdadera demanda ciudadana. Una ciudadanía informada y sensibilizada exige cada vez más a sus gobernantes, incluidos los más próximos, que se impliquen y

1. Innerarity, Daniel. *El futuro y sus enemigos*. Barcelona: Paidós, 2009. P. 95.

actúen frente a las dinámicas y acontecimientos internacionales que les afectan directa o indirectamente.

Una vez desaparecido (*de facto* aunque no *de iure*) el monopolio estatal de las relaciones internacionales —y aunque este hecho no haya sido aún asumido por muchos actores internacionales, con los Estados en primer término—, el aumento progresivo de las competencias en materia de acción exterior obliga a actuar en consecuencia y asumir en primera instancia que, en temas que afectan a los niveles regionales y locales, las autoridades locales deben poder intervenir de manera coherente, informada y, en la medida de lo posible, de manera articulada y concertada con todos los actores implicados, sean del nivel que sean.

Frente a esta constatación, y en un momento de cambios acelerados, de incremento de la complejidad y la interdependencia, también en la acción exterior y las relaciones internacionales de los gobiernos locales la capacidad de anticipación y prospectiva se vuelve crucial. Ahora se trataría de avanzar hacia una mejora de la acción internacional de las diferentes administraciones catalanas a través de la coordinación y de la mejora de la información para la decisión. Con esta voluntad, sería necesario realizar un ejercicio continuado de conocimiento, aprender de los errores y los aciertos, propios y ajenos, y cooperar internacionalmente para encontrar nuevas soluciones teniendo como objetivo final, en definitiva, maneras responsables y lo más eficientes posibles de utilizar el dinero de los contribuyentes para mejorar los resultados. Y el primer paso, en un espacio político relativamente reducido como es Cataluña, es hacer un ejercicio conjunto de responsabilidad institucional y articular una mirada compartida hacia el futuro.

Por todo ello, y para comprender mejor el contexto en que esta política debe materializarse, nos ha parecido conveniente realizar una mirada rápida al panorama general y a la evolución de la acción internacional de las autoridades locales en los últimos tiempos. Este repaso ha de servir para situarnos en el debate global que se está produciendo y para enmarcar, al mismo tiempo, las reflexiones del debate específico en nuestro país.

La acción internacional de los gobiernos locales en el contexto global

Antes de analizar la acción exterior de los gobiernos locales, conviene detenerse un momento en examinar la evolución del rol de los distintos actores, en particular los gobiernos locales y regionales, poniendo a las ciudades en primer término. La llegada de la globalización subraya la importancia de las interconexiones mundiales y plantea nuevas relaciones de interdependencia entre los procesos internacionales y los locales. Los entornos urbanos, como principales núcleos de la relación humana, producción de bienes y servicios, e intercambio de información, constituyen en la actualidad el espacio donde tienen lugar y se desarrollan las economías globalizadas, haciendo buena la aparente paradoja de que la internacionalización es un fenómeno global que se manifiesta localmente.

Pero estas relaciones locales con la globalización no son siempre ni fáciles ni evidentes. La interrelación entre las dimensiones global y local de las relaciones entre los territorios ha sido bien conceptualizada por profesores como el citado Daniel Innerarity quien, en una conferencia en Barcelona en 2007, afirmaba:

“La frecuente incapacidad para reconocer la naturaleza dialéctica entre el plano global y el plano local, combinada con la tendencia a considerar las relaciones entre los actores en términos de ganadores y perdedores absolutos, ha dado lugar a interpretaciones que explican poco y orientan menos. Frente a esos modelos unilaterales, han sido especialmente afortunados conceptos como los de “glocalización” y “fraggmenegración”, en la medida en que nos advierten de que no hay una subordinación inmediata de lo local a lo global sino una compleja relación de causa y efecto entre los flujos globales y los recursos propios de la escala local. Las fuerzas de la centralización y la descentralización actúan en un proceso interactivo, articulando una red dentro de la cual son simultáneas la una y la otra. Esto no significa que no haya cambiado nada en lo que se refiere a la ma-

nera como los lugares se constituyen y se relacionan con el resto del mundo. La globalización representa sobre todo una relación más estrecha entre las localidades y las dinámicas globales”².

Por su parte, la socióloga urbana Saskia Sassen³ ya afirmaba hace más de quince años que la vinculación entre economía global y espacio local se constituye a partir de una paradoja. Mientras las fuerzas globalizadoras generan un progresivo debilitamiento del grado de territorialidad de las actividades económicas, el desarrollo del sistema económico global requiere de un espacio organizativo y social delimitado que sea capaz de ofrecer actividades y servicios especializados, concentrados de una manera ordenada en un territorio concreto. Así pues, el territorio para la materialización de la globalización son las ciudades. Las regiones, las áreas metropolitanas y las ciudades han superado ya el horizonte tradicionalmente establecido desde el poder central y se han convertido en gestores de su propio desarrollo. También las áreas rurales se están incorporando a un ritmo acelerado a la globalización, con sus propias estructuras de gobierno. En cualquiera de sus niveles, el espacio subestatal se convierte en el nuevo actor inexcusable del desarrollo.

Como consecuencia de la globalización, y a partir de la pérdida gradual del monopolio de la acción exterior por parte de los Estados, la multiplicación de actores en el panorama internacional ha sido uno de los factores de cambio más potentes e inesperados. Esta cesión de espacio se ha producido tanto hacia arriba, hacia entes supraestatales como la Unión Europea, como hacia abajo, hacia entidades subestatales como los gobiernos locales y regionales. Con la globalización se produce así una

2. Innerarity, Daniel “GOBERNAR LOS NUEVOS ESPACIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO GLOBAL”: ponencia del 3r seminario del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona, 27 de septiembre de 2007.
3. Sassen, Saskia. *Cities in a world economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge Press, 2006. Updated 3rd ed., original 1994.

multiplicación de actores a todos los niveles, con una redistribución *de facto* de la soberanía previamente concentrada en el Estado-nación. Hoy se puede afirmar que, en los últimos tiempos, hemos pasado de relaciones jerárquicas centralizadas y concentradas a relaciones horizontales descentralizadas y distribuidas. Esto ha significado, necesariamente, una redefinición del rol a desempeñar por parte de todo el mundo.

De esta manera, como expresión de una evolución en las relaciones internacionales motivada por la pérdida del monopolio por parte de los Estados-nación, la aceleración de la globalización económica y la nueva importancia que adquiere el territorio, la proyección del mundo local en el ámbito internacional o, dicho de otra manera, la internacionalización de la dimensión local, está en plena efervescencia. Es necesario añadir que el avance –no siempre fácil ni evidente– de los procesos de integración regional ha hecho que las políticas urbanas y regionales ya no puedan limitar su gestión a las fronteras locales o regionales. En este contexto cambiante, incluso líquido como bien argumenta Zygmunt Bauman⁴, los gobiernos locales no pueden más que asumir el desafío de dar respuesta a los importantes retos, amenazas y oportunidades derivadas tanto del entorno inmediato de la integración regional, como de las potentes dinámicas globales imperantes que, como hemos visto, amplían el campo de juego y a la vez aumentan la complejidad debido a la creciente imbricación de los actores.

Esta reflexión se produce en un momento favorable al desarrollo de las autoridades locales en todo el mundo. Nos encontramos ante la emergencia del poder local como actor inexcusable y asistimos a una tendencia clara hacia el reforzamiento de las autoridades locales en todo el mundo, incluso en los Estados más centralizados, a pesar de tener que convivir con el inevitable reforzamiento de los Estados-nación en momentos de crisis económica que se traduce, entre otros impactos negativos, en una disminución significativa de recursos destinados a la autonomía local.

4. Bauman, Zygmunt. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press, 2000.

En este contexto, es interesante recordar que el primer *Informe Global sobre Descentralización y Democracia Local en el Mundo*, publicado por el observatorio GOLD⁵, (informe cofinanciado por la Diputación de Barcelona y la Generalitat de Cataluña en una prueba más de la implicación gubernamental local en estos temas), constata que, en un mundo donde más de la mitad de la humanidad vive en ciudades, las autoridades locales son clave para hacer frente a desafíos contemporáneos de todo tipo:

- **Democráticos**, pues es en el ámbito local donde el sentir de la ciudadanía se refuerza y las identidades se construyen frente a la globalización;
- **Medioambientales**, dado que la conservación del planeta y la lucha contra el cambio climático dependen en gran medida de encontrar soluciones sostenibles que transformen los modelos actuales de producción y consumo, especialmente en las áreas urbanas;
- **Económicos**, dado que las ciudades acumulan grandes cantidades de riqueza y oportunidades, al lado de desigualdades extremas tanto dentro de sí mismas como a su alrededor;
- **Sociales**, pues es en el nivel local donde se ha de generar la inclusión social, gestionar la diversidad cultural y proveer seguridad humana.

El Informe destaca que, durante los últimos veinte años, la descentralización se ha convertido en un fenómeno político e institucional de primer orden en muchos países. En la mayoría de los casos, el proceso global ha significado un reconocimiento más amplio del papel de las autoridades locales así como un aumento significativo en sus poderes y financiación, a pesar de que persisten muchas diferencias entre países. Este fenómeno es paralelo y complementario a la regionalización de un gran número de estados, estudiada por geógrafos como Andrés Rodríguez-Pose, quien

5. http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp

señala que la eclosión del fenómeno de la regionalización alcanza ya los cinco continentes con resultados muy desiguales. Este autor ha estudiado empíricamente el impacto en el crecimiento económico de los procesos de descentralización fiscal en 16 países de la Europa Central y del Este durante el período 1990-2004 con conclusiones muy matizadas según la naturaleza de las políticas de devolución llevadas a cabo.⁶

De este modo, emergen una serie de competencias que, mayoritariamente, están en manos de las autoridades locales, y que tienen una clara dimensión internacional. Este es el caso, por ejemplo, de las acciones para el desarrollo económico local, de la gestión medioambiental o del transporte. En algunos estados, además, las regiones han alcanzado niveles importantes de autogobierno en cuestiones como la educación, la salud, las obras públicas o la política industrial. La extensión de competencias locales y regionales a áreas cada vez más centrales de la agenda internacional en una situación de monopolio de la acción internacional de los estados entrañaría el riesgo evidente de erosionar dichas competencias desde el momento de su asunción. Por ello, los gobiernos locales y regionales han reaccionado extrapolando esa competencia interna hacia una acción dirigida al ámbito internacional, ámbito que muchas veces les está explícitamente restringido por constituciones y ordenamientos jurídicos estatales. La creatividad con la que los gobiernos locales han respondido a este reto ha sido notoria.

6. Rodríguez-Pose, Andrés y Krøijer, Anne. "Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe". *Growth and Change Journal* (Septiembre 2009): "Our findings suggest that, contrary to the majority view, there is a significant negative relationship between two out of three fiscal decentralization indicators included in the analysis and economic growth. However, the use of different time lags allows us to nuance this negative view and show that long term effects vary depending on the type of decentralization undertaken in each of the countries considered. While expenditure at and transfers to subnational tiers of government are negatively correlated with economic growth, taxes assigned at the subnational level evolve from having significantly negative to significantly positive correlation with the national growth rate. This supports the view that subnational governments with their own revenue source respond better to local demands and promote greater economic efficiency".

Todo ello es fruto de y responde a una doble dinámica política. Por un parte, la globalización ha inducido a la creación de redes internacionales de gobiernos locales, y también a un activismo creciente de los poderes locales en la esfera internacional, cosa que da cada vez más visibilidad y presencia a los gobiernos locales en los ámbitos donde se configura la gobernanza global. Vista la irrupción de los temas de proximidad en la agenda internacional, se abren nuevas oportunidades en la evolución del entorno global.

Por otra parte, el ciudadano, en su calidad de “persona” ocupa cada vez más espacio en las relaciones internacionales complementando (y a veces en sustitución) al Estado que ha de adaptar su *macro* acción de gobierno a esta dimensión *micro* humana. En consecuencia –sobre todo a partir de la dinámica generada por las grandes cumbres mundiales inauguradas en Río de Janeiro en 1992- cuando hablamos de Seguridad, hoy hablamos de Seguridad Humana y cuando hablamos de Desarrollo, hablamos de Desarrollo Humano Sostenible. Por consiguiente, los gobiernos más próximos a la persona han de ir ocupando, inevitablemente, un papel cada vez más central en las relaciones internacionales. Una visión cosmopolita de las relaciones internacionales vendría además a reforzar esta argumentación cuando defiende la preeminencia de los derechos de las personas por encima de los de los Estados.

Proyección internacional de los gobiernos locales

Constatamos así que el aumento de la autonomía local ha llevado a que los gobiernos locales y regionales hayan aprendido a proyectarse en la esfera internacional en diferentes niveles, tanto en defensa de sus intereses económicos y políticos y en la promoción de transferencias e intercambios como en los principios de solidaridad. Como administraciones más próximas al ciudadano, su acción resulta cada vez más esencial para conseguir un desarrollo que se quiere efectivo, sostenible y participativo, un co-desarrollo, en definitiva, equilibrado y democrático, que integra la dimensión humana.

Vemos cómo la necesidad de operar por parte de los gobiernos locales, en contextos fuertemente globalizados, internacionalizados y regionalizados ha impulsado la aparición de aquello que se ha venido a llamar *paradiplomacia*⁷, que ha implicado asumir más tareas y encarar más problemas, sumando nuevas competencias a sus funciones tradicionales. Por una parte, la incorporación de la actividad internacional a la gestión urbana ha implicado la definición y el desarrollo de estrategias de internacionalización de la ciudad. Por otra parte, la participación directa de los gobiernos subestatales en el sistema de cooperación internacional –facilitada como veremos por la cooperación descentralizada– y la constitución de redes de ciudades, se presentan como los dos mecanismos de internacionalización más frecuentemente utilizados por las ciudades.

Finalmente, la emergencia de espacios para la denominada “Diplomacia de las ciudades”⁸, abre interesantes perspectivas de cooperación

7. Aldecoa Luzárraga, Francisco; Keating, Michael. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
8. La Diplomacia de las ciudades hace referencia al soporte que los gobiernos locales aportan a las comunidades locales que han de gestionar conflictos violentos. Los gobiernos locales que intervienen en la Diplomacia de las ciudades facilitan el diálogo; demuestran solidaridad con los colegas que trabajan a pesar de amenazas, de violencia o de presiones políticas; comparten su experiencia en la reintegración de excombatientes o de personas que han sido desplazadas de su comunidad, intervienen para buscar apoyo de organizaciones internacionales, por citar sólo algunos ejemplos.

local en el ámbito de la resolución de conflictos a través de la mediación municipal⁹. También, más localmente, se han puesto en marcha estrategias de “Diplomacia Municipal”, como la que impulsa la Diputación de Barcelona, entendida como un instrumento y un mecanismo de relación y de trabajo de los gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales, con la finalidad de articular las políticas locales en una dimensión global.

Liderada inicialmente por grandes ciudades o metrópolis urbanas conscientes de que, como hemos visto, en el contexto global su desarrollo económico y social depende cada vez más de factores externos y que necesitan inscribirse en un entorno global, la acción internacional de las autoridades locales se pone en marcha por motivaciones diversas. Éstas van desde la voluntad política de exportar su *know how* en materia de gestión o de responder a valores como los de la solidaridad o la cohesión, hasta la necesidad de llevar a cabo acciones de *lobby*, buscar nuevas oportunidades, generar masa crítica para competir, o, incluso, obtener visibilidad política, por razones diversas.

A partir de estas necesidades originadas como efecto local de la globalización, y a partir también de esta voluntad política de proyección de los gobiernos locales y regionales como actores en la escena internacional, la cooperación se ha basado en la necesidad técnica de intercambio y la comparación de experiencias entre gobiernos locales, o bien en temas de la misma competencia donde su *expertise* es mayor, como en la gestión del territorio, de los servicios públicos, de las infraestructuras o del desarrollo local.

Hace falta recordar también que la vocación internacional y mundial de los municipios no es de hoy. Ya a principios del siglo pasado nació la “International Union of Local Authorities” y, en los años cincuenta, la

9. Una Conferencia Mundial pionera sobre Diplomacia Local tuvo lugar en La Haya el 12 i 13 de junio de 2008 o

“Federación Mundial de Ciudades Unidas”, más conocida como “United Cities” estableciéndose una relación a la vez de complementariedad y competencia entre las dos. Finalmente, y en parte gracias al liderazgo continuado de ciudades como Barcelona, estas grandes organizaciones de gobiernos locales acabaron fusionándose en París en 2004 para dar luz a la organización “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos”, con sede en la capital catalana, que se ha convertido en el interlocutor principal con Naciones Unidas y al mismo tiempo da visibilidad a la fuerza de las ciudades y a su papel cada vez más relevante en la arena internacional.

Solamente que pongamos el acento en los temas de la gobernanza, sobre todo en su dimensión multinivel, constataremos cómo la soberanía de los Estados está en recesión en muchas direcciones: hacia la UE, indiscutiblemente, pero también hacia el Tribunal Penal Internacional; hacia las empresas, que ya no responden a una lógica de fronteras; hacia las personas, que se movilizan y crean movimientos transnacionales; hacia las regiones y las ciudades, que asumen el principio de subsidiariedad y se sienten responsables delante de su ciudadanía. Roto entonces el monopolio, inevitablemente se establecen nuevas alianzas: las cofradías locales de pescadores de anchoa, por dar sólo un ejemplo, aliadas con los municipios costeros y con la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión Europea, pueden llegar a cambiar la política de pesca de la Unión y, en consecuencia, la de su propio Estado. Mientras tanto, las redes de gobiernos locales permiten a su vez a las ciudades convertirse en interlocutor y muchas veces socio preferente de las Naciones Unidas.

Todo esto se produce en un contexto de movilidad creciente donde circulan con gran fluidez la información, los capitales, las mercancías y también –a pesar de los pesados controles en las fronteras– las personas. Por estudios, por negocios, por turismo, por necesidad: crece la movilidad, se abarata el viaje, y las oportunidades se multiplican mientras se instalan en la sociedad nuevos canales de incidencia al alcance de todo el mundo, como el caso de las comunicaciones móviles y de Internet.

En definitiva, podemos concluir este capítulo recordando, a modo de ejemplo, que la evolución del contexto global y tecnológico permite que hoy un ayuntamiento pequeño con una idea brillante, si desarrolla una buena política de comunicación y teje una buena red, puede convertirse en el centro de atención del mundo entero. Es cada vez más evidente que los nuevos medios permiten una acción importante a todos los niveles, como se constata recientemente a través de una participación local cada vez más activa en algunos frentes globales significativos como la campaña de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas¹⁰.

10. http://endpoverty2015.org/publications/8_ways_to_change_spanish

La cooperación descentralizada: Visión histórica y perspectivas de futuro

Hasta aquí hemos visto cómo la acción internacional de los gobiernos locales y regionales no es un fenómeno reciente, aunque ésta se ha visto intensificada últimamente de manera definitiva con los cambios en la esfera internacional y la llegada de la globalización. De hecho, cabe recordar que las primeras acciones de los gobiernos locales en el ámbito de la cooperación internacional datan de finales de los años cuarenta cuando, superada la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, se desarrolló una notable metodología de colaboración entre municipios a través de hermanamientos entre ciudades francesas y alemanas promotoras de paz y de reconciliación entre los pueblos, con el objetivo de cerrar las profundas heridas del sangrante enfrentamiento civil europeo. Esto significó el establecimiento de lazos estables de cooperación entre instituciones públicas, precedente y embrión de muchas de las realidades de estrecha cooperación que encontramos en la Unión Europea que hoy conocemos.

Pero lo que hoy entendemos más específicamente como “cooperación descentralizada” surge un poco más tarde, como instrumento para hacer frente a las carencias percibidas en los mecanismos tradicionales de cooperación de los Estados y para dar respuesta a las nuevas realidades internacionales. El concepto tiene significados y ámbitos diferentes, y puede revestir formas y modalidades muy diversas, según cuál sea la variedad de visiones y prácticas de cooperación que existan sobre el terreno. En sentido estricto, la cooperación descentralizada sería aquella llevada a cabo por parte de los niveles de la administración pública diferentes del gobierno y de las instituciones centrales, niveles que tienen capacidad para tomar decisiones de manera autónoma. Tiene su origen en entidades territoriales descentralizadas y se dirige a entidades homólogas extranjeras, actuando directamente (o bien delegando la gestión en ONGD), y contando con programas autónomos y presupuestos propios.

El concepto de cooperación descentralizada en sentido amplio incluye también iniciativas de los Estados nacionales o instancias supranacionales que estimulan la cooperación descentralizada a través de presupuestos y programas específicos. Más que un nuevo instrumento, se trata de una nueva manera de hacer cooperación, con características propias que la diferencian de las propuestas tradicionales. No hay que olvidar que, tanto para los gobiernos nacionales como para Naciones Unidas, las autoridades locales han sido históricamente consideradas como entidades pertenecientes a la esfera de la sociedad civil. Recordemos, sin ir más lejos, que en los foros de Naciones Unidas, hasta hace bien poco, los alcaldes –que en definitiva son gobierno y gozan de una mayor legitimidad en la medida en que son elegidos democráticamente por los ciudadanos– no tenían espacio propio y se veían obligados a compartirlo con las ONG en las bandadas reservadas a la sociedad civil. Esta situación ha ido evolucionando a medida que la cooperación descentralizada se ha hecho más fuerte y se ha dispuesto de recursos crecientes. Las autoridades locales, hoy, disfrutan ya de un estatus propio y de un rol cada vez más relevante y activo.

En este trabajo usamos la expresión “cooperación descentralizada” para referirnos al conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan y promueven los gobiernos locales y regionales. Para delimitar más precisamente su ámbito de actuación, así como sus objetivos, puede ser útil realizar el ejercicio de listar algunas de las ventajas que pueden presentar en relación con formas más tradicionales de cooperación internacional:

- operadores nuevos y más flexibles
- mejores opciones de participación ciudadana
- mejor aprovechamiento de su capacidad vinculante entre las comunidades del Norte y del Sur
- disminución del número de mediadores que gestionan las iniciativas
- colocación de los agentes en el centro mismo de ejecución y traspaso de responsabilidades

- mejora de la adaptación de las operaciones a las necesidades locales
- incremento de la apropiación local y de la credibilidad
- estimulación de la participación de las entidades subestatales en el campo de las relaciones internacionales
- incremento de la durabilidad de las acciones y mejor planificación

Es evidente que todas estas ventajas comparativas sólo se verifican si esta cooperación descentralizada alcanza su pleno potencial. En este sentido, conviene realizar una mirada retrospectiva que nos sitúe en el origen de la cooperación local internacional, para ver cómo poco a poco se fue desarrollando una metodología propia capaz de aprovechar las ventajas comparativas de esta modalidad de cooperación.

Hasta finales de los años ochenta, la cooperación descentralizada giraba básicamente en torno a los denominados hermanamientos, que contaban con el antecedente de la cooperación franco-alemana de la posguerra. Los hermanamientos se basan en relaciones fundamentadas en la solidaridad política, los intercambios culturales y/o la transferencia de recursos económicos o materiales. Hay motivaciones diversas, como por ejemplo la existencia de una historia común, de vinculaciones derivadas de procesos migratorios, o como reacción solidaria ante conflictos bélicos o fruto del apoyo a procesos políticos incipientes o bien frágiles o amenazados. Los hermanamientos han sido (y aún lo son) un instrumento destacado y eficaz de las relaciones de solidaridad y cooperación entre municipios y han significado en algunos casos verdaderas buenas prácticas de las relaciones internacionales.

Sin embargo, estos mecanismos iniciales de la cooperación descentralizada se vieron complementados, y en buena medida superados, por la aparición de nuevas dinámicas impulsadas por la campaña que, apadrinada por Naciones Unidas, a finales de los ochenta y principios de los noventa pedía que las administraciones públicas de los países desarrollados destinaran el 0,7% de sus presupuestos a los países en vías de desarrollo. Esta campaña contó con un fuerte apoyo de la ciudadanía y

tuvo un impacto importante en los gobiernos locales, que fueron implantando, poco a poco pero inexorablemente, una política municipal de cooperación al desarrollo estructurada, yendo de esta manera bastante más allá que los hermanamientos más o menos solidarios de décadas anteriores. Así, las ONGD, que lideraron los movimientos sociales a favor del 0,7%, se han convertido en los principales actores y ejecutores de la nueva cooperación mientras que algunos gobiernos locales, principalmente las grandes ciudades, fueron desarrollando políticas de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo dentro de sus propias estructuras administrativas.

Como consecuencia de los movimientos sociales a favor del 0,7, y de manera complementaria a las políticas de las grandes ciudades, surgen, por ejemplo, en algunas comunidades autónomas españolas, los Fondos de Cooperación al Desarrollo¹¹. Con voluntad de unir los esfuerzos de los municipios en una plataforma con mayor capacidad de incidencia, estos fondos facilitan la cooperación de municipios pequeños, siguiendo el modelo de las organizaciones no gubernamentales y ejerciendo de enlace entre los promotores locales de proyectos y las fuentes de financiación españolas, reunidos en una Confederación a partir de 1995¹².

11. Numerosos gobiernos locales españoles destinan el 0,7% de su presupuesto a financiar actividades de cooperación al desarrollo. Según la recogida de información realizada en 2008 por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en 2007 la suma de los presupuestos de cooperación de los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares superaba los 130 millones de euros.
12. La Confederación de Fondos nació el 19 de septiembre de 1995 con el fin de reunir los Fondos legalmente constituidos (a pesar de la diversidad de orígenes), y asumir su representación conjunta, respetando en todo momento la independencia e identidad propia de cada miembro. Sus miembros fundadores son el Fondo Catalán de Cooperación para el Desarrollo, Euskal Fondoa, el Fondo Valenciano por la Solidaridad, el Fondo Mallorquín de Solidaridad y Cooperación, así como el Fondo Menorquín de Cooperación. Vale a decir que este modelo ha recibido críticas al no haber sabido implicar a sus socios más allá de la financiación de los proyectos, sin aprovechar suficientemente la suyas experiencias, conocimientos y capacidades técnicas y políticas.

Yendo más allá de la simple transferencia de recursos, a partir de principio de los años noventa algunas ciudades empiezan a especializarse en iniciativas centradas en el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimientos, la capacitación de recursos humanos o la asistencia técnica, superando así la filosofía asistencialista clásica de la cooperación al desarrollo, complementando las acciones de cooperación directa.

En este contexto, algunos organismos internacionales, como el Banco Mundial, las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo o, en otra categoría, la propia Unión Europea, reconocen gradualmente el valor de la cooperación descentralizada, en especial la desarrollada entre gobiernos locales. En el caso del Banco Mundial, éste puso en marcha la Alianza de las Ciudades¹³, una importante plataforma que promueve la cooperación internacional entre ciudades. A iniciativa de los propios gobiernos locales, desarrolla relaciones bilaterales y multilaterales, de trabajo en red, mediante las cuales se intenta unir esfuerzos por trabajar temas de ámbito local por todo el mundo.

Así, los Organismos Internacionales que trabajan en el campo del desarrollo –y como veremos acto seguido es también el caso especialmente de la Unión Europea– tienen una sensibilidad creciente a la hora de apoyar los procesos de descentralización y, por lo tanto, los gobiernos locales y regionales. Encontramos iniciativas centradas en el refuerzo de las instituciones municipales y regionales, en la capacitación de sus representantes, impulsando acciones vinculadas al desarrollo local en el plan económico, social y territorial.

13. La Alianza de las Ciudades es una coalición mundial de ciudades y asociaciones de municipios dedicadas al desarrollo con el compromiso de ampliar los planes que han dado buenos resultados en materia de reducción de la pobreza. La Alianza reúne a ciudades en un diálogo directo con organismos e instituciones financieras bilaterales y multilaterales y ayuda a ciudades de toda clase a obtener apoyo internacional.

El programa ART GOLD¹⁴ del PNUD es el ejemplo más claro de este interés creciente por los actores locales y su rol en el desarrollo y la gobernabilidad. Basado en el apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación al desarrollo humano, es una iniciativa de cooperación internacional que reúne programas de diversas Agencias de Naciones Unidas (i.e. PNUD, UNESCO, UNIFEM, OLMOS, UNAIDS, OIT, UNITAR, UNCDF, UNOPS, etc.). ART GOLD fue creado en el 2004 a partir de programas de desarrollo humano ya presentes en la agenda global desde 1989. El programa ayuda autoridades locales y regionales del Sur y del Norte a construir alianzas y partenariados para dar apoyo al desarrollo local y a procesos de gobernanza. Más de 300 partenariados de cooperación descentralizada operan en diferentes países y, en el Norte, incluye gobiernos locales y regionales de Bélgica, Canadá, España, Francia, Grecia, Italia y Suiza. ART GOLD implica a comunidades locales en procesos de desarrollo y promueve un nuevo tipo de multilateralismo en el que el sistema de Naciones Unidas trabaja conjuntamente con los gobiernos para promover la participación activa de autoridades locales y regionales, comunidades locales y actores sociales en el Sur y en el Norte, mientras luchan por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

También algunas agencias de cooperación internacional bilateral de países europeos han promovido programas de apoyo a los gobiernos locales y a los procesos de descentralización. No obstante, se ha criticado en ocasiones su modelo argumentando que, en vez de desarrollar realmente las capacidades locales en los países receptores de la acción de cooperación, ésta acostumbra apoyar en sus propias estructuras y en consultorías y expertos contratados para la ejecución de proyectos, lo cual minimiza el impacto y alarga artificialmente la dependencia exterior del beneficiarios. La introducción cada vez más efectiva de conceptos como el apoyo a la gobernabilidad y el refuerzo de las capacidades locales o el establecimiento de redes, estarían corrigiendo

14. <http://www.undp.org/partners/region-local/art.html>

estos déficits a través de los nuevos planes directores de la cooperación al desarrollo.

Variando un poco el foco es también interesante observar cómo, a partir de mediados de los años noventa, la Unión Europea pone en funcionamiento una serie de programas destinados a apoyar iniciativas de cooperación descentralizada en diferentes ámbitos, entre las cuales destacan los programas MED-URBS/MED'ACT, URB-AL, ASIA-URBS y el IBPP. Efectivamente, la Unión Europea contribuye a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo estableciendo dispositivos para la gestión de la cooperación descentralizada. Según la propia UE, la cooperación descentralizada se propone reforzar las capacidades de diálogo de las sociedades civiles de los países en vías de desarrollo con el fin de favorecer la aparición de la democracia¹⁵.

Veamos brevemente en qué consisten estos programas de apoyo a la cooperación descentralizada con diferentes áreas geográficas del mundo:

a) El Programa MED-URBS. Lanzado en 1992 –de corta duración debido a problemas de gestión financiera– tenía por objeto facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos técnicos entre autoridades locales, esencialmente municipales, en el ámbito de la gestión y el desarrollo en el Mediterráneo. (Recordemos que el Plan de Acción de Valencia en el 2002 recupera la idea de un programa específico para los gobiernos locales que finalmente se concreta en el Programa MED'ACT -Action of Cities and Towns- puesto en marcha en el 2004, como aparte del programa MEDA II. Impulsado por el Grupo Mediterráneo de Eurocities, es el primer paso hacia el establecimiento de una nueva línea de financiación de cooperación municipal por parte de la Comisión Europea).¹⁶

15. Se rige por el "Reglamento por el cual se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo". Véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l14173.htm>

16. En el 2006 se confirmó la línea impulsada por MED'ACT y la Comisión Europea abrió una convocatoria Med-Pact (5 millones de euros) destinada a los gobiernos locales. Los proyectos son operativos desde mayo de 2007.

b) URB-AL: con gobiernos locales y regionales de América Latina. URB-AL fue creado en 1995 planteando la creación de redes temáticas para profundizar en el concepto de partenariado y permitir la creación de plataformas de trabajo estables. En 10 años, se han organizado cerca de 40 reuniones internacionales, que reunieron en total a más de 10.000 personas. 13 redes temáticas coordinan además de 2.500 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas. Se han realizado más de 180 proyectos por un importe total de diversos millones de euros. Estos proyectos comunes han comportado más de 1.600 participaciones. Actualmente está ya en marcha la tercera fase del programa, denominada URB-AL III, con más de veinte proyectos de cooperación en marcha.

c) ASIA-URBS: apoyo a la cooperación entre gobiernos locales y regionales europeos y asiáticos.

Finalmente, si tenemos en cuenta los importantes recursos que moviliza tanto la Unión Europea como países miembros como España¹⁷, Italia o Francia, y, sobre todo, el impacto positivo de las acciones que genera, se confirma que la cooperación descentralizada es un instrumento pertinente, flexible y dinámico, que está jugando un papel determinante en el refuerzo de los gobiernos locales del Sur. Hemos visto cómo el dinamismo de la cooperación descentralizada, por ejemplo entre Europa y América Latina, pero también con el Mediterráneo, no ha hecho más que crecer. Los retos, sin embargo, son cada vez más importantes, centrados básicamente en el refuerzo de la democracia y de las instituciones públicas, la lucha contra la pobreza, la igualdad de oportunidades o el desarrollo sostenible. Más allá y complementariamente a la complicada

17. La ayuda española ha pasado de 2.000 millones de euros en 2004 a 3.038 millones en 2006. Las previsiones la sitúan en 4.200 millones en 2007 y 5.509 millones en 2008.

persecución global de los Objetivos del Milenio¹⁸, parece claro que en los próximos años la cooperación descentralizada, basada en la configuración de partenariados estables, es y será un instrumento cada vez más adecuado, y también gradualmente más reconocido por los actores de la cooperación, para hacer frente a los retos mencionados.

Así, todo parece indicar que, en el futuro, el acento se tendrá que poner en un reconocimiento todavía más explícito del papel de los entes locales y regionales por parte de los gobiernos nacionales, y en una mejor concertación, coordinación, complementariedad y sinergia entre los diversos niveles de la administración implicados en la cooperación. Habrá que garantizar una mayor transparencia en los procesos decisivos y gestores de los programas de cooperación y al mismo tiempo una mayor valoración del *know how* propio del tejido social que forman las instituciones, las asociaciones sociales y profesionales, las ONGD o las pequeñas y medianas empresas. La fuerte imbricación e interdependencia de esta pluralidad de actores repercutirá en el futuro inmediato en la necesidad de articular mecanismos e instrumentos de coordinación a poco que se quiera asegurar su eficiencia y mejorar su impacto.

18. El último informe de OXFAM titulado "La realidad de la ayuda 2007-2008" avisa que "El plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha llegado a su ecuador en 2007. Si bien a escala global y en ciertos ámbitos se han producido mejoras, el ritmo de avance es inquietantemente lento: los objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, de reducción de la mortalidad infantil o de mejora de la salud materna no se van a alcanzar, y el SIDA avanza de forma alarmante. En este contexto, en 2006 la ayuda internacional descendió por primera vez en diez años.
www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/9115/080101_realidadayuda.pdf

El valor añadido de los gobiernos locales y regionales como actores internacionales

¿Cuál es, sin embargo, el valor añadido real de los gobiernos locales y regionales como actores internacionales? Para responder a esta pregunta, hay que tener en cuenta su capacidad de incidencia directa sobre la realidad, pues el gobierno local o regional, si se dota de la capacidad y los medios para hacerlo, puede llevar a cabo con más facilidad e inmediatez que los niveles superiores de la administración, sus compromisos sobre el terreno. Acumula una incuestionable legitimidad democrática, directa e insuperable¹⁹. Así, el Consejo Comarcal, o el municipio, tienen un conocimiento directo, no mediato, de las situaciones reales, de los conflictos cotidianos, y en muchos casos también cuentan con la proximidad, la capacidad y la flexibilidad para intervenir, siempre que tengan resuelta la difícil cuestión de la financiación.

Hay que destacar, entre los elementos señalados en el cuadro 1 (véase en la página siguiente), el factor de la proximidad a la ciudadanía. El gobierno local puede recoger mejor que otros las preocupaciones ciudadanas y transmitir, en virtud de esta proximidad, los mensajes de manera más eficaz, lo cual viene a sumarse a su legitimidad democrática y a la capacidad de dar respuestas mucho más adaptadas al contexto que otros niveles de la administración.

Otro valor añadido de indudable importancia es constatar que los ayuntamientos tienen equivalentes en virtualmente todo el mundo, pues en casi cualquier lugar el gobernante local encontrará a un homólogo con quien compartir preocupaciones y contrastar políticas y prácticas municipales. Sin embargo, éste no es siempre el caso de las regiones, o

19. Por ejemplo, la UE puede elaborar doctrina sobre interculturalidad, pero quien gestionará realmente los espacios comunes para la convivencia serán, de facto, los ayuntamientos.

de la propia Unión Europea, que encuentran dificultades al identificar interlocutores con sus mismos niveles de competencia. Recordemos, no obstante, que a pesar de las múltiples evoluciones que hemos ido describiendo el sistema internacional, todavía hoy vigente, está basado en el Tratado de Westfalia (1648), donde los únicos sujetos de derecho son los Estados.

Cuadro 1. Los 8 puntos fuertes de los ayuntamientos en la acción internacional

1. Diversificación

La capacidad de diversificar los objetivos e instrumentos de la acción exterior

2. Identidad

La aportación de la identidad y la singularidad propias a los grandes proyectos generales. Generación de miradas específicas

3. Flexibilidad

La capacidad de adaptación a los temas y el contacto directo con las realidades del momento

4. Complementariedad

La complementariedad con los instrumentos de la Generalitat, y también entre autoridades locales

La mirada local permite encontrar otras miradas locales

5. Participación

La participación de la ciudadanía, que es mucho más fácil y directa en los proyectos a escala local

6. Proximidad

El contacto directo y personal con los interlocutores, que genera confianza y complicidad: unas políticas y una cooperación más personalizadas

7. Trabajo en red

El trabajo en red, que es práctica habitual de los actores locales

8. Capilarizar la acción política

La capilaridad, que permite que una iniciativa global llegue hasta el último rincón del territorio

Fuente: Elaboración propia a partir de la intervención de Josep Mayoral, alcalde de Granollers, en la jornada organizada por la Fundación CIDOB el 23 de mayo del 2008.

Hoy, sin embargo, podemos afirmar que sólo los Estados son tan universales como los gobiernos locales. Eso nos lleva inevitablemente a la cuestión del reconocimiento y la relevancia que debe tener el nuevo papel de los gobiernos locales. Ante esta cuestión conviene referirse a la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985²⁰, promovida por el Consejo de Europa. La carta, aunque no reconoce el derecho de los gobiernos locales a participar de las relaciones internacionales, sí que establece unos estándares mínimos directamente relacionados con los principios democráticos, definiendo las autoridades locales como uno de los pilares del sistema democrático: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (art 3.1).

No hay que olvidar que, en el proceso de construcción europea, no es hasta el Tratado de Maastricht (1992) cuando emerge la lógica de la subsidiariedad y se establece el Comité de las Regiones, órgano de carácter consultivo que incluye en su seno, desde el primer momento, también los poderes locales. No es, sin embargo, hasta la redacción del nuevo Tratado de Lisboa (2007) cuando se aprecian finalmente nuevas provisiones, tales como el reconocimiento por primera vez del principio de autogobierno local, y la previsión de incrementar la consulta efectiva de los niveles local y regional, muy especialmente a la hora de legislar sobre servicios a nivel local. También prevé reforzar el rol del Comité de las Regiones (que podrá ir al Tribunal de Justicia, por ejemplo, en caso de que considere vulneradas algunas competencias).

En buena medida, el establecimiento del Comité de las Regiones y los siguientes logros fueron el resultado de largos años de trabajo del movimiento regionalista europeo, agrupado en asociaciones como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas o la Asamblea de las Regiones

20. <http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/122.htm>

de Europa. Las regiones con poderes legislativos han creado su propia estructura, REGLEG, para garantizar el respeto a sus competencias en el marco europeo a la vez que demuestran la capacidad de los gobiernos regionales con poderes legislativos de llevar a cabo una acción internacional eficaz en beneficio de sus ciudadanos.

También se consolida la interlocución con el sistema de Naciones Unidas, como vemos en el caso de la organización de las Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la agencia Habitat, o los programas GOLD del PNUD de apoyo a la cooperación descentralizada²¹, con ejemplos destacables de buenas prácticas llevadas a cabo recientemente en África, Asia o América Latina.

Tal como hemos argumentado en este documento, aunque de una manera mucho más lenta de la que muchos gobiernos locales desearían, crece el apoyo a la capacidad de acción descentralizada como instrumento eficaz y eficiente para llevar a cabo las agendas de cooperación. Este apoyo también proviene de los Estados, que buscan la participación de los gobiernos locales en el proyectos concretos (el ejemplo italiano es interesante en este sentido) y de la Unión Europea, con programas citados más arriba como MED-URBS, URB-AL o ASIA-URBS.

21. <http://www.cities-localgovernments.org/gold/>

Conclusión

En este documento hemos visto cómo, por diversos canales no siempre obvios, el papel internacional de los gobiernos locales y regionales avanza. Hemos visto que, más allá del mecanismo más antiguo y tradicional que han sido los hermanamientos, que todavía hoy son la forma más sencilla de cooperación internacional de los ayuntamientos, y que a menudo crean lazos personales y disfrutan del máximo nivel de proximidad y concreción, emergen con bastante fuerza nuevas maneras interesantes y productivas de hacer cooperación, tejiendo alianzas con los diversos actores estatales y con los organismos intergubernamentales e internacionales. No hay que olvidar, sin embargo, una forma emergente de cooperación que tiene un gran recorrido en Europa: la denominada “Cooperación Transfronteriza”²².

Tal como hemos señalado, otro canal interesante de acción internacional de los gobiernos locales ha sido la cooperación al desarrollo, que llega como respuesta a una exigencia ciudadana. Maximiza las ventajas del gobierno local en la cooperación descentralizada al aprovechar el mejor conocimiento de la realidad, la interlocución más directa y la bi-direccionalidad más clara, a la vez que significa un uso más eficiente de los recursos. Actúa a través de proyectos de intercambio, de transferencia de buenas prácticas, de formación de recursos humanos y de fortalecimiento institucional. Estas prácticas de cooperación sustituyen gradualmente el asistencialismo dominante en décadas anteriores.

Hay que enfatizar que es también a nivel local donde se producen impactos de las grandes campañas mundiales, pues resulta aquí posible ir más allá de donde llegan los Estados, con instrumentos como el 0,7%, o con la aplicación de la agenda local 21. En este último aspecto, el de la gestión medioambiental resulta un ejemplo paradigmático el caso de los Estados

22. En Cataluña tenemos dos ejemplos de éxito: el camí de Walter Benjamin (http://www.memorialwalterbenjamin.com/nova/cat/cat_index.html) y el Hospital Comú Transfronterer de la Cerdanya: <http://www.hcerdanya.eu/webgc/ca/index.html>

Unidos, donde los estados y las ciudades responden con la responsabilidad de sus gobernantes a la sensibilidad de su ciudadanía y entran en los mercados de emisiones, aunque el gobierno federal de Washington haya ido retrasando durante años la firma del Protocolo de Kyoto.

Las estrategias locales de internacionalización buscan también ubicar el mundo local en el mundo global desarrollando proyectos que los conecten con las dinámicas mundiales y signifiquen una respuesta local a los grandes retos globalizadores. También la búsqueda de nuevas oportunidades y la adaptación a los cambios cada vez más acelerados encuentran, en las estrategias locales de internacionalización, una vía para competir y no quedar excluidos del mercado global. Las redes de oficinas comerciales y de representación de algunas regiones son también instrumentos representativos de esta acción exterior.

Tal como hemos visto, para superar problemas de escala y maximizar recursos y sinergias, los gobiernos subestatales desarrollan también una fuerte actividad a través de la participación y creación de redes. La flexibilidad y capacidad de adaptación de las redes permite también a todos los actores jugar un papel, con la capacidad de integrar niveles y sectores, desde la comarca que produce vino o el pueblo de alta montaña, hasta la región que busca inversión extranjera directa o mercados internacionales.

Para concluir nuestra reflexión general, una vez hecha una aproximación al contexto histórico y al rol emergente de las autoridades locales en la acción exterior, podríamos decir que Cataluña tiene delante de ella una importante oportunidad. Cataluña ha significado en el pasado la vanguardia de la acción internacional de los gobiernos locales y regionales por todo el mundo. Eso comporta la responsabilidad de continuar avanzando, explorando nuevas vías, asumiendo responsabilidades en las redes y órganos existentes, innovando y liderando.

Nuestras administraciones han sido punteras en la asunción de las responsabilidades que la descentralización significa, y se han distinguido desde hace tiempo como autoridades impulsoras del protagonismo del poder local, tanto en el gobierno de sus propios asuntos como en la pro-

yección internacional. La animación de redes y el desarrollo y la implementación de programas de cooperación descentralizada han figurado en su agenda a partir de la recuperación de la democracia en España. Por una parte, haría falta reconocer y valorar en su justa medida el hecho de que, tanto la Generalitat (el gobierno de Cataluña), la ciudad de Barcelona, las ciudades y pueblos medios, así como la Diputación de Barcelona (la administración provincial), de manera notable, son gobiernos pioneros en el ámbito ibérico y sureuropeo, e incluso europeo e internacional, en algunos casos. Eso ha comportado un verdadero reconocimiento internacional en Europa y en América Latina, pero también en Asia o en el Mundo Árabe. Este capital, acumulado después de muchos años de estar impulsando con determinación la apertura de espacios para la acción internacional del mundo local y regional, se tiene que mantener con constancia e inteligencia dada la proliferación (fruto, por otra parte, del éxito de los pioneros) de regiones y ciudades que ocupan también espacios y que a menudo compiten entre sí para asumir centralidades.

En Cataluña, asistimos a la consolidación de las principales modalidades de acción internacional, que van desde el impulso a oficinas de representación exterior y la cooperación al desarrollo hasta la cooperación transfronteriza y el trabajo en redes. El potencial de crecimiento y consolidación de la Euro-Región Pirineos Mediterráneo²³, por ejemplo, nos dará en buena medida la dimensión de nuestra capacidad de liderazgo. En este sentido, se abren nuevas modalidades como son la cooperación entre administraciones o la elaboración de planes estratégicos de internacionalización, prueba de la maduración a la que está llegando el proceso.

Todo esto, sin embargo, no está exento de problemas. Por una parte, hay que reconocer un cierto individualismo y falta de comunicación interna, que comporta celos y malentendidos. A menudo sorprende la ignorancia que se tiene de lo que hacen los otros actores en un mismo territorio. Podemos

23. <http://www.euroregio.eu/eu/AppJava/cat/>

identificar también como valor negativo a corregir, el hecho de qué se produzca, aquí y allí, un desarrollo de la acción internacional bastante irregular y a menudo demasiado asimétrico, fruto muchas veces de las diferencias de tamaño, de alcance territorial, entre regiones, ayuntamientos o diputaciones más o menos activas en el ámbito internacional, o de estado de evolución de las competencias o del nivel de experiencia de los técnicos especializados en los diversos niveles de la administración y sobre el terreno.

Finalmente, de una diagnosis preliminar, y vistas las posibilidades existentes para llevar a cabo acciones exteriores de todo tipo, se desprendería que hoy todavía no se aprovechan lo suficiente las sinergias posibles en todo su potencial. Y, sin sinergias, es sabido que se emplean más recursos, se pierden oportunidades y surgen problemas de coordinación que van potencialmente en detrimento de la imagen del país. Un esfuerzo por profundizar en el conocimiento del contexto de la acción exterior de los gobiernos implicados puede ser un primer paso al que este documento ha querido contribuir.

Mientras las fronteras entre aquello que es local y aquello que es global se difuminan y entretajan, la acción exterior se convierte en un espacio estratégico, que está destinado a tener un rol cada vez más importante en un mundo en evolución continua donde la multiplicación de actores y el aumento de la complejidad sistémica obligará a trabajar con más rigor y prospectiva. Cataluña como país, en la diversidad de sus actores locales, tiene una responsabilidad añadida que obliga a continuar avanzando en la construcción de un gobierno más eficiente, más eficaz y solidario, y a profundizar de esta manera los niveles y la calidad de la democracia, también a través de la acción exterior, respondiendo a la demanda de sus ciudadanos.

Cataluña, además, puede y debe buscar fórmulas de acción exterior más maduras y de mayor impacto. Entre ellas, y superando algunos complejos del pasado, que le han llevado a mirar más hacia Bruselas que hacia Madrid, debería contemplar el peso y la fuerza de su representación en el parlamento español para poner al servicio de sus legítimos intereses internacionales la política exterior española y sus instrumentos.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, la máxima ley del autogobierno catalán, aprobado en 2006, dedica un espacio importante a la acción internacional. A partir de su entrada en vigor, se puso en marcha un proceso de redacción de un Plan de Acción Exterior que sirviera de guía no sólo a la actuación de la administración de la Generalitat de Cataluña, sino también a la coordinación con el resto de actores del territorio catalán. El artículo 199 del Estatuto de Autonomía responsabiliza de modo directo al gobierno de Cataluña de la coordinación de su acción exterior con la de los gobiernos locales. También otras administraciones, como la Diputación de Barcelona, están inmersas en reflexiones estratégicas²⁴. Por todo ello, este documento pretende aportar una cierta perspectiva global a una discusión concreta y local. Sólo a partir de esta visión general de las tendencias mundiales se podrán diseñar en Cataluña políticas internacionales acordes a los tiempos, sabiendo que el progreso, como decía Oscar Wilde, no es otra cosa que la materialización de las utopías.

24. Véase el documento "Orientaciones estratégicas para la acción internacional de la Diputación de Barcelona 2008-2011" en: http://www.diba.es/ri/descarrega/orient_estrat_cast.pdf

Anexo

Seminario “Los gobiernos locales en la proyección exterior de Cataluña”

El 23 de mayo de 2008 se celebró en Granollers, Barcelona, el seminario “Los gobiernos locales en la proyección exterior de Cataluña”, organizado por la Fundación CIDOB conjuntamente con la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona y el propio Ayuntamiento de Granollers. A continuación presentamos los resultados de la relatoría de los diversos grupos de trabajo, que recogen las aportaciones e ideas de los participantes en las sesiones (más a título personal que institucional), así como unas conclusiones operativas.

Grupo de trabajo 1: “Situando Cataluña en el contexto global”

Tal como se ha argumentando, uno de los impactos más transformadores del mundo globalizado es el que ha implicado la entrada en acción de una multiplicidad de actores en la escena internacional, lo cual se ha traducido también en una serie de nuevos roles a desarrollar. La cesión progresiva de soberanía por parte de los Estados y la mayor implicación de los gobiernos locales y regionales en los nuevos retos mundiales (medio ambiente y desarrollo sostenible, inmigración...) han abierto nuevas vías de actuación al exterior.

Históricamente, los ayuntamientos se han visto abocados a desarrollar políticas para resolver y asumir problemas que se han encontrado sobre la mesa a la hora de gobernar. Se han visto obligados a hacer frente a la necesidad de actuar sobre el terreno, mucho antes de tener las competencias –y a menudo los recursos– reguladas. Los ayuntamientos son la primera línea de la acción de la política pública. Son los actores de la gestión y el cambio y, ante situaciones que afectan a sus ciudadanos, pero que a

menudo escapan a las actuaciones de administraciones superiores, han tenido que asumir la responsabilidad de construir respuestas ante retos globales que se manifiestan localmente, lo cual supone asumir una cierta responsabilidad también en el nivel internacional.

Por una parte, y cada vez más, la población de muchos municipios se ha ido internacionalizando como consecuencia de la inmigración, los estudios o el turismo, con la incorporación continua de nuevos residentes en el censo municipal. Aparece así una nueva responsabilidad política de los gobiernos locales obligados a dar respuestas a esta ciudadanía, más diversa, con nuevas necesidades y demandas, con una mayor complejidad.

Por otra parte, aún hoy, la política internacional de los gobiernos locales es una novedad relativa. Va adquiriendo categoría de naturaleza en la medida en que se van haciendo evidentes las exigencias del entorno y la conciencia de formar parte también de una comunidad mucho más amplia con la cual se tienen que establecer vínculos de colaboración o de solidaridad.

La acción internacional ha de encontrar por tanto su lugar en el corazón de las políticas locales. Hará falta articular mucho mejor todo el trabajo que ya se está haciendo, asumiendo que el reto que tienen hoy los gobiernos locales y regionales es definir una nueva política pública de acción internacional que sea capaz de dar respuesta, con responsabilidad política y solvencia técnica, a las nuevas cuestiones planteadas.

Concretamente podemos identificar algunas medidas y oportunidades que se abren en el ámbito de la Administración pública:

1. La Secretaría de Asuntos Exteriores de la Generalitat de Cataluña asume el reto de conseguir una mejor incidencia y más efectividad en el exterior. Para ello es imprescindible una mayor coordinación de los actores. Es necesaria una planificación estratégica y mayor intercambio de información. Frente a esta voluntad, surgen dos cuestiones de procedimiento:

- a) ¿Cómo se ha de articular este intercambio de información?
- b) ¿Qué información habría de incluir este mapa global de acción exterior de Cataluña?

La administración local considera que sería muy útil elaborar un mapa de todos los actores (comenzando por los diferentes niveles de la administración y continuando por los otros actores –fundaciones, ONG, empresas–) para profundizar en el conocimiento, en la capacidad de articulación de una política coherente y para buscar sinergias que respondan a la pregunta: *¿quién hace qué?*

A modo de sugerencia, desde la FOCIR (Federación de Organizaciones Catalanas Internacionalmente Reconocidas: (<http://www.focir.cat/>)) se considera conveniente y muy útil que este futuro mapa incluya información referente a las posibilidades de colaboración y presencia internacional que actualmente pueden existir pero que estarían infrutilizadas.

Sería necesario, al menos, comenzar a definir qué forma tendría que tener este futuro mapa a partir del intercambio de información, y con qué instrumento se articularía. Una primera acción podría consistir en abrir un portal Web que ordenase y pusiera al alcance de los actores las diferentes oportunidades de actuación e iniciativas existentes. Será necesario por lo tanto estudiar fórmulas que garanticen la actualización constante de la información.

2. Habrá que valorar también la importancia de conocer y participar en las redes internacionales, que cada vez más han ido incorporando esta presencia multinivel. La Generalitat considera que, en algunas de ellas, probablemente la presencia del gobierno catalán ha quedado devaluada vista la evolución política de las administraciones locales que se quieran implicar. Es posible que sea necesario definir un espacio entre todas las partes para debatir y establecer conjuntamente cuál habría de ser la presencia de Cataluña en estas redes, tanto en las generalistas como en las temáticas.

Para el mundo local, las redes (tanto las generalistas como las específicas) son y han de continuar siendo un instrumento fundamental de acción internacional municipal y de la cooperación descentralizada. Pero habría que dedicarles más recursos económicos y humanos para hacer de la participación en las redes un instrumento más eficaz y de mayor rendimiento.

También queda abierta la cuestión sobre qué uso pueden tener las delegaciones de la Generalitat al extranjero, de muy reciente instauración, para el mundo local. Este es un debate importante de cara al futuro, que habría que articular en algún momento.

3. Como hemos visto en el documento marco, los hermanamientos fueron las primeras experiencias de relaciones bilaterales entre el mundo local, pero estas relaciones también han evolucionado. Por un lado, están aquellos hermanamientos intraeuropeos que han permitido consolidar una buena red de *partners* para proyectos comunitarios. Por otro lado, los hermanamientos solidarios que, en un principio, eran una vía para la cooperación directa pero que, en muchos casos, han evolucionado también hacia relaciones en una red de intercambio real de experiencias. Esta evolución supone una línea de cambio muy importante en la revisión de los hermanamientos, que habría que ir siguiendo de manera sistemática y articulada.

4. La cuestión final que se plantea sería la de cómo articular, a partir de ahora, esta nueva política internacional de los ayuntamientos en sí misma y en relación con la acción exterior del Gobierno de la Generalitat. Por un lado, desde el Gobierno catalán tendría que reconocer la especificidad del mundo local y darle voz: frases como “No podemos ir a parar al mismo saco que el resto de actores (ONG, entidades privadas, etc.)”, o como “Nosotros también somos Gobierno”, se pronuncian a menudo cuando se plantea la cuestión de articular una política internacional más coherente y cohesionada. Esta debería ser entonces

la base de la implementación de sinergias entre la Generalitat y la administración local. Por otro, las administraciones locales deben tomar la iniciativa y poder participar en la definición de políticas con tal de evitar que finalmente se les imponga desde arriba lo que deben hacer.

Como conclusión de este primer grupo de trabajo, parece claro que habría que unificar esfuerzos a nivel local con el horizonte de articular más estratégicamente y a la vez evitar la dispersión actual. Además, la cooperación ha de formar parte de la política internacional como respuesta a la percepción, cada vez más compartida, de que la cooperación por ella misma, al margen de las relaciones exteriores, se aleja de los efectos multiplicadores deseables.

Grupo de trabajo 2: “Construyendo Europa desde la proximidad”

La primera reflexión que aparece al abordar las relaciones con la Unión Europea indica la necesidad de una toma de conciencia generalizada de que la UE es ya, hoy, un nivel más de gobierno. Por un lado, se asumen nuevas competencias: El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña contribuye a enmarcar la Unión Europea dentro de la acción de gobierno de manera articulada. Por otro, en Bruselas los cambios introducidos en el Tratado de Lisboa ofrecen posibilidades de participación y de influencia a las autoridades locales y regionales antes inéditas, y que habría que conocer y aprovechar.

El actual gobierno de la Generalitat ha organizado la *Secretaría para la Unión Europea* en una unidad transversal, que integra a la Delegación del Gobierno de Cataluña ante la UE. Se reconoce así a la Unión Europea como un ámbito de gobierno que tiene un espacio propio, singular y diferenciado dentro de las Relaciones Exteriores y la Acción Exterior del Gobierno, asumiendo de esta manera el reforzamiento de las capacidades de participación directa en la Unión Europea y explicitándolas.

Sobre todo ello, ¿qué dice el nuevo Estatuto? Prevé la participación en la revisión de los Tratados. Se pueden hacer —y de hecho se llevaron a término— observaciones al Tratado de Lisboa, lo cual significa un paso importante en el reconocimiento explícito de la capacidad real del Gobierno catalán para incidir en la legislación y la normativa europea, incluso en sus elementos constituyentes.

También se reconoce la participación en asuntos europeos que afecten a la Generalitat, a través del Comité de las Regiones que, aunque es un órgano consultivo, acaba teniendo su peso específico frente a la Comisión y el Consejo. También se abre la participación al Consejo de Ministros en el marco del Gobierno estatal, integrándose como un miembro de la delegación. Esto viene a significar un reto añadido, pues plantea por primera vez la cuestión de cómo representar de manera unitaria la voz de las comunidades autónomas. Es evidente que faltan, hasta ahora, mecanismos de concertación que consigan construir un consenso entre todas las Comunidades Autónomas a la hora de ir con una sola voz a acompañar al Gobierno español a Bruselas, y que habrá que construirlos a medida que se asuma la responsabilidad —la competencia en asuntos europeos— de los gobiernos autonómicos. Cataluña, como en tantas otras ocasiones, puede asumir un papel de liderazgo en este sentido.

Otra oportunidad (aún pendiente de aplicar) que se abre con el Tratado de Lisboa es la posibilidad de participación en la UE de los parlamentos federales o autonómicos (especialmente de aquellos que cuentan con capacidad legislativa) en aplicación del principio de subsidiariedad.

Asumir la UE como un nivel más de gobierno significa, de este modo, asumir un grado más de responsabilidad. La aplicación del derecho comunitario implica en muchos casos la reforma de una importante cantidad de legislación existente a nivel local. A modo de ejemplo, vemos cómo la aplicación de la Directiva de Servicios está significando, en primer término, implicar al Departamento de Economía y Finanzas, después a la Dirección General de administraciones locales y finalmente a los mismos ayuntamientos.

Una vez que el Tratado de Lisboa haya abierto estas posibilidades, se trata de tomar conciencia y saber aprovechar el momento. Esto ha de significar un cierto reforzamiento del Comité de las Regiones reclamando, por un lado, el reconocimiento de participación efectiva en la subsidiariedad y, por otro, abriendo mecanismos para influir en las fases previas a la tramitación y aprobación de las directivas.

La cuestión clave que hoy se plantea con urgencia es: ¿qué hay que hacer para influir? ¿Cómo tener impacto? Una vez que la UE ha reconocido el papel de los gobiernos locales, habrá que desarrollar una capacidad de lobby frente a la UE que hoy no existe, o es muy incipiente. Será necesario aprender a participar en las consultas públicas y, al mismo tiempo, trabajar por una mayor toma de conciencia por parte del ciudadano, que ha de saber reconocer, también él, la importancia de la Unión en su entorno más inmediato, en su vida cotidiana. Será necesario participar en el diálogo estructurado que la Comisión lleva a cabo con las asociaciones existentes, acompañando la búsqueda de legitimidad democrática que los gobiernos locales desarrollan frente a actores de la sociedad civil (cf. las ONG o, muy especialmente, las empresas, que sí actúan como lobby desde hace mucho tiempo).

Es necesario tener en cuenta y saber aprovechar el hecho de que la Comisión esté buscando espacios de interlocución y de trabajo más allá de los Estados, y que en esta búsqueda de interlocución directa en temas como la gobernabilidad o el Protocolo de Kyoto las Direcciones Generales están muy dispuestas a trabajar con las regiones y, especialmente, con los municipios. Además, actualmente se está contemplando un replanteamiento en la política de cohesión que necesariamente reclama una visión desde el mundo municipal que habría que saber aportar, con coherencia y rigor, bien pronto.

Habrà que saber presentarse en Bruselas con mecanismos suficientemente estructurados y consolidar la percepción, incipiente por parte de la Comisión, de que los Gobiernos locales resultan unos aliados potencialmente muy importantes para el desarrollo de la política europea

frente a unos Estados que, por motivos diversos (a menudo de política interna) intenten demasiadas veces “re-estatalizar” Europa, procurando recuperar parcelas de soberanía previamente cedidas a la UE.

Será necesario también mejorar el posicionamiento común sobre los temas prioritarios con el fin de ejercer, con alguna perspectiva de éxito, la influencia necesaria. Se impone pues, muy rápidamente, la necesidad de comenzar a articular y definir con precisión las prioridades y estrategia. Focalizar muy bien y unir fuerzas, con el objeto de influir con garantías de impacto. Para que esto sea posible, por tanto, habrá que dotarse como primer paso de un “mapa” de la acción europea de los actores catalanes, pues es conveniente saber dónde estamos para saber llegar adonde queremos ir con mayor fuerza y eficacia.

De esta forma, se plantea la cuestión de hasta qué punto las relaciones con Europa son aún propiamente Relaciones Internacionales o Acción Exterior. La constatación de que las políticas europeas tienen una implicación local en un 70% implica dilucidar de una manera más clara qué es “agenda local” y qué es “agenda internacional”.

En un rápido repaso histórico, constatamos una evolución que parte desde los hermanamientos de los inicios hasta la financiación masiva de proyectos de cooperación, donde España y Cataluña han sobresalido, consiguiendo una tasa de retorno importante. A medida que esta financiación se va agotando adquiere una importancia más grande el desarrollo de nuevas capacidades para influir y asegurarse el impacto en el diseño de las políticas europeas que tengan en cuenta y vayan a favor de los intereses locales y regionales. En este sentido podría constituirse un lobby en Bruselas.

Hay que reconocer que hasta ahora el diseño de las políticas europeas ha sido muy “nórdico” y, que muchas veces, no ha tenido suficientemente en cuenta las necesidades del sur de Europa (se pone como ejemplo paradigmático el proceso de definición de un programa de financiación de innovación tecnológica, que difícilmente habría sido diseñado para tener en cuenta un tema como el aumento de la eficiencia de los regadíos

agrícolas, pues al norte de Europa el agua es mucho más abundante y, siendo los “nórdicos” los que redactan los *terms of referente*, la línea de financiación no contempla esta línea de desarrollo e innovación).

Emergen, como conclusión de los trabajos de este grupo, dos temas para debatir y, eventualmente, para la adopción de una posición política:

– Por un lado, la constatación de que, para que un municipio desarrolle con eficacia una política “europea”, se ha de dar dos circunstancias: la existencia de una clara voluntad política por parte de los electos, y de una suficiente capacidad técnica por parte de los responsables municipales especialistas.

– Por otro lado, es evidente que en cuestiones como la participación en redes, se produce un fenómeno de fragmentación. Además, se echa de menos una coordinación en el discurso, cosa que va en detrimento de la efectividad del impacto de la defensa de intereses que, siendo comunes, no se agrupan ni se cohesionan para conseguir el objetivo perseguido.

Grupo de trabajo 3: “Eliminando barreras en la cooperación transfronteriza”

Partimos de la constatación de que la emergencia de la cooperación transfronteriza es el resultado del impulso institucional, sobretodo por parte de la Unión Europea, a pequeñas iniciativas locales que ya existen. En el caso de Cataluña, se creó un primera generación de estructuras regionales (Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Euroregión Cataluña-Languedoc-Roussillon- Midi Pyrénées), provinciales (G-8 con las diputaciones catalanas y los departamentos franceses de Languedoc Roussillon) y de ciudades (C6 con Barcelona, Montpellier, Palma de Mallorca, Toulouse, Valencia y Zaragoza).

En la actualidad, encontramos ya en funcionamiento iniciativas como el Eurodistrito del Espacio Catalán Transfronterizo, el Arco Latino y Euro-

rregión Pirineos Mediterráneo. Estos dos últimos proyectos comparten una visión amplia, una flexibilidad en los modos de cooperación, la apertura a diferentes actores, al lado de los de referencia (las provincias del Arco Latino, las regiones de la Eurorregión), y la preferencia por una cooperación más orientada hacia los proyectos que no hacia las estructuras. La Eurorregión Pirineos Mediterráneo, en particular, se encuentra en un momento en el que busca el encaje de las autoridades locales con su proyecto, como en el proyecto liderado por el Ayuntamiento de Terrasa de construir una red de ciudades medianas de la Eurorregión.

Hay que tener presente que el concepto de cooperación transfronteriza no hace referencia sólo a la solución de los problemas inmediatos de las zonas adyacentes a la frontera (aunque, por descontado, iniciativas de este tipo, como el hospital transfronterizo de Cerdanya, son ejemplos muy claros de esta cooperación), sino que además se proponen definir nuevos espacios de referencia transfronterizos (por ejemplo, el Arco Mediterráneo Norte-Oeste). De este modo, también a través del mar se pueden definir espacios: Baleares forma parte de la Eurorregión, y también se puede pensar en el Norte de África. Pero estos espacios transfronterizos, en buena parte conceptuales o contruidos, han de tener un anclaje preciso que por fuerza ha de ser local: de aquí la importancia de la implicación concreta de los gobiernos locales.

En el caso de la cooperación con Francia, se constata que hay problemas evidentes de asimetría: aunque se comparten intereses, a veces cuesta reconocerse en el socio y entender sus lógicas organizativas. En el caso francés la multiplicación de actores locales (con actores supramunicipales como las *communautés d'agglomération*, o *communautés urbaines*, o *pays*) y la fuerte jerarquía dificultan la cooperación. Tampoco ayuda el hecho de que la definición de ciudades medianas a un lado y otro de la frontera no es homogénea y que, si se utiliza una definición común, se encuentran grandes desequilibrios a un lado y otro de los Pirineos.

Pero es justamente en los niveles en los que encontramos más asimetría (el regional y el provincial/departamental) donde se ha demostrado, a través de su cooperación en el Arco Latino y la Eurorregión, que es posible

superar estos problemas y cooperar en la práctica, así como la cooperación bilateral entre ayuntamientos que en este espacio es práctica habitual (como demuestran los ejemplos de Terrassa –Pamiers y Lleida-Perpiñán).

Además, la cooperación transfronteriza también nos permite una relectura de la geografía para aprovechar, de este modo, nuevas ventajas. Sin cooperación transfronteriza, Cataluña puede ser vista como un rincón de la península; pero con dicha cooperación, todo el territorio es un lugar de paso y de contacto, donde muchas ciudades y pueblos están situados sobre ejes transeuropeos tan importantes como el E-9.

Cabe también replantearse la propia idea de frontera. Las infraestructuras de transporte cambian el concepto de distancia, que a veces es más importante medir en tiempos que no en kilómetros. Pero aunque medir las fronteras propiamente dichas pierda peso, se hacen evidentes otras barreras administrativas, idiomáticas, de mentalidad, legislativas, etc. Estas otras barreras pueden ser superadas a nivel local, independientemente de la localización más o menos próxima a la frontera, cosa que supone una oportunidad para todos los municipios de Cataluña, y no sólo para los del norte del territorio.

No hay que olvidar que la cooperación transfronteriza ha sufrido a menudo por los cambios políticos en una u otra administración. Por ello es necesario consolidar, desde el punto de vista técnico, los objetivos que se quieren conseguir en cada momento y tener una sólida argumentación para evitar que el relevo natural electoral socave la estabilidad de la cooperación.

En relación con esta cuestión y, en general, como criterio para mantener la legitimidad en el seno de las administraciones públicas, es urgente introducir en toda la cooperación territorial, también en la transfronteriza, criterios de eficiencia. En un momento en el que la cooperación internacional se ha convertido en relativamente fácil y al alcance de casi todos, se corre el peligro de caer en una multiplicación de iniciativas que puede acabar resultando contraproducente. Es necesario, por tanto, elaborar indicadores que nos permitan saber si una red, o un acuerdo, están dando frutos o se ajustan a los objetivos y a las expectativas.

También es importante analizar los posibles solapamientos y duplicaciones entre las iniciativas. Junto a los criterios de eficiencia, se apuntan tres soluciones para evitar estas disfunciones:

- Mejor comunicación y conocimiento entre redes, actores e iniciativas, para buscar sinergias y evitar duplicaciones.
- División de tareas: No es posible que cada agrupación trate los mismos temas. Hace falta que cada uno haga lo que mejor sabe hacer renunciando a otros temas.
- En cambio, en el caso de la presión política frente a Bruselas, París y Madrid, más que especialización, lo que hace falta es sumar esfuerzos y voces para ser más fuertes y ser escuchados.

Quedaría aún pendiente un debate de base: ¿por qué hacer cooperación transfronteriza? ¿Cuáles son los ámbitos pendientes? Este debate, juntamente con el de las otras cuestiones mencionadas anteriormente, tendría que ser llevado a cabo a medio plazo, en algún encuentro o seminario específico, que permita avanzar en la reflexión realizada por este grupo de trabajo.

Conclusiones generales del Seminario

Finalmente, y como conclusiones generales, podemos resumir las reflexiones específicas en cuatro recomendaciones generales:

1. La Generalitat ha propuesto un proceso de planificación estratégica al que quiere asociar a los municipios; éstos deberían completar planes estratégicos de acción internacional. Esta coincidencia en el tiempo debería permitir que los dos procesos avanzasen en paralelo, y, por tanto, de forma interconectada, y uno se alimentase del otro y que los planes resultantes aprovechen al máximo las sinergias entre los dos niveles administrativos. Se recomienda avanzar en este sentido.

2. Es común a los tres grupos de trabajo la preocupación por tener un mapa de todo lo que está haciendo, a nivel de la Generalitat y a nivel local, en acción internacional. Este mapa no ha de ser sólo un elemento informativo, sino que ha de permitir detectar tanto las duplicaciones –y por tanto, servir de base para cambiar y dejar de hacer cosas- como las lagunas existentes. Este mapa podría ser el embrión de un futuro “libro blanco” de las relaciones internacionales en Cataluña.

3. La formación, en particular en temas europeos, es una necesidad emergente a medida que la política europea se convierte también en política doméstica, y puede ser un ámbito en el cual la Generalitat puede contribuir al activismo internacional de los municipios.

4. La cuestión de la acción exterior de los gobiernos locales es lo suficientemente compleja y está lo suficientemente madura como para que espacios de encuentro y reflexión como el de Granollers del 23 de mayo del 2008 puedan volver a producirse, sea en este mismo formato o en otro parecido, con el objeto de avanzar en los múltiples frentes donde la articulación y la coordinación se convierten en una necesidad estratégica.

Resumen / Abstract

Los gobiernos locales en la acción exterior: Una visión desde Cataluña

Francesc Badia i Dalmases

La reflexión sobre la acción exterior de los gobiernos locales y regionales está relativamente poco desarrollada en nuestro país, sobre todo en relación con el peso creciente que han ido adquiriendo en este ámbito de intervención política, a medida que la globalización avanza. El presente documento pretende contribuir a una discusión más amplia que incluya un breve análisis de su evolución histórica, enmarcando el trasfondo político de los trabajos llevados a cabo durante el seminario “Los gobiernos locales en la acción exterior de Cataluña” organizado por CIDOB junto a la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Granollers en Mayo de 2008. Desarrollar la solvencia técnica, el rigor teórico y la coordinación de los distintos nuevos actores de la acción exterior y la cooperación descentralizada se corresponde y es coherente con la voluntad, compartida por las administraciones y la sociedad civil catalana, de continuar ejerciendo un liderazgo en el ámbito internacional. Se trata de hacerlo con responsabilidad y un mejor conocimiento del complejo entramado de actores que configuran hoy las relaciones internacionales. Un ámbito éste que proyecta a Cataluña hacia el futuro como una sociedad en transformación, cosmopolita y abierta a los grandes retos de una globalización que se materializa tanto en las regiones y las grandes capitales metropolitanas, como en el entorno más inmediato de nuestros barrios.

Palabras claves: Política internacional, nuevos actores, gobiernos locales y regionales, globalización, acción exterior, relaciones internacionales, cooperación descentralizada, Cataluña, Barcelona.

Foreign Activities of Local Governments: A Vision from Catalonia

Francesc Badia i Dalmaes

There has been relatively little reflection carried out in our country over the foreign activities of local and regional governments, particularly with respect to the growing importance they have gained in this field of political intervention, in tandem with the progress of globalisation. The aim of this document is to help to broaden the discussion, and to this end it includes a brief analysis of the historical evolution of such interventions, set against the political background of the works implemented during the seminar “Local governments in Catalonia’s foreign activities” which was organised by CIDOB together with the Generalitat of Catalonia, Barcelona Provincial Council and Granollers City Council in May 2008. Developing the technical competence, the theoretical rigor and coordinating the different actors of foreign activities and decentralised cooperation all corresponds to, and is coherent with a desire (and one that is shared by Catalonia’s government and civil society) to continue exercising leadership in the international field. The emphasis is on doing so in a responsible manner and with a greater knowledge of the complex network of actors of which today’s international relations are comprised. This is a field that is projecting Catalonia toward the future as a society in transformation, one that is cosmopolitan and open to the great challenges of a globalisation that is taking place in the regions and the great metropolitan capitals, as well as in the most immediate setting of our neighbourhoods

Key words: International policy, new actors, local and regional governments, globalisation, foreign activities, international relations, decentralized cooperation, Catalonia, Barcelona

