



# COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA; DEL ASISTENCIALISMO A LA VISIÓN DE SOCIOS

Alberto Enríquez y Manuel Ortega \*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se inscribe en los esfuerzos que ha venido haciendo el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina por profundizar el conocimiento de la misma, estimular su análisis crítico y enriquecer su práctica y tiene como propósito, servir de base para la reflexión, el debate y el intercambio que se desarrollarán en la II Conferencia del Observatorio a realizarse en Guatemala del 8 al 10 de mayo.

Los objetivos más específicos del documento son:

- Establecer una primera aproximación crítica al estado actual, características y modelos de la cooperación descentralizada América Latina – Europa teniendo como referente principal la cooperación descentralizada europea en Centro América y generar insumos para esbozar una nueva visión y enfoque de este tipo de cooperación.
- Proporcionar argumentos para provocar discusión y reflexión sobre los modelos de cooperación descentralizada entre AL y la UE existentes actualmente y los incipientes. En definitiva se trata de un documento base para centrar y orientar el debate.

El trabajo está dividido en tres capítulos. El primer capítulo describe y analiza los orígenes, la evolución y las tendencias de la cooperación descentralizada, y trata de identificar aquellos elementos que propician el tránsito de las formas actuales a formas

---

\* Alberto Enríquez es experto en desarrollo local, descentralización y participación ciudadana. Actualmente es el Director del Área de Ciudadanía, Estado y Desarrollo en la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y coordina la Red para el Desarrollo Local en El Salvador. Manuel Ortega es experto en reforma del Estado, fortalecimiento municipal y cooperación descentralizada. Actualmente es el Director del Centro de Análisis Socio-Cultural de la Universidad Centroamericana (UCA).

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

innovadoras, las condiciones que las hacen posible, las resistencias o problemas y las oportunidades.

El capítulo segundo aborda el concepto y las características de

El origen de la cooperación descentralizada se puede situar en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y surge bajo la que será posteriormente una de sus formas más conocida y generalizada: el hermanamiento.<sup>1</sup> Los hermanamientos – y con ellos la cooperación descentralizada- tuvieron un enfoque primario de reconciliación, comprensión, amistad y paz. Conocidos como *jumelages* ('hermanamientos' en francés), desarrollaron pronto relaciones estables y permanentes entre administraciones locales. Promovían el intercambio cultural, de conocimientos y experiencias, involucrando distintos sectores de las sociedades locales, a menudo estimulados por los propios gobiernos nacionales. Es clave comprender que el catalizador de los hermanamientos fue la idea de la construcción europea, y que era un esfuerzo de los actores locales que no se agotaba en los municipios sino que contaba con la bendición y el apoyo de los estados.<sup>2</sup>

En Estados Unidos este movimiento surge como la llamada “people-to-people diplomacy”, que enfatizaba, igualmente, el vínculo cultural y social, extendiéndose luego a Canadá, Japón y China. Eran hermanamientos dominados por combinaciones de diplomacia, intercambio cultural y comercio.<sup>3</sup>

Por su parte, en los años 60, el proceso de descolonización africana marca otro momento importante del movimiento de los hermanamientos. Se agrega entonces, un fuerte sentido humanista y de estímulo a las relaciones entre ciudades europeas y comunidades recién independizadas de África. Este enfoque se combina en los años setenta con acciones de solidaridad frente a desastres naturales como las sequías que afectaban a países enteros en dicho continente y que ponían a prueba la supervivencia de estos pueblos. Surge así un nuevo enfoque de orientación al desarrollo y el apoyo a proyectos bajo la concepción de ayuda al desarrollo.

Las principales características de los hermanamientos están bien recogidas por la Federación Mundial de Ciudades cuando define el hermanamiento como “un acuerdo libremente adoptado por dos o más colectividades – generalmente a nivel de ciudades – de establecer entre ellas lazos de relación y amistad permanentes, en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutua”. Además de la libertad, vale la pena subrayar el valor simbólico, que se materializa en “relaciones de amistad que habitualmente se plasman en apoyos políticos o intercambios culturales; el compromiso que implica de los ciudadanos y ciudadanas y la permanencia.”<sup>4</sup>

Ahora bien, a pesar del avance y la generalización en el norte y en el sur del movimiento de los hermanamientos, no es sino hasta finales de los años 80 del siglo pasado cuando emerge y se abre paso el enfoque descentralizado de la cooperación, para el cual la experiencia acumulada por los hermanamientos constituirá una valiosa contribución y una fuente invaluable de aprendizaje.

En la década de los ochenta, la cooperación descentralizada se complejiza y el enfoque de solidaridad prevalece frente a los efectos de la crisis económica mundial y el deterioro de las relaciones Norte-Sur. Pronto se agregaron otros enfoques y la

---

<sup>1</sup> Gutiérrez Camps, Arnau: “Una aproximación a las relaciones de Cooperación Descentralizada entre la UE y América Latina”, *Anuario 2005 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo, Uruguay. 2006.

<sup>2</sup> Consejo de Municipios y Regiones de Europa. 2005.

<sup>3</sup> Ortega, Manuel, y Mario Castro, Estudio de la situación actual de la cooperación descentralizada en Nicaragua, Versión mimeo, Managua, 1998.

<sup>4</sup> Gutiérrez Camps, Arnau. Op. Cit.

solidaridad se extendió a expresiones políticas y a preocupaciones por los derechos humanos, como en los casos de Nicaragua, Cuba y el conflicto saharauí<sup>5</sup>.

A finales de esa misma década, se da también una confluencia entre varios procesos, producto del acelerado avance de la globalización. Uno de ellos es la crisis de los Estados nacionales que se ven desbordados y aparecen demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad. El segundo es producto de esa crisis de los Estados nacionales y consiste en la emergencia de los territorios —municipios y regiones— como sujetos del desarrollo y la construcción democrática, tanto en los niveles nacionales como internacionales y globales. En ese marco, se cobra conciencia de que los gobiernos locales tienen varias ventajas con respecto a los gobiernos centrales. Por un lado, “gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a sus representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por otro lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos.”<sup>6</sup>

Una de las consecuencias asociadas a este proceso ha sido la descentralización del Estado y dentro de ella la ampliación de competencias de los gobiernos locales.

Esa dinámica de irrupción de los municipios como actores del desarrollo es liderada en general por las grandes ciudades y metrópolis urbanas que perciben más claramente que las pequeñas y medianas, que su desarrollo económico y social depende de factores externos y que necesitan proyectarse e inscribirse en un contexto global, para buscar nuevas oportunidades de desarrollo, generar una masa crítica suficiente, obtener visibilidad política, exportar su know-how en materia de gestión urbana o de gestión del territorio y desarrollar acciones de lobby.

El tercer fenómeno es el cuestionamiento del paradigma clásico de cooperación internacional surgido al terminar la II Guerra Mundial, que la concebía como “ayuda” o “asistencia” de los países más desarrollados hacia los países menos desarrollados, con un carácter unilateral del donante al receptor y cuyo instrumento central era la transferencia de recursos realizada como subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación. Los sujetos de dicha cooperación eran exclusivamente los gobiernos centrales, quedando al margen la sociedad civil y los sectores empresariales.<sup>7</sup>

La creciente percepción de las debilidades de la cooperación internacional tradicional y de sus mecanismos para mejorar las condiciones de vida de los países y sectores de la población menos desarrollados puso sobre la mesa el debate sobre la necesidad de nuevos enfoques en la cooperación internacional.

Los cuestionamientos más sustantivos se orientaban a la desarticulación cada vez más evidente entre políticas de cooperación y políticas de desarrollo en los países destinatarios de la ayuda. Esto era provocado principalmente por:

---

<sup>5</sup> Borja, Jordi, y Manuel Castells, *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, España. 1998, Pág. 18.

<sup>6</sup> *Ibid.* Pág. 19.

<sup>7</sup> González-Badía, Juan, y Susana Ruiz Seisdedos, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, 2003.

- La implementación de proyectos de aplicación general, que partían de que las soluciones que son buenas para un país pueden serlo para todos y por tanto, ignoraban o subvaloraban las condiciones específicas de cada país e imponían soluciones prefabricadas.
- El carácter estado-céntrico de las prácticas, que distanciaba a los beneficiarios de los circuitos de las decisiones y acciones, impidiendo o dificultando los procesos de apropiación por parte de ellos y en consecuencia, la profundidad y sostenibilidad de los resultados e impactos y la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

La necesidad de un replanteamiento de los enfoques clásicos y de los términos bajo los cuales se concebía y gestionaba la cooperación internacional cobra fuerza en la década de los 90. Ello ocurre a medida que gana terreno un papel más significativo de los gobiernos subnacionales en las relaciones internacionales y de las sociedades locales en las estrategias nacionales de desarrollo, y que se revaloriza el papel de la cohesión social, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno en las dinámicas de desarrollo, factores que habían sido dejados a un lado como fruto del modelo y las políticas neoliberales que ya para entonces atravesaban por un franco proceso de desgaste y debilitamiento.

No se puede dejar de mencionar aquí el influjo de un nuevo paradigma de desarrollo, el desarrollo humano, que aparece a finales de los años ochenta y que define el desarrollo como “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social”<sup>8</sup>.

Como fruto de todo lo anterior, a finales del siglo XX, comienzan a aparecer nuevas tendencias en el sistema de cooperación internacional que introducen cambios inéditos en su naturaleza, principios, actores y mecanismos.

En cuanto a su naturaleza, uno de los elementos vertebrales - que comienza a distinguir las iniciativas más novedosas de la cooperación internacional- es la multidireccionalidad, entendida como estrategia de colaboración en régimen de igualdad —aún entre desiguales— entre agentes y socios activos, cambiando así la vieja lógica de una relación desigual entre donante y receptor con el objetivo de “ayudar” al desarrollo de éste último.

Como consecuencia de esa nueva lógica, se desarrollan nuevos principios, entre los que sobresalen el *interés mutuo* en la resolución de problemas globales o con impactos globales, la *complementariedad* de las acciones con los esfuerzos locales de desarrollo y la *participación activa* de los implicados en la cooperación, como una necesidad para lograr eficiencia, eficacia y apropiación

Todo lo anterior, vinculado al nuevo marco interpretativo del desarrollo, muestra cómo la entrada de nuevos protagonistas en la escena de la cooperación internacional, más allá de los gobiernos centrales, es una de las causas de los nuevos enfoques. Entran los otros niveles del Estado (regional y local), la sociedad civil y el sector empresarial. La cooperación, en adelante, debe ser capaz de integrarlos como promotores y gestores de las diferentes iniciativas.

---

<sup>8</sup> López-Calva, Luis, y Roberto Vélez Grajales, *El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México*, Estudios sobre Desarrollo Humano No. 2003-1, PNUD, México, 2003.

Como sucede siempre que emergen nuevos jugadores, la participación de éstos alimenta y fortalece el cambio de concepciones, prácticas y paradigmas, las cuales, a su vez, demandan y obligan a crear y utilizar instrumentos más innovadores como la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, el desarrollo institucional y el intercambio de experiencias.

En ese contexto, donde conviven los viejos y los nuevos tipos e iniciativas de desarrollo y de cooperación internacional, las agencias de cooperación, y en particular la Unión Europea, comenzaron a tomar conciencia del papel activo que las colectividades locales y sus comunidades pueden tener en la cooperación internacional, no ya como simples beneficiarios sino como actores protagonistas de las iniciativas. Como respuesta a estas nuevas realidades y percepciones surge la experiencia de la cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada emerge pues, fecundada por nuevos actores (locales), nuevos enfoques (desarrollo humano) y nuevos principios. El principal salto cualitativo que se produce con ello, es que las administraciones regionales y locales dejan de ser simples beneficiarias y se convierten en genuinos sujetos y protagonistas de la vida internacional y de las iniciativas concretas. Las colectividades territoriales o sociedades locales generan así sus propias políticas de cooperación descentralizada, a veces apoyadas en programas de organismos internacionales.

Al nacer del mundo local, la cooperación descentralizada no se puede comprender sin enmarcarla dentro de la dinámica del fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales, que ahora toman decisiones sobre la naturaleza, el contenido y la orientación geográfica y temática de la cooperación con socios de otros países, dentro de los marcos jurídicos e institucionales de los respectivos estados nacionales.

El proceso de descentralización en curso en muchos países en desarrollo –incluyendo por supuesto varios latinoamericanos- y la presión social sobre gran parte de los poderes públicos del Norte –especialmente sobre los más cercanos- en demanda de un compromiso más activo con las tareas de solidaridad internacional durante los años 90, constituyen otros elementos del contexto que promovieron la emergencia del nuevo enfoque.<sup>9</sup>

Adicionalmente, el intercambio cultural y el apoyo político solidario se vio potenciado por la aparición de algunos (aunque escasos) recursos a raíz de la llamada “campaña del 0,7%”, auspiciada por Naciones Unidas y dirigida a que las administraciones públicas de los países desarrollados destinaran el 0,7% de sus presupuestos a los países en vías de desarrollo. Los momentos más intensos de esta campaña se dieron a finales de la década del ochenta y comienzos de los noventa.<sup>10</sup>

Así, en el marco de los hermanamientos, las ciudades europeas empiezan a financiar proyectos, aunque se trata de meras transferencias de recursos. Son, generalmente, iniciativas con muy poco valor agregado que emulan, a pequeña escala, la cooperación tradicional practicada por los estados, con un impacto muy reducido y en absoluto sostenible.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Godínez, Víctor y María del Huerto Romero (eds.), *Tejiendo lazos entre los Territorios. La Cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Diputación de Barcelona-Municipalidad de Valparaíso-URBAL. Valparaíso, Chile. 2004.

<sup>10</sup> Fernández de Losada, Agustí, “Reflexiones sobre la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y América Latina. Una perspectiva europea”, en *Tejiendo lazos... Ibid.* Pág. 132.

<sup>11</sup> *Ibid.* Pág. 133.

Por otra parte, también empezó a incrementarse la exigencia de elevar el impacto de las acciones, los niveles de eficiencia y eficacia y la apropiación de los resultados por parte de los actores. Esto sin duda, actuó como una fuerza impulsora de carácter instrumental. Al permitir una integración más plural, directa y horizontal de los actores, la cooperación descentralizada se presenta también como una opción para enfrentar los costos generados por el modelo clásico.

Hay que decir también que la cooperación descentralizada produce cambios en la forma de tratar y articular las diferentes dimensiones del desarrollo por parte de los actores (económica, política, técnica y cultural).

Este nuevo tipo de cooperación no sustituye a la cooperación nacional, la complementa,<sup>12</sup> y no se instala de manera mecánica ni se desarrolla de manera lineal, sino que va sufriendo diversas transformaciones tanto en sus enfoques y contenidos, como en sus tipos de relación. Esto produce que se mantengan tipos de relación tradicionales como los hermanamientos, los proyectos o acuerdos bilaterales, y convivan con otros nuevos que van surgiendo como las redes y los proyectos multilaterales. Pero la clave está en los cambios de enfoques y contenidos que animan y orientan el tipo de relación. De tal manera que algunas experiencias parecen indicar que bajo un mismo tipo de relación pueden encerrarse contenidos y enfoques distintos, como es el caso de los hermanamientos.

Actualmente, la cooperación descentralizada se ha ampliado también en sus modalidades a otros tipos de relación bilateral y de redes, como la alianza Madrid-Madriz de los municipios madrileños con los municipios del departamento de Madriz en Nicaragua, el Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua, la Asociación CIDEU para la planificación urbana y las Redes URB-AL donde participan ciudades europeas y latinoamericanas. Pero también la cooperación descentralizada se ha propuesto nuevos enfoques, enriqueciendo el espacio abierto por las administraciones y actores locales en el campo internacional.

## **1.2. La Cooperación descentralizada Unión Europea – América Latina**

La cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina se inscribe en el marco y perspectivas anteriores.

De acuerdo a datos proporcionados por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, “las relaciones bilaterales entre gobiernos subnacionales de la UE y América Latina detectadas hasta el momento son 980. Centroamérica es después del Cono Sur, la zona de AL que más relaciones concentra, hecho que se acentúa si tenemos en cuenta las disparidades poblacionales y de tamaño entre regiones”.<sup>13</sup>

En dicha subregión destaca el número de vínculos de Nicaragua (205, o sea el 21% del total) que mantiene relaciones con la mayoría de países europeos con cooperación descentralizada en América Latina.<sup>14</sup> Dicha concentración en Nicaragua es atribuible

<sup>12</sup> Bodemer, Klaus, “La Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina frente a los desafíos del siglo XXI”. I Conferencia Anual del Observatorio, Montevideo, Uruguay. 2006.

<sup>13</sup> Sarraute, Santiago, y Hervé Théry, “Análisis de las relaciones bilaterales entre las administraciones públicas subnacionales de América Latina y Unión Europea”, *Anuario 2006 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, Uruguay, 2007, Pág. 23.

<sup>14</sup> *Ibid.* Pág. 25

principalmente al peso del apoyo político hacia el movimiento sandinista en la década de los 80 y posteriormente a la lucha contra la pobreza que asola el país. La forma que se empieza a generalizar es la del hermanamiento, que posibilita ir tejiendo una red de vasos comunicantes y relaciones y generando conocimientos mutuos entre los municipios.

La expansión del movimiento de hermanamientos en este país durante esa década, no tiene parangón en el mundo, llegándose a establecer más de doscientos hermanamientos de ciudades europeas y norteamericanas con ciudades y municipios nicaragüenses, comités de solidaridad y asociaciones ciudadanas vinculadas a gobiernos locales.<sup>15</sup> La importancia de este movimiento para Nicaragua se puede dimensionar mejor si se recuerda que para finales de la década de los ochenta Nicaragua tenía apenas 143 municipios. Este movimiento continúa siendo muy vigoroso y creativo en Nicaragua y otros países del área como El Salvador o Cuba.

Tal vez el logro más notable de la cooperación descentralizada en Centroamérica durante estos años ha residido en haber mostrado que este tipo de cooperación complementaria tiene la potencialidad de contribuir de manera más adecuada y eficaz a la lucha contra la pobreza y el desarrollo, los problemas de gobernabilidad y de cohesión social, dado el principio de cercanía que hace a los gobiernos locales más eficientes en la asignación de recursos, y su rol promotor de la participación ciudadana en el desarrollo local.

Ello a pesar de que la cooperación descentralizada con Centroamérica en la década de los 80 asumió una orientación más bien política y solidaria, y en el aspecto del desarrollo económico tendió a centrarse en pequeñas obras con pequeños montos financieros, gran dispersión y poco impacto duradero.<sup>16</sup> Sin embargo, un balance más justo debería de agregar que la ayuda humanitaria que guió entonces en gran parte la cooperación vía los hermanamientos tuvo un impacto muy importante en la supervivencia de la población en un país como Nicaragua, asediado por el bloqueo económico y la guerra.

Por otro lado, habría que añadir que las prácticas de cooperación descentralizada ya desde la década de los ochenta y primeros años de los noventa en Centroamérica mostraron distintos enfoques y una muy rica y diversa manera de hacer cooperación descentralizada desde los hermanamientos. Las experiencias fueron desde modalidades de cooperación bilaterales entre municipios y ciudades hasta modalidades de cooperación en redes, aunque en aquel momento no estuviera aún en boga este concepto.<sup>17</sup>

Dentro de una matriz original de hermanamientos, la relación institucional siempre estuvo sostenida por una fuerte base de actores sociales de ambos polos de la relación. Un buen ejemplo es el hermanamiento de los municipios de León-Alcalá de Henares, que incluye a sus universidades respectivas, o las escuelas de la ciudad del Rama en Nicaragua hermanadas con escuelas holandesas bajo el paraguas del hermanamiento institucional Rama-Maastricht; o el Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua que junto a la Asociación de municipios hermanados Nicaragua-

---

<sup>15</sup> Ortega, Manuel, y Gunther Maihold (Editores), *La cooperación intercomunal e intermunicipal y los hermanamientos de ciudades en Nicaragua 1980-1990*, F.Ebert, Managua, 1992.

<sup>16</sup> Ortega, Manuel, y Mario Castro, *Estudio de la situación actual de la cooperación descentralizada en Nicaragua*, Cuadernos CASC, 1998.

<sup>17</sup> La red de municipios hermanados con León, Estelí, Condega, Somoto, o posteriormente la experiencia de Hermanamientos Triangular del Proyecto News (Norte-Este-Oeste, es decir municipios de Holanda, del Este europeo y de Nicaragua) o la Red Madrid-Madriz son algunos ejemplos destacados de estas redes. (ver Ortega, Manuel, y Mario Castro, *op. cit.*).



Holanda definen los temas y el programa estratégico de cooperación para varios años. Experiencias similares se han producido desde la década de los ochenta entre los municipios europeos hermanados con otros municipios nicaragüenses, como León, Condega o Estelí.

En el momento actual, tanto en América Latina en general, como en Centroamérica en particular, encontramos una continuidad de estas iniciativas y prácticas novedosas, con una mayor gama de tipos o formas, que divergen en sus enfoques y contenidos. Las lógicas y motivaciones que llevan a los gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina a emprender esfuerzos de cooperación, son muy diversas y varían según los países y los entornos más inmediatos. Algunos lo siguen haciendo desde la vieja lógica de ayuda al desarrollo o de solidaridad, pero otros – cada vez son más – lo hacen desde la perspectiva de una cooperación horizontal y de proyección externa. Como señala Agustín Fernández de Losada, “se hace cooperación descentralizada de diferentes formas, por diferentes motivos, se trabajan temas muy diversos y se obtienen resultados dispares. Lo que sí resulta evidente hoy es que se trata de una forma de cooperación relevante y, en muchos casos, pertinente”.<sup>18</sup>

Su aporte al desarrollo y la democracia dependerá de que más allá de las formas, tradicionales o nuevas, estén impulsadas y determinadas por los nuevos sujetos, los nuevos enfoques y los nuevos principios. Por ello es importante tratar de descifrar cuáles son sus tendencias principales, tanto en Europa como en nuestro continente.

En el caso de la Unión Europea, en lo que va del presente siglo, la cooperación descentralizada se ha visto incrementada y avanza una tendencia hacia la generación de políticas municipales de cooperación que permitan a los gobiernos territoriales ir más allá del papel de simples financiadores de proyectos, buscando el apoyo a la sociedad civil organizada que trabaja en el campo de la cooperación, la promoción de actividades de sensibilización y el fortalecimiento de relaciones de cooperación directa con municipios y regiones en los países latinoamericanos.

También se puede apreciar, a nivel de los municipios, el crecimiento de una voluntad ciudadana de cooperación hacia el desarrollo de poblaciones de América Latina, que especialmente en España, ejerce presión sobre los gobiernos locales para que dediquen parte de su presupuesto a la cooperación con municipios o regiones de nuestro continente. Por ello, aunque se trata de una práctica reciente, y en muchos casos con un marco legal débil, la cooperación de las administraciones territoriales europeas cada vez tiene mayor relevancia.

En el caso europeo y como algo complementario, también hay que tomar en cuenta otros programas descentralizados de la Comisión Europea de cara a América Latina, como los programas ALFA, ALBAN, AL-INVEST, ALURE, @LIS y URB-AL (dirigido a colectividades locales de Europa y América Latina).

En América Latina, la importancia de la cooperación descentralizada también va creciendo, no solo en el aumento cuantitativo de experiencias en marcha, sino también en los múltiples foros y seminarios en torno al tema y sobre todo, en una tendencia hacia la creación de áreas dedicadas a la cooperación internacional dentro de las estructuras de los gobiernos locales. Esto se viene fortaleciendo en un escenario de cambios en la situación latinoamericana, donde partidos y movimientos de izquierda y progresistas han venido accediendo al poder en muchos gobiernos municipales; ello

---

<sup>18</sup> Fernández de Losada, Agustín. *Op. Cit.* Pág. 148.

incluye la región centroamericana donde, a partir de los procesos de paz y transición democrática se han venido elevando los niveles de participación ciudadana, han avanzado los programas de reforma y descentralización del Estado y se han desarrollado programas de fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales.

En consecuencia, la cooperación descentralizada entre territorios de países de la Unión Europea y de América Latina presenta una curva ascendente en los últimos años y buenas perspectivas de crecimiento en el corto plazo. A esto también contribuyen los cambios positivos que se han venido dando en el enfoque de la cooperación descentralizada —tanto en el discurso como en algunas experiencias en marcha—, al acentuarse una concepción multidimensional, integral y sostenible, que incluye la relación con todos sus actores y se orienta a la creación de capital social. De ahí que “sin desestimar el traslado de recursos económicos y los intercambios culturales, busca el enriquecimiento mutuo, a través de la asociación para la creación de capacidades, el intercambio de experiencias, el traslado de conocimientos y de tecnología adecuada, dándole un valor añadido al aspecto financiero tradicional”.<sup>19</sup>

La tendencia que se observa, pues, es que la cooperación descentralizada puede contribuir de manera sustantiva a consolidar relaciones entre territorios para su fortalecimiento de cara a:

- Fortalecer los actores locales, nacionales, regionales e internacionales.
- Dinamizar una estrategia de aproximación entre la Unión Europea y América Latina, desde ámbitos que la cooperación intergubernamental no puede alcanzar.
- Elevar grados de incidencia de los territorios en los procesos de integración regional como la Unión Europea, el MERCOSUR, el Pacto Andino y Integración Centroamericana.

Esta tendencia demanda cualificar las prácticas de los actores sub estatales, fortalecer la institucionalidad local y ampliar los espacios y procesos de concertación entre las diversas instancias y fuerzas que interactúan en cada territorio.

Para ello es preciso tener muy presente que los municipios son los actores con mayor presencia en la cooperación descentralizada UE-AL, lo cual es lógico, dado que hay muchos más municipios que otros niveles administrativos; los municipios intervienen en casi el 90% de las relaciones, tanto en UE como en AL.<sup>20</sup> Y dentro de los municipios, los más activos son aquellos que tienen menos de 100.000 habitantes (64% del total de participantes en el caso de UE y 52% en el caso de AL). En Europa únicamente el 24% de los municipios participantes son mayores de 100.000 habitantes. Por el contrario, en América Latina ese porcentaje es del 37%, lo que se debe principalmente a la actividad de las grandes ciudades de Suramérica.

---

<sup>19</sup> Fernández de Losada, Agustín, *op. cit.*

<sup>20</sup> Sarraute, Santiago y Hervé Théry, *Op. Cit.* Pág. 28.

## CAPITULO II

### 2.1. La cooperación descentralizada: concepto, características, tipos, modalidades y enfoques. Algunas definiciones de cooperación descentralizada.

La definición de cooperación descentralizada es un punto controvertido en Centroamérica. Habría que comenzar diciendo que el término fue totalmente desconocido en la década de los ochenta. A partir de la década de los noventa, con la emergencia de otros actores de este tipo de cooperación (los distintos fondos de cooperación de entidades locales españolas, departamentos, comunidades autónomas, diputaciones, regiones) el término empieza a utilizarse aunque aún tímidamente y con distintos contenidos. En una encuesta realizada en 1987 en Nicaragua entre alcaldes, concejales y funcionarios vinculados a la cooperación, un 46% afirmaba que cooperación descentralizada era toda cooperación que llegara al municipio; un 46% afirmaba que era la cooperación que procedía de entes u organismos descentralizados extranjeros, incluyendo en ellos municipios y ciudades hermanadas con municipios nicaragüenses; un 36% dijo que era la cooperación procedente de ONGs y otros.<sup>21</sup>

¿Qué entendemos por cooperación descentralizada? ¿Qué hace distinto a este tipo de cooperación? La respuesta a estas preguntas es importante por cuanto su definición incidirá en las formas, tipos y modalidades que reconocemos incluidas en la cooperación descentralizada. Algunas de estas formas, si no todas, suponen como agente directo al gobierno local. De ahí la importancia de al menos llamar la atención sobre el concepto, sin pretender con ello hacer nuevos aportes al debate.

Lo primero que habría que indicar es que no hay consenso sobre una definición de cooperación descentralizada, reconociéndose, como reflejaron los resultados de la encuesta en Nicaragua, al menos tres maneras de entenderla.

Algunos han sugerido que la cooperación descentralizada, al igual que la cooperación bilateral de los gobiernos centrales, la multilateral y la no gubernamental de los ONGs debería definirse por el agente que la promueve. Si nos atenemos a los sujetos o agentes de la cooperación descentralizada, existen varias definiciones básicas que van de mayor a menor amplitud. La definición más amplia podría formularse diciendo que es toda aquella **cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y entes comunitarios locales**. En este caso, se reafirma sólo uno de los polos de la relación, el polo descentralizado de destino de la cooperación, haciendo caso omiso de la naturaleza del otro polo ubicado como *origen* de la cooperación. Así, en este último polo podríamos encontrar una diversidad de sujetos gubernamentales y no gubernamentales, como agencias de gobiernos centrales, gobiernos regionales o comunidades autónomas, diputaciones, municipalidades, organizaciones multilaterales, ONGs, y otras asociaciones privadas. Esta definición, con sus matices, se acerca a la propuesta por la CE en sus documentos.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ortega, Manuel, y Mario Castro, *op. cit.* pag.42. Las respuestas superan 100% dado que los entrevistados tenían la opción de marcar varias respuestas.

<sup>22</sup> Reglamento No. 1659/98 del consejo del 17 de Julio de 1998. Véase también Pedro Antonio Martínez Pérez, *Algunas consideraciones jurídico-administrativas sobre la cooperación municipal descentralizada*, CICODE, [www.programadescentralizaciondelestadoydesarrollo/html](http://www.programadescentralizaciondelestadoydesarrollo/html)

Una segunda definición, que es más restrictiva, delimita la cooperación descentralizada como aquella **cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran como sujetos, directa o indirectamente, a entes locales o subnacionales descentralizados**, pudiendo involucrar en este caso también otros actores locales relacionados con la gestión local. En esta concepción la cooperación descentralizada sería aquella que hacen o promueven en el ámbito internacional los poderes y entes locales *descentralizados* (ayuntamientos, gobiernos regionales...) bien directamente o bien a través de las asociaciones y grupos de la ciudadanía, ONG, sindicatos, y cualquier otro tipo de actores sociales o económicos de la sociedad civil. Esta definición se acerca a la definición francesa e italiana de cooperación descentralizada.

En este caso, no sólo se precisa el sujeto o agente de destino de la cooperación descentralizada, (los gobiernos locales y otros actores relacionados), sino también el sujeto o agente de origen: otros gobiernos subnacionales. La identidad de los sujetos que entran en relación de cooperación resulta, por tanto, clave en esta delimitación. En este caso, la relación de cooperación puede realizarse directamente entre gobiernos subnacionales, o indirectamente a través de intermediarios, como es el caso de las ONGs del Norte que participan en las convocatorias que realizan los gobiernos subnacionales para el otorgamiento de subvenciones a ser aplicadas en proyectos o acciones de cooperación dirigidas a otros entes subnacionales del Sur. Por el número de acciones o iniciativas, este tipo de cooperación descentralizada ha sido el tipo dominante hasta el presente.

Actualmente se identifican relaciones de cooperación que delimitarían de manera aún más restrictiva la cooperación descentralizada, entendiéndola como aquella cooperación oficial o pública cuyas acciones involucran directamente gobiernos locales o subnacionales con homólogos subnacionales u otros entes relacionados, como la sociedad civil local organizada en diversas formas, aunque aún en este caso teniendo como eje protagónico y dinamizador a los entes subnacionales; en esta perspectiva se favorecería una forma de cooperación descentralizada delimitada como aquel conjunto de acciones de **cooperación directa que realizan en el ámbito internacional los gobiernos subnacionales descentralizados** (locales y regionales) con otros gobiernos subnacionales dentro del marco de sus competencias. Esta definición se acerca a una de las definiciones propuestas por los encuestados nicaragüenses y corresponde a la experiencia de cooperación descentralizada desarrollada en el país particularmente durante los años ochenta y que es aún predominante.

En este último caso, se enfatiza que la particularidad de la cooperación descentralizada descansa en ser distinta de la cooperación tradicional de los Estados nacionales y en que se realiza a través de una relación directa entre gobiernos locales, es decir, que implica activamente a entes gubernamentales descentralizados en los dos polos de la relación. No excluye a otros sujetos siempre y cuando tengan carácter local. Dado que existen experiencias en algunos países como Nicaragua donde se han establecido relaciones de hermanamientos entre municipios del mismo país, esta delimitación precisa que, en este caso, se trata de relaciones entre entes subnacionales en el ámbito internacional. Por otro lado, precisa también como marco de las relaciones, el ámbito de competencias de los entes relacionados, o lo que es lo mismo, el ámbito autónomo de los entes en relación.

Como veremos, actualmente se tiende a favorecer prácticas y acciones de cooperación descentralizada que suponen al municipio o entidad local como un sujeto activo de la cooperación al desarrollo y no sólo como una mera entidad financiadora de proyectos. Ello supone optar en la práctica por una definición más restrictiva y

precisa del fenómeno, como la propuesta por María del Huerto Romero, para el ámbito de las relaciones europeo-latinoamericanas:

*“La cooperación descentralizada local es el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo”.*<sup>23</sup>

No obstante, el debate sigue abierto por cuanto podría considerarse que la definición más estrecha describiría más bien un tipo de cooperación descentralizada. De ahí que se proponga considerar en la definición no sólo a los agentes, sino también a la manera de hacer cooperación (descentralizada y descentralizante hacia los otros actores locales), y un diseño y proceso objeto de la cooperación coherente con el hecho de la descentralización, lo cual a nuestro entender queda comprendido en la definición propuesta por Romero.

## 2.2. Características específicas de la cooperación descentralizada.

Las siguientes podrían ser consideradas como características propias de la cooperación descentralizada, que la diferencian de la cooperación centralizada bilateral tradicional o multilateral:

1. La identidad de los agentes o sujetos de la relación de cooperación: **entes descentralizados**. En este tipo de cooperación los gobiernos subnacionales o locales son protagónicos en la programación, promoción y gestión de las acciones, aunque no excluyen la participación y concertación con otros actores como facilitadores, cooperantes o aún como ejecutores de algunas de sus acciones (gobierno central, ONGs, asociaciones comunitarias, etc.). Lo característico y nuevo en este caso, es que los actores principales de la relación de cooperación son agentes estatales distintos del gobierno y las instituciones centrales.
2. El campo en que se establece la cooperación descentralizada. Este se define por el **ámbito propio de las competencias de los entes subnacionales**, por lo que no sólo no compite con los temas e intereses de las administraciones centrales, sino que aparece como complementaria a la cooperación bilateral tradicional en un ámbito (local-territorial) donde ésta no suele operar. Este campo puede ser muy amplio o muy estrecho, según el grado de descentralización existente en cada país.
3. El marco autónomo de competencias en el que se da la cooperación descentralizada facilita la posibilidad de potenciar la cooperación **más allá de la transferencia de recursos financieros**, agregando intercambio de experiencias en la prestación de servicios públicos, fortalecimiento institucional local, infraestructuras locales, desarrollo local, gestión del territorio, y otros. Ello supone en este caso un rol activo y protagónico de las institucionalidades territoriales en cooperación.

---

<sup>23</sup> Romero, María del Huerto, “Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Anuario de la Cooperación Descentralizada, Año 2005*, Montevideo OCD.

4. Los actores o agentes de la cooperación descentralizada, al ser entidades territoriales públicas descentralizadas, son **autónomas**. Por ello, cuentan con sus propios programas y presupuestos, no dependiendo del gobierno central para el establecimiento de este tipo de acciones de cooperación.
5. La autonomía de los entes que realizan la cooperación permite que ésta se realice en un **marco de menos condicionalidades**, tienda a ser más solidaria y flexible y a tener menos regulaciones y trámites que la cooperación tradicional.
6. La posibilidad de establecer **relaciones más estables** entre los entes cooperantes. El carácter autónomo de los entes descentralizados en relación, permite una mayor modulación de los tiempos, ritmos y modalidades de la cooperación, pudiéndose establecer acciones de mediano y largo plazo, y pudiendo contribuir más eficazmente en procesos de largo aliento vinculados al desarrollo local.
7. La cooperación descentralizada, al establecerse sobre el principio de la **relación entre iguales**, tiene la posibilidad de salvar más exitosamente la tensión que se produce entre la simetría e igualdad de los socios como sujetos de la cooperación (entes subnacionales) y la asimetría y desigualdad de estos mismos socios dadas sus distintas situaciones de desarrollo. La cooperación descentralizada se basa en el interés directo de cada participante o socio, tendiendo a construirse sobre un principio de relaciones horizontales, simétricas, recíprocas y de interés mutuo; sin embargo, no obvia que esta relación de igualdad enfrenta el reto de la existencia simultánea de relaciones asimétricas desde el punto de vista institucional, social, económico, y de capacidades administrativas, financieras y técnicas entre las partes. Ello deriva de que, en la práctica, la cooperación descentralizada pone en relación a socios desiguales en recursos y capacidades, particularmente cuando se da entre entes locales del Norte desarrollado y el Sur, lo cual se pretende paliar tomando en cuenta dicha realidad en el transcurso de la misma relación.
8. Finalmente, la cooperación descentralizada puede involucrar la **participación de una gran diversidad de actores**, haciendo más sostenible la relación hacia el futuro e incorporando objetivos extraeconómicos en dicho vínculo, lo que fortalece las relaciones internacionales de paz y amistad entre los pueblos.

### **2.3. Modalidades, enfoques y tipos de cooperación descentralizada.**

Para efectos analíticos de la cooperación descentralizada, proponemos distinguir, al menos, tres aspectos diferentes aunque relacionados: las modalidades, los enfoques y los tipos o formas. Es importante señalar que en la literatura existente no hay una sola manera de utilizar estos tres conceptos y sería muy útil en el marco del Observatorio avanzar hacia una manera generalizada de comprenderlos y utilizarlos para establecer códigos comunes a la hora de los análisis, las reflexiones y los debates. Para efectos del presente documento y como propuesta para el debate, utilizaremos los conceptos de la manera siguiente:

#### **A) Modalidades de cooperación descentralizada**

Hacen referencia al tipo de gestión realizada por los actores. De acuerdo a ello, la modalidad puede ser de gestión directa, como los hermanamientos de ciudades, o de gestión indirecta, como el caso de las convocatorias a subvenciones que hacen una buena parte de las administraciones locales del Norte, para su cooperación con entes descentralizados y sociedades locales del sur.

## **B) Enfoques de la cooperación descentralizada**

Hacen referencia al contenido de la misma. La importancia del enfoque es que proporciona los propósitos que le dan contenido a la relación. Explícitos o implícitos, los enfoques expresan la concepción que tienen los actores sobre la cooperación descentralizada y sus objetivos, pero también la motivación que anima la relación, así como los resultados que se esperan obtener. Los enfoques representan, de alguna manera el marco más general de las políticas que persiguen los entes subnacionales en sus relaciones internacionales.

En ese sentido, es útil la clasificación que han hecho algunos autores franceses y que se resumen como sigue:<sup>24</sup>

- **Enfoque Humanitario:** descansa en la compasión, se orienta a cubrir carencias fundamentales normalmente se concreta en envío de materiales o donaciones en especie que no son de larga duración como medicamentos, cuadernos, o vehículos. Este enfoque fue importante en Centroamérica durante la década de los ochenta, guiando una buena parte de las acciones de cooperación descentralizada que buscaban aliviar la emergencia provocada por la guerra, y continúa estando presente aunque de manera más focalizada en los momentos de desastres naturales. Los ejemplos más recientes en Centroamérica de este enfoque tuvieron que ver con el apoyo inmediato de las ciudades hermanas, fondos de cooperación, comunidades autónomas y otros con los municipios de la región cuando la emergencia provocada por los efectos del huracán Mitch.
- **Enfoque de Ayuda al Desarrollo:** responde a solicitudes de los territorios del sur, generalmente con visión de corto plazo. Se concreta básicamente en financiamiento de proyectos de infraestructura. Ha sido el tipo de enfoque tradicional de la cooperación bilateral tradicional y ha sido criticado ampliamente por generar la típica relación vertical donante-receptor, alta pasividad y dependencia en el Sur, pobres resultados de desarrollo y poco impacto en el tiempo. En el caso centroamericano este enfoque ha estado presente en acciones directas de la cooperación descentralizada vía los hermanamientos o de forma indirecta vía las ONGs, pero ha evolucionado a medida que avanza la creación de capacidades, sobre todo de planificación. En estos casos se trata de proyectos que suelen estar inscritos en planes de mediano plazo. Sin embargo, persiste la tendencia en el Sur a solicitar ayuda de corto plazo y en el Norte a financiar ese tipo de proyectos porque suele ajustarse más a los montos disponibles y a la facilidad de gestión.
- **Enfoque Institucional:** A diferencia de los dos anteriores, toma en cuenta los asuntos o procesos que están en juego en los territorios del Sur, como desarrollo local, descentralización, etc. y promueve el intercambio entre

---

<sup>24</sup> Huson, Bernard, y Christophe Mestre, Curso de Formación Presencial del Observatorio, Lyon, 23-24 de noviembre de 2005.

autoridades locales y técnicos de los territorios involucrados. Se traduce en generación de instrumentos que ayudan a toma de decisiones como bases de datos, metodologías para la planificación, la elaboración y negociación de proyectos, asesorías informáticas, capacitaciones, y otras. Aunque mantiene la relación en términos de desigualdad, refuerza la capacidad y legitimidad del Sur. Sin embargo, su impacto sobre la municipalidad o entidad del Norte es nula o mínima. Desde comienzos de los años noventa, este tipo de enfoque ha sido muy promovido en Centroamérica, habiendo experiencias muy valiosas de intercambios y apoyo para el fortalecimiento institucional. Un ejemplo destacado y fructífero al respecto, es el hermanamiento Amsterdam-Managua. Esta ciudad europea bajo acuerdo con su ciudad hermana, mantuvo técnicos en Managua trabajando desde 1988 con los equipos locales en la elaboración de un plan general del municipio, que fue finalmente aprobado por el Concejo municipal en el mes de septiembre del año 2002, previa validación en un foro público de los distintos sectores de la sociedad civil y otros actores locales del municipio.<sup>25</sup> Atendiendo al contenido de este enfoque y tomando en cuenta que cada uno de los enfoques propicia la intervención de las instituciones, sería más apropiado llamar a este enfoque *de transferencia técnica unidireccional*.

- **Enfoque Multi-direccional o de interés mutuo:** concibe la cooperación descentralizada como un instrumento de política local de los territorios del sur y del norte, por lo que induce, como punto de partida, a un análisis compartido de lo que está en juego y a que cada territorio defina sus expectativas en función de su problemática. Demanda una definición común de lo que se pondrá en marcha con un sentido de partenariatado o asociación. Se traduce en intercambios de experiencias en temas de mutuo interés, intercambios económicos, construcción de ciudadanía, formación de actores locales, valorización de patrimonio. Promueve una relación más equilibrada dentro del marco asimétrico en que la relación se establece. Las acciones se inscriben en dinámicas territoriales más globales en el norte y en el sur, tendiendo cada vez más hacia iniciativas que agregan valor a las actividades en ambos espacios, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales. En Centroamérica son muy escasas las experiencias de este tipo.

Como puede observarse, el efecto de estos enfoques en el resultado de la calidad de la cooperación descentralizada puede ser diverso. Sin embargo, y a riesgo de simplificaciones, ellos han estado como supuestos al menos de dos grandes tendencias de la cooperación descentralizada: la tendencia a una cooperación de tipo asistencial de ayuda al desarrollo, poco diferenciada en sus contenidos y efectos de la tradicional ayuda oficial al desarrollo; y la cooperación asociativa o de partenariatado que, sin desestimar las iniciativas de cooperación en infraestructura y otros proyectos de ayuda tradicional al desarrollo, inscribe estas acciones dentro de un concepto integral de desarrollo, que tiene como centro y motor la persona humana y establece como eje de su quehacer el fortalecimiento técnico e institucional, el intercambio horizontal, el respeto a la autonomía de los entes en relación y en compartir aquello que más saben los entes en relación: su propia experiencia en la ejecución de sus competencias.

---

<sup>25</sup> Véase carta de agradecimiento del Comité de seguimiento del Proyecto al alcalde de Ámsterdam en <http://72.14.209.104/search?q=cache:39H5JDeiBs0J:www.ssam.nl/steun1.html+Hermanamiento+Amsterdam-Managua.ni>



### C) Tipos de cooperación descentralizada

Se refieren a las formas concretas que asume la cooperación descentralizada, las cuales están determinadas por la naturaleza de los vínculos a través de los cuales se establece la relación. Así, un vínculo puede establecerse por la ejecución de un proyecto común, por un hermanamiento entre ciudades o municipios, o por la pertenencia a una red.

En el primer caso, el vínculo establecido por la ejecución común de un **proyecto** suele ser temporal, de corto plazo y limitado al objeto del proyecto. En el caso de los **hermanamientos**, por el contrario, encontramos un tipo de vínculo más estable, permanente e integral entre los agentes en relación (las administraciones subnacionales hermanadas). En el tercer caso, el de las **redes**, el vínculo se establece sobre la base de temas e intereses comunes, aunque la temporalidad y el objeto de interés de la relación están determinados por los objetivos de la misma red.

Los distintos tipos de relación de cooperación descentralizada pueden realizarse, en consecuencia, bajo modalidades y enfoques similares o diferentes. Son ellos, precisamente, los que dan la forma concreta a los contenidos.

Una observación pertinente en el caso de los proyectos es que nos referimos a ellos como vínculos de una relación de cooperación descentralizada, cuando ésta se establece sobre la base de la ejecución de un proyecto identificado entre las partes como el eje de la misma. Este caso, en consecuencia, se diferencia de aquellos proyectos surgidos en el marco de las relaciones de un hermanamiento o de los que son producto de procesos multilaterales del trabajo en red o de asociaciones de gobiernos subnacionales, donde el vínculo no es el proyecto, sino la relación marco que concreta dicho proyecto.

El proyecto se considera el vínculo más difundido entre los gobiernos subnacionales europeos y latinoamericanos. Su concreción suele vincular funcionarios de uno y otro gobierno, y basarse en objetivos comunes a conseguirse en un plazo determinado. Las fuentes de financiamiento pueden ser múltiples: terceros actores, uno de los socios del proyecto, los dos socios o una combinación de dichas posibilidades.

En el caso del vínculo establecido vía los hermanamientos nos centramos en los llamados hermanamientos-cooperación que se concretan por medio de iniciativas de cooperación acordadas mutuamente. Se caracterizan por establecer vínculos más integrales que los creados por los proyectos, pues incluyen valores simbólicos de amistad y cooperación, intercambios culturales o la implicación de los ciudadanos y de relaciones de larga duración formalizadas a través de acuerdos entre las corporaciones de los entes hermanados.

En América Latina, los municipios nicaragüenses destacan por el número de relaciones de hermanamientos, así como por las distintas modalidades y enfoques de dichas relaciones. También se dan hermanamientos entre regiones, aunque es una práctica menos común.

En el caso de las relaciones por medio de redes, el vínculo se establece por compartir alguna característica común que les permite unir esfuerzos en función de objetivos comunes. Poseen una estructura que las respalda y facilita la cooperación descentralizada. Las redes suelen ser flexibles, con gran capacidad de adaptación, y promueven las relaciones entre iguales donde no se establecen jerarquías. Sus objetivos suelen buscar economías de escala entre territorios con desafíos comunes,

consolidar sistemas de lobby, insertarse en el sistema internacional para obtener ventajas o generar ideas y valores comunes, entre otras.

Es importante destacar aquí que estos diferentes tipos de cooperación descentralizada, a la hora de aplicarse en realidades concretas enfrentan diversas problemáticas y en consecuencia, sus niveles de éxito son muy variados.

#### **2.4. Hacia un análisis crítico de las modalidades, enfoques y tipos de cooperación descentralizada**

El apartado anterior nos permite distinguir algunos elementos claves para el análisis de la cooperación descentralizada. En primer lugar, con relación a las modalidades, consideramos que es importante priorizar la ampliación y fortalecimiento de la cooperación descentralizada directa, dado que involucra actores territoriales en las dos partes de la relación, ya sea municipios, ciudades o regiones y en ese marco se facilita la posibilidad de un proceso que pone en juego principalmente actores y procesos locales. En el caso centroamericano, la expresión más difundida y los mejores ejemplos de esta modalidad han sido hasta hoy los hermanamientos.

En este sentido, sin desestimarla, vale la pena asumir una posición crítica con relación a la cooperación descentralizada indirecta y el rol de las ONGs en la cooperación descentralizada. Como se ha indicado, la modalidad más extendida de cooperación en el Norte ha sido la indirecta, realizada vía las convocatorias de las entidades locales a las ONGs de desarrollo para la ejecución de proyectos en los territorios del Sur. Este procedimiento suele realizarse sin tomar en cuenta los criterios e intereses del Sur, de tal manera que las ONGs se seleccionan unilateralmente por el Norte. Esto hace que, además de sustituirse la relación directa, también se pierda la ventaja del enfoque del interés mutuo en la orientación de la cooperación. Pensamos que las convocatorias del Norte deberían tomar en cuenta los criterios e intereses del Sur y que el enfoque de interés mutuo podría incorporarse a la cooperación indirecta, incluyendo en los consejos entidades del Sur con capacidad de aportar e incluso de decidir sobre el resultado de las convocatorias.

Por ello, la apuesta por la cooperación directa no implica desestimar la cooperación descentralizada indirecta, sólo que ésta debe reunir algunas condiciones, como la ya señalada de la participación de todos los socios, a lo que pudiéramos agregar que ella se realice de manera descentralizada.

En América Central tenemos experiencias muy ricas e innovadoras de cooperación descentralizada como la Conferencia Centroamericana por el Desarrollo Local y la Descentralización (CONFEDLCA), que ha mostrado grandes potencialidades y a lo largo de seis años y ha arrojado varios frutos. La CONFEDLCA es fruto de una relación de cooperación descentralizada directa entre la Diputación de Barcelona y un conjunto amplio de actores centroamericanos —que incluyen a gobiernos municipales pero también a otros actores públicos y privados— vinculados al desarrollo local y la descentralización del Estado de seis países de la región (solamente Belice no ha participado aún). Se trata, pues, de una experiencia que no pone en relación de manera unívoca un gobierno local europeo y un gobierno local centroamericano, sino que es una acción de un gobierno local europeo dirigida a crear en Centroamérica mejores condiciones para el ejercicio del gobierno democrático local en función, no solo del desarrollo de cada territorio y cada país, sino de la integración regional.

La CONFEDELCA no solamente ha abierto un espacio de encuentro, reflexión y debate entre gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil, instancias de gobiernos centrales, parlamentarios y empresa privada, sino que ha facilitado múltiples vínculos entre actores de un mismo país y de los diferentes países y ha construido nuevas posibilidades de incidencia en los procesos nacionales, así como en el proceso de integración centroamericana.

Más recientemente ha emergido otra iniciativa que nació en el marco de la CONFEDELCA y pretende complementarla. Se trata del Instituto de Desarrollo Local y Descentralización de Centro América (IDELCA), que ha iniciado su trabajo en el presente año y que fundamentalmente apunta a contribuir en la formación de un nuevo liderazgo que, desde una perspectiva centroamericana, apunte los procesos de descentralización y desarrollo local.

Con relación al enfoque, es importante destacar que de acuerdo a su naturaleza, una de sus características más relevantes es su transversalidad. Ello significa que, aunque se reconoce que algunos enfoques se corresponden más con determinadas modalidades o con ciertos tipos de cooperación descentralizada (por ejemplo, el enfoque de ayuda al desarrollo con el tipo de relación establecida vía proyectos, el fortalecimiento institucional con los hermanamientos, el enfoque de interés mutuo y multidireccionalidad con las redes), es posible encontrar un mismo enfoque en los distintos tipos y modalidades de la cooperación descentralizada. Por ejemplo, el enfoque humanitario en los proyectos, los hermanamientos y las redes, en determinadas circunstancias.

De ahí que tanto en el análisis, como en el impulso de la cooperación descentralizada, consideramos clave privilegiar el enfoque como el factor determinante de la misma. Es justamente el enfoque el que hará posible que aquellos tipos de cooperación sugeridos como los más deseables, puedan producir resultados e impactos de desarrollo más duraderos y sostenibles, independientemente de que no siempre los enfoques se corresponden con las prácticas concretas.

Ahora bien, aunque el contenido y la direccionalidad de la cooperación descentralizada sea el más adecuado, no es indiferente el tipo de vínculo que se establezca para poder cristalizar aquellos de una manera eficiente y eficaz. De allí la importancia de analizar los tipos existentes de cooperación descentralizada y su mayor o menor facilidad para concretar contenidos, motivaciones y políticas.

Por ejemplo, el tipo de vínculo nos habla de la mayor o menor estabilidad, de la naturaleza y el rol de los actores y de la complejidad y riqueza de la relación. El vínculo establecido vía proyectos, por ejemplo, aunque la relación suele ser más simple que en el caso de los hermanamientos o las redes, tiende a condicionar una relación poco estable por su corta temporalidad y a mantener un rol asimétrico de las partes en la relación (donante-receptor),

En consecuencia con lo anterior, la crítica a la cooperación descentralizada debe construirse a partir de los casos, experiencias y procesos concretos y no debe excluir el análisis de la modalidad, el enfoque y el tipo y su interrelación. Sin embargo, a nuestro juicio, debe hacerse más por la vía del enfoque, que por la modalidad asumida y el tipo de vínculo establecido.

Así, para el caso de la región centroamericana, la crítica más importante a los hermanamientos de ciudades o de municipios es aquella que se centra en el enfoque dominante que ha orientado hasta hoy dicha relación, y que se refiere, en concreto, al enfoque tradicional de ayuda al desarrollo. Esta distinción es importante porque

permite diferenciar el contenido (enfoque de ayuda al desarrollo) de la forma o tipo (hermanamiento) de la relación, y evitar que se piense que para mejorar los resultados e impactos de la cooperación descentralizada, se deban abandonar los hermanamientos en aras, por ejemplo, de las redes o de otros tipos de relación entre los entes descentralizados. Adicionalmente, este análisis nos permite poner el énfasis principal del trabajo futuro del Observatorio en un cambio de manera de pensar de las autoridades locales del Norte y del Sur, a fin de transformar los enfoques de la cooperación descentralizada y sus resultados, sin por ello menospreciar la importancia de la modalidad y los tipos de la relación.

En resumen, la variable clave para identificar el *modelo* (entendemos por modelo la interrelación concreta entre modalidad, enfoque y tipo, es decir, la manera como dichas variables se relacionan entre sí) de cooperación descentralizada más favorable a los intereses del Norte y del Sur, es el enfoque. Los tipos de relación y las modalidades pueden cambiar e incluso en algunos casos combinarse, pero lo determinante es el enfoque dominante que guía la relación. Esto implica, por supuesto, identificar cómo se materializa y concreta cada enfoque a través de indicadores concretos, que permitan valorar que una determinada relación responde a un enfoque particular.

Lo anterior no significa que deban desatenderse las ventajas y desventajas derivadas de las modalidades y los tipos de vínculos que ha establecido hasta el presente la rica experiencia de la cooperación descentralizada. Ella ha mostrado que algunos tipos de relación resultan más adecuados que otros para obtener determinados resultados.

Por ejemplo, la experiencia de la cooperación descentralizada en redes ha mostrado ser una forma de cooperación más adecuada y eficiente, cuando se trata de trabajar en conjunto sobre temas que involucran un número importante de ciudades o territorios. También ha enseñado que favorece de mejor manera las relaciones multilaterales en condiciones de horizontalidad. Sin embargo, por su complejidad, la cooperación descentralizada en redes tiende a favorecer a las ciudades más grandes o con más capacidades, que a las ciudades pequeñas y con menos capacidades y suele ser mucho más idóneas para contextos más avanzados donde la tecnología de las comunicaciones facilita este tipo de interacción más complejo.

## **2.5. Otros señalamientos críticos**

Por otro lado, también es cierto que, independientemente de las modalidades, los enfoques y los tipos, la cooperación descentralizada sigue mostrando algunas debilidades que es necesario superar. Por un lado, es posible identificar, al menos desde Centroamérica, una gran dispersión de esfuerzos, que dados los montos relativamente pequeños dificultan contribuir más eficientemente a resolver los problemas identificados como objetos de una cooperación que pretende potenciar procesos de desarrollo.

En muchos casos, también se revela un exceso de localismo, fragmentación o actuaciones erráticas. En otros casos, particularmente en el norte, se habla de una tendencia a reducir la política de cooperación a una mera convocatoria de subvenciones a ONG, lo que podría crear condiciones para favorecer un mayor clientelismo y dependencia de los agentes vinculados a ella.

También se ha señalado la desvinculación de sus acciones de otros aspectos esenciales, como la defensa de los derechos humanos, el medioambiente, la igualdad

de género, o la convivencia democrática. En igual medida, la desvinculación de los grandes problemas del subdesarrollo, la globalización y la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, las características indicadas de la cooperación descentralizada muestran claramente sus grandes potencialidades hacia el futuro.

## CAPITULO III

### Hacia una visión y planteamiento de la cooperación descentralizada a potenciar: Recomendaciones al Observatorio y agenda para un debate

El breve análisis de los tipos, modalidades y enfoques de la cooperación descentralizada realizada en este documento, nos permite algunas sugerencias relativas al tipo de cooperación a ser potenciada desde el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE - AL.

En primer lugar, ¿debería el Observatorio potenciar una cooperación descentralizada que privilegie más los enfoques, es decir, los contenidos que articulan la concepción, la intencionalidad y la manera cómo los actores se relacionan, que los tipos y modalidades de cooperación descentralizada? Nuestra hipótesis es que independientemente de que algunos de los tipos de cooperación suelen propiciar más determinados enfoques, estos últimos pueden darle contenido y sentido a los distintos tipos de cooperación descentralizada: proyectos, hermanamientos y redes.

Pareciera haber indicios de que, en Centro América, la evolución del movimiento de hermanamientos permite identificar evolución en los enfoques<sup>26</sup> y la diferencia de los mismos en sus resultados e impactos, por lo que sería de interés para el Observatorio propiciar estudios e investigaciones que verifiquen estos indicios y enriquezcan el debate y nuevas prácticas.

#### 3.1. Sobre el enfoque

Dada la importancia del **enfoque** en la cooperación descentralizada, es necesario definir aquel a ser potenciado por el Observatorio. Sugerimos que el Observatorio potencie de manera prioritaria y decidida, el enfoque multidireccional, lo cual abre un abanico complejo de cuestionamientos y desafíos:

- a. La adopción de un nuevo enfoque implica un cambio cultural, entendido éste como un cambio de las maneras de pensar de los actores implicados en este caso en la cooperación, tanto en el Norte como en el Sur. ¿Cuáles son las maneras de pensar predominantes entre los actores locales sobre

---

<sup>26</sup> En el estudio sobre la Situación actual de la Cooperación descentralizada en Nicaragua realizado en 1997 se observa por ejemplo que de las 38 municipalidades encuestadas un 78% tenía como expectativa de la relación del hermanamiento el conseguir apoyo a proyectos, pero a la vez el 66% tenía también como expectativa el conseguir fortalecimiento institucional. Es probable que una encuesta similar en la década de los ochenta habría arrojado un resultado distinto, mucho más favorable a la consecución de proyectos (Ortega, Manuel, y Mario Castro, *op. cit.*, Pág. 44).

la cooperación descentralizada y cuáles sus expectativas sobre ella? ¿Cuáles son sus lógicas? ¿A qué factores están asociadas? ¿Cómo cambiarlas? ¿Bastará con provocar encuentros, seminarios y talleres de debate entre los implicados o se requerirá también impulsar nuevas prácticas que incidan en los factores asociados a esas maneras de pensar? El Observatorio requiere identificar y profundizar en esas maneras de pensar e impulsar proyectos nuevos que impliquen nuevas prácticas.

- b. ¿Cómo convertir los acuerdos de cooperación descentralizada –los nuevos y los que están en marcha- en instrumentos efectivos de política local de los territorios del Sur y del Norte? Esto requiere, como punto de partida, un análisis compartido de lo que está en juego y que cada territorio defina sus expectativas en función de los objetivos y desde su problemática. Esto plantea de inmediato la cuestión del cómo se establecen los acuerdos, lo cual tiene que ver con la metodología, con quiénes en concreto intervienen durante el proceso, con quiénes son los responsables de dar seguimiento, con las formas e instrumentos de monitoreo y evaluación.

En Centroamérica hay ejemplos de hermanamientos y proyectos que han pasado por ese proceso y también numerosos contraejemplos. Lo importante es que hermanamientos que se han venido impulsando con un enfoque predominante de ayuda al desarrollo, pueden cambiarlo. El reto está en encontrar las rutas y los métodos para lograr esto. ¿Cómo podría el Observatorio contribuir a ello?

- c. ¿Cómo generar procesos que concreten y desplieguen un sentido de partenariado o asociación? ¿Cómo avanzar hacia relaciones entre iguales en medio de fuertes asimetrías existentes generalmente entre los territorios del Sur y del Norte? Esto implica resolver o superar varios problemas que se constatan actualmente:
- Que sea una cooperación cuyos resultados e impacto contribuyan a transformar los dos polos de la relación, tanto el Norte como el Sur, lo que implica un aprendizaje mutuo, intereses comunes y promoción de valores de amistad y solidaridad entre los pueblos.
  - Encontrar la manera de promover una relación más equilibrada dentro del marco asimétrico en que la cooperación descentralizada se establece. Que sea una cooperación que fortaleciendo la horizontalidad y la simetría en la relación, no obvie las asimetrías que imponen los contextos particulares de cada parte.
  - Lo anterior demanda una cooperación que trascienda la mera transferencia de recursos y contribuya a crear capacidades locales que promuevan iniciativas que muestren la multidimensionalidad del desarrollo en general y del desarrollo local en particular.

Ello se traduce en el Sur, en relativizar en los gobiernos y otros actores locales el peso que se da al dinero en las relaciones. Hay múltiples ejemplos de municipalidades centroamericanas, cuyo único interés es conseguir fondos y con tal de lograrlo, aceptan todas las condiciones o propuestas de su contraparte del Norte. Aquí se da una especie de “sometimiento silencioso” a cambio de dinero.

En el Norte el fenómeno es diferente. Muchos gobiernos locales o regionales, por comodidad, se preocupan por simplemente transferir fondos. No quieren complicaciones ni procesos complejos que les demanden esfuerzos adicionales.

En ambos casos, el fondo pareciera ser el mismo: una visión de corto plazo y un enfoque de cooperación descentralizada centrada en los proyectos. ¿Cómo lograr que vean en ella una oportunidad de fortalecimiento de sus territorios y sus respectivos actores? ¿Cómo lograr que vean en sus contrapartes sujetos capaces de darles nuevos elementos que enriquezcan su visión y su trabajo? ¿Cómo lograr que visualicen el valor agregado que les significaría desarrollar intercambios de experiencias en temas de mutuo interés, como inversiones y empleo, construcción de ciudadanía, formación de actores locales, valorización de patrimonio, etc.? ¿Qué rol puede jugar en estos cambios la ciudadanía?

- d. ¿Cómo lograr que la cooperación descentralizada promueva el desarrollo local articulando territorios, poblaciones y gobiernos en ambas partes? Esto implica, por una parte, generar procesos, metodologías y mecanismos que potencien gobiernos locales autónomos y democráticos, que contribuyan a impulsar la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía y por otra, el involucramiento de la misma ciudadanía en los acuerdos y procesos de cooperación descentralizada en calidad de sujeto de los mismos.
- e. ¿Cómo lograr que la cooperación descentralizada fortalezca el rol de los entes descentralizados en el escenario de las relaciones internacionales y eleve su incidencia en políticas públicas de los países de la Unión Europea y de los países de América Latina en función del fortalecimiento de la autonomía local, el desarrollo local y la descentralización de los Estados?

Hasta ahora son escasas las experiencias centroamericanas de cooperación descentralizada que hayan incidido en políticas internacionales. Cabe destacar aquí la reciente formación en Montevideo, Uruguay, del Foro Iberoamericano de Autoridades Locales, que se ha planteado como uno de sus objetivos centrales incidir en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado que se realizan cada dos años y que iniciaron este trabajo presentando propuestas en la pasada Cumbre que se llevó a cabo en Mar del Plata y cuyo tema central fue el de las migraciones.

Una cuestión de la mayor importancia en este punto es ¿Cómo lograr que la cooperación descentralizada juegue un papel relevante en el fortalecimiento de los procesos de integración regional como el MERCOSUR, el Pacto Andino, la Integración Centroamericana y la Unión Europea?

Cabe aquí tener presente que en marzo de 2004 en Valparaíso, en la Conferencia sobre el partenariado local entre la UE y AL; Balance y perspectivas de la Cooperación Descentralizada UE-AL en el terreno de las políticas urbanas, “se firmó una declaración que apuesta por la profundización de los procesos de integración regional, cuya concreción

pasa por las ciudades, los gobiernos locales, los municipios y las regiones”.<sup>27</sup>

En el caso concreto de Centroamérica son precisamente CONFEDELCA e IDELCA las iniciativas que han puesto este tema sobre la mesa, pero no existen experiencias estrictamente territoriales de hermanamientos o redes que trabajen en esa dirección, aunque podamos encontrar antecedentes en algunas asociaciones y mancomunidades transfronterizas. Aquí hay un campo importante para el fomento de iniciativas de cooperación descentralizada bajo el enfoque multidireccional.

### 3.2. Sobre los tipos

Con relación a los **tipos** de Cooperación Descentralizada a potenciar por parte del Observatorio, se sugieren, obviamente, aquellos que mejor se adapten al enfoque anterior. Por ello, se proponen principalmente dos: hermanamientos y redes.

Los **hermanamientos**, como ha quedado totalmente explicado en el documento, son el tipo más antiguo de cooperación descentralizada y han mostrado ampliamente su flexibilidad y su capacidad para ser portadores de diversos enfoques. Podemos afirmar con toda certeza que actualmente existen hermanamientos impulsados bajo los cuatro enfoques que hemos apuntado.

En ese marco, consideramos el hermanamiento como un tipo de cooperación descentralizada apto para asumir y traducir en formas innovadoras el enfoque de multidireccionalidad. Es más, desde la experiencia y la realidad centroamericana consideramos que este tipo es que ofrece mayores potencialidades y garantías para ello.

En cuanto a las **redes**, se trata sin duda alguna, de un nuevo tipo de cooperación descentralizada que apenas comienza a abrirse paso. Las redes horizontales se proyectan cada vez más como una alternativa institucional para la construcción de agendas y el impulso de iniciativas de cooperación entre colectividades locales, las cuales pueden estar ensambladas bajo un enfoque multidireccional de cooperación descentralizada.

Las redes que enlazan territorios y actores locales estratégicos de Europa y América Latina configuran estructuras multicéntricas y horizontales que facilitan la articulación de socios autónomos y el impulso de políticas integradas. Expresan y subrayan la importancia de la complementariedad entre ciudades, municipios o regiones del Norte y el Sur en los diversos campos del desarrollo.

Por esas razones, las redes ofrecen un campo fértil para cristalizar de manera innovadora y creativa el enfoque multidireccional o de interés mutuo.

En Centroamérica aún no se conocen experiencias exitosas de cooperación descentralizada que estén impulsando procesos en red bajo dicho enfoque. Es bastante conocida la participación de municipalidades centroamericanas en diversas iniciativas de las 13 Redes Temáticas creadas por el Programa URB-AL, sin embargo,

---

<sup>27</sup> Coronel, Álvaro, “Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada desde Sudamérica”, *Anuario 2005 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Montevideo, Uruguay, Pág. 33.



la experiencia de algunas municipalidades salvadoreñas pareciera indicar que se ha tratado, en algunos casos, de redes que no lograron alcanzar un enfoque común, lo que ha llevado a que tengan una vida muy efímera y logros bastante limitados.

A pesar de que los proyectos surgidos en el seno de URB-AL sufren disfunciones y no siempre responden a una relación de auténtico partenariado, de ninguna manera invalidan la importancia del esfuerzo de propiciar redes para el impulso de proyectos concretos de cooperación descentralizada, pero si ponen de manifiesto las dificultades cuando municipios latinoamericanos y europeos no logran unificar su enfoque o no perciben con certeza el valor agregado que les supone impulsar la relación. También muestra que convertirse en socios en el desarrollo no es un asunto de forma, sino de fondo que cuestiona seriamente las formas paternalistas —explícitas o sutiles— de pensar y actuar, tanto de la parte latinoamericana como europea.

### **3.3. Sobre las modalidades**

Con relación a las modalidades sugerimos que desde el Observatorio, en primer lugar, se potencien y promuevan aquellas experiencias de gestión directa de los entes descentralizados. La razón principal para ello es porque se trata de la modalidad que mejor expresa la naturaleza y la médula de la cooperación descentralizada, dado que en ambos lados de la relación lo que hay son territorios (ciudades, municipios, regiones) y que bajo un enfoque multidireccional y de interés mutuo el resultado será sin duda un fortalecimiento de los sujetos.

La experiencia centroamericana también nos induce a promover iniciativas innovadoras de cooperación descentralizada. Con ello nos referimos a experiencias como CONFEDLCA, que es novedosa por sus objetivos, su naturaleza, los sujetos que participan en ella y por su metodología.

En los casos de modalidades de cooperación descentralizada de gestión indirecta, por la necesaria intervención de intermediarios como algunas ONG, se propone que dicho intermediario cumpla ciertas condiciones, como que su rol no sea sustituir a los sujetos principales, sino fortalecer la relación, añadiendo valor y enriqueciendo la iniciativa y que, de preferencia, el intermediario se elija de común acuerdo entre los dos entes descentralizados.

### **3.4. Recomendaciones finales sobre metodología e instrumentos**

Dado que en materia de cooperación descentralizada no se habla el mismo idioma ni se actúa con los mismos códigos, el debate conceptual sobre cooperación descentralizada, que está abierto, no es sólo un problema teórico y conceptual, sino político y práctico. Por lo tanto es clave fomentar un debate Unión Europea–América Latina que permita avanzar hacia una delimitación conceptual.

Un debate que esté orientado a incentivar el enfoque de multidireccionalidad y de interés mutuo, de manera que éste permee los acuerdos, tipos, políticas y estrategias que se adopten.

Un debate que involucre a los actores principales de la cooperación descentralizada tanto latinoamericanos como europeos, en primer lugar a alcaldes y alcaldesas, pero también a concejales y regidores y a organizaciones territoriales de la sociedad civil.

En el caso centroamericano son muy pocos los alcaldes y alcaldesas que han participado en debates sobre la cooperación descentralizada, incluyendo muchos cuyos municipios tienen experiencia de cooperación descentralizada.

Pero el otro fenómeno que se constata es que los Concejos Municipales se involucran poco o casi nada en este tema y lo mismo se puede afirmar de las organizaciones territoriales de la sociedad civil. Y su involucramiento se vuelve clave si se quiere convertir la cooperación descentralizada en un medio de fortalecer y profundizar los procesos de desarrollo local, así como de cualificación de sus principales actores.

El Observatorio, en consecuencia, debe propiciar o facilitar espacios de intercambio, debate entre gobiernos locales y organizaciones territoriales de sociedad civil, de manera que se conviertan en sujetos de la cooperación descentralizada y conviertan a ésta en un factor coadyuvante del desarrollo local en América Latina y en Europa.

Esto implicaría diseñar una metodología lo suficientemente flexible, adaptada a las realidades concretas y muy creativa, de manera que estimule la participación. En primer lugar, podría combinar cursos y talleres como el celebrado en Costa Rica en el marco de la VI CONFEDLCA, con otros desarrollados en los países.

Para ello el Observatorio debe buscar el apoyo de las Asociaciones de Municipios, de algunas mancomunidades y algunos organismos no gubernamentales con experiencia en desarrollo local.

En segundo lugar, se deberían aprovechar las conferencias anuales para avanzar en esto, diseñando estrategias posteriores de difusión orientadas, principalmente, hacia los actores locales europeos y latinoamericanos.

En tercer lugar, con aquellos centros especializados en Europa y América Latina que tengan interés en el tema, se puedan organizar de manera permanente cursos, talleres y seminarios sobre cooperación descentralizada. Por ejemplo, en el caso Centroamericano, el Observatorio podría crear junto con IDELCA, como parte de los programas ordinarios de formación de este Instituto, módulos y cursos permanentes sobre cooperación descentralizada.

En cuarto lugar, mantener el Anuario como un medio que incentive y profundice el debate generando nueva información y abordajes, pero complementando esto con la generación de otros materiales con mediación pedagógica, de manera que aquellos sean accesibles a los actores territoriales con menores grados de formación.

Aportar a la construcción de indicadores para medir los avances de la cooperación descentralizada, como medio de fortalecimiento del desarrollo local. Esto podría ser objeto de talleres más especializados, pero sin duda abonaría a mejores niveles de análisis, seguimiento y evaluación de procesos que cuentan con el apoyo de cooperación descentralizada.

Apoyar, promover y dar seguimiento a experiencias de cooperación descentralizada bajo los nuevos enfoques, que muestren en la práctica sus ventajas y dificultades para los entes descentralizados del Norte y del Sur.

Concertar algunos puntos específicos para una agenda de corto plazo. Desde Centroamérica se proponen cuatro a consideración:

- El papel de la cooperación descentralizada en la construcción de ciudadanía como condición para reducir las desigualdades, combatir la pobreza y avanzar hacia mayor cohesión social.
- Estrategias y medios de la cooperación descentralizada para contribuir al fortalecimiento de la descentralización y la gobernabilidad democrática, incluyendo el capital social comunitario.
- El rol de la cooperación descentralizada en el Impulso de la integración regional con participación de los territorios.
- Rutas y modalidades para el impulso de estrategias de municipios y regiones que impulsan procesos de cooperación descentralizada para incidir en espacios y políticas internacionales que favorezcan el desarrollo local, el fortalecimiento de los municipios y la descentralización.

Fortalecer la cooperación descentralizada como lugar de nuevos aprendizajes, multiplicando los espacios de intercambio pero contribuyendo para ello con *metodologías* que permitan extraer lo más sustantivo, incentivando desde el Observatorio estudios de caso y sistematización de experiencias a través de premios y concursos e impulsando, al menos en el caso Centroamericano, estudios que permitan poner al día los avances, cambios y problemática de la cooperación descentralizada.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

Bodemer, Klaus, *La Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina frente a los desafíos del siglo XXI*, Montevideo, Uruguay, 2006.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y Global: La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, España, 1998.

Carpi, José A. y otros, *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*, AECI, Madrid, España, 1997.

Conferencia *Balance y perspectivas de la cooperación descentralizada entre colectividades locales de la Unión Europea y de América Latina en el terreno de las políticas urbanas*, Valparaíso, Chile, 22, 23, 24 de marzo 2004.

Enríquez Villacorta, Alberto, "CONFEDELCA, abriendo un espacio centroamericano para la descentralización y el Desarrollo Local", *Alternativas para el Desarrollo*, No. 85, FUNDE, San Salvador, El Salvador, 2003.

Freres, Christian, *El apoyo de la cooperación europea a la descentralización y el desarrollo local en América Latina. Algunas reflexiones*, [http://www.cebem.org/libro\\_descentralización/2010\\_christian\\_freres.pdf](http://www.cebem.org/libro_descentralización/2010_christian_freres.pdf).

Godínez, Víctor Manuel y Romero, María del Huerto (eds.), *Tejiendo lazos entre los Territorios. La Cooperación descentralizada local Unión Europea – América Latina*. Diputación de Barcelona y Municipalidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile, 2004.

González Badía Fraga, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*, Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada, España, 2004.

González Parada, José Ramón, *La cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones norte-sur?* Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

López-Calva, Luis y Vélez Grajales, Roberto, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México”, *Estudios sobre Desarrollo Humano*, No. 2003-1, PNUD, México, 2003.

Malé, Jean Pierre, “Especificidades de la Cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos”, Documentación de la I Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo, Uruguay, 2006.

Ortega Hegg, Manuel, *Capacidad y déficits institucionales que afectan la cooperación descentralizada*, Managua, Nicaragua, 2006.

Ortega Hegg, Manuel y Castro Merlo, Mario, *Estudio de la situación actual de la cooperación descentralizada en Nicaragua*, Cuadernos CASC, 1998.

Ortega Hegg, Manuel y Maihold, Gunther (Editores), *La cooperación intercomunal e intermunicipal y los hermanamientos de ciudades en Nicaragua 1980-1990*, F.Ebert, Managua, 1992.

Prats, Joan, “Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época. La dimensión local de la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano”, Ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas: Municipio y globalización, Granada-Baeza, 2000.

Rocuzzo, Fabio, I Encuentro Internacional de la democracia, Red de Ciudades para la cooperación descentralizada, Foro Social Mundial, Cartagena, Colombia, 2003.

Un-Habitat y Ayuntamiento de Sevilla, *Local Governments and international development co-operation; an European survey on strategies and planes*, Sevilla, 2006.

VV.AA., *Anuario 2005 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, Uruguay, 2006.

VV.AA., *Anuario 2006 de la Cooperación Descentralizada*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Montevideo, Uruguay, 2007.