



**Acción internacional
de las autoridades locales:
miradas entre
Francia y América Latina**

**Acción internacional
de las autoridades locales:
miradas entre
Francia y América Latina**

L'Action internationale
des collectivités territoriales

La versión original de esta obra fue publicada gracias al apoyo de la Agencia Francesa de Desarrollo.

Los editores de la versión original agradecen a Jacques Perrot y Pierrick Hamon por sus observaciones constructivas y su apoyo, a Marie Daix, quien de manera paciente acompañó los trabajos de la asociación en esta empresa, al igual que a los miembros de la ARRICOD que participaron en la presentación de la primera versión de la obra, por sus pertinentes observaciones.

De igual manera, agradecen a la Agencia Francesa de Desarrollo, que cofinanció este proyecto, y especialmente a Robert de la Rochefoucauld, interlocutor de la ARRICOD desde hace varios años.

Los editores de la versión en español agradecemos sinceramente al Servicio de Cooperación Técnica de la Embajada de Francia en México, colaboradora del Proyecto AL-LAS, que cofinanció la traducción y adaptación de la publicación original, y en particular a Yann Thoreau-La Salle, Claire Escamez y Julie Clerc por el apoyo y acompañamiento en el proceso.

De igual manera agradecemos a ARRICOD, también colaboradora del Proyecto AL-LAS por compartir sus ideas y permitir una “mirada sobre su mirada” contribuyendo así a la difusión de su trabajo en los países hispano-parlantes. En particular a Mary Gely, Elise García y Éric Récoura por la paciencia y la buena disposición.

Del lado latinoamericano, agradecemos al Municipio de Morón, socio argentino AL-LAS por haber tenido la iniciativa de este proyecto y por el acompañamiento en todas sus etapas.

Se agradece en particular a Airy Maragall por sus aportes en la etapa de adaptación del texto traducido. A Paola Arjona, Nicolas Paillard, Anne Claire Gaudru por su gran apoyo.

© Derechos Reservados
Embajada de Francia
en México,
CCC-IFAL 2014

La reproducción total
o parcial de los contenidos
de este libro no está permitida
sin la autorización previa
de los editores.

Coordinación general:

Frédéric Deshayes, Luc Blanco,
Eugène Des Chapelles Zapata Garesché

Coordinación editorial:

Braulio Antonio Díaz Castro
Anne Szejnberg

Traducción:

Embajada de Francia en México CCC-IFAL
Roberto Rueda Monreal
y Arturo Vázquez Barrón

Diseño gráfico:

Andrés Mario Ramírez Cuevas

Este libro es la traducción al castellano de “L’Action internationale des collectivités territoriales”, publicado originalmente por la Asociación de Profesionales de la Acción Europea y Exterior de los Gobiernos Locales de Francia ARRICOD en 2013. Esta traducción e inclusión de un análisis comparado con la realidad latinoamericana han sido publicados con el apoyo del Servicio de Cooperación Técnica de la Embajada de Francia en México, en el marco de la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAS.

El Proyecto AL-LAS busca fortalecer las relaciones internacionales de los gobiernos locales de América Latina, sus redes y asociaciones para mejorar sus políticas públicas y su desarrollo territorial. Es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México con el apoyo financiero de la Unión Europea y tiene como socios a las ciudades latinoamericanas de Medellín (Colombia), Quito (Ecuador), Lima (Perú), Belo Horizonte (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Morón (Argentina). El proyecto tiene también dos socios europeos: el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMS) y Ciudades Unidas de Francia (CUF).

Asimismo, participan como colaboradores: el Instituto Francés de América Latina (IFAL) del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de Francia (Embajada de Francia en México); la Asociación de Profesionales de los Asuntos Europeos e Internacionales de los Gobiernos Locales de Francia (ARRICOD); el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia; y la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE). Por último, la alcaldía de Río de Janeiro, Brasil, participa como entidad aliada del Proyecto.

Las opiniones aquí expresadas no reflejan en modo alguno la posición oficial de la Unión Europea, ni la de sus Estados miembros.



Le Cavalier Bleu
EDITIONS

INDICE

Nota preliminar a la versión en castellano | 9

Nota preliminar a la versión original | 18

Introducción | 23

**La acción internacional: legitimidad
en permanente construcción** | 27

- “Las relaciones internacionales son del dominio exclusivo del Estado.” | 29
 - “El papel de una autoridad local es gestionar el interés general en el territorio.” | 35
 - “La acción internacional es asociada con los ‘hermanamientos chucrut’.” | 41
-

**La especificidad de la acción internacional
de las autoridades locales** | 47

- “El dinero que gastan las autoridades locales es, por lo menos, rastreable.” | 49
 - “La solidaridad internacional es cosa de las ONG, ¡no de los gobiernos locales!” | 55
 - “Los diferentes actores de la cooperación no pueden trabajar juntos.” | 63
-

**La acción internacional, otra forma
de trabajar en el territorio** | 71

- “La acción exterior de las autoridades locales ¿una anécdota? | 73
- “La cooperación internacional tiene buenas intenciones, pero le cuesta cara al contribuyente europeo y no tiene verdadero impacto local.” | 81
- “Hacer cooperación descentralizada es ‘ayudar al otro.’” | 89

**La acción internacional, una opción
para el desarrollo local** | 97

- “La cooperación descentralizada no es una política pública, es algo aparte.” | 99
 - “La oficina de relaciones internacionales es un –electrón libre– en el seno de la administración” | 107
 - “Una autoridad local no tiene nada que aprender de sus socios” | 111
-

La acción internacional, una profesión en evolución | 117

- “Encargarse de los asuntos internacionales de una ciudad es un modo adecuado de “reciclarse” al interior de la administración” | 119
 - “Son los aventureros de la gestión pública local” | 123
 - “Los profesionales de la acción internacional no tienen ninguna perspectiva para escalar puestos en la administración pública.” | 131
-

CONCLUSIÓN | 141

ANEXOS A LA VERSIÓN ORIGINAL | 143

Prólogo AL-LAs

Francia y América Latina comparten una tradición histórica que se desarrolla en múltiples dimensiones pero se manifiesta sobre todo, en sus ciudades. Edificios y monumentos en los centros históricos de Buenos Aires y Lima, o en las “colonias” emblemáticas de la Ciudad de México recuerdan a aquellos de París, Burdeos o la Bretaña; restaurantes con especialidades colombianas, productos uruguayos o chilenos y artesanías quechuas o aimaras, son cada vez más comunes en las ciudades francesas, como las típicas “boulangeries” en Sao Paulo, Medellín o Guadalajara.

Los lazos de amistad son antiguos y sólidos. El intercambio comercial, cultural y científico es el motor de su cooperación. Asimismo, el diálogo político no se ha quedado atrás en importancia. Con un enfoque de gobernanza territorial se han adelantado dispositivos y programas que buscan tejer puentes entre los gobiernos locales de los dos continentes, donde la acción internacional y la cooperación descentralizada toman un nuevo rumbo con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los territorios.

Es con esta orientación que la Embajada de Francia en México, a través del Servicio de Cooperación Técnica, forma parte de la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAs. Esta red de ciudades y autoridades locales busca fortalecer sus relaciones internacionales para mejorar la calidad de las políticas públicas y el desarrollo territorial con acciones concretas. Producto de ese trabajo colectivo de la red, tenemos el agrado de presentar *Acción internacional de las*

autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina, publicación que involucra una sumatoria de esfuerzos de distintas latitudes.

El texto original editado en francés en el año 2013 es el testimonio de las reflexiones llevadas a cabo por un grupo de profesionales de la acción europea e internacional de los gobiernos locales de Francia (ARRICOD). Dichas reflexiones han sido retomadas y contrastadas con la experiencia de los miembros de la red AL-LAs y redactadas en una versión en lengua castellana.

Estas *Miradas entre Francia y América Latina* ponen de manifiesto que la acción internacional ha dejado de ser una opción para las autoridades locales en el mundo. Ha de hacerse de manera profesional, con un marco de atribuciones y recursos definidos, orientaciones estratégicas y en consenso con los actores que participan en el territorio.

Buscamos que esta publicación contribuya por igual a la profesionalización de la acción internacional en gobiernos locales de Francia y de América Latina.

Nota preliminar a la versión en castellano

Anne Sztejnberg* y Braulio Díaz**

En las últimas décadas las ciudades y sus gobiernos han adquirido un mayor protagonismo y relevancia en el escenario internacional en concordancia con las transformaciones y procesos globales. Hoy, las autoridades locales abordan políticas que trascienden la prestación de los servicios básicos de alumbrado, barrido y limpieza, e impulsan políticas orientadas tanto al desarrollo urbano como al desarrollo social, económico, cultural, institucional, educativo, sanitario y ambiental de las ciudades y de sus habitantes.

El gobierno local debe, además, tener un papel preponderante en la búsqueda del crecimiento con equidad y la redistribución de la riqueza, que requiere acompañamiento e institucionalidad política y el fortalecimiento del valor de lo público.

Es en este contexto que la acción internacional se presenta como una oportunidad para miles de ciudades y regiones que buscan mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos compartiendo saberes y experiencias con sus contrapartes en todo el mundo. Se trata de una apuesta política de largo plazo que crea un nuevo paradigma de relaciones internacionales más horizontales y más descentralizadas.

En América Latina, las oficinas encargadas de los asuntos internacionales de las ciudades poco a poco están adaptando su estructura administrativa a esta nueva realidad.

* Coordinadora General de Cooperación Internacional en el Municipio de Morón, Argentina.** Responsable de Comunicaciones de la Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, Proyecto AL-LAs. Coordinación General de Asuntos Internacionales, Gobierno de la Ciudad de México.

Dicho proceso, además de ser muy dinámico, advierte para estas un cambio de enfoque: de un modo de operar tradicionalmente “reactivo”, en respuesta a los asuntos administrativos del día a día, para evolucionar hacia una visión “estratégica” planificada y con objetivos de internacionalización definidos de forma participativa.

La presente publicación *Acción internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina* sintetiza las reflexiones que los miembros de la Asociación de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales de Francia (ARRICOD por sus siglas en francés) desarrollan desde 2010 en el marco de un proyecto trienal. Ha sido traducida del francés al español con el objetivo de contrastar algunas de las ideas preconcebidas sobre la acción internacional en Francia, a partir de las opiniones de sus actores involucrados con el contexto latinoamericano.

Los autores demuestran, desde la experiencia francesa, que la acción internacional no sólo es una realidad que va creciendo a la par del desarrollo de los territorios, sino que se consolida como una verdadera política pública.

A continuación, retomamos algunas de las ideas del texto original para compararlas con el panorama latinoamericano apoyado de los insumos del Proyecto AL-LAS, propuesta innovadora para fortalecer y profesionalizar la acción internacional de los gobiernos locales de América Latina, de sus redes y de sus asociaciones.

En específico, de los cuadernos 1 “Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y perspectiva euro-latinoamericana”, del cuaderno 2 “Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción” y del cuaderno 3 “Estrategias participativas para internacionalizar el territorio. Miradas desde América Latina y Europa”, que pertenecen a la colección de *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*.

Idea: “Las relaciones internacionales son del dominio exclusivo del Estado”

El análisis de los marcos jurídicos de diez países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, El Salvador, Uruguay) expresa que en general, en América Latina no se reconoce la acción internacional como una facultad de los gobiernos locales, sin embargo, tampoco se contradice. Opera en un marco heterogéneo que varía sustancialmente de un país a otro –en ocasiones dentro de un mismo país– según la legislación en vigor.

Es por este motivo que el grado de autonomía para que los gobiernos locales operen sus relaciones internacionales es variable, pues en ciertos países se reconoce local y regionalmente, mientras que en otros, las competencias de los gobiernos locales proceden de una simple desconcentración y están sometidas a un control directo del gobierno central.

Actualmente, el debate se orienta a la pertinencia de flexibilizar la norma y adaptarla a los cuerpos jurídicos e institucionales de cada país, y en esta pugna, a menudo se encuentran resistencias políticas, legales e institucionales.

Por lo tanto, la acción internacional de los gobiernos locales latinoamericanos opera en una “zona gris” asociada a la indefinición y a los vaivenes políticos, cosa que en ciertos casos, facilita el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, a mediano y largo plazo no hay duda de que la mejora del marco legal es necesaria y oportuna.¹

1. “El marco jurídico de la acción internacional de los gobiernos locales”, en Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades: Diagnóstico y perspectiva euro-latinoamericana. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 1. Primera Edición. Proyecto AL-LAS. México D.F. 2013. p. 49-64 <https://www.proyectoallas.net/publicacion?id=1448474786705>

Idea: “La cooperación internacional tiene buenas intenciones, pero le cuesta cara al contribuyente y no tiene verdadero impacto local”

En el contexto latinoamericano pocas veces se comunican los beneficios y el impacto de la acción internacional en el territorio. Es frecuente escuchar hablar de prioridades, siendo la actividad internacional relegada al final de esta lista. El equivalente latinoamericano de este idea podría ser: “Todo bien con la cooperación internacional pero primero solucionen “nuestros problemas”. Esta idea refleja la dificultad para comunicar al ciudadano los beneficios que la acción internacional tiene para el territorio y sus habitantes.

La comunicación es un eje vertebrador que contribuye a la democratización del diseño y la gestión de políticas públicas haciendo participe a la comunidad en la definición y resolución de los problemas; ayuda a garantizar que los esfuerzos de todos los actores estén orientados a un mismo fin; alinea los mensajes para tener una voz unificada; construye un relato; y contribuye a mantener la misión de la estrategia implementada.²

Idea: “Una autoridad local no tiene nada que aprender de sus socios extranjeros”

Hasta hace poco tiempo la acción exterior de los gobiernos locales se solía interpretar sólo en el ámbito de la

2. “Comunicar: clave de la política pública de acción internacional”, en Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2. Primera Edición. Proyecto AL-LAs. Quito, Ecuador- México D.F. 2014. p. 104 Disponible en <https://www.proyectoallas.net/publicacion?id=1448475184230>

cooperación al desarrollo. Cuando los gobiernos locales iniciaron su camino en el terreno de la cooperación, reprodujeron la lógica Norte– Sur, de modo que la cooperación descentralizada inicialmente consistía en relaciones entre un gobierno local “desarrollado” que transfería recursos económicos a su homólogo “subdesarrollado”.

En este contexto, el gobierno local “beneficiario” o “receptor” de la ayuda visualizaba la cooperación descentralizada como una fuente de recursos más dentro del sistema de cooperación al desarrollo.³

Progresivamente, los gobiernos locales latinoamericanos han comenzado a poner en valor su especificidad y a darse cuenta de que los problemas que acontecen a la administración local, a pesar de las diferencias territoriales, son similares y que, por lo tanto, el mejor interlocutor para compartirlos y buscar soluciones comunes es otro gobierno local.

En la práctica se observa que estos enfoques conviven. En ocasiones departamentos encargados de la solidaridad internacional, con una visión tradicional se articulan con departamentos de proyección internacional, que cuentan con una visión más estratégica de la internacionalización.

Idea: “La cooperación descentralizada no es una política pública, es algo aparte”

Los gobiernos locales se han convertido en actores fundamentales de la arena internacional por dos motivos: por una parte han alcanzado una incidencia cada vez mayor en los temas globales y, al mismo tiempo, ha incrementado

3. “Los nuevos retos de los gobiernos locales en materia internacional”, en Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. *Op. Cit.* p. 25

la conciencia sobre la importancia y el poder transformador que tienen las acciones desde lo local.

Sin embargo, la mayoría de gobiernos locales que en América Latina realizan actividades en el exterior, lo hacen sin que éstas se enmarquen en un planteamiento estratégico, estén concebidas de manera integral, sean objeto de una planificación rigurosa de los recursos necesarios ni hagan participar a los actores locales y a la ciudadanía.

Lo anterior se traduce, en la práctica, en una necesidad latente y común de construir estrategias multidimensionales que incorporen un conjunto amplio pero focalizado de áreas temáticas de acuerdo con las potencialidades, capacidades y necesidades del territorio, y que pueda convocar, coordinar y armonizar los esfuerzos de todos los actores para que aporten no sólo durante la planeación sino también durante en los procesos de gestión, comunicación y evaluación.⁴

Idea: “La Oficina de relaciones internacionales es un –electrón libre– en el seno de la administración local”

Pensar en internacionalización de los gobiernos locales implica comprender que la acción exterior es de naturaleza transversal e involucra la coordinación de esfuerzos no sólo entre múltiples actores, sino también entre los distintos sectores del gobierno local a través de los cuales se implementa la agenda. Típicamente, se observa que los sectores de comercio, turismo, promoción de inversiones, educación, cultura y deporte, son los más activos en el plano internacional en las ciudades modernas. Así, se puede afirmar que

4. “La acción internacional, una nueva política pública local en construcción”, en Internacionalización del gobierno local. Una política pública en construcción. *Op. Cit.* p. 47-67

la práctica de las relaciones internacionales desde lo local tiene una dimensión tanto multi-actor como multi-sector.

Lo importante es definir una política de internacionalización que sea válida para toda la institución y que abarque los intereses y objetivos de los diferentes departamentos sectoriales. La internacionalización de una ciudad no es un asunto que se pueda confiar a un único sector (como promoción económica, turismo o cultura y patrimonio). Exige al contrario una cooperación entre los diferentes servicios y departamentos para actuar conjuntamente y contribuir al logro de los objetivos fijados. Así, es necesario que los departamentos entiendan que necesitan de la acción internacional para realizar mejor sus propias tareas y que, al mismo tiempo, se sientan co-responsables de lo que esta acción exterior pretende lograr.

El punto anterior es condición necesaria para que la oficina de relaciones internacionales pueda tener una misión integradora y animadora la acción exterior de toda la institución y que no se limite a ser un simple instrumento de acompañamiento a las acciones sectoriales que se realizan en la escena internacional.

Reflexiones a futuro

En los últimos años la acción internacional de las autoridades locales se ha extendido de manera amplia como un proceso que cuestiona y que, muy probablemente, en el mediano plazo tendrá impacto sobre la praxis de las relaciones internacionales. Ante este escenario, la reflexión en América Latina sobre la acción exterior como una política del territorio no ha sido menor. Las ciudades de la región han encontrado en ella una oportunidad, tanto para salir al mundo, fortalecer su identidad y la acción pública de largo plazo. Pero para institucionalizar su práctica y que

esta incluya a los actores que conviven en el territorio, es indispensable –acorde con la naturaleza del fenómeno– comparar puntos de vista y cruzar miradas con experiencias en otras latitudes.

La experiencia de Francia, como uno de los referentes en la materia, enriquece el debate latinoamericano que se ha detonado, de manera más puntual, a través del trabajo en red. Es así que encontramos en estas miradas cruzadas experiencias muy enriquecedoras que abonan a la profesionalización de la acción internacional. El contraste con las ideas preconcebidas de este texto ha permitido, por un lado, validar que estamos ante un fenómeno vivo que evoluciona, se transforma y rompe con esquemas y prácticas tradicionales, y por otro lado, el poner en valor los aprendizajes y el conocimiento, que a lo largo de más de veinte años, los profesionales de la ARRICOD ponen sobre la mesa como un testimonio indispensable. Este contraste de miradas con la realidad francesa se enriquece con un recuento de aquellos elementos del texto en los que merece la pena reparar y aportar desde nuestra experiencia. Destacamos algunos de estos para la reflexión a futuro:

Del papel de las autoridades locales y los profesionales de la acción exterior

- Se observa una evolución significativa del posicionamiento cada vez más estratégico de la acción exterior y global en las visiones políticas, hasta el punto de haberse convertido en parte integral de los compromisos en los programas electorales de las autoridades locales francesas.
- Ya no es posible afirmar hoy que los profesionales de la acción exterior están en su puesto por casualidad.
- Aunque no son especialistas en cada una de las políticas locales y no pretenden serlo, conocen bien los lineamientos y condiciones en las que se ejercen, y pueden

movilizar a los colegas que están a cargo de las diferentes áreas de gobierno local.

- El perfil de los profesionales de la acción exterior requiere contar con dos características: adaptabilidad y transversalidad.

De la evolución de la acción exterior

- La acción exterior ya no es un lujo. Se está volviendo una herramienta indispensable para abrir un territorio al mundo.
- Lejos de añadir complejidad a la configuración multipolar de la cooperación internacional, la acción internacional puede contribuir a que surjan dinámicas territoriales favorables para el desarrollo y la democracia local. Ya sea aquí o allá, existen otras formas de pensar el territorio.
- Lo único que permitirá rebasar las ideas preconcebidas e inscribir de manera decisiva la acción exterior en una visión ambiciosa, compartida y sustentable, es que los responsables de tomar decisiones se apropien de estas nuevas realidades.
- La cooperación descentralizada se ha ido profesionalizando poco a poco y adquiere de ahora en adelante todos los rasgos de una política pública.

Las *Miradas entre Francia y América Latina* reflejan la evolución del fenómeno como una nueva forma de pensar e influir las relaciones internacionales en las dos regiones. Por tanto, es indispensable seguir insistiendo sobre la necesidad de profesionalizar la práctica y convertir a la acción internacional en una estrategia promovida por el gobierno local pero con el sustento de los actores que conviven en el territorio.

Nota preliminar a la versión original

La ARRICOD, Asociación de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales, fue creada en 1994 y agrupa a los encargados de estas políticas públicas locales.

Participaron en la redacción de esta obra los administradores de la asociación, a iniciativa de Laure Feret, que preside la ARRICOD desde 2010 y es la Directora Adjunta del Deporte, de la Juventud, de la Cooperación y de las Asociaciones en el Consejo General del Departamento de Essonne, después de haber sido durante diez años Directora de la Oficina de Cooperación Descentralizada y de Relaciones Internacionales de la misma institución; Emmanuelle Brissard, Tesorera de la asociación, que dirige el proyecto “Oficio, competencias y formación” y es Coordinadora de la Dirección de la Cooperación Descentralizada de la Comunidad de Aglomeración Évry Centre Essonne; Élise Garcia, que dirige, en el marco de la ARRICOD, un proyecto temático sobre las relaciones –existentes y por desarrollar– entre la acción internacional de las autoridades locales y sus territorios, en el marco de su tesis doctoral en el Departamento de Geografía “Movilidad, Redes, Territorios y Medio Ambiente” (UFR, Letras y Ciencias Humanas) de la Universidad de Cergy–Pontoise, y actualmente es Coordinadora para la cooperación descentralizada en la ciudad de Cergy; Mary Gely es Secretaria de la asociación y codirige el Taller “Aportes de la acción internacional a las instituciones territoriales francesas” y escribe una tesis en Ciencias del Territorio en la Universidad de Grenoble 1, (PACTE UMR 5194) realizada en el marco de un Convenio Industrial de Formación por la Investigación (CIFRE)

en el Consejo General del Departamento de Isère, donde es Coordinadora de la Oficina de Cooperación Descentralizada; Bénédicte Recappé, que tiene a su cargo un proyecto sobre la especificidad de la acción internacional de las autoridades locales respecto de otros sectores, y se sumó a la Oficina de Cooperación de la ciudad de Montreuil después de haber coordinado CAP COOPÉRATION, el Centro Regional de Recursos para la Cooperación Internacional de la Región de Aquitane; Éric Recoura, vicepresidente de la ARRICOD, codirige el Taller “Aportes de la acción internacional a las instituciones territoriales francesas”, y es Director de las Relaciones Internacionales de la ciudad de Grenoble.

HERMANAR, v. t. – Asociar ciudades extranjeras con miras a establecer entre ellas lazos, intercambios culturales, etc. (Diccionario Petit Larousse).

COOPERAR, v. intr. – Obrar conjuntamente dos o más personas o entidades para conseguir un mismo fin. (Diccionario Petit Larousse).

COOPERACIÓN, n. f. – Política de ayuda económica, técnica y financiera a países en desarrollo. (Diccionario Petit Larousse).

De acuerdo con la AFCCRE (Asociación Francesa del Consejo de Municipios y de Regiones de Europa, por sus siglas en francés), “Si bien el término *hermanar* es reconocido en el plano internacional, a menudo es objeto de confusión y a veces hasta de controversia en cuanto a los elementos que incluye dicho concepto. Jean Bareth (1912–1970), primer secretario general del Consejo de Municipios de Europa, propuso una primera definición sobre este tipo de cooperación entre las autoridades locales europeas:

“Este procedimiento es aplicable en todas partes, sin importar la cultura o la forma de organización de cada socio. La especificidad de este tipo de colaboración probablemente reside en su dimensión de “público en general”, que le permite a cada quien participar a partir de su medio ambiente habitual (familiar, escolar, asociativo, profesional...), sin prerequisite particular. Así, hermanar es la oportunidad de unir poblaciones en un clima de confianza y un ambiente de convivencia. Porque son lugares de encuentro, de diálogo, de iniciativas entre los europeos de todos los rincones, representan una herramienta particularmente pertinente de la toma de conciencia de la ciudadanía y de la pertenencia europea”.

La cooperación descentralizada la define Marie-José Tulard en 2006 como “el conjunto de las acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por las autoridades locales francesas y sus agrupamientos, basadas en tratados, con autoridades locales extranjeras”. Precisa que utilizar la expresión de “acción exterior de las autoridades locales” habría sido más simple para el profano. Pero eso no hacía notar cabalmente la diferencia con el papel del Estado en la materia.

La Dirección General de la Globalización, del Desarrollo y de las Asociaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas presenta a Francia [...] como pionera en la acción internacional de las autoridades locales [dado que, por una parte,] la cooperación descentralizada reagrupa el conjunto de acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por las administraciones locales:

hermanamientos, hermanamientos-cooperaciones, proyectos de desarrollo, intercambios técnicos, operaciones de promoción económica (ayuda para la creación de empresas, apoyos para los actores económicos, microcréditos...) [y, por otra parte, es un] instrumento eficaz y pertinente, la cooperación descentralizada moviliza todas las competencias locales, que tienen una amplia experiencia de gestión local de los servicios públicos colectivos. Los gobiernos locales pueden aportar un apoyo técnico y metodológico importante a sus socios involucrando a todos los actores de sus territorios (redes asociativas, organismos profesionales, hospitales...)” (*Orientación francesa para la acción internacional de las autoridades locales*, 2010).

Introducción

El fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales es aún desconocido y, cuando se conoce, muy a menudo sigue provocando incomprendimientos o reticencias, y no logra unanimidad. Para la administración pública francesa, la acción internacional como política pública no es, en casi todos los casos, comprendida en toda su dimensión o es voluntariamente parcializada; en ocasiones tolerada y a veces atacada. Mucho más en un periodo de duda y de crisis, de cuestionamiento de la compleja organización territorial francesa, llamada comúnmente *mil hojas francés*,¹ no siempre es fácil aceptar que las autoridades locales se comprometen y, sobre todo, que movilizan recursos públicos para poblaciones o similares “de otros lugares”. El repliegue y la reducción de estos gastos inútiles pueden entonces parecer legítimos: una autoridad local está obligada a gestionar y construir el territorio en beneficio de sus habitantes. Esta visión, no obstante, conlleva una contradicción con la conciencia actual que tiene el público en general de la globalización. A esto hay que sumar que la acción pública local no se construye fuera del mundo.

En efecto, en lo que se refiere a la integración “impuesta”, cada vez más, de los territorios en los espacios regionales, y desde la perspectiva del medio ambiente que se torna complejo y cambiante, los territorios deben tener cada vez más en cuenta las interacciones allende las fronteras institucionales.

1. “Mil hojas francés”: Refiere a la compleja estructura multinivel de la organización territorial francesa.

En consecuencia, el compromiso europeo e internacional de los poderes públicos locales es actualmente una realidad en el conjunto de las regiones, casi en la totalidad de los departamentos y los grandes municipios, y en una buena cantidad de ciudades medianas y sus agrupaciones, incluso si las motivaciones de los responsables locales difieren en función de las realidades y de las opciones de cada territorio.


Este desarrollo vino acompañado de la implementación de áreas de gestión, encargadas de elaborar y poner en marcha políticas públicas en el seno de las administraciones locales. Poco numerosas en los años noventa, las áreas de relaciones internacionales en los gobiernos locales fueron tomando forma de manera progresiva, incluso si siguen siendo a menudo áreas limitadas. En la actualidad, a pesar de las tensiones presupuestales y de cierto desconocimiento (o hasta desconfianza), estas políticas públicas están profundamente arraigadas en lo cotidiano de las instituciones. Por ahora no es posible que las autoridades locales europeas cuestionen de manera generalizada su acción internacional, incluso si en la legislación de la *Tercer acta de descentralización francesa*,² que está en vías de elaboración, probablemente modifique sus perfiles.

Paradójicamente, es necesario constatar que las ideas preconcebidas en torno a la acción internacional son difíciles de eliminar. Probablemente porque están arraigadas en cierta realidad. La legitimidad de la acción internacional siempre genera dudas en los ciudadanos, en las asociaciones civiles, en los colegas de la gestión pública local, en los responsables políticos...

Para responder a estas ideas preconcebidas y a las dudas que generan, los profesionales de la acción exterior, constituidos en asociación y poseedores de gran experiencia al respecto, emprendieron en 2010 un ambicioso proyecto trienal con vistas a alimentar la reflexión sobre la acción internacional de las autoridades locales y a hacer valer su punto de vista. Esta voluntad surgió porque, en lo cotidiano, persiste un desajuste entre el valor –insuficientemente aprovechado– de estas políticas públicas locales y la imagen que las rodea. Los profesionales desean conceptualizar su práctica con el fin de sobrepassarla y sacar a la luz su dimensión estratégica e ineludible.

Así, las reflexiones que van a encontrar en las páginas siguientes reposicionan el compromiso internacional local en el contexto institucional francés y nos ofrecen un breve recorrido histórico. El texto pretende mostrar la legitimidad de estas políticas públicas locales, en cuanto a que deben contribuir a la construcción de los territorios y a reforzar las instituciones, y también lograr que los profesionales del sector que tienen la responsabilidad de llevarlas adelante, apoyen aún más las transiciones que se están desarrollando.

2. Tercer Acta de Descentralización: Serie de reformas de las competencias de las autoridades locales francesas que se iniciaron en el año 2013.

The background features a series of parallel diagonal stripes in shades of gray and white, creating a sense of movement and depth. A white rectangular box is positioned on the right side, containing the main text.

**La acción
internacional:
Legitimidad
en permanente
construcción**

“Las relaciones internacionales son del dominio exclusivo del Estado.”

Que se desee o se deplora, la acción exterior de las autoridades locales representa un atentado al monopolio de representación y de intervención que detenta tradicionalmente el Estado en el terreno de las relaciones internacionales. Afecta, de manera directa o no, una de las prerrogativas soberanas.

J. -L. Autin. *Les instruments juridiques de la coopération décentralisée*—Los instrumentos jurídicos de la cooperación descentralizada— in P. Allières, E. Négrier, F. Roche (coordinador), *Pratique des échanges culturels internationaux*—La experiencia de los intercambios culturales internacionales—.

INTERNACIONAL, adj. – Que tiene lugar entre varias naciones, que se refiere a sus relaciones. (Diccionario Petit Larousse).

Por definición, la acción internacional abarca sólo lo relativo a las relaciones entre naciones. En Francia, la Constitución de 1958, que define las instituciones y organiza sus relaciones, reserva al jefe del Estado esta materia —el “ámbito reservado” del Presidente de la República comprende, por ejemplo, la acreditación de los embajadores o también la negociación y la ratificación de los tratados—. Así, la costumbre hace que la nación esté representada en el extranjero por este último, trátense de encuentros bilaterales o de participación en cumbres internacionales. Los periodos de cohabitación, es cierto, han puesto en relieve el papel del

Primer Ministro, que garantiza la conducción de las Relaciones Exteriores, lo que explica que hoy se hable de “ámbito compartido”. Incluso, la organización institucional francesa está reforzada por la tradición jacobina que consagra la soberanía nacional.

El Estado desempeña un papel predominante en el sistema internacional desde los tratados de Westfalia de 1648. No obstante, la globalización implica la emergencia de nuevos actores: empresas multinacionales, ONG, etcétera. Así, las “Nuevas relaciones internacionales”, enfoque teórico que surgió en los años 90, analizan la importancia cada vez más grande de estos nuevos actores llamados “transnacionales”, que entran en competencia con los Estados. ¿Cuál es entonces el rol de las nuevas autoridades locales en este nuevo juego de actores en la escena internacional?

Es necesario constatar que en Francia, un juego sutil está surgiendo entre el Estado y las autoridades locales desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Así, el Estado francés encarnado por el Presidente Charles de Gaulle promovió que los municipios, al final de este conflicto, desarrollaran lazos amistosos. El Tratado del Elíseo firmado el 22 de enero de 1963 con el Canciller Federal de Alemania, Konrad Adenauer, que selló la reconciliación franco-alemana, consagra este movimiento. Sin duda alguna, este fue ampliamente apoyado por las sociedades civiles francesa y alemana, a pesar de ser el resultado del voluntarismo de los responsables políticos locales. Estos lazos de amistad son mejor conocidos por el público en general con el nombre de hermanamiento.

Lo que es necesario comprender a cabalidad es que en un sistema centralizado estas asociaciones se encontraban bajo el control del Estado, ya que las autoridades locales no tenían entonces el beneficio de una autonomía en la toma de decisiones. El representante del Estado en

los territorios ejercía entonces un control a priori sobre los actos de las autoridades locales. Las leyes Defferre de descentralización de 1982–83 confieren a los gobiernos locales un mayor poder al llevar el control del funcionario estatal responsable a posteriori de la decisión y al volverla ejecutoria de pleno derecho.

Es en este periodo cuando el compromiso de las autoridades locales en los organismos internacionales se desarrolló ampliamente y se diversificaron las zonas de intervención. El 8 de febrero de 1992, el Estado en el marco de la ley relativa a la organización territorial de la República, consagra en su capítulo IV “la cooperación descentralizada”, término jurídico que designa las relaciones de asociación entre niveles territoriales. Así autoriza a las autoridades locales a celebrar convenios con sus homólogos extranjeros, respetando los compromisos internacionales de Francia y en el marco de sus atribuciones. En 2007 se consolida con la ley llamada Thiollière, que dispone que “las autoridades locales y sus agrupaciones pueden, respetando los compromisos internacionales de Francia, celebrar convenios con autoridades locales extranjeras para llevar a cabo acciones de cooperación o de ayuda para el desarrollo. Estos convenios precisan el objetivo de las acciones contempladas y el monto provisional de los compromisos financieros. Además, si la urgencia lo justifica, las autoridades locales y sus agrupaciones pueden implementar o financiar acciones de carácter humanitario”. Este último acto reconoce a las autoridades locales como actores de la ayuda pública para el desarrollo.

La cooperación descentralizada, al quedar inscrita en el Código General de las Autoridades Locales, se convierte entonces en una posibilidad de acción compartida por todos los niveles de autoridad local (comunidades, departamentos y regiones). Es necesario notar que la reforma de 2010 no hace ninguna mención al respecto y que, en

consecuencia, puede considerarse que dicha posibilidad de acción no va a ser una competencia transferida al conjunto de los niveles, sino que va a seguir siendo una manera de construir la acción local. Por ejemplo, los departamentos competentes en materia de adopción pueden añadir un apartado internacional a esta política pública local con el fin de responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. La acción internacional de las autoridades locales no se ejerce entonces fuera del Estado sino que se inscribe en el marco legal fijado por este.

Además, se crean los espacios de discusión entre el Estado y las autoridades locales. La ley del 6 de febrero de 1992 prevé la puesta en marcha de la Comisión Nacional de la Cooperación Descentralizada (CNCD), que se reunió por primera vez en 1995. Esta instancia reagrupa en igualdad de condiciones a representantes de las asociaciones nacionales de autoridades locales, ya sea la Asociación de Alcaldes de Francia (AMF, por sus siglas en francés), la Asamblea de Departamentos de Francia (ADF) y la Asociación de las Regiones de Francia (ARF), y a todos los ministerios involucrados en la cooperación descentralizada (16 miembros titulares y 16 miembros suplentes para cada una de las categorías). La CNCD puede formular cualquier propuesta con miras a mejorar y reforzar la cooperación descentralizada. La Secretaría de la CNCD está conformada por la Delegación para la Acción Internacional de las Autoridades Locales (DAECT, por sus siglas en francés) y más específicamente por su Delegado, que está a cargo de la coordinación de estas políticas públicas locales mucho más que de su control. Se ha dotado progresivamente de convocatorias para proyectos o de mecanismos que permitan financiarlos y movilizar a los expertos en políticas locales. Por esto, la CNCD orienta la acción internacional de las autoridades locales para fijar criterios que sean útiles a sus estrategias.

En 2011, Bernard Kouchner, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, presentó las “Recomendaciones francesas para la cooperación descentralizada”.

La descentralización “a la francesa” está plasmada en la Constitución en su artículo primero, que dice que Francia es indivisible incluso si su organización está descentralizada. Esto está particularmente ilustrado por el hecho de que las competencias a las que tienen acceso las autoridades locales son sólo competencias de atribución (les son confiadas mediante legislaciones). De manera más amplia, este estatus, se encuentra en el sector de la acción internacional—debido al carácter penamente soberano de las Relaciones Exteriores—, implicando una fuerte inscripción de los gobiernos locales en las instituciones de la República de Francia. Éstos pueden posicionarse respecto de situaciones internacionales, por ejemplo en el marco del conflicto israelí–palestino, pero no pueden hacerlo al respecto de la política internacional del Estado francés. Respetuosas del interés nacional, las autoridades locales desarrollan un enfoque pragmático que plantea la cuestión del interés general en el nivel local.

“El papel de una autoridad local es gestionar el interés general en el territorio.”

Un Alcalde (...) está muy cerca de sus representados (...). También puede, con su acción cotidiana e incesante, ejercer una influencia más discreta pero más profunda y más duradera que cualquier otro representante del pueblo.

Barthélémy Ott, *L'Union internationale des maires pour la compréhension franco-allemande et le rapprochement des peuples en Europe.* –La Unión internacional de alcaldes franco-alemanes y el acercamiento de los pueblos europeos-. Alemania, junio-julio de 1952, citado por Corine Defrance en *Les jumelages franco-allemands. Aspect d'une coopération transnationale* –Los hermanamientos franco-alemanes. Aspectos de una cooperación transnacional–

AUTORIDAD LOCAL (en francés, *collectivité territoriale*), n.f. – Estructura administrativa francesa, distinta de la administración del Estado, que debe encargarse de los intereses de la población de un territorio preciso. (Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos, INSEE).

Las autoridades locales responden a tres criterios. Su administración está a cargo de consejos elegidos por voto universal directo. Eso explica que se haya tenido que esperar hasta 1986, fecha de la elección de los primeros Consejos Regionales, para que las regiones ganaran su estatus de autoridad local, o, a la inversa, que los establecimientos de cooperación intermunicipal no fueran considerados como

tales, dado que sus delegados no son elegidos por sufragio directo. Ejercen un poder de decisión y en 2003 les fue reconocido un poder reglamentario en el marco de sus propias competencias, tales como la organización y la creación de los servicios públicos locales y sus modalidades de gestión, la adopción de los documentos de urbanismo, o hasta la elaboración del reglamento interno de las asambleas deliberativas locales. Por otra parte, poseen una identidad propia, diferente a la del Estado: son personas morales de derecho público. Este estatus les da la oportunidad de tener capacidad procesal así como presupuesto y personal propios. Por último, poseen competencias propias que les son confiadas en el marco de la ley por el legislador.

Ganan reconocimiento constitucional en 1946, que se ratifica en 1958. Las autoridades locales se administran libremente (párrafo 3 del artículo 72) en las condiciones previstas por la ley, pero solo disponen de competencias administrativas. Eso implica que no tienen derecho, contrariamente al Estado, a promulgar leyes o reglamentos autónomos, a tener atribuciones jurisdiccionales o competencias propias en la conducción de relaciones internacionales. El conjunto de textos que les conciernen se encuentra en el Código General de las Autoridades Locales, que en su artículo 111-2 establece que “las comunas, los departamentos y las regiones arreglan mediante sus deliberaciones los asuntos de su competencia”, en otras palabras, que disponen de una cláusula de competencia general.

Esta noción es vieja y es producto directo de las leyes de 1871 para los departamentos y de 1884 para las comunas. Esta cláusula de competencia general constituye el fundamento de la libertad de acción de las autoridades locales. Les permite dar prueba de su capacidad de iniciativa al desarrollar políticas públicas territoriales innovadoras. De la misma manera, favorece su reactividad para aportar soluciones a las prioridades locales, atenuando el tiempo que requiere

el legislador en la elaboración del marco reglamentario. Por ejemplo, una autoridad local puede decidir implementar una política de cooperación internacional con vistas a apoyar a los actores locales involucrados en proyectos internacionales y a animar una red sin que eso le sea impuesto por la ley, sino porque responde a una necesidad local. La cláusula general de competencia sigue siendo una noción contingente, ya que se encuentra ligada por completo a la noción de interés local, construida por la jurisprudencia. El interés público local, fundado en “circunstancias particulares de tiempo y de lugar” (Consejo de Estado, 30 de mayo de 1930, Cámara de Sindicatos de Comercio de la ciudad de Nevers), debe estar dedicado a la satisfacción de las necesidades locales de los ciudadanos. Está definido por tres condiciones acumulativas: a) El interés local no puede ser sino un interés público, opuesto al interés privado, b) debe de responder a las necesidades directas de los ciudadanos involucrados, y c) debe responder a una estricta neutralidad o imparcialidad. En materia de relaciones internacionales, es conveniente entonces poder mostrar, cuando la decisión es cuestionada procesalmente, que tal decisión no pierde de vista el interés público de los beneficiarios, y sobre todo que tiene un interés directo –lo que resulta complicado cuando se implementa en el extranjero–, y finalmente que no conlleva una toma de posición en un conflicto armado, por ejemplo.

Al poner de relieve la racionalización de la acción pública local y al proseguir con el objetivo anunciado de reducir los escalafones administrativos para “terminar con el *mil hojas territorial*”, se logró una reforma en 2010. Tercer Acta de la descentralización para algunos, recentralización para otros, la ley del 16 de diciembre de 2010 introduce nuevas disposiciones en el Código General de las Autoridades Locales. Siguiendo las recomendaciones del Informe del Comité para la Reforma de las Autoridades Locales, llamado Informe Balladur, y en particular la propuesta n° 11 de

este último, que invita a “confirmar la cláusula de competencia general en el ámbito municipal[...] y a especializar las competencias de los departamentos y las regiones”, el artículo 73 de la ley del 16 de diciembre precisa que los departamentos y las regiones podrán ejercer sus competencias únicamente “en los ámbitos que la ley [les] atribuya”. Al estimar que la cláusula general de competencia no constituía un principio fundamental reconocido por las leyes de la República y que este añadido no contradecía el principio de libre administración de las autoridades locales, el Consejo Constitucional validó así la diferencia realizada por el legislador entre autoridades de competencia general y autoridades de competencia especializada. Este aspecto de la ley suscitó vivas inquietudes en el mundo local pero rápidamente fueron matizadas. Dicho principio, en efecto, queda de inmediato atemperado ya que se prevén “competencias compartidas” ya sea a “título excepcional”, o de manera general, en lo que respecta al turismo, el deporte y la cultura. Además, los departamentos y las regiones podrán “apropiarse de todo objeto departamental o regional para el cual la ley no haya otorgado competencia a ninguna otra persona pública”, lo que parece ser el caso con las políticas europeas e internacionales. Por otro lado, la fecha para que se implementen estas disposiciones retrasó la entrada en vigor del artículo 73 de la ley al 1 de enero de 2015.

Paralelamente a esta lenta tendencia de descentralización que comienza al terminar la Revolución Francesa, asistimos a la reaceptación del (antiguo) principio de subsidiariedad, en particular debido a la construcción europea. Fue introducido en el derecho comunitario por el artículo 5 del Tratado de Maastricht, que instituyó la Comunidad Europea. La idea consiste en que al nivel más pertinente se le reserva la implementación de las cuestiones relativas a una competencia compartida, ya que las decisiones deben “tomarse lo más cerca posible de los ciudadanos” (art. 1 del

Tratado de la Unión Europea). Esta tendencia no se limita a los territorios ni a la construcción europea: la comunidad internacional hace un llamado, en el capítulo 28 de la Declaración de Río adoptada en la Cumbre de la Tierra de 1992 por 173 jefes de Estado, a que las autoridades locales adapten la Agenda 21 a su escala, con el fin de integrar los principios del desarrollo sustentable a sus políticas públicas locales, luego de una amplia consulta a la población. Veinte años después, el proceso se ha revertido. Es necesario hacer notar que solo los gobiernos locales han adquirido experiencia en la implementación de políticas públicas que tienen como objetivo el desarrollo sustentable. La comunidad internacional no se equivocó en este aspecto y, durante la preparación de la Cumbre de Río+20, convocó a los territorios y a sus actores para nutrir la reflexión. Asistimos, pues, gracias a la consideración de las prioridades planetarias por parte de las autoridades locales, al desmoronamiento del movimiento descendente y a la emergencia de un movimiento ascendente, que ilustra de manera concreta la máxima, ya muy conocida de ahora en adelante: “Actuar local, pensar global”. Idealmente, la acción exterior de las autoridades locales acompaña esta tendencia. Vuelve inteligible las apuestas europeas e internacionales en los territorios en lo que se refiere a la adopción y al abandono de la acción local, y permite la interpelación del Estado y de la comunidad internacional. Los campos de competencia de las autoridades locales no se ejercen fuera de la globalización, de la interdependencia económica y política en vigor, ya que su adopción reviste un evidente interés local.

La acción exterior de las autoridades locales es multi-forme, a imagen y semejanza de las otras políticas públicas locales, y a menudo es conocida por sus dimensiones de intercambio cultural o de ayuda pública para el desarrollo que, así y todo, deja entrever menos el interés general local.

“La acción internacional es asociada con los “hermanamientos chucrut””

En todas partes en donde se haya desarrollado, la acción exterior de las autoridades locales se ha beneficiado de un contexto previo de descentralización territorial, ya sea por disposiciones jurídicas antiguas, por reformas recientes o por un relajamiento progresivo del control estatal sobre ésta.

F. Petiteville, *La Coopération décentralisée*.

Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud.

–La cooperación descentralizada. Los gobiernos locales en la cooperación Norte-Sur–. 1995

DESCENTRALIZACIÓN, n.f. – Proceso de planificación del Estado unitario que consiste en transferir competencias administrativas del Estado a entidades o autoridades locales distintas a él. (www.vie.publique.fr).

La apertura internacional de las autoridades locales francesas tiene más de sesenta años. Los señalamientos que indican las entradas a las ciudades y a las *zonas métropolitaines*² de cualquier tamaño, que mencionan sus diferentes

1. El concepto 'hermanamientos chucrut' hace referencia a los primeros acuerdos de cooperación descentralizada que se dieron entre las prioridades globales autoridades locales (principalmente municipios) de Francia y Alemania y las prioridades locales de lo cotidiano. // Chucrut es un reconocido plato de las gastronomías alemana y francesa (en Alsacia).

2. La zona metropolitana es una de las formas (hay tres más) de asociaciones de municipios por las cuales los municipios franceses tienen que reunirse para gestionar ciertos servicios públicos.

asociaciones europeas e internacionales, hoy forman parte del patrimonio común. Con frecuencia ofrecen alguna información sobre la historia política del territorio, sus transformaciones y su geografía. En la mayoría de los casos, el nombre de algún municipio en otro idioma, como el alemán, figura en ellos. Estos hermanamientos surgieron, efectivamente, de la duradera voluntad de reconciliación de ambos lados del Río Rin, tras la Segunda Guerra Mundial. Para las personas interesadas en la historia reciente de su ciudad y las orientaciones políticas de los gobiernos locales que lo hayan encabezado, la situación geográfica de la ciudad hermana les dará indicaciones como en este caso particular: ¿se ubica en la ex República Democrática Alemana o, al contrario, en la ex República Federal de Alemania? En la práctica, estas asociaciones, si todavía se encuentran activas, la mayoría de las veces se apoyan en un comité de ciudades hermanas administrado por ciudadanos que organizan, por ejemplo, encuentros entre sus habitantes, intercambios juveniles o veladas culturales. Construidos en un inicio para apoyar el acercamiento entre los pueblos mediante el conocimiento mutuo, los hermanamientos han contribuido a la construcción europea. Para los más dinámicos, estos hermanamientos permiten la animación del territorio, el encuentro intergeneracional y el intercambio alrededor de un proyecto común entre gobernantes y ciudadanos... Igualmente, representan un apoyo para los centros escolares que desean iniciar intercambios de alumnos con la ciudad hermana y propiciar así el aprendizaje de lenguas. Sin embargo, los hermanamientos dan la impresión de ser asociaciones del pasado y, por ende, de estar rezagados, con lo que se les atribuye una imagen desvalorizada. La frontera entre proyecto asociativo y política pública local sigue siendo tenue, ya que estos hermanamientos, en muchos casos, son administrados por una asociación que garantiza de hecho la calidad de lo realizado. Al externalizarse con

el paso del tiempo, estos proyectos dejan de tener el apoyo de la ciudad. Incluso si ésta los apoya financieramente los proyectos terminan por convertirse en meras repeticiones realizadas por distintas asociaciones.

Otros hermanamientos se establecieron al término de la guerra. Gran número de autoridades locales de la Baja Normandía, por ejemplo, se hermanaron con autoridades locales de Québec o los Estados Unidos, en las que se ubicaba el cuartel de adscripción de los regimientos que participaron en el desembarque de junio de 1944. Las regiones transfronterizas que lógicamente mantienen relaciones estrechas con sus pares extranjeros igualmente se unieron muy pronto por medio de acuerdos de hermanamiento o de pactos de amistad. Estas cooperaciones responden a una legislación específica y en la práctica han sido más apropiadas por parte de los ciudadanos. Ven surgir proyectos comunes de servicios para la población y simbolizan el rasgo de unión entre Estados, europeos en particular.

La descolonización en los años sesenta abre una nueva página en la acción internacional de las autoridades locales. Francia organiza sus relaciones con los nuevos Estados independientes creando en 1959 el Ministerio de la Cooperación, para apoyar oficialmente el desarrollo de los antiguos países colonizados. Verá evolucionar su zona de intervención con el paso del tiempo y se integrará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas el 1 de junio de 1999, luego de una reforma organizada por el gobierno de Lionel Jospin³. Algunas autoridades locales se involucran muy pronto en acciones de solidaridad en esta antigua zona de influencia francesa, pero hay que esperar hasta los años setenta y al manifiesto de la Federación Mundial de Ciudades Hermanas, que

3. Primer ministro de Francia entre 1997 y 2002.

proclama la cooperación de ciudad–ciudad (city to city), para que municipios como Angers o Marsella lleven a cabo hermanamientos–cooperaciones. Hoy en día, estas asociaciones, incluso si se ubican la mayor parte del tiempo en el seno del espacio francófono, se han diversificado y ya no conciernen únicamente a las capitales. Las problemáticas abordadas también han evolucionado con la llegada de la descentralización en Francia, fenómeno que ha sucedido igualmente en un buen número de países del continente africano. Las autoridades locales francesas se han comprometido de manera firme con el apoyo institucional hacia sus pares y, desde la adopción de los Objetivos del Milenio en 2000, con la cobertura de las necesidades esenciales al abordar la cuestión de los servicios públicos.

Tanto la descentralización como la aceleración de la globalización y la de la integración regional han implicado una multiplicación del compromiso europeo e internacional de las autoridades locales. El concepto de *acción exterior de las autoridades locales* aparece, de hecho, en una circular del Primer Ministro del 26 de mayo de 1983.

Treinta años después de la primera ley, el panorama de la acción exterior de las autoridades locales ha cambiado bastante. En los últimos años han aparecido nuevas zonas geográficas. La llegada a la escena internacional de los países emergentes y su nuevo papel incitan a las autoridades locales francesas a comprometerse con las autoridades locales de países como China, Brasil e incluso México. Estas asociaciones, cuyos componentes son más económicos o universitarios, no siempre son definidas como cooperación descentralizada, que muy a menudo sigue estando restringida en el imaginario colectivo a la cooperación para el desarrollo. No obstante, se trata del mismo marco jurídico, de los mismos procedimientos de acción y estas

asociaciones son coordinadas por la misma Delegación de la Acción Exterior de las Autoridades Locales.⁴

En 2011, de acuerdo con un balance realizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas, el conjunto de las regiones francesas cuenta con una política de relaciones internacionales propia, así como dos tercios de los departamentos y la mayoría de las grandes ciudades y provincias. Así, 4 789 autoridades locales están involucradas en acciones de cooperación descentralizada con cerca de 10, 000 autoridades locales extranjeras en 141 países, lo que arroja un total de 12, 000 proyectos.

Es conveniente señalar que el marco jurídico específico para la cooperación descentralizada que considera solamente aquellas asociaciones formalizadas mediante un acuerdo entre autoridades locales, no deja de ser poco representativo en relación a de la acción exterior de las autoridades locales. Esta acción reviste una realidad mucho más diversa que se inscribe en el derecho común: apoyo a los actores del territorio, proyección internacional, marketing local, paradiplomacia, educación para el desarrollo, acciones transfronterizas, movilidad internacional de los jóvenes, participación en negociaciones internacionales, cultura de la paz, etcétera. Diferentes señales dan testimonio de esta evolución. En el ámbito europeo, los hermanamientos reservados en un comienzo sólo para los municipios se reinventaron en el marco de la construcción europea y de la administración de fondos descentralizados hacia las redes de autoridades locales. Estas redes están representadas en Bruselas por oficinas que les garantizan una visibilidad estratégica. La mayoría de las autoridades locales involucradas y su agrupamiento –particularmente las más importantes– construyen políticas

4. Subdivisión del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia.

de proyección internacional y participan en las discusiones de la comunidad internacional en espacios reservados para ellas, como fue el caso durante el Foro Mundial del Agua que se celebró en Marsella en 2012. Las redes de las autoridades locales se organizan en el ámbito europeo e internacional.

Estas diferentes formas de compromiso exterior coexisten y tienen declinaciones específicas en función de los territorios, de la escala de las autoridades locales o de su situación geográfica. Algunos desearían normalizar esta abundancia dejando el liderazgo en manos de las regiones. Cada nivel tiene sus características propias y la pérdida de iniciativa en la materia sería probablemente sinónimo de empobrecimiento, en tanto que el conjunto de los territorios se inscribe en un espacio globalizado.

La especificidad de la acción internacional de las autoridades locales

“El dinero que gastan las autoridades locales es, por lo menos, rastreable.”

Sería lamentable y contraproducente ignorar la acción de las ciudades, de las regiones y de las provincias, porque pueden contribuir, a veces con mucha mayor eficacia, al advenimiento de una sociedad más pacífica más democrática, más justa y más igualitaria.

Bernard Kouchner (Discurso del 6 de julio de 2010,
Comisión Nacional de la Cooperación Descentralizada)

RASTREABLE, adj. – Se dice de un producto, de un objeto a cuyas etapas de producción y de distribución se les puede dar seguimiento (Diccionario *Petit Larousse*).

La acción exterior de las autoridades locales tiene dos características principales. Es al mismo tiempo institucional y cercana al terreno y a los ciudadanos. Se construyó a menudo en oposición a la del Estado, en relación con la capacidad que tienen las autoridades locales de garantizar el seguimiento de las acciones que emprenden. El vínculo de proximidad a veces afectivo que liga a los gobiernos locales que mantienen relaciones de asociación brinda tranquilidad en el uso de recursos públicos. Por otro lado, el control democrático que ejercen los ciudadanos de un territorio obliga a cierta transparencia en los proyectos realizados y financiados e impide, teóricamente, la gestión confidencial. Esto no quiere decir que algunas asociaciones no se vengán abajo debido a la falta de confianza en el asociado. Pero el monto de las sumas invertidas y las relaciones de proximidad impiden cualquier desviación de importancia. Por otro

lado, los proyectos financiados parecen estar bajo control y se ven sometidos a menos penalizaciones desde el punto de vista ético o de la defensa de los Derechos Humanos, por ejemplo. Las autoridades locales se ven menos restringidas que el Estado en sus relaciones bilaterales, dado que las necesarias relaciones diplomáticas que se establecen en el nivel de los Estados les conciernen de manera menos evidente y menos directa. Por otro lado, se dedican a temas que no se pueden comparar.

Antes de cuestionar la pertinencia de las acciones que llevan a cabo, es conveniente recordar que los montos asignados para la cooperación internacional por las autoridades locales francesas siguen siendo módicos, cualquiera que sea su dimensión o su nivel. De acuerdo con su declaración de 2010, las ciudades con más de 100, 000 habitantes solo habrían destinado, en promedio, un euro anual por habitante en ayuda pública para el desarrollo. Sin embargo, es conveniente hacer notar que estas cifras no toman en cuenta los montos designados a las estrategias de proyección internacional, de desarrollo cultural y económico, y de movilidad internacional de los jóvenes, solo se relacionan con el destinado a la cooperación para el desarrollo. Si se añade esta cifra al presupuesto total, puede verse que los montos de cooperación internacional que ejecutan los gobiernos locales franceses solo representa entre el 0.01 y el 0.1% del presupuesto municipal. Para las ciudades de menos de 50 000 habitantes, la proporción puede aumentar ligeramente, sin que por ello rebase el 0.2% del presupuesto del municipio. Por el lado de los Consejos Generales y Regionales,⁵ los montos destinados a la ayuda pública para el desarrollo

5. En Francia coexisten tres niveles de gobiernos locales: el municipio (cuya asamblea es el Consejo Municipal), el departamento (Consejo General) y la región (Consejo Regional)

raramente rebasan los 50 centavos de euro por habitante, lo que puede representar entre el 0.1 y el 0.3% del presupuesto anual total. De manera general, estas cifras muestran que la acción internacional representa solo una parte mínima del presupuesto de las autoridades locales del país.

Decir que los fondos comprometidos para las autoridades locales en acciones de cooperación con sus pares extranjeros son más fácilmente rastreables que los flujos de ayuda bilateral destinados a los gobiernos centrales no es una idea totalmente infundada. Si bien no hay que tener una visión caricaturesca de la gestión estatal, ni una visión reverencial del nivel local, es sin embargo importante recordar que la mayor parte de los países en el mundo se han involucrado en procesos de descentralización que ve crecer la importancia de las autoridades locales. La madurez y la autonomía de estos poderes locales son ciertamente variables, pero son ellos los que se encuentran en el corazón de la definición de las políticas públicas locales. Hay un punto común entre las autoridades locales, ya sea que se encuentren en los países llamados del “Norte”, del “Sur” o “emergentes”: son las propias autoridades locales las que deben definir y echar a andar los proyectos de desarrollo del territorio. Cuando se habla de desarrollo, no se habla solamente de aumento del producto interno bruto (PIB), sino también, en el caso de los países del Sur, de acceso a los “servicios básicos”. Reconocidos por la comunidad internacional en la Cumbre de Johannesburgo en 2002, los servicios básicos son servicios vitales, indispensables para una vida digna y decente, tales como el acceso al agua potable y a la energía, la organización de servicios de limpieza y de tratamiento de desechos o la puesta en marcha de sistemas de transporte que permitan a la población desplazarse de forma cotidiana. Ahora bien, estos servicios llamados “básicos” son precisamente servicios públicos locales. ¿Y quién mejor que una autoridad local

con experiencia en este terreno para apoyar a otra autoridad local en la definición, la programación y la implementación de políticas públicas locales?

Tomemos como ejemplo el acceso al agua potable. La ayuda bilateral francesa es ciertamente importante en este terreno (165 millones de euros al año en 2009), pero está lejos de ser suficiente en relación con el tamaño de las necesidades. La acción de las autoridades locales francesas en el sector del agua viene a sumarse a esta ayuda bilateral, aun siendo muy inferior desde el punto de vista presupuestal (se estima que representa una cuarta parte de dicho monto en 2009). Sin embargo, las aportaciones para la cooperación descentralizada van mucho más allá de los simples flujos financieros. Es ante todo en términos de intercambio de conocimiento especializado y de experiencias en la puesta en marcha de un servicio local en donde la cooperación descentralizada posee una verdadera especificidad. Con experiencia en la elaboración de políticas públicas de acceso al agua, las autoridades locales aportan una verdadera plusvalía a los proyectos que se ponen en marcha en este terreno. La cooperación de territorio a territorio permite la instauración de una forma de relacionarse entre iguales, lo que la ayuda bilateral nunca podrá hacer. En otras palabras, la relación que puede establecerse entre dos equipos municipales (para citar solo el ejemplo de las alcaldías) no es de la misma naturaleza que una relación de trabajo entre una agencia de cooperación francesa, suiza o alemana y una autoridad local. Esta cooperación de igual a igual favorece el intercambio de experiencias y el aprendizaje de un saber hacer específicos. Del mismo modo, permite que los actores del territorio se asocien de manera duradera con la definición y con la gestión de estas políticas locales.

La planificación urbana, tema de notable relevancia en el siglo XXI, es otro ejemplo concreto de cooperación

en el que las autoridades locales contribuyen. Con el fenómeno del éxodo rural y la urbanización creciente que de ella se deriva, se observa un aumento de las necesidades de acción pública local en el terreno del urbanismo. Sólo por mencionar un dato, desde mediados del siglo XX, la población urbana en África multiplicó diez veces su tamaño. Esta explosión urbana genera enormes necesidades en términos de planificación urbana y de ordenamiento de los territorios. Se trata precisamente de sectores en los que las autoridades locales tienen una experiencia que pueden compartir con sus homólogas extranjeras. Llevar proyectos que aborden del transporte público, el alojamiento o el ordenamiento de los espacios verdes contribuye de manera concreta a luchar contra la fragmentación social de las ciudades. Así, varias autoridades locales francesas trabajan al lado de ciudades mexicanas o brasileñas para compartir su experiencia en el terreno del transporte urbano o la restauración de los centros históricos. Estas acciones de cooperación permiten valorizar a los barrios desocupados de los centros de las ciudades, con el fin de luchar contra la dispersión urbana y la fragmentación social que resultan.

Frente a los múltiples desafíos del ordenamiento urbano, la cooperación descentralizada permite la elaboración de proyectos que tienen en cuenta la igualdad social y el desarrollo sustentable. Las autoridades locales son los únicos actores involucrados en la cooperación internacional que cuentan con un conocimiento especializado en este terreno como resultado de su propia experiencia.

Pero el interés por la cooperación descentralizada no se limita a los sectores del agua o de la planificación urbana. Todos los servicios públicos pueden ser objeto de una cooperación. Las autoridades locales tienen un notable conocimiento y experiencia para compartir con sus iguales en los sectores relativos a sus competencias locales (desarrollo económico, salud pública, desarrollo social, ordenamiento

del territorio...). También pueden implementar cooperaciones técnicas con vistas a apoyar los servicios de la autoridad local asociada, como en los sectores de energía, de limpieza o de registro civil. Los proyectos de cooperación descentralizada también tienen una enorme ventaja en su capacidad para fortalecer a la gobernanza local. Al permitir los intercambios de experiencias entre técnicos del mismo modo que entre responsables políticos, la cooperación descentralizada es una forma concreta de promover la democracia local. La interiorización del principio de la alternancia política y la emergencia de contrapoderes son dimensiones clave de la democracia local, que pueden difundirse y volverse patrimonio de los demás gracias a los intercambios entre autoridades locales, trátase de intercambios Norte-Sur o de intercambios Sur-Sur.

Por muy variados que sean los ámbitos de cooperación, su común denominador es contribuir al fortalecimiento de los poderes públicos locales en países donde, cabe recordar, la descentralización a menudo se encuentra en pañales.

“La solidaridad internacional es cosa de las ONG, ¡no de los gobiernos locales!”

Nadie duda de la complementariedad entre las autoridades locales y las ONG.

Coordination Sud – Coordinación del sur –
(a propósito del Diálogo Estructurado lanzado
por EuropeAid en 2010–2011)

SOLIDARIDAD INTERNACIONAL – Procedimiento que consiste en tomar en cuenta la realidad de las desigualdades entre países y al interior de cada país, comprender sus causas y actuar para combatirlas. Todos los actores de la sociedad pueden involucrarse: poderes públicos, autoridades locales, empresas, medios de comunicación, organizaciones sindicales, asociaciones... Es algo que concierne a todos los ciudadanos. (La Semana de la Solidaridad Internacional).

Al involucrarse en el ámbito de las relaciones internacionales, las autoridades locales han ido ocupando progresivamente un campo en el que las ONG eran hasta entonces los actores principales: el de la solidaridad internacional. La llegada de las autoridades locales ciertamente pudo hacer creer por un tiempo que se comportaban como “ONG-bis”, pero entender la evolución del papel y los valores propios de la acción internacional de las autoridades permite ver que no se trata en absoluto de un competidor de las ONG.

En los años 60 y 70, el movimiento de descolonización y la emergencia de nuevos Estados habían provocado un

vasto impulso de solidaridad hacia lo que se llamaba entonces el “Tercer Mundo”. Esta ola de solidaridad internacional colocó a las ONG a la vanguardia, pero no se limitó a la sociedad civil: numerosas ciudades desearon entonces involucrarse con la acción internacional con el fin de contribuir al desarrollo, en una lógica de solidaridad con los territorios y los habitantes de esos países. En aquella época, los proyectos se basaban muy a menudo en una lógica de caridad. Era común ver que las alcaldías organizaban colectas de libros escolares o de material médico con el fin de enviarlos en contenedores a sus ciudades hermanas, sin preocuparse por la utilidad, la distribución o ni siquiera del mantenimiento de ese material usado. Se trataba simplemente de “ayudar” a poblaciones que vivían en condiciones de miseria y de indigencia, sin asociarlas en verdad al proyecto de cooperación.

Pero después de unos treinta años, la manera de recibir la solidaridad internacional ha evolucionado muchísimo, tanto para las ONG como para las autoridades locales. En ambas partes, los actores y las prácticas se han profesionalizado. Las ONG se han convertido en profesionales para la atención de emergencias y acciones para el desarrollo y tratan de que la ayuda a las poblaciones beneficiadas y su autonomía sean eficaces. En cuanto a las autoridades locales, por su parte, también han sabido hacer que sus prácticas evolucionen. Un número creciente de ellas ha logrado transformar los antiguos hermanamientos en verdaderos proyectos de cooperación. Al antiguo enfoque caritativo lo sustituyó un procedimiento de “cooperación”, en el que la autoridad local asociada desempeña un papel con todas las de la ley en la construcción del proyecto, desde la etapa de su elaboración hasta su seguimiento y su gestión. De ahora en adelante el asunto es cooperar “con” y ya no cooperar “para” la autoridad local asociada. Surge entonces una pregunta: ¿puede

considerarse esta cooperación descentralizada como una forma de solidaridad internacional?

Para explicar su acción internacional una autoridad local por lo general prioriza al mismo tiempo el interés mutuo de la cooperación (reciprocidad, intercambio de experiencias, dinamismo del territorio...) y los valores que desea promover. En un mundo globalizado, en el que los desafíos económicos, sociales y medioambientales atraviesan los territorios, se iría en contra de la idea misma de solidaridad si se creyera que esta se limita a nuestras fronteras. Si bien se privilegian los valores de solidaridad en el terreno propio, resulta lógico llevar estos mismos valores al exterior. Una de las formas de pensar esta solidaridad internacional consiste en acercarla al *principio de perecuación*: cuando la igualdad se rompe, es posible movilizar los medios más avanzados con el fin de garantizar su mejor distribución entre los territorios. Es en este principio donde se encuentra el fundamento de la política de cohesión de la Unión Europea. Dado que las prioridades locales y las prioridades globales se entremezclan de manera estrecha, podemos retomar, respecto de la cooperación descentralizada, la expresión que la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) utiliza respecto de la ayuda pública para el desarrollo: se trata de una “forma de servicio público más allá de nuestras fronteras”.

Si se reconoce así que las ONG no tienen el monopolio del compromiso en el terreno de la solidaridad internacional, ¿cuál es la plusvalía aportada por las autoridades locales en este sector?

Dentro de su territorio, en Francia, las autoridades locales que han elegido involucrarse en este terreno se han convertido en el eje para la solidaridad internacional. Al desempeñar un papel de animación de su territorio, las autoridades locales pueden propiciar efectivamente la emergencia de ciudadanos solidarios, conscientes de las articulaciones entre las prioridades locales de lo cotidiano

y las prioridades globales. El trabajo con las escuelas, los centros de formación profesional así como con los centros deportivos y recreativos son otras tantas ocasiones para promover la solidaridad internacional. Las autoridades locales desempeñan también un papel importante en el apoyo para los proyectos de solidaridad internacional, que llevan a cabo los actores de su territorio, entre los que figuran por supuesto las asociaciones y las ONG. Al lanzar convocatorias para proyectos, al financiar mecanismos de apoyo (redes, centros de recursos...) o al apoyar iniciativas de educación para el desarrollo, las autoridades locales demuestran que están en el centro mismo de la dinámica de solidaridad internacional que apoya su territorio.

También sobre el terreno, los proyectos de cooperación llevados a cabo por las autoridades locales aportan una plusvalía a las acciones de solidaridad internacional que llevan a cabo otros actores. Las asociaciones involucradas en el ámbito de la solidaridad internacional intervienen, a menudo sin darse cuenta, en el campo de las políticas públicas. Cuando una ONG pequeña construye un pozo o una escuela, de hecho lo que está llevando a cabo es una acción que tiene que ver con los servicios públicos locales. En países donde la descentralización está en desarrollo y donde los poderes públicos locales tienen poco margen de maniobra financiera, la cooperación descentralizada puede ayudar a elaborar políticas públicas que den coherencia a las acciones de las asociaciones y de las ONG presentes en el lugar. Dado que se inscribe en proyectos a largo plazo, la cooperación descentralizada acompaña esta armonización de acciones de la sociedad civil que, por su parte, a menudo se inscriben en tiempos más cortos. En el marco de este juego de múltiples actores, los poderes públicos locales pueden desempeñar el papel de director de orquesta, capaz de apoyar estas iniciativas evitando la dispersión y la duplicidad de funciones. La

cooperación descentralizada permite de igual manera la elaboración de políticas públicas locales que ofrecen un marco institucional coherente con las iniciativas de solidaridad internacional.

De manera más general, la cooperación descentralizada es fruto de una asociación entre dos autoridades. Es una cooperación entre iguales que reside particularmente en el intercambio de experiencias y de prácticas: reflexionar juntos en problemáticas comunes permite colaborar en la búsqueda de respuestas adecuadas que habrán de aportarse. La naturaleza misma de esta relación contribuye a que la autoridad local asociada se apropie mejor de su papel y de sus objetivos. Ahora bien, es interesante señalar que dicho principio de apropiación figura entre los ingredientes de “la eficacia de la ayuda” enunciados en 2005 en la Declaración de París. De “beneficiarios” de la ayuda internacional, los gobiernos locales deben convertirse en “actores” de sus propias políticas públicas, que permitirán el desarrollo de su territorio. Al acompañar a la autoridad local asociada en el ámbito de la gobernanza local, la cooperación descentralizada favorece esta apropiación. Y aquí se sigue tratando de una forma de solidaridad internacional.

Ya sea en su propio territorio o en el terreno de las actividades de cooperación de en las que se encuentran involucradas, las autoridades locales son el eje de la dinámica de solidaridad internacional. Porque, lejos de ser el monopolio de las ONG, ¡la solidaridad internacional es asunto de todos!

Ayudar a construir instituciones locales legítimas y eficaces es una forma de solidaridad internacional

De todas las ideas preconcebidas sobre el papel de las autoridades locales, la que ensalza el monopolio de las ONG en materia de solidaridad internacional parece completamente rebasada...

Es cierto que aún puede escucharse el grito por parte de las ONG que siguen sintiendo nostalgia de los enfoques de cooperación tradicionales de los años sesenta y setenta. Pero desde el desmoronamiento, en los años ochenta, del mito de la omnipotencia del Estado centralizado y el viento de democracia que trajo la caída del Muro de Berlín (1989), la idea de un desarrollo participativo que incluyera a todos los actores –cada uno con su propia identidad, legitimidad y valor agregado– ganó terreno. No solo en beneficio de la sociedad civil, sino también de las autoridades locales que se manifestaron como actores “con todos los derechos”.

En este contexto, numerosas autoridades locales europeas renovaron sus formas de realizar la cooperación internacional. Ya no se trata de expresar una solidaridad internacional financiando algunos proyectos *ad hoc* de corto plazo. Se dio un salto cualitativo, que llevó a la transformación de antiguos hermanamientos a verdaderas asociaciones “entre iguales”, basadas en principios de igualdad, reciprocidad y de cooperación a largo plazo. En un número creciente de casos, el objetivo que persigue la cooperación descentralizada es ayudar a construir poderes locales legítimos, creíbles y capaces de desempeñar el papel que les ha sido asignado en el proceso de desarrollo. Las asociaciones “entre autoridad local y autoridad local” se presentan como un instrumento original que puede ayudar a estas entidades a convertirse en verdaderos “actores”. Así concebida, la cooperación descentralizada sin duda tiene que ver

con la solidaridad internacional en su versión “moderna”.

Moderna porque esta concepción pregona que el desarrollo es antes que nada un asunto de instituciones, incluyendo el nivel local. Los gobiernos centrales pueden decretar políticas públicas nacionales. Pero estas corren el riesgo de no tener efecto ante la ausencia de poderes locales lo suficientemente fuertes para traducirlas en acción. La sociedad civil puede movilizar fondos para emprender iniciativas pertinentes en el nivel local. Pero eso no elimina en absoluto la necesidad de tener políticas públicas locales coherentes, que surjan de instancias elegidas y obligadas a rendir cuentas. Ayudar a construir instituciones locales legítimas y eficaces refleja una indudable forma de solidaridad internacional.

Moderna también porque la cooperación descentralizada ya no se limita “a hacer cosas sobre el terreno”. Un número creciente de autoridades locales europeas ha entendido el desafío de desarrollar una verdadera política local en materia de acción internacional. Por este motivo, han realizado esfuerzos para involucrar a los diferentes actores de su propio territorio (sector privado, asociaciones, escuelas, ONG, organizaciones culturales, etc.) en la elaboración y la implementación de las políticas de cooperación internacional. Esta estrategia ha facilitado la emergencia de ciudadanos solidarios que entienden cada vez más que la cooperación internacional es una necesidad en un mundo extremadamente interdependiente.

Se trata de una concepción de la solidaridad internacional enriquecida en el sentido en que se basa no solo en una lógica de “servicio público más allá de nuestras fronteras” sino también en un interés mutuo bien entendido por los actores.

JEAN BOSSUYT,
COORDINADOR DE PROGRAMAS
DEL CENTRO EUROPEO DE GESTIÓN
DE POLÍTICAS DE DESARROLLO
(MAASTRICHT, PAÍSES BAJOS)

“Los diferentes actores de la cooperación no pueden trabajar juntos.”

Las autoridades locales desempeñan un papel esencial para movilizar a los diferentes actores y hacer que trabajen juntos.

Comisión Europea (Informe de octubre de 2008).

Las autoridades locales: actores a favor del desarrollo

JUNTO, adv. – Uno con otro, unos con otros, de manera conjunta, en común. (Diccionario Petit Larousse).

Cuando uno visita el lugar en el que se desarrolla un proyecto de cooperación internacional, es difícil no reparar en la multiplicidad de actores comprometidos en el ámbito del desarrollo: ONG, servicios de cooperación de las embajadas acreditadas, universidades, agencias de desarrollo... A esta configuración, ya de por sí compleja, han venido a añadirse las autoridades locales que manejan proyectos de cooperación descentralizada. Esta diversidad de actores a veces puede dar la impresión de que las acciones se llevan a cabo de manera dispersa, sin concertación ni coordinación. En conclusión, muy a menudo se tiene la impresión de que, sobre el terreno, ¡cada quien trabaja por su lado!

Lejos de ser un actor más en este complejo paisaje, las autoridades locales pueden, por el contrario, desempeñar un papel central para facilitar la coordinación entre estas diferentes iniciativas. Mediante los proyectos de cooperación descentralizada, las autoridades locales brindan un apoyo sectorial o transversal a sus socios extranjeros, que

contribuye a reforzar también el lugar y el papel de estos poderes públicos locales. La descentralización es un proceso complejo, a menudo inacabado, que incluso experimenta retrocesos. Al propiciar la emergencia de poderes locales, la cooperación descentralizada facilita la coordinación de las acciones a escala nacional, pero también entre los diferentes actores del territorio. Sin importar el ámbito en el que se lleve a cabo la cooperación (educación, desarrollo económico, urbanismo, agua y saneamiento...), esta acción se inscribe en políticas públicas locales que tendrán mayor pertinencia si logran que los actores involucrados se relacionen. En otras palabras, la cooperación descentralizada es una herramienta eficaz para promover el acercamiento local del desarrollo.

Pero esta articulación entre los diferentes niveles y los diferentes actores del desarrollo requiere, antes que nada, que las autoridades locales se den el tiempo de realizar un verdadero diagnóstico de la situación y de los actores involucrados para evitar la dispersión entre los diferentes proyectos, o hasta las incoherencias y la duplicidad de funciones; un diagnóstico que no se limite al estudio de las necesidades, sino que integre el análisis de las partes involucradas. Es indispensable saber, incluso antes de elaborar el proyecto de cooperación, cuáles son los programas y los proyectos que el Estado tiene previstos en este terreno, las financiadoras internacionales y, por supuesto, también las ONG involucradas sobre el terreno. Si se dan el tiempo para entender lo que cada quien aporta, ambas autoridades locales asociadas serán capaces de crear condiciones de concertación y dar coherencia a las iniciativas de desarrollo.

La primera de estas complementariedades hay que buscarla en la articulación entre las políticas públicas realizadas en el nivel estatal y los proyectos de desarrollo implementados por una autoridad local. Es conveniente

recordar que los poderes locales, incluso si ven que sus competencias se amplían con el proceso de descentralización, en ningún caso pueden sustituir a los poderes centrales. Así, por ejemplo, los sectores de la salud, la educación o la formación profesional son, antes que nada, servicios públicos del Estado. Todo proyecto de cooperación descentralizada debe poder articularse con los ministerios tutelares del ámbito involucrado. Pero esta complementariedad no se limita a los proyectos sectoriales, también se encuentra cuando se realizan acciones transversales en las diferentes áreas de gestión. Como ejemplo, la complementariedad entre el nivel nacional y el nivel local puede ilustrarse con la organización en el nivel estatal de dispositivos de formación de los agentes territoriales. En el supuesto de que tales dispositivos no existieran en el país asociado, la autoridad local francesa puede desempeñar un papel invaluable apoyando a su socio en la elaboración de una acción de defensa dirigida a los poderes centrales. El desarrollo local no puede pensarse en contra de la escala nacional, sino más bien con ella, y en particular con sus representantes en el territorio formado por las competencias descentralizadas del Estado.

Dar coherencia a las iniciativas de desarrollo requiere, por otra parte, organizar la concertación de los actores presentes en el territorio. Y dado que las autoridades locales, gozan de la legitimidad relacionada con su forma de designación, son probablemente los únicos actores que tienen los medios para hacer que los diferentes actores del territorio tengan sinergia con las políticas públicas locales. Por lo demás, hace falta que las autoridades locales se hayan apropiado de este papel de animadores del territorio, lo que está lejos de ser evidente cuando la descentralización está apenas empezando. Una vez más, puede verse que la cooperación descentralizada puede desempeñar un papel clave. Al apoyar la elaboración de políticas públicas locales, la cooperación descentralizada ofrece un marco de

referencia que permite orquestar iniciativas de desarrollo que hasta entonces carecían de coordinación. Esta orquestación pasa al mismo tiempo por dar coherencia a las complementariedades entre las diferentes familias de actores (asociaciones, actores económicos, competencias descentralizadas del Estado, organizaciones internacionales...), y también por la promoción de un proceso participativo que asocia e involucra al conjunto de actores del territorio.

La cooperación descentralizada es, en efecto, una herramienta pertinente para hacer que se complementen las competencias y el saber hacer de cada familia de actores. Sin importar su ámbito de intervención (agua, educación, transporte, urbanismo, manejo de desechos...), los proyectos de cooperación tendrán más posibilidades de tener éxito si conectan las competencias con los recursos locales. Al ser expertas y tener un conocimiento profundo del contexto, las ONG y los actores de la sociedad civil son los socios privilegiados de estos programas de desarrollo social. La cooperación descentralizada permite así relacionar la experiencia con la especialidad de los actores de la sociedad civil (ONG, universitarios, empresas...), actores esenciales en todas las fases del proyecto de cooperación, desde el diagnóstico hasta el seguimiento y la evaluación de los programas.

Pero esta función de coordinación de las iniciativas locales no se limita a la simple movilización de las diferentes competencias. La cooperación descentralizada permite también generar una dinámica de concertación favorable al mismo tiempo al desarrollo local y al fortalecimiento de la democracia local. Así, los proyectos de cooperación pueden estimular la participación y transformar a los beneficiarios en verdaderos actores del desarrollo de su territorio. Al participar en la concepción y la gestión de las políticas de desarrollo local, los actores de la sociedad civil no solo incrementan su eficacia, también contribuyen al reforzamiento de la democracia social.

Para que pueda ser posible esta sinergia, se requiere que los actores se conozcan, dialoguen y entren en un proceso de concertación. Ahora bien, ¿quién mejor que una autoridad local para propiciar esta concertación? Los equipos de trabajo de una alcaldía, de una zona metropolitana o de una asamblea local son probablemente los mejor posicionados para proponer proyectos locales en torno a los cuales debatir. Falta que dichas autoridades locales deseen esta concertación. Aquí, de nueva cuenta, la cooperación descentralizada tiene una carta que jugar. Ya sea propiciando los intercambios entre elegidos o acompañando el establecimiento de espacios de concertación, la cooperación descentralizada puede desempeñar un papel clave en la promoción de la democracia local. Y, en paralelo, el hecho de apoyarse en organizaciones de relevo locales como las ONG, permite difundir en el seno de la sociedad civil el sentimiento de ciudadanía y la confianza hacia los poderes públicos locales.

Finalmente, lejos de añadir complejidad a la configuración multipolar de la cooperación internacional, la acción internacional de las autoridades locales, por el contrario, puede contribuir a que surjan dinámicas territoriales favorables para el desarrollo y la democracia local. Ya sea aquí o allá, existen otras formas de pensar el territorio.

Autoridades Locales y ONG: sus destinos están íntimamente ligados

La construcción de complementariedades concretas entre autoridades locales y ONG es una prioridad absoluta. Durante mucho tiempo ambas partes se atrincheraron cada una en su campo. Se enfrascaron en luchas estériles en torno a la apuesta de la legitimidad (a los ojos de la ciudadanía) o en torno al “reparto del pastel” de la ayuda internacional (donde causa estragos una competencia creciente).

Es verdad que las cosas han evolucionado en la dirección correcta durante la última década. El diálogo estructurado entre autoridades locales y ONG va mejorando en diferentes niveles (local, nacional, regional y global). Surgen cada vez más “acciones comunes” respecto de las grandes prioridades del desarrollo local, que concretizan la complementariedad natural entre autoridades locales y actores de la sociedad civil (teniendo cada quien su papel específico y su valor agregado).


Pero es necesario ir más lejos y más rápido en esta dirección. Las autoridades locales y las ONG deberán trabajar juntas de manera sistemática si desean encarar de verdad los retos del desarrollo y permitir la construcción de una administración local digna de tal nombre. Sus destinos están íntimamente ligados. Los ejemplos abundan para ilustrar esta complicidad y esta complementariedad. La lucha contra la pobreza es ciertamente el caballo de batalla de las ONG, pero son raros hoy en día aquellos que niegan el papel clave de los poderes públicos (centrales y locales) en el proceso de desarrollo. Sin un poder local fuerte, responsable y contribuyente frente a los ciudadanos, los esfuerzos de las ONG corren el riesgo de ser únicamente gotas de agua en medio del océano. Ciertamente útiles, pero sin impacto estructural ni perennidad. Por otro lado, las autoridades locales no pueden autodeclararse “directores de orquesta” del desarrollo local. Deben hacerse merecedoras de dicho título mostrando sin ambigüedades que escuchan a los ciudadanos y

que están listas para compartir el poder en una preocupación de coproducir el desarrollo local.

Esta coproducción pasa por el reparto de tareas y de papeles. A la autoridad local le incumbe hacer selecciones políticas y elaborar políticas locales en forma participativa y transparente. Pero en la implementación de estas políticas es conveniente movilizar a todas las fuerzas que haya en el territorio, incluyendo a las ONG locales e internacionales. La base de esta colaboración entre poderes públicos locales y representantes de la sociedad civil es la “gobernanza local”. Se trata de un conjunto de reglas sobre las cuales las partes llegan a acuerdos para manejar el territorio. También en este caso, nada se hará sin la cooperación entre autoridades locales y sociedad civil. A ellos les toca definir el contrato social que liga al poder con los ciudadanos en la lucha por un desarrollo sustentable.

¿Surgirá en los años venideros un verdadero liderazgo, tanto del lado de las autoridades locales como del de las ONG, capaz de superar las divisiones artificiales que las separan y de enfrentar juntas los enormes desafíos que tenemos por delante?

JEAN BOSSUYT,
COORDINADOR DE PROGRAMAS
DEL CENTRO EUROPEO DE GESTIÓN
DE POLÍTICAS DE DESARROLLO
(MAASTRICHT, PAÍSES BAJOS)

The background features a series of parallel diagonal stripes in shades of gray and white, creating a sense of depth and movement. A white rectangular box is positioned on the right side, containing the text.

**La acción
internacional,
otra forma
de hacer trabajo
local**

“La acción exterior de las autoridades locales. ¿Una anécdota?”

La cooperación descentralizada debe ser un elemento en la movilización general de nuestro país a favor de la cooperación [...] La movilización de los ciudadanos para la cooperación aparece, por el momento, como el elemento más ausente de tal estrategia.

“¿Tiene futuro la cooperación descentralizada?”

Revista Procoop, 1999.

ANÉCDOTA, n.f. – Hecho de carácter marginal, relativo a una o varias personas, inédito o poco conocido, al que puede darse un significado, pero que sigue siendo accesorio respecto de lo esencial. (Diccionario *Petit Larousse*).

Los señalamientos colocados en las entradas de las ciudades francesas visibilizan y dan un aspecto “cercano a su localidad” a los hermanamientos cuyo principio está, después de sesenta años, bien apropiado por los ciudadanos de esas localidades. En cambio, es necesario reconocer que el término “cooperación descentralizada” es relativamente desconocido para el público en general. De manera considerable, la acción internacional de las autoridades locales a menudo sigue siendo desconocida y, por ende, poco entendida por los administrados. Pusilanimidad en el gasto público dedicado a visibilizar la acción internacional, cuando “aquí” las necesidades son grandes, relación muy escasa con las realidades y las prioridades de los territorios, comunicación poco adaptada... Las razones son variadas. Aunque a menudo nazca de iniciativas asociativas,

la cooperación descentralizada con frecuencia sigue considerándose como una actividad anecdótica, un bono, por no decir un “capricho de gobernante”. A los mensajes y las acciones que conlleva les cuesta trabajo llegar a sus destinatarios principales, que son –¿habrá que recordarlo?– los habitantes de los territorios.

Sin embargo, la acción internacional articula asociaciones entre autoridades locales, que se realizan cada vez más a menudo y que incluyen a la sociedad civil. Al contrario, es muy raro que las instituciones intervengan solas. Según las características y los desafíos que encuentran, estas implican en su dinámica a actores diversos, no forzosamente especializados en la acción internacional. Asociaciones, escuelas, universidades, empresas, actores de la economía social y solidaria, inmigrantes, jóvenes..., son otros tantos socios potenciales cuya acción puede multiplicarse o enriquecerse por medio de la acción internacional; una movilización que acredita la dimensión pública de la cooperación descentralizada y que, si se inscribe realmente en un procedimiento concertado desde las primeras etapas de la concepción de los proyectos, participa en el acercamiento entre autoridades locales y sociedad civil.

En resumen, estamos abordando aquí la cooperación internacional como algo que está al servicio de una mejor cooperación local.

No es raro que los intercambios entre jóvenes de territorios diferentes ofrezcan a las autoridades locales su primera puerta de entrada a la acción internacional. Más allá de simples viajes “que forman a la juventud” la apertura europea e internacional proponen diversas oportunidades y formas de comprometerse: correspondencias, Voluntariado de Solidaridad Internacional (vsi), cursillos, proyectos de solidaridad internacional, proyectos de inserción entre muchos otros. Los jóvenes son quizás los primeros convencidos

de lo pertinente de las experiencias en el extranjero, que ellos pueden promover por diferentes vías: exposiciones, restituciones, organización de eventos culturales...

La participación de los grupos de inmigrantes en las acciones de cooperación descentralizada es igualmente un desafío importante para numerosas autoridades locales. Este tipo de asociaciones a menudo es considerado por el valor agregado que representa en los proyectos llevados a cabo “allá”, desde la perspectiva, de que contribuyen a evitar una mayor llegada de inmigrantes. Nosotros proponemos aquí otro principio, siguiendo nuestro hilo conductor del interés local. En efecto, este acercamiento propicia, antes que nada, un mejor (re)conocimiento del papel de los grupos de inmigrantes en la vida de la ciudad y, de manera más amplia, una mayor sensibilización del público en general en lo que se refiere a la cuestión migratoria. En espera del derecho de los extranjeros a votar en las elecciones municipales, proyecto inscrito en el programa del nuevo gobierno, la acción internacional de las autoridades locales es un vector de participación de los inmigrantes en los asuntos públicos: propicia su compromiso en la acción internacional y también dinamiza la vida asociativa y la participación, por ende, en el desarrollo de los territorios franceses.

“Parece ser que en Francia la cooperación descentralizada moviliza a los militantes, a los convencidos, a algunos responsables políticos y técnicos. En cuanto a los ciudadanos, estos siguen teniendo de ella una percepción relativamente folclórica”.⁶

La mirada de los socios extranjeros sobre la participación ciudadana en la acción internacional de las

6. Extracto de una entrevista con Mamadou Sene, experto en cooperación descentralizada y Director de la Agencia Regional de Diurbel (Senegal), del 28 de mayo de 2012)

autoridades locales debe ser una llamada de atención para nosotros y motivarnos a avanzar. En efecto, la idea es sacar la acción internacional de las autoridades locales del círculo, todavía limitado, de los convencidos y de los militantes. ¿Qué lugar ocupan los ciudadanos en las políticas internacionales de los territorios? Para que estos últimos se involucren y se adhieran, es necesario que estén más informados. Esta visibilidad, que aun no se ha logrado, es imprescindible. Más allá de las herramientas de comunicación “tradicionales” (periódicos municipales, portal electrónico...), algunas instituciones están desarrollando nuevos dispositivos innovadores y participativos. Así, la acción internacional de las autoridades locales aparecen en las redes sociales o en exposiciones itinerantes en los barrios. Otras cuentan con alguna página o nota informativa dedicada específicamente a la acción internacional.

Esta política pública debería llegar a los espacios de participación ciudadana. Al igual que los proyectos de equipamiento o de inversiones colectivas, debe poder ser discutida con regularidad en los consejos de barrio, en las comisiones municipales, en las reuniones públicas. Debe ser parte integral de la vida local para que los actores del territorio entiendan, más allá de los valores que trasmite, lo que esta política pública puede aportar concretamente en términos de especialidad, de innovación y de mejoramiento en las acciones llevadas a cabo cotidianamente en la localidad. El mejor medio para convencer y compartir la información es, sin duda, involucrar a cuántos más posibles. Para lograrlo, algunas cooperaciones se han pensado para el nivel más cercano a los ciudadanos, el del barrio. La proximidad que se crea por medio de estos lazos entre barrios franceses y barrios senegaleses o burkineses, por ejemplo, trae consigo una fuerte movilización asociativa.

La semana de la solidaridad internacional que se celebra en Francia todos los años en noviembre es un momento

clave para poner en valor las actividades que se llevan a cabo. Y no es la única ocasión. A lo largo del año, las autoridades locales pueden utilizar como un apoyo para dinamizar acciones en el territorio, ligando difusión cultural y educación con desarrollo. Algunos gobiernos locales ponen énfasis en la cultura de los países socios mediante la organización de semanas temáticas y culturales, que difunden una imagen positiva y en movimiento de los territorios. Así, marcan un avance y actúan concretamente para luchar contra el pesimismo y, dar una imagen distinta a la que alimentan por lo general los medios de comunicación de las condiciones de vida “forzosamente dramáticas” de la población en gran parte del planeta.

Dado que difunde una imagen distinta del otro y de lo que está en otra parte, la acción exterior de las autoridades locales alienta de manera incuestionable el diálogo intercultural y favorece la cohesión en el territorio. En este sentido, hoy más que nunca, la acción internacional resulta esencial ante al clima reinante de ensimismamiento, en un país que sigue avanzando muy lentamente en el camino del “vivir juntos” (así lo atestiguan los resultados del Frente Nacional, obtenidos por Marine Le Pen en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2012, y las declaraciones derivadas de su campaña). Aporta claves para la comprensión y el desciframiento de un mundo complejo. De manera general, al derribar paredes y al movilizar en un proceso inclusivo a las diferentes familias de actores, la cooperación descentralizada participa activamente en lo que Pierre Radanne llama el “tejido horizontal de todos los actores de buena voluntad”?

7. Mensaje dado en un foro sobre la Cumbre Rio+20, organizado por la Agencia Regional del Medio Ambiente y las Nuevas Energías de la Isla de Francia, –arene idf, por sus siglas en francés–, el 3 de mayo de 2012).

La perennidad de la cooperación descentralizada reside en su capacidad de salir de la confidencialidad y de una escala anecdótica, así como de hacer que se reconozca su pertinencia por parte de la mayor cantidad de personas. Una de las pistas para llegar a esto es quizás el fortalecimiento cada vez mayor del tejido, particularmente entre los actores de la acción internacional, del desarrollo local y de la economía social y solidaria que comparten valores, culturas y metodologías comunes, y para los que hay que seguir extendiendo los canales ya existentes.

Más allá del interés que presenta en términos de movilización de diferentes clases de actores, la acción internacional puede participar positivamente en la acción pública local. Puede ser una palanca importante de apertura y de modernización y desempeñar así un papel activo en la revalorización de la imagen e identidad de ciertos territorios, particularmente en las zonas rurales o aisladas.

La acción exterior de las autoridades locales también puede ser una de las puntas de lanza de una política de marketing local o de marketing urbano (declinación controvertida del marketing empresarial), al servicio de la atractividad de los territorios. Así, se observa una evolución significativa del posicionamiento cada vez más estratégico de la acción internacional y global en las visiones políticas, hasta el punto de haberse convertido en parte integral de los compromisos en los programas electorales.

La participación ciudadana para salir de la confidencialidad

La acción internacional de las autoridades locales (AICL, por sus siglas en francés) remite a relaciones entre territorios. La definen e implementan sus actores, a saber, las autoridades locales en relación con sus socios (Estados, asociaciones, empresas, etc.). En particular, puede y debe sumar a los actores locales para que haya más participación y transparencia, y en consecuencia menos confidencialidad.

Es importante que como política pública la AICL no sea percibida como anecdótica por los ciudadanos, y para lograrlo es primordial que los responsables de esta “acción” estén realmente convencidos y que desarrollen proyectos concretos de cooperación en conjunto con sus socios de aquí y de otras partes. Todavía hoy, gran parte de la “cooperación descentralizada” francesa representa un marco relacional que se reduce a encuentros entre electos y/o técnicos sin objetivos reales para la gestión de gobierno o que, efectivamente, en el marco de una cooperación con el Sur, como se precisa más adelante, no están convencidos de una retribución real de esta asociación para su territorio, mientras que el simple involucramiento de la sociedad civil en estos proyectos le otorga garantía y consistencia.

Durante el seminario organizado por el Instituto de Altos Estudios de la Acción Internacional de las Ciudades y los Gobiernos Locales (IDHIL, por sus siglas en francés) y Grenoble Alpes Métropole, en enero de 2012, sobre la participación ciudadana en la acción internacional de las autoridades locales, se señaló que esta representa una apuesta considerable en términos de legitimidad y perennidad de la AICL, y que este proceso democrático de desarrollo representa un valor agregado para la AICL y reforzaría la gobernanza de su implementación como política pública.

La participación ciudadana en la AICL permitiría terminar con la confidencialidad y acabar con la imagen de actividad anecdótica que tienen de ella los ciudadanos.

TOUFIK NAILI,
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS
DE LA ACCIÓN INTERNACIONAL
DE LAS AUTORIDADES
LOCALES (IDHIL)

“La cooperación internacional tiene buenas intenciones, pero le cuesta cara al contribuyente europeo y no tiene verdadero impacto local.”

Los actores del planeta no se inclinan de manera natural por la cooperación. Solo cooperan si este juego es de suma positiva. Es necesario encontrar una ventaja, un interés en relación con la situación anterior de no cooperación [...].

Jean-Jacques Gabas, Norte Sur:

¿la cooperación imposible?, 2002

IMPACTO, n. m. – Efecto de choque, repercusión de una acción fuerte en alguien o algo. (*Trésor de la Langue Française Informatisé*).

Quizás la ley Thiollière explica el hecho de que existan tan pocas cifras y estudios disponibles sobre los impactos locales de la acción internacional de los gobiernos locales. Desde su adopción en 2007, estos ya no tienen necesidad de justificar un interés local de sus acciones, desde el momento en que formalizan su compromiso mediante un convenio firmado con la entidad local socia. Sin embargo, como lo recuerda Robert Fraisse en la obra *Ville et Développement. Le territoire en quête de sens* [Ciudad y Desarrollo. El territorio en busca de sentido], la eficacia de la acción pública no puede provenir únicamente de la clarificación jurídica de las competencias. Se requerirá más que una ley o una justificación humanista para convencer a los contribuyentes escépticos. El desafío es enorme. En un contexto de reforma territorial suspendida y de escasez de los

recursos públicos, los gobiernos locales deben cada vez con mayor frecuencia rendir cuentas sobre la eficacia de sus decisiones, de la pertinencia de sus acciones respecto de la acción internacional y de su interés local.

A primera vista, los efectos positivos de las acciones de cooperación descentralizada en el territorio están lejos de ser evidentes. Ya han pasado varios años desde que se planteó la cuestión y se constata la dificultad para superar la dimensión ideológica de estas repercusiones, cuya evaluación es un proceso complejo. ¿Cómo “medir” el cambio de mentalidad y de comportamiento, la cohesión social, la ciudadanía? A menos que se conformen sólidos equipos de investigación dedicados a este tema durante varios meses, es ilusorio querer poner en cifras o cuantificar los impactos de la cooperación que se inscriben en procesos prolongados. Aún no estamos en condiciones de comparar el dinamismo de los territorios en función de la existencia o la ausencia de asociaciones o redes exteriores.

Ante esta dificultad, algunas estructuras han desarrollado herramientas alternativas e innovadoras. Esta realidad puede ser abordada, por ejemplo, desde el ángulo de una “cartografía de incidencias” de las acciones de cooperación internacional. Este método, que surgió en Canadá como respuesta a la dificultad de medir el impacto (<http://www.outcomemapping.ca>), está empezando a desarrollarse en Francia a través de organismos intermediarios (como la Red Francesa No Gubernamental de Actores por la Solidaridad Internacional, F3E). Permite distinguir los impactos –que solo pueden observarse a largo plazo y para los cuales los proyectos de cooperación solo pueden ser una contribución– y las incidencias de las acciones implementadas. Estas incidencias se observan sobre todo en el cambio de comportamientos, de prácticas y de relaciones entre actores.

Entre otras políticas públicas, la cultura sufre, al igual que la acción exterior, la dificultad para justificar

impactos intangibles e inmedibles. Y, al igual que la acción exterior, es la primera que sufre las consecuencias de la crisis económica y los recortes presupuestales. No obstante, y a pesar de que sigue siendo una de las parientes pobres de las políticas públicas en Francia, ¿quién podría cuestionar hoy su existencia y su legitimidad? Al igual que la acción cultural y a pesar de esta ausencia de cifras y de estadísticas, es posible identificar numerosos ejes y problemáticas locales alimentados directamente por la acción internacional.

Para romper con esta idea preconcebida, una de las incorporaciones más evidentes es quizás la de la democracia participativa, a propósito de la cual es posible decir que las autoridades locales francesas pueden obtener mucha inspiración de la experiencia de los socios extranjeros. De esta manera, cuando en Francia la democracia participativa a veces está “varada”, o hasta seriamente cuestionada, el intercambio de experiencias internacionales sobre acciones de participación ciudadana, o también de consejos de barrio, permite a los responsables (políticos) y los técnicos franceses descubrir y desarrollar nuevas formas de movilización, que alimentan los dispositivos existentes y les dan un nuevo aire. Las enseñanzas que se obtienen de las acciones de fortalecimiento de la gobernanza local, llevadas a cabo en el extranjero, deben a su vez resultar provechosas para la gobernanza local de los territorios franceses.

En caso de resultados poco exitosos en las políticas públicas locales, la acción internacional puede suponer un aporte a la resolución de los problemas que enfrentan los grupos más vulnerables. Al comprometerse con un proyecto que acompañe la mejora de los servicios públicos del registro civil y la digitalización de los registros en la localidad asociada, las ciudades francesas propician el acceso a las actas administrativas de los inmigrantes. Estafas por parte de los “contactos” en los países de origen, que se

supone deben facilitar la obtención de estos documentos indispensables, idas y vueltas interminables entre el Consulado, la Prefectura y la alcaldía de origen, que retrasan la y no garantizan la veracidad de estos documentos en Francia, son trámites que pueden resultar un verdadero viacrucis. La acción internacional puede luchar de manera concreta contra la miseria administrativa de la que son víctimas numerosas personas que viven en Francia.

La apertura en Europa de la acción internacional a nivel local representa también una plusvalía para el trabajo de educación para el medio ambiente y para el desarrollo sustentable que realizan las autoridades en sus territorios. Un proyecto temático llevado a cabo con el apoyo de un socio extranjero sobre desechos permite cambiar la mirada de los ciudadanos sobre las cuestiones ambientales. Cuando intervienen socios internacionales en los barrios franceses y se encuentran con los actores y técnicos, esto interpela y ayuda comunicar el mensaje. La idea no es difundir las problemáticas y las dificultades encontradas en otras partes para sensibilizar a los ciudadanos al respecto de una gestión sustentable de los recursos naturales de aquí (el discurso moralizador “ahorremos agua aquí porque miren allá cómo les afecta la sequía”). Por una parte, esta reflexión exige superar la relación “Norte-Sur”, ya que en este texto se abordan las relaciones internacionales en su globalidad. Por otra parte, las autoridades locales tienen, por el contrario, interés en apoyarse en las fuerzas e iniciativas de las experiencias de otros territorios.

Más allá de estos intercambios, la mirada del exterior que los socios echan sobre nuestras prácticas permite alimentar la reflexión sobre el desempeño de nuestros servicios públicos. Puede tener el mérito de interpelar a los electos y de crear el debate sobre nuevos objetivos para las políticas locales. Luego de experiencias de este tipo, algunas autoridades locales toman la decisión de volver

a un régimen público para el tratamiento del agua o los desechos. Otras ven el surgimiento de centros de reciclaje, cuyo papel es recolectar y valorizar objetos desechados para luego revenderlos como objetos de reutilización a precios accesibles, y sensibilizar al público acerca de las acciones eco-ciudadanas de reducción de desechos; o también el surgimiento de nuevos mercados atribuibles a los actores de la economía social y solidaria.

La existencia de asociaciones europeas e internacionales puede ser un factor de desarrollo para la política económica de las autoridades locales competentes. Más allá de los intercambios entre gobiernos, las empresas locales pueden abrirse a nuevos territorios con actividades y ramas diversas (pesca, algodón, metalurgia, eco-actividades...), apoyándose en un conocimiento fino del contexto encontrado y un marco institucional confiable, pensado a largo plazo. Igualmente, la acción internacional permite un estudio y un análisis de las formas de gestión y organización de empresas de diversas partes del mundo, principalmente de países emergentes. Sin embargo, es necesario señalar que este lazo entre cooperación descentralizada y desarrollo económico es sensible y debe atenderse con cuidado.

Considerar los criterios del desarrollo sustentable en este proceso debe permitir evitar varias ambigüedades. La primera es la diferenciación aún apremiante entre una cooperación para el desarrollo, asimilada al concepto de ayuda y orientada a los países llamados “del Sur”, y una cooperación de tipo “proyección y desarrollo económico”, llamada de “ganar-ganar”, dirigida a los países emergentes. Dado que mantiene a los territorios en posiciones pre-determinadas en función del nivel de su supuesta riqueza, dicha escisión exige ser superada. Por otra parte, si bien la cooperación descentralizada puede presentarse efectivamente como una palanca para el desarrollo económico, debe apoyarse en un proceso y en principios éticos. No

solo es una herramienta de apertura de nuevos mercados, también puede ser facilitadora de modos de producción y de consumo responsables, en un ciclo virtuoso.

Entonces, la idea ya no es trabajar “en”, sino “con” lo internacional, desde una perspectiva de co-construcción y de implementación de políticas públicas vueltas a revisar de manera colectiva.

Una visión mexicana: ¡la acción internacional ya no se trata únicamente de transferir tecnologías hacia el Sur!

El modelo clásico de cooperación estaba tradicionalmente basado en una visión paternalista del desarrollo, que suponía que los países ricos transferían sus tecnologías y sus conocimientos a las naciones más pobres para “aportar soluciones” a sus problemas.

La Ciudad de México, una de las megalópolis más grandes del mundo, también es una de las ciudades del hemisferio Norte que presenta tasas de desigualdad que se encuentran entre las más elevadas en términos de acceso a bienes y servicios públicos. Así, algunos barrios de la ciudad gozan de un nivel de vida equivalente al de numerosas capitales europeas, mientras que la mayoría de la población de las zonas periféricas vive por debajo del umbral de pobreza.

Es tiempo de renunciar entonces a esta visión vertical para concebir hoy las relaciones internacionales de una forma diferente en el sentido cualitativo, es decir, teniendo en cuenta las especificidades de cada ciudad. La acción internacional de las ciudades no ha respondido nunca a los mismos motivos y lógicas de la diplomacia tradicional de los Estados. ¿Por qué importar entonces términos surgidos de una realidad lejana?

EUGÈNE ZAPATA—GARESCHE
ASESOR INTERNACIONAL
EN LA JEFATURA DE GOBIERNO
DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DIRECTOR
REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA
DEL FONDO MUNDIAL PARA EL
DESARROLLO DE LAS CIUDADES
(FMDV, POR SUS SIGLAS EN FRANCÉS)
Y JEFE DE LA UINDAD AL—LAS

“Hacer cooperación descentralizada es ‘ayudar al otro.’”

Deseamos la reciprocidad, pero nuestro apoyo financiero [...] establece una relación de dependencia.

L. Favreau, L. Frechette, R. Lachapelle, Coopération Nord-Sud et développement. Le défi de la réciprocité – Coopération norte-sur y desarrollo. el desafío de la reciprocidad–, 2008.

La conjunción de la solidaridad y del interés constituye uno de los elementos básicos del discurso sobre el “desarrollo” a fin de convencer al mismo tiempo a los que privilegian el imperativo humanitario y a los defensores del interés nacional [...] La constante repetición de este argumento ha hecho desaparecer de manera progresiva la antinomia en él contenida, como si pudiera uno acostumbrarse al sin sentido.

Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale.* –El desarrollo. Relato de una creencia occidental–, 2007

RECÍPROCO, adj. – Aquello que se ejerce entre dos grupos de personas [...] siendo equivalentes la acción ejercida y la acción recibida. (*Trésor de la Langue Française Informatisé*).

Ya sean de orden político o técnico, las expectativas de las autoridades locales francesas al generar compromisos de cooperación siguen siendo muy a menudo evasivas. Estas saben identificar los puntos fuertes y las experiencias que pueden transmitir, o hasta “transferir” a sus socios,

en un proceso de apoyo institucional o de fortalecimiento de la gobernanza local. En cambio, muy pocas de ellas se cuestionan realmente respecto de las enseñanzas y las prácticas de los socios con las que a su vez podrían beneficiarse. Es verdad que los socios técnicos y financieros de la cooperación descentralizada que se interesan principalmente en las acciones que se llevan a cabo en el país socio, son poco estimulantes al respecto. Incluso si los criterios de apoyo están evolucionando, aun hay muy pocas convocatorias para proyectos que animen a las autoridades a identificar el posible interés local de su implicación en tal o cual acción llevada a cabo en Europa o en el mundo.

Sin embargo, la reciprocidad, que implica un intercambio en el modo del “yo te doy, tú me das”, a menudo se evoca como una de las principales finalidades de la cooperación internacional. Esta última solo tendría sentido en el encuentro del “dar y el recibir”, para retomar términos de Senghor [Presidente de Senegal, 1960–1980].⁸ Finalidad o buenos deseos, esta reciprocidad, a la que aspiran los profesionales, a menudo es considerada como un objetivo difícil de alcanzar.

Más explícita aún, la relación “ganar–ganar” entre las autoridades locales francesas y sus socios, promovida particularmente en el marco de los proyectos de carácter económico, es un argumento de movilización de los actores privados de los territorios. Fuera de este contexto, dicho término puede prestarse a confusión. ¿Cómo medir lo que se da y lo que se recibe cuando, como lo hacen ver los autores de la primera cita, “la diferencia no es solo de grado

sino también de naturaleza”? En vez de tratar de apegarse a este tipo de ecuación sesgada por aportes asimétricos en un contexto plagado de desigualdades, nosotros proponemos superar esta concepción forzosamente decepcionante al momento de confrontarla con la prueba de la realidad.

Más allá de la reciprocidad.

Muchos se preguntan en qué lugar poner el cursor entre la ayuda para el desarrollo en el exterior y la que viene de regreso a nuestro propio territorio. Nos parece que la cuestión debe plantearse de manera diferente. Es hacia arriba como debe identificarse el interés de unos y otros por trabajar juntos en una problemática planteada o un desafío que enfrentar. La necesaria interdependencia de los territorios deja ver la exigencia de una reflexión común en torno a los desafíos planetarios encontrados localmente. Estos son múltiples: problemáticas urbanas, reducción de las emisiones de gas que provocan efecto invernadero, preservaciones de bienes públicos globales, gobernanza, fenómeno de pauperización... Se plantean en contextos evidentemente distintos, pero tienen una base común. Estos intercambios cuestionan de igual manera los esquemas y modelos de desarrollo que se desea promover –o por el contrario, ponerse en duda– en los proyectos llevados a cabo con los socios.

La elección de las instituciones con las que las autoridades locales deciden trabajar no es tema menor. Estas miradas cruzadas son mucho más estructuradoras cuando los territorios involucrados tienen características comunes que los actores pueden intercambiar, trátase de especificidades geográficas (ciudades costeras, montañosas, municipios rurales), históricas (ligadas por la historia de la esclavitud) o identitarias (capitales, antiguas ciudades

8. Léopold Sédar Senghor, (Joal, Senegal, 9 de octubre de 1906 – Verson, Francia, 20 de diciembre de 2001). Poeta senegalés que llegó a la Jefatura del Estado de Senegal, catedrático de gramática, fue ensayista, político y miembro de la Academia francesa.

mineras). Estos acercamientos deben permitir propiciar las repercusiones en territorios que compartan dichas similitudes. Facilitan la comprensión del contexto y de las realidades encontradas por la autoridad local socia.

Los proyectos realizados en el exterior, aunque participen en un proceso global de solidaridad internacional, igual e indiscutiblemente deberían inscribirse en la dinámica de acción pública local. Para (volver a) dar todo su sentido a la noción de sociedad, el diálogo entre autoridades locales puede traducirse, por ejemplo, en la elaboración de proyectos comunes, llevados a cabo por ambas instituciones y permitiendo el avance de ambos territorios. Las autoridades locales francesas no son referencias absolutas en materia de educación, de cultura o de gestión urbana. Así, deben cooperar en problemáticas que les interesen y sobre las que se hacen preguntas. Esto exige a nuestras instituciones saber reconocer los límites de sus experiencias y de su especialidad, pero también de la fortaleza de sus socios. La inteligencia colectiva debe poder ampliarse a la acción internacional. Microcréditos, presupuestos participativos, cocinas colectivas, orquestas juveniles... Es así como estos numerosos modelos y experiencias, inventados en diversos lugares del mundo, se han podido experimentar en Francia.

Las palabras dichas por el señor Mamadou Sene revelan una constatación común, hecha tanto aquí como allá: la de un desfase entre la práctica profesional y los discursos políticos, incluso ante los desafíos contemporáneos. Cuestionado hoy más que nunca, el porvenir de la acción internacional de las autoridades locales reside en el fortalecimiento del proceso asociativo y en la clarificación de las expectativas y del papel de los actores.

La evolución constante de las prácticas en este ámbito exige que se entienda mejor y se acompañe más. Para lograrlo, se debe propiciar el acercamiento entre practicantes e investigadores. La ARRICOD respalda este proceso,

y también otros organismos tales como el IDHIL [Instituto de Altos Estudios de la Acción Internacional de las Ciudades y los Gobiernos Locales]. Lo único que permitirá rebasar las ideas preconcebidas e inscribir de manera decisiva la acción exterior en una visión ambiciosa, compartida y sustentable, es que los responsables de tomar decisiones se apropien de estas nuevas realidades.

El aporte para el gobierno local: una herramienta gerencial

Al involucrarse en redes de cooperación descentralizada, los gobiernos locales franceses tienen prioridades temáticas: medio ambiente, agua, educación para el desarrollo, gobernanza. Por su parte, los gobiernos locales senegaleses tienen también sus propias prioridades y tratan de integrar estas acciones en los objetivos regionales. Entonces, la asociación debe inscribirse en el punto donde coinciden las prioridades de la autoridad local senegalesa y las motivaciones de la autoridad local francesa.

Sin embargo, esta búsqueda de interés compartido no puede asimilarse a la relación de “ganar-ganar”, o “recíproca”. La “reciprocidad” es una idea nueva de las autoridades locales francesas, pero no podemos dejar de ver la realidad. Ambos actores no tienen la misma postura y no ponen las mismas capacidades. La cooperación descentralizada no debe desviarse por la cuestión de “reciprocidad” en Francia, porque esta no se dará sino en un nivel muy modesto. Las autoridades locales francesas son las que desembolsan las subvenciones. Pueden prescindir de la cooperación descentralizada sin perjuicio notable. En cambio, todas las autoridades locales del Sur, cuyos recursos son limitados y se reducen año tras año –y respecto de los cuales las expectativas de los ciudadanos son cada vez mayores–, están a la espera de proyectos y programas. A menudo, estos últimos se perciben como la solución milagrosa respecto de la cual los elegidos alimentan esperanzas. A menudo me abordan algunos de ellos para decirme “¿encuéntrenos proyectos de cooperación!”.

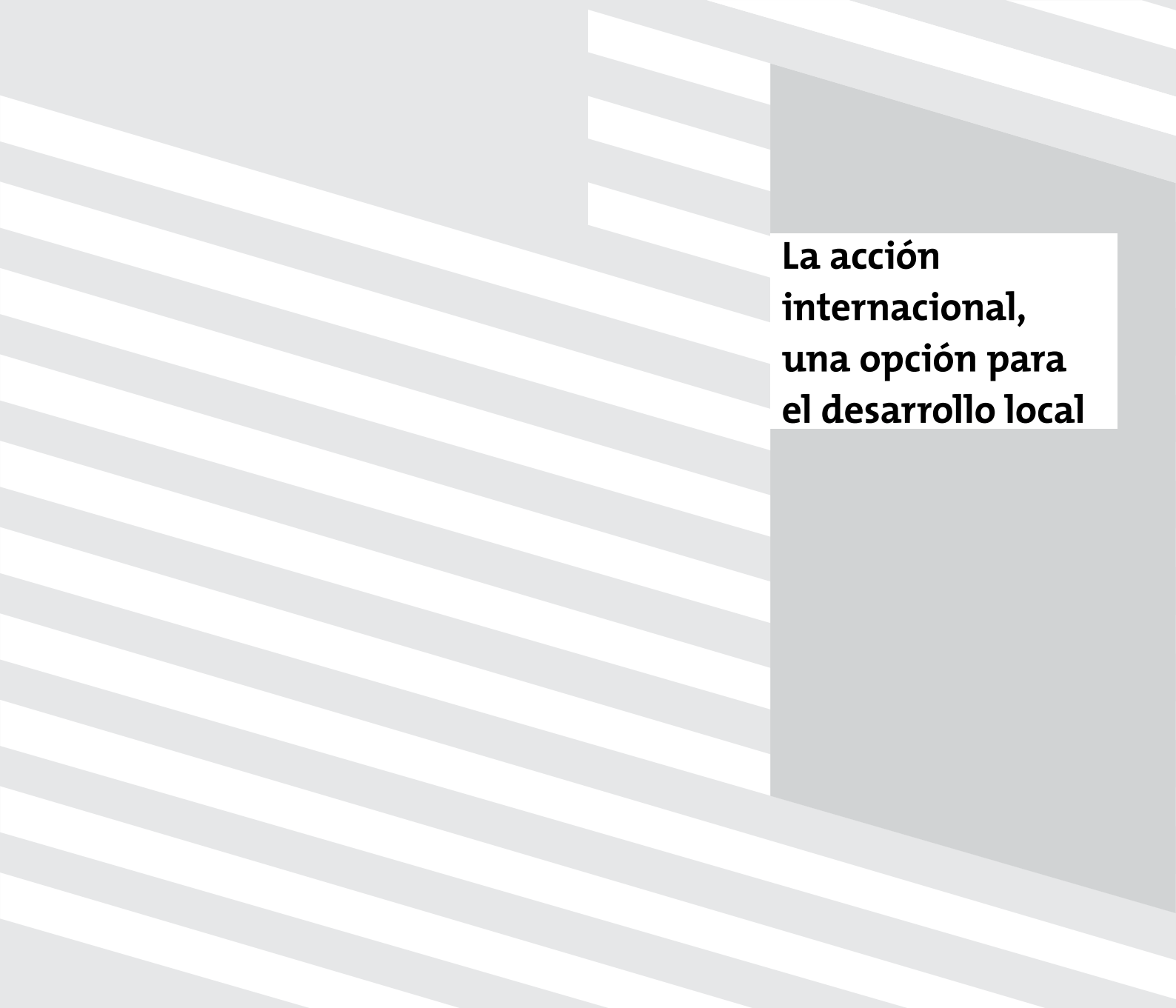
En la cooperación descentralizada, los desafíos residen en los mensajes que hay que transmitir y en la evolución de la percepción de los electos, quienes, tanto aquí como allá, deben estar cada vez mejor formados. El problema está en la comprensión de lo que es la cooperación descentralizada, pero sobre todo de lo que no es. Estos desfases de percepción, que

pueden poner en peligro los proyectos, que existen tanto en el Norte como en el Sur donde la cooperación descentralizada se entiende por su capacidad de movilización de recursos adicionales. A veces esta confusión se nutre del comportamiento de los gobernantes del Norte, que adoptan una postura de “buenos samaritanos” al responder positivamente a las peticiones de sus socios: “Por supuesto, les vamos a construir una torre de agua.”

El término de cooperación descentralizada tiene la ventaja de ser claro. Ya no estamos en una relación de ayuda para el desarrollo de Estado a Estado, ni en la inversión privada. La cooperación descentralizada conlleva acciones de proximidad, de territorio a territorio. Incluye una dimensión humanitaria muy fuerte, incluso si a menudo este término es objeto de críticas por ir de la mano con una relación paternalista o condescendiente.

La apuesta por el interés local en Francia no puede excluir la idea de partida de la cooperación descentralizada, que es la de la solidaridad entre los pueblos. Hay que tener cuidado de no perder este sentido, esta filosofía, so pena de sufrir la incomprensión y el rechazo por parte de los socios senegaleses.

EXTRACTO DE UNA ENTREVISTA
CON MAMADOU SENE, EXPERTO
EN COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
Y DIRECTOR DE LA AGENCIA
REGIONAL DE DIURBEL (SENEGAL),
DEL 28 DE MAYO DE 2012.

The background features a series of parallel diagonal stripes in shades of gray and white, creating a sense of depth and movement. On the right side, there are several overlapping geometric shapes, including a large gray rectangle and a smaller white rectangle containing the text.

**La acción
internacional,
una opción para
el desarrollo local**

“La cooperación descentralizada no es una política pública, es algo aparte.”

En las asambleas donde deliberan las autoridades locales se argumenta la importancia de la acción internacional cada vez que se presenta el informe que acompaña un convenio de cooperación, permitiendo así un debate local real sobre las prioridades, las responsabilidades y los beneficios que conllevan estas actividades.

Respuesta publicada en el Diario Oficial francés el 07/06/2011, p. 6023, a la pregunta n° 92172, del señor Dhucq Nicolas (publicada en el Diario Oficial francés el 02/11/2010, p. 11893)

TRANSVERSAL, adj. – Que abarca varias disciplinas o sectores (Diccionario *Petit Larousse*).

La cooperación descentralizada es cuestionada a menudo en el seno mismo de las administraciones locales, ya que es objeto de mil y una fantasías. Se considera que está ligada a la personalidad del/de la jefe/a del ejecutivo o que depende de la voluntad de un puñado de responsables políticos, ávidos de exotismo. Si bien algunas autoridades locales aún restringen su acción internacional a viajes de placer y a recepciones protocolarias, ésta se ha ido profesionalizando poco a poco y adquiere de ahora en adelante todos los rasgos de una política pública. Para probarlo, basta con hacerla pasar por el prisma de las etapas de implementación de toda política pública.

Si bien los lazos personales que tiene un/a gobernante con un territorio en el exterior pueden orientar el

establecimiento de asociaciones, no es menos cierto que la acción internacional está basada hoy, en la mayor parte de los casos, en diagnósticos técnicos y se inscriban a menudo en la continuidad de iniciativas locales preexistentes. Tal es el ejemplo de los proyectos establecidos por actores de la sociedad civil (asociaciones locales de solidaridad internacional, asociaciones de inmigrantes...) que propician que las autoridades locales incluyan en su agenda la temática de la cooperación internacional, como es el caso clásico del desarrollo de políticas públicas. Por ejemplo, ciertas asociaciones del éxodo armenio a menudo han hecho que autoridades locales del valle del Rhône⁹ mantengan relaciones con sus contrapartes armenias.

Por otro lado, una vez tomada la decisión de llevar a cabo acciones de cooperación, se realiza un trabajo técnico de administración de proyectos, basado en objetivos políticos. Como toda política pública, esta misión la realizan técnicos a cargo de dichas temáticas, adscritos a la administración local. Se realiza igualmente en concertación con actores locales así como con sus socios técnicos en el exterior. Las acciones de cooperación descentralizada, ya sean nuevas o que estén dando continuidad a prácticas ya existentes, dependen entonces de un proceso de elaboración técnica.

Toda acción de cooperación que tenga alguna incidencia financiera pasa, como es debido, ante la asamblea deliberativa de la autoridad local concernida. Como cualquier otra política local, los proyectos de deliberación son objeto de debates y se someten a votación. La decisión de realizar proyectos de cooperación descentralizada, entonces, no se toma a escondidas y a partir de fondos secretos por un número reducido de electos.

9. Se denomina Valle del Rhône a la región situada a ambos lados del río Rhône, al sur de Lyon, en Francia.

No es sino hasta que estas etapas se realizan que las acciones que de ellas se desprenden pueden implementarse de manera efectiva. Este último punto implica la movilización de actores (internos y/o externos a la autoridad local) alrededor de los principios y las modalidades de acción definidos. Las visitas al extranjero, ya sean políticas o técnicas, están lejos de ser paseos para descansar: en muy poco tiempo, permiten consolidar y formalizar las asociaciones, así como dar seguimiento a las acciones emprendidas.

Finalmente, e incluso si su implementación sigue requiriendo ser fortalecida, las políticas de cooperación descentralizada son evaluadas cada vez más, al igual que cualquier otra política pública, en función particularmente de criterios de eficacia, de eficiencia, de pertinencia y de coherencia.

Las acciones de cooperación sí corresponden a la expresión de una verdadera política pública, que implica un proceso técnico de elaboración y un apoyo político.

Por otro lado, la acción internacional de las autoridades locales depende en Francia de una competencia llamada *facultativa*. La ley permite, no obliga, a las autoridades locales a llevar a cabo una acción internacional, y deja su elaboración y su implementación a su libre arbitrio.

Pero los últimos proyectos de reforma de las autoridades locales, elaborados en un contexto de crisis presupuestal y de enrarecimiento de los ingresos, han provocado numerosos debates sobre la salvaguarda de una cláusula de competencia general, que permite continuar desarrollando políticas públicas que no dependen de las competencias que el Estado transfiere específicamente a cada nivel. En otras palabras, numerosas autoridades locales se hacen preguntas acerca del establecimiento o la continuación de acciones que no están obligadas a implementar, como, en algunos niveles, el apoyo al sector asociativo, a los deportes, al medio ambiente o a la cultura.

Para evitar recurrir a nuevos préstamos y aumentar los impuestos locales, y con el fin de reestructurar presupuestos cada vez más difíciles de elaborar, numerosas autoridades locales, a menudo hacen que los recursos asignados a la acción internacional sufran reducciones importantes. Desde un aspecto puramente contable, no es raro escuchar a directores financieros proponer la simple y llana supresión de esta línea presupuestaria, argumentando que en periodo de crisis, esta política puede ser superficial y mal entendida por los contribuyentes, que reclamarían al ver una parte del presupuesto irse al extranjero.

Estas observaciones obligan a dar varias respuestas. En primer lugar, los presupuestos destinados a la acción internacional sirven sobre todo para financiar acciones sustentadas por actores del territorio (asociaciones de solidaridad internacional, instituciones públicas locales, empresas locales...), que contribuyen así a apoyar proyectos y empleos locales. Son raras las transferencias que se hacen al extranjero. En segundo lugar, los presupuestos otorgados a menudo ocupan un lugar simbólico en el presupuesto total de la autoridad local, pues por lo general no rebasan el 1% del mismo. Suprimir esta política no permitiría financiar otra considerada como más pertinente. En tercer lugar, y aquí radica lo esencial, la acción internacional ya no es un lujo. Se está volviendo una herramienta indispensable para abrir un territorio al mundo. Permite intercambiar experiencias a menudo necesarias para tener perspectiva y reajustar las prácticas (no es raro hacer mención del modelo alemán, el ejemplo escandinavo y, cada vez más, la experiencia africana...). Es sobre todo la prolongación inevitable de las demás políticas públicas particularmente obligatorias. Así, numerosas autoridades locales encuentran en estos cuestionamientos la oportunidad de redefinir su proyecto en la acción internacional y de volver a dejarlo en manos de las capacidades y las vocaciones internas. Por

ejemplo, los departamentos llevan más proyectos sociales (minusvalía, inserción, salud) y las regiones realizan más acciones de desarrollo económico (trabajo para hacer más atractivos los territorios, desarrollo de actividades generadoras de ingresos o planificación local).

Entonces, la cooperación descentralizada es una verdadera política pública local; más aún, permite redimensionar aquellas otras políticas públicas que las autoridades locales han desarrollado tradicional y/u obligatoriamente.

En el corazón de una autoridad local

Chinon¹⁰ es una ciudad pequeña, la movilidad de los agentes es poca. Los técnicos, reclutados jóvenes, se van a vivir ahí a menudo con la intención de quedarse, fundan una familia y con frecuencia prefieren un estilo de vida agradable a una carrera dinámica. Los riesgos de ensimismarse, las reticencias para “aventurarse” hacia campos profesionales nuevos, la dificultad de abrirse a otros territorios y al mundo son reales y deben combatirse.

El fuerte compromiso que desde hace quince años tiene nuestra ciudad con nuevas formas de acción internacional, debe contribuir a luchar contra estas tendencias. Los servicios de la municipalidad se benefician con esta política en varios renglones: la “Carta de servicio público”, “coproducida” por técnicos y responsables políticos y que enuncia los principios a los que el servicio público municipal se refiere, coloca en buena posición la apertura hacia los otros y hacia el mundo.

Esta curiosidad intelectual, este despertar a la diversidad, encuentra en las acciones internacionales, como los hermanamientos y la cooperación descentralizada, materia para desarrollarse:

Mediante el descubrimiento de las agudas problemáticas a las que se enfrentan los municipios socios y en particular las de los países del Sur (Laos, Burkina Faso), las oficinas de acción internacional relativizan su mirada sobre el contexto en el que se ubican sus propias intervenciones. Toman conciencia de las dificultades que deben enfrentar estas autoridades locales para garantizar los servicios básicos como el agua y el saneamiento, así como del total abandono en que se encuentran. También toman conciencia de la diversidad de respuestas

posibles, de la capacidad que han desarrollado nuestros socios para en ocasiones dar respuestas no tecnológicas, menos sofisticadas, con resultados en ocasiones similares y con un mayor involucramiento de la población en el proceso de decisión y de implementación.

Mediante las acciones realizadas por la ciudad de Chinon, las áreas implicadas, que implementan procedimientos, particularmente en el ámbito de la planificación urbana, de la protección y valorización del patrimonio, del agua y saneamiento, constatan el carácter “universal” de los proyectos que abordan y validan así como la pertinencia, el carácter aceptable y transferible de las herramientas que implementan.

En materia de urbanismo, los procedimientos del Esquema de Coherencia Territorial (scot por sus siglas en francés), del Plan Local de Urbanismo (PLU), del sector salvaguardado, del esquema rector del agua y del saneamiento son retomados, adaptados y de alguna manera re-legitimados mediante su utilización, en contextos tan diferentes lo que conduce a los técnicos a echar una mirada renovada sobre su práctica.

Es por eso que a nuestra coordinadora para la cooperación internacional la invitan sistemáticamente al Comité de Dirección Semanal. Ella aporta a la capacidad profesional de los agentes... a la vez que se sumerge en el mundo municipal y mantiene así los pies en la tierra.

HERVÉ CHABALLIER.

DIRECTOR GENERAL DE ÁREAS
DE LA CIUDAD DE CHINON.

¹⁰. Chinon es una localidad francesa de 8.169 habitantes (dato 2005) comprendida en el departamento de Indre y Loire y situada en la región Centro (Francia).

“La Oficina de Relaciones Internacionales es un –electrón libre– en el seno de la administración”

La cultura y las prácticas que tienen las áreas de Relaciones Internacionales no son iguales a las de las otras áreas.

Cliché de una coordinadora para la cooperación descentralizada durante el encuentro anual de la ARRICOD, 15 y 16 de septiembre de 2011

ELECTRON LIBRE – Persona que, por su independencia mental y su libertad de palabra, sobresale del grupo al que pertenece. (Diccionario *Petit Larousse*).

Las oficinas de relaciones internacionales y/o cooperación internacional son consideradas muy a menudo, a imagen de las políticas públicas que implementan, como si estuvieran fuera del campo de la acción pública local. Quien se haya tomado el tiempo de analizar los sitios de internet de la mayoría de los gobiernos locales, está convencido de ello. En efecto, estos contenidos son particularmente difíciles de encontrar y no existe ninguna regla en la materia: ¿a qué se pueden adscribir estas actividades? ¿Cómo relacionar estas actividades con otras áreas de la autoridad local?

Una de los principales desafíos al que se enfrentan las oficinas de “relaciones internacionales”, de “cooperación descentralizada”, de “relaciones europeas e internacionales” –todas apelaciones diferentes, lo que está lejos de facilitar las cosas–, es articular con el resto de las áreas operacionales y funcionales del gobierno. Para ello, es pertinente alimentar las herramientas de comunicación

interna, organizar encuentros y actividades para el resto de los agentes e involucrarlos en proyectos en función de sus competencias, de tal modo que se demuestre que las actividades de una oficina de relaciones internacionales tienen todo que ver con las actividades de las demás áreas de la institución. Así, al apoyarse de hecho en otro cliché relacionado con la administración, “la reuionitis aguda”, es necesario observar que incluso estando en misión en el extranjero, a miles de kilómetros, a menudo se comienza la jornada en una sala de juntas para terminarla... en otra sala de juntas, sin encontrar el tiempo de descubrir el territorio... Otro ejemplo, las oficinas de relaciones internacionales también se encuentran sometidos a picos de actividad. No es posible contar las horas de trabajo cuando se recibe a delegaciones extranjeras o para la escritura de un expediente de cofinanciamiento para la Unión Europea...

Los técnicos que trabajan en estas oficinas y direcciones tampoco tienen privilegios específicos. Están, como todos los demás, adscritos a la administración local.

Por otra parte, las relaciones a veces estrechas entre técnicos y responsables políticos, o la realización de acciones fuera del territorio, por sólo mencionar dos ejemplos, alimentan la fantasía de que los técnicos, los equipos de trabajo, las oficinas o las direcciones que desarrollan la acción internacional (sin importar su tamaño, su estatus o su denominación) viven al margen del resto de la administración pública.

Sin embargo, la vocación de estas áreas no es actuar de manera desconectada de las otras áreas. En un papel de iniciador, de coordinador o de catalizador, buscan complementar los recursos de los actores de la sociedad civil, con los conocimientos y las competencias que existen al interior de la administración y que son necesarios para la acción internacional. Resulta lógico movilizar al director de salud para que conduzca o acompañe un proyecto de cooperación en

temas de salud en un territorio, o asociar a un – coordinador para las bibliotecas para brindar apoyo a una autoridad local socia en materia de lectura pública.

Pero, si bien estas relaciones son posibles en el conjunto de las autoridades locales, la naturaleza, la frecuencia y las modalidades de estas relaciones difieren dependiendo de la ubicación de estas áreas dentro de la institución. Dicho posicionamiento no es entonces cosa menor. Permite determinar el lugar y el papel de la acción internacional en lo interno, en función de una determinada orientación política (si tal orientación existe).

Cuando dicha área está adscrita a la Dirección General de Servicios¹¹ se propician relaciones directas con el conjunto del gobierno y se limitan los riesgos de división en torno a la temática de la acción internacional. Este posicionamiento permite difundir una cultura de la acción internacional al interior de la estructura en su conjunto. Pero si esta se encuentra fuera o en “órbita” puede tener la desventaja, en función del tamaño de la autoridad local, de separar al agente de un arbitraje y un seguimiento jerárquico cotidianos. Asimismo, vínculos directos con el conjunto de las áreas operativas y sus oficinas pueden darse cuando la acción internacional depende de una dirección funcional (de la coordinación, de los medios, de los recursos...) que, en esencia, es transversal. Pero es posible que el agente se sienta aislado en un ambiente puramente administrativo, alejado en parte de su función de administrador de proyectos. Cuando la entidad se encuentra adscrita a una área operativa (desarrollo territorial desarrollo económico, turismo...), es más delicado llegar

11. Dependencia encargada de la administración interna del gobierno local.

Tiene a su cargo las funciones administrativas sobre recursos humanos y materiales del gobierno.

de manera directa al resto de áreas de la institución. Sin embargo, las relaciones con las oficinas pertenecientes a la misma dirección pueden ser más directas y más estrechas, y más compatibles con la misión que se ejerce. Finalmente, cuando la acción internacional depende del Gabinete, tejer los lazos con las áreas técnicas puede ser más complicado si éstas solo se sienten movilizadas por una orden considerada estrictamente política. No obstante, las prácticas y los principios desarrollados en el seno del gabinete se pueden difundir al resto de la autoridad local, en particular a través de sus posibles contactos privilegiados con algunos responsables políticos y administrativos de la institución.

Así, estas áreas no se encuentran desconectadas del resto de la autoridad local, por vocación, y sea cual fuere su posicionamiento en el organigrama. Con la multiplicación y la densificación de las relaciones interinstitucionales, lo que resulta favorecido es la transversalidad y la emergencia de una cultura común.

“Una autoridad local no tiene nada que aprender de sus socios”

La cooperación descentralizada de los Departamentos puede ser una herramienta interesante [...] de movilización de la población o de la administración en torno a un proyecto articulador y portador de apertura.

Élisabeth Barincou y Bruno de Reviere, “Mejorar la calidad de una política de cooperación descentralizada”, *Guía ADF-F3E*, 2008

SOCIO, n. m. – Relación, persona que tiene algo en sociedad con una o con varias personas (Diderot, *Lettres à Sophie Volland*, 1767); Asociado con el que se interactúa: “Usted será mi socio” (Diccionario Littré).

Ya lo hemos visto, la vocación de la Dirección de Relaciones Internacionales o de la Oficina de Cooperación Descentralizada es desarrollar vínculos con otras áreas del gobierno local. Estas relaciones interinstitucionales pueden conducir de manera específica al involucramiento de técnicos de otras áreas en proyectos de cooperación descentralizada. A la hora de las restricciones presupuestales y de las reducciones de personal, ¿cómo puede justificarse que algunos agentes se desvíen *a priori* de sus misiones principales?

La movilización de otros técnicos en acciones internacionales no es uniforme. Depende de la naturaleza de los proyectos, y también del vínculo entre los técnicos de los asuntos internacionales y los de otras áreas, así como –y de manera particular– de sus motivaciones, sus intereses y su especialidad (y/o las de sus responsables políticos de

referencia). Entre las formas de involucramiento encontramos de manera particular: intercambios de conocimientos o de prácticas con los homólogos de los gobiernos socios, la participación en la realización de acciones concretas en el territorio socio con la participación de los actores involucrados, (realización de un estudio de planificación local, rehabilitación de un servicio de saneamiento, acondicionamiento de un museo municipal). Cualesquiera que sean el caso y las modalidades de movilización (desde el apoyo de algún proyecto hasta la misión puntual sobre los tiempos de trabajo, pasando por las “vacaciones solidarias”), esta participación de los agentes en proyectos de cooperación descentralizada solo se lleva a cabo en una parte limitada de su tiempo de trabajo. En efecto, la vocación de estas implicaciones no es sustituir las actividades que realizan “tradicionalmente” ni aumentar de manera significativa su carga de trabajo.

Es necesario señalar que estos agentes pueden movilizarse en temáticas que están en relación directa con sus actividades cotidianas en el seno del gobierno local; por ejemplo, en ámbitos de gestión del territorio, del turismo, del urbanismo o de la educación. Pueden participar de igual forma en proyectos de cooperación descentralizada mediante la movilización de especialidades extra-profesionales, habitualmente poco explotadas por las autoridades locales: competencias lingüísticas, conocimiento del territorio socio... Estas participaciones, al poner en valor sus conocimientos y competencias, posiciona a los funcionarios en estos proyectos y de manera más global en su trabajo en el seno de la institución local.

Al aportar una perspectiva complementaria al trabajo cotidiano de estos agentes, su nivel de compromiso puede ser un elemento de (re)motivación para otros. Así, no pueden ser sino beneficiosas para los agentes, para las oficinas en cuestión y, de manera más amplia, para la comunidad.

Entonces, la Dirección General de Servicios puede ver en la acción internacional una herramienta de gestión y de fortalecimiento de las capacidades desarrolladas por la autoridad local, e integrarla como una prioridad transversal de su administración.

La acción internacional puede ser percibida por los responsables políticos, la dirección general y toda la estructura como una oportunidad para capitalizar el trabajo de la autoridad local, al permitir la valorización de las experiencias exitosas y mejores prácticas desarrolladas en lo interno, creando proyectos transversales y estimulando equipos en torno a uno de intercambio o de solidaridad. A menudo, sigue siendo útil recordar que la vocación de esta política pública no es la unilateralidad.

La presente obra no pretende enumerar de manera exhaustiva el “financiamiento en correspondencia” que puede esperar una autoridad local francesa que desarrolla una política de acción internacional. Además de los impactos sobre el territorio, la autoridad local puede sacar provecho de una relación estrecha y perenne con alguna contraparte extranjera.

En particular, cuando la visión sobre las políticas públicas, la planificación o el reforzamiento de la gobernanza local se cuentan entre los objetivos que ambas autoridades persiguen. A través de las relaciones de institución a institución, de gobernante a gobernante, de área a área, de técnico a técnico, ya sea por medio de los proyectos concretos o de simples intercambios técnicos, la cooperación tiende a la reciprocidad y a la búsqueda de intereses compartidos. Una relación mutuamente ventajosa es aquella en la que cada socio piensa que puede aportar a la otra y recibir de la otra. Y no es porque que una autoridad local es más joven y cuenta con menos recursos financieros y humanos, que no puede ofrecer una visión renovada de otra área de gestión, de algún servicio público, de alguna

relación con el territorio y con el administrado. Todo lo contrario, en este caso específico, el simple intercambio o el proyecto común pueden permitir volver a lanzar preguntas sobre el verdadero sentido de la acción pública, lejos del peso del día a día y de una relación con el mundo técnico, que dejan de lado lo esencial. Más allá del único móvil noble de la solidaridad, al buscar su propio interés y definirlo técnicamente, se puede establecer una relación más sana y respetuosa entre ambos socios.

De igual forma, algunas de estas autoridades locales buscan establecer redes con socios considerados como referentes en sectores en los que todavía son débiles, o tender puentes con otras autoridades locales en temáticas específicas en las que son innovadoras y reconocidas, buscando de esta manera optimizar recursos, generar efectos escalera o lograr financiamientos externos (por ejemplo, en el caso de las convocatorias para proyectos europeos, en los que a menudo es necesario buscar asociaciones para poder presentar una candidatura). Esta característica se aplica particularmente a la cooperación transfronteriza.

El impacto se hace sentir tanto en el nivel de la autoridad local como en el nivel del agente, que descubre nuevas prácticas y mejora las propias. El intercambio puede darse en el transcurso de una misión puntual dentro de los actores socios, durante la acogida de su homólogo, en el intercambio epistolar y virtual, aunque también durante estadias más prolongadas. Estas últimas, y se trata de una práctica nueva, pueden ser por ejemplo intercambios de puestos por un trimestre, un semestre o un año. Con lo que, en un mundo globalizado e interdependiente, nuestras autoridades locales pueden abrirse un poco más a la acción internacional.

Por qué es interesante para un área técnica involucrarse en un proyecto de cooperación

Desde 2007, el área de Medio Ambiente de Isère¹² se involucró en un proyecto medioambiental en Senegal. Este proyecto de cooperación forma parte de las acciones apoyadas por el Consejo General de Isère, dirigida por el servicio de la Cooperación Descentralizada y la Dirección de Ordenación Territorial. Los dos responsables políticos encargados respectivamente de la cooperación descentralizada y del medio ambiente han apoyado políticamente esta acción.

“Al inicio, nos guió un solo principio; el de establecer un plan de acción para la preservación de los espacios naturales, siguiendo los principios básicos del desarrollo sustentable.

De una visión estrecha de la preservación del patrimonio natural, fuimos pasando a una visión internacional, intercontinental, de dicha preservación. Las aves que protegíamos migraban... pero nosotros no. Este proyecto nos dio la posibilidad de migrar a nosotros también, de obligarnos a tener una visión más universal de nuestro trabajo, de hacernos preguntas sobre la preservación de zonas sahelianas¹³, en un contexto de calentamiento global y cambio climático”.

Más allá de la dimensión puramente técnica, la dimensión humana se volvió fundamental. Lo que sigue siendo marginal en Francia, es esencial en África. La preservación de una zona

12. Isère es un departamento francés situado en la región de Rhône-Alpes. Alberga un total de 533 municipios, que suman más de un millón de habitantes. Su ciudad capital es Grenoble.

13. El Sahel es la zona ecoclimática y biogeográfica de transición entre el desierto del Sáhara y la sabana sudanesa. Se extiende a través del norte del continente africano entre el Océano Atlántico y el Mar Rojo, cubriendo total o parcialmente el territorio del norte de Senegal, el sur de Mauritania, Mali, la parte sur de Argelia, Níger, Chad, el sur de Sudán y Eritrea.

muy extensa, de la que depende, en parte, la supervivencia de la población, impone establecer el plan de preservación tomando en cuenta ineludiblemente este componente.

En los hechos, esta acción de cooperación fusionó, la oficina en torno a una problemática sobre la que la mayoría de los técnicos jamás tuvieron directamente la posibilidad de trabajar, pero que generó preguntas, interrogantes, debates, intercambios, y por ende, cohesión.

Finalmente, e incluso si resulta marginal, esta acción contribuyó a dar la imagen de un servicio dinámico, abierto, transversal, interesante. Esta notoriedad reforzó las ganas de trabajar y de ser eficaces, con un objetivo de servicio público... ¡mucho más amplio!

JEAN-GUY BAYON,
RESPONSABLE DEL ÁREA DE MEDIO
AMBIENTE DEL CONSEJO GENERAL
DE ISÈRE (HASTA 2011).

**La acción
internacional,
una profesión
en evolución**

“Encargarse de los asuntos internacionales de una ciudad es un modo adecuado de “reciclarse” al interior de la administración”

Se puede juzgar el carácter de los hombres por lo que emprenden.

Voltaire, El siglo de Luis XIV

RECICLAJE, n. m. – Formación complementaria de un trabajador que le permite adaptarse a los avances en su profesión o dirigirse hacia una nueva actividad. (Diccionario *Petit Larousse*).

Vacaciones frecuentes en el extranjero, veladas y cocteles, etcétera. ¡Ay!, esos aventureros que recorren el mundo y que, luego de haber estado en la selva, son recibidos en fastuosas recepciones, con la maleta en una mano y la crema protectora en la otra. ¡Los profesionales de la acción internacional se dan la gran vida! Esta apreciación es incluso más injusta cuando uno se pregunta qué hacen durante sus jornadas, o bueno, cuando están en su oficina... Y estos agentes no solo viajan usando recursos públicos, ¡además desearían tomar vacaciones!

Estar en funciones dentro de una oficina de asuntos internacionales levanta suspicacias entre colegas de otras áreas de gobierno. Esto es particularmente cierto cuando se trata de su legitimidad para ejercer dichas funciones. ¿Se las encargaron como recompensa a sus buenos y leales servicios, o porque fueron objeto de una “reubicación”, o a lo mejor porque se trata de “contrataciones políticas”, etcétera? A

primera vista, en efecto parece ser cierto que no hace falta ser un experto para ejercer tales funciones. ¿Qué es un servicio dedicado a la acción internacional si no una agencia de viajes para los electos. Sin embargo, ya no es posible afirmar hoy que los profesionales de la acción internacional están en su puesto por casualidad.

Estos prejuicios están ligados en parte al hecho de que la acción internacional es una política aún desconocida en el seno mismo de las administraciones locales. Además, están también relacionados con los beneficios que los profesionales de la acción internacional pueden obtener de sus actividades (enriquecimiento intelectual mediante la confrontación con otras formas de pensamiento, otras formas de hacer, distintos enfoques por compartir problemáticas comunes, involucramiento en problemáticas internacionales, etc.). Beneficios que los colocan, de hecho, en desequilibrio respecto de sus colegas. Su compromiso, y hasta su militancia, no es algo que siempre entiendan estos últimos. Eso los coloca *de facto* en una posición de justificación permanente.

No obstante, es necesario constatar el movimiento de profesionalización de los agentes a cargo de los asuntos internacionales del gobierno: titulares de un diploma en enseñanza superior, buen dominio de lenguas extranjeras, poseedores de una especialización, conocimiento técnico, inscritos en redes europeas e internacionales que propician el intercambio de experiencias, etcétera. Los perfiles son cada vez menos “eclécticos”, aún cuando las funciones sigan siendo diversas, como lo prueban los nombres de los puestos, tales como: coordinador/a para la cooperación descentralizada, responsable de la acción internacional, encargado/a de relaciones europeas, director/a de perspectiva y convenios, encargado/a del programa para Túnez, encargado/a de proyección internacional, responsable del área de internacionalización del territorio.

La prueba de este movimiento es el desarrollo de formaciones académicas y profesionales que proponen módulos relacionados con la acción internacional de las autoridades locales. Además, puede constatarse el desarrollo de la formación continua en la materia, junto con, por ejemplo, la formación de responsable de relaciones internacionales que brinda el Centro Nacional de la Función Pública Local¹⁴ (CNFPT, por sus siglas en francés). Por otro lado, las oficinas o direcciones dedicadas a la acción internacional se han multiplicado.

Si bien las funciones siguen siendo diversas, no ocurre lo mismo con los perfiles de la profesión en términos de competencias (conocimientos, saber hacer), que sí pueden ser específicas: relaciones internacionales/geopolítica, ingeniería de proyectos, conducción de proyectos complejos multi-actores, restitución/evaluación, acompañamiento de los actores del territorio y animación de redes, comunicación internacional. Igualmente, estos actores dan prueba de innovación y de creatividad en relación con la especificidad de esta política pública. También han desarrollado una gran adaptabilidad y disponen de aptitudes relacionales.

De igual manera, se buscan muchas de estas cualidades para perfiles de trabajo humanitario, de desarrolladores y hasta de diplomáticos. A primera vista, parece que no existe una identidad específica de los profesionales de los asuntos internacionales, como sí la tienen los que hacen trabajo humanitario, o los diplomáticos. En efecto, gran cantidad de posgrados preparan de algún modo u otro para estas profesiones. Pero, así como se ha establecido la especificidad de la acción internacional de las autoridades

14. Centro Nacional de la Función Pública Local: es el centro de formación de los funcionarios públicos que ejercen su profesión en los gobiernos locales.

locales en relación con los demás actores tales como las ONG y el Estado, aquí también debe evitarse cualquier confusión. No es la misma profesión.

“Son los aventureros de la gestión pública local”

La competencia es la movilización o la activación de varios saberes, en una situación y en un contexto dados.

Guy Le Boterf, *De la compétence, essai sur un attracteur étranger*. –De las competencias, ensayo sobre un “atractor extraño”–, 1995

AVENTURERO, n. m. – El que busca aventuras [...] y que no echa raíces en ninguna parte. De manera familiar y despectivamente, aquel o aquella que no tiene medios de subsistencia conocidos. (Diccionario *Litttré*).

“¿La cooperación descentralizada? No sé bien lo que hacen, además de beneficiarse con recursos públicos para irse de viaje y hacer que se incrementen nuestras emisiones de carbono.” “¡No! ¿De veras eres agente local?” Son numerosos los profesionales de la acción internacional que han tenido que responder a preguntas semejantes, planteadas por colegas con los que no obstante comparten la vida diaria en la administración pública francesa.

Así, al interior de la institución local, el desconocimiento de la profesión no parece que vaya a desaparecer pronto. A menudo aislados, mal identificados en los organigramas, los profesionales de la acción internacional dan cuenta de manera regular de la falta de interés que provocan en sus colegas. Y es verdad que estos últimos, a menudo, no los toman en serio, y hasta llegan a sentirse algo celosos o a experimentar cierta benevolencia hacia estos benefactores de los pobres. Estos humanistas,

movidos por un gran sentimiento de solidaridad mundial, que construyen con sus propias manos los puentes por los que pasarán los pueblos invadidos por una repentina fraternidad, ¡no pueden sino provocar respeto!

La ausencia de reconocimiento por parte de los responsables políticos es asimismo lamentable, particularmente cuando los profesionales de la acción internacional, más allá de la falta de consideración, al final solo son tolerados.

La utilidad de las oficinas dedicadas a los asuntos internacionales, a veces es cuestionada en el seno mismo de sus instituciones. De hecho, esto ha generado reacciones a la defensiva por parte de los responsables. Una puesta en perspectiva histórica de la profesión muestra que estos profesionales a menudo han establecido estrategias de racionalización de su acción, por ejemplo desarrollando un interés por el desarrollo económico internacional de las empresas de su territorio, en el momento en que las intervenciones de las autoridades locales en la materia se multiplicaban; o también definiéndose como agentes de desarrollo local con el fin de dar pruebas del vínculo que los une a su autoridad local y sus colegas. El registro de profesiones elaborado por el Centro Nacional de la Función Pública Local (CNFPL) lo ilustra, dado que los profesionales de la acción internacional pertenecen a la familia “desarrollo local” y al ámbito de actividades llamado “políticas públicas de planificación y desarrollo local”.

Es cierto que las rastas y las camisas hippies a veces han podido hacer que los agentes no se reconozcan entre sus colegas, a los que no consideraban como parte de ellos. Compartir la cultura común, incluida la apariencia, es en efecto indispensable para “ser parte de”. Esta consideración sobre la vestimenta, y de manera más amplia sobre la actitud, no tiene por supuesto lugar hoy en día. Sin embargo, algunos profesionales de la acción internacional siguen siendo considerados como “agentes no identificados”. ¿Cómo explicar esto?

¿Es por el hecho de que la acción internacional está lejos de ser una prioridad para las autoridades locales, en razón de su carácter facultativo, y que para colmo está en periodo de enrarecimiento en la asignación de los recursos públicos? ¿Es por la falta de comunicación interna resultado de lo anterior? ¿Es por el hecho de que sigue sin existir un módulo sobre la acción internacional en el marco de las formaciones que se imparten en el Instituto de Formación de los Altos Funcionarios (INET, por sus siglas en francés) de la Función Pública Local y que, en consecuencia, no puede facilitar el interés hacia “lo internacional” en los equipos de dirección? ¿Es por el hecho de que los mismos profesionales de la acción internacional no hacen esfuerzos significativos para integrarse, y prefieren una relación directa con su responsable político de referencia, quien está amarrado de manera visceral a los proyectos a desarrollar con socios con los que ha generado amistad?

¿Estas reacciones a la defensiva siguen teniendo justificación hoy en día? ¿Se le va a seguir dando importancia a esta queja de *lonesome cowboy* (*Llanero Solitario*)?

La especificidad de las actividades de los profesionales de la acción internacional, dirigidas hacia el exterior, mucho más allá del territorio, tiene como efecto un distanciamiento con sus colegas. Su presencia efectiva, menos importante por el hecho de los desplazamientos regulares, tiene por naturaleza dificultar la creación de lazos sociales indispensables con estos últimos. Más aún, ciertas prácticas (algunas de las cuales siguen teniendo vigencia hoy en día) relacionadas con visiones dirigidas exclusivamente hacia la solidaridad internacional, tienden a separar a los profesionales de la acción internacional de las problemáticas propias de su territorio y, en consecuencia, hacen más compleja su inserción en un espacio de trabajo compartido con sus colegas. Aquí debe tomarse en cuenta, por supuesto, la historia de la acción internacional (hermanamientos europeos y

particularmente hermanamientos de cooperación para el desarrollo). Permite comprender mejor la importancia de la noción de cooperación al desarrollo en las líneas estratégicas de la gestión, que se traducen en acciones a menudo dirigidas en su mayoría a los territorios socios “de allá”. Sin embargo, la aclaración aportada en los anteriores capítulos ha podido mostrar en qué la acción internacional de las autoridades locales constituía sin duda una política pública que ya no justificaba este “distanciamiento”.

Así, hoy es una realidad que urge tomar en cuenta, aún cuando puede parecer mucho menos apasionante: los profesionales de la acción internacional son agentes públicos tan familiarizados con la agenda internacional y las relaciones internacionales como con el código de los mercados públicos y la diferencia entre el que ordena el pago y el contador. Cada agente, titular o no titular, se somete a las mismas reglas y usos que los demás: mismos tiempos de trabajo, mismos derechos y obligaciones, mismos procedimientos. Durante la décima edición de la Universidad de Otoño (evento anual) de la ARRICOD, que tuvo lugar en Dijon en 2011, un taller llamado “¿Agentes locales como los demás? Una profesión que hay que visibilizar para mejorar la acción pública local”, permitió establecer de manera clara que los profesionales de la acción internacional son tanto especialistas como generalistas de la gestión pública local. La función del profesional a cargo de la acción internacional es ante todo una función administrativa. Lo cotidiano está hecho sobre todo de instrucciones sobre cómo pedir subvenciones, preparar deliberaciones y convenios, hacer seguimiento presupuestal.

Así, los profesionales de la acción internacional son, en primer lugar, agentes locales que ejercen sus funciones en instituciones cuyas misiones y competencias, al igual que sus colegas, dominan. Las acciones europeas e internacionales residen, efectivamente, en la gran mayoría de los casos, en proyectos o programas que guardan relación directa con

las competencias que corresponden a las autoridades locales. Estos proyectos o programas implican que los profesionales encargados de ellos estén al tanto de las prioridades y las líneas de acción estratégica de su institución, ya sean de transporte, formación profesional, turismo, saneamiento, acción social, eco-actividades, políticas educativas, registro civil, recursos humanos o finanzas, para no mencionar más que algunos ámbitos. Por supuesto, no se trata de que estos profesionales sean especialistas en cada una de las políticas locales –no pretenden serlo–, sin embargo, conocen muy bien los lineamientos y las condiciones en las que se ejercen, y pueden movilizar a los colegas que están a cargo de estas diferentes competencias.

Es aquí donde encontramos el desafío principal para la acción internacional de las autoridades locales: permitir considerar la acción pública local con el rasero de las experiencias apoyadas por autoridades locales socias confrontadas a problemáticas similares, aunque provengan de contextos a veces radicalmente distintos. Así, de lo que están encargados los agentes es de acompañar la apertura de su institución al mundo. ¿Cómo podrían lograrlo sin tener consciencia de las prioridades de su territorio? Por último, recordemos también, si acaso fuera necesario, que los profesionales de la acción internacional ejercen sus funciones en el seno mismo de administraciones cuya organización, gestión, modalidades de acción y demás procedimientos, en consecuencia, tienen que conocer. La acción internacional de los gobiernos locales se ejerce en parte en un marco jurídico específico (la cooperación descentralizada), pero de igual manera está inscrita en el marco jurídico de la acción pública local.

Muy a menudo considerados todavía como agentes particulares, como ovnis de la gestión pública local, la evolución de su carrera profesional dentro de la administración local sigue siendo complicada y difícil.

Una experiencia japonesa

El departamento de Ibaraki, cuya cabecera municipal, Mito, se encuentra a unos cien kilómetros al noreste de Tokyo, tiene tres millones de habitantes. Nuestra Dirección Internacional abarca trece agentes, que son generalistas y cuya contratación no estuvo ligada al principio a un puesto relacionado con la acción internacional. La asignación se lleva a cabo en función del deseo y el perfil de cada quien, pero son pocos los que han seguido alguna formación en relaciones internacionales. Algunos agentes son asignados, en general por dos años, a las oficinas en el extranjero de los organismos ligados a los departamentos, como la Organización Japonesa de Comercio Exterior (JETRO, por sus siglas en inglés) o el Centro Japonés de las Autoridades Locales (CLAIR, por sus siglas en inglés) que tienen una sucursal en París. Así, tres agentes de Ibaraki tienen actualmente un puesto en el extranjero, en París, Seúl y Shanghái.

El tamaño y los medios de las municipalidades se han acrecentado los últimos años luego de una serie de fusiones, y una repartición de tareas se está llevando a cabo con el departamento, que se desempeñaba anteriormente como líder de grupo en materia internacional. Las municipalidades se concentran desde entonces en los intercambios cercanos al

ciudadano –culturales, deportivos y amistosos– mientras que el departamento se orienta hacia la ayuda a los residentes extranjeros (servicio de información y de apoyo en ocho lenguas) y a un papel más económico, con la promoción del territorio (turismo) y de sus productos (búsqueda de puntos de venta internacionales). Pero a la Dirección Internacional, que sigue dependiendo de la Dirección General de Calidad de Vida, le cuesta trabajo superar su papel tradicional de promoción de “intercambios amistosos”, mientras que la evolución de sus objetivos exigiría que se convirtiera en un verdadero polo de coordinación transversal, en contacto directo con las políticas departamentales. Desde este punto de vista, me sorprendió lo parecido de numerosas problemáticas a las que se enfrentan los departamentos internacionales de los gobiernos locales franceses y japoneses, y por ello estoy más que convencido de que nuestro diálogo es pertinente.

SEIICHI SEKI,
COMISIONADO DEL DEPARTAMENTO
DE IBARAKI – DIRECTOR GENERAL
ADJUNTO DEL CENTRO JAPONÉS
DE LAS AUTORIDADES
LOCALES (CLAIR, PARÍS)

“Los profesionales de la acción internacional no tienen ninguna perspectiva para escalar puestos en la administración pública.”

Mucha gente tiene talento, pero lo único que permite hacer carrera es el trabajo.

Alice Parizeau, Nata et le professeur

–Nata y el profesor–, 1988

CARRERA, n. f. – Profesión en la que nos comprometemos y en la que podemos ascender. (Diccionario *Litttré*).

Si bien los profesionales de la acción internacional desempeñan sus actividades en lo local, no por ello dejan de ejercer sus competencias en un contexto particularmente complejo, a lo que la dimensión internacional añade la necesidad de adaptarse a una multiplicidad de desafíos y de actores. El arquetipo del profesional de la acción internacional que se definió en el taller de la Universidad de Otoño de Dijon de la **ARRICOD**, en 2011 presenta dos características principales: adaptabilidad y transversalidad. En efecto, estos profesionales tienen la particularidad de ejercer sus funciones interactuando con una multitud de actores tan diversos unos como otros y en contextos muy diversificados, sin dejar de estar –lo recordamos en las páginas precedentes– al tanto de las prioridades de su territorio. Ejercer semejante función, en la que al mismo tiempo es necesario seguir de manera rigurosa los procedimientos administrativos y ser lo suficientemente flexible como para saber dar seguimiento a un proyecto internacional, demande de una gran apertura.

Por consiguiente, es posible reaccionar a partir de la interrogante planteada durante el taller ya mencionado –“¿Agentes locales como todos los demás? Una profesión que hay que visibilizar para mejorar la acción pública local”–: ¿acaso los profesionales de la acción internacional no son agentes “visibles” que pueden crecer dentro de la gestión pública local?

En el caso francés a pesar de que hay una mayoría de “coordinadores” y otros “jefes de proyecto” que hacen pensar que los profesionales de la acción internacional son agentes muy especializados que tienen a su cargo asuntos muy particulares, resulta que, sobre todo en lo cotidiano, hacen intervenir al nivel de administración superior, mucho más que al nivel de administración intermedia o de la administración de proximidad, si tomamos como punto de referencia la repartición en tres niveles de administración con que opera la CNFPT. En efecto, estos agentes han desarrollado particularmente su autonomía de acción, sobre todo debido a la manera en que se ven obligados a ejercer sus funciones, fuera del territorio al que pertenecen y dado que se enfrentan a realidades muy diversas. Sus principales actividades, y en particular aquellas que se identifican como pertenecientes al campo de intervención de la administración estratégica, tienen que ver con el nivel de la administración superior. Aquí van algunos ejemplos para dar prueba de ello.

Los profesionales de la acción internacional no pueden ser ajenos a un control y un análisis profundo de los cambios en su entorno de trabajo: situación geopolítica de los países socios, relaciones bilaterales mantenidas por Francia, negociaciones intergubernamentales, postura de las organizaciones internacionales, prioridades de la agenda internacional. Las relaciones asociativas internacionales pueden en efecto depender de una sensibilidad exacerbada.

Por otro lado, aún cuando implementan proyectos y programas –la ingeniería de proyectos es en efecto una de sus mejores fortalezas–, los profesionales de la acción internacional, debido a los desafíos inherentes a su ámbito, desempeñan un papel fundamental en los procesos de toma de decisiones: definición de las líneas estratégicas y de su traducción en política pública. Históricamente, la acción internacional de las autoridades locales, aunque se encuentre enmarcada en la legislación francesa (cooperación descentralizada) desde 1992, se ha desarrollado “sobre la marcha”, dejando un gran margen de acción para sus agentes. Hoy, ésta se enfrenta a contornos mucho más amplios que las acciones que dependen de la cooperación descentralizada. ¿Acaso no se habla cada vez más de diplomacia de los gobiernos locales? Ahora bien, dicho término no se encontrará en ningún texto, dado que la diplomacia depende de los Estados.

Los profesionales de la acción internacional a menudo trabajan en relación directa con sus responsables políticos. De ahí se deriva una proximidad de hecho, reforzada por las misiones en el extranjero, que induce una relación particular entre ellos. Además, los desplazamientos al extranjero propician los encuentros en niveles jerárquicos mucho más elevados de lo habitual.

La acción internacional como política pública es a menudo cuestionada. Y esto, mucho más en un contexto de incertidumbre presupuestaria, debido a su carácter facultativo aunque igualmente confidencial. Por consiguiente, los profesionales de la acción internacional han desarrollado conocimientos sobre los procesos de evaluación de políticas públicas, de manera regular y desde hace muchos años. Asimismo el recurso indispensable a socios técnicos y financieros como la Unión Europea y las organizaciones internacionales (siguiendo el ejemplo del programa *Art Gold*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo,

PNUD) ha llevado a los profesionales a dominar el marco lógico y, en particular, el proceso y técnica para establecer indicadores de seguimiento, anticipando en cierto modo aquellos de las políticas públicas.

Así, gran parte de las actividades de los profesionales de la acción internacional depende de un nivel más estratégico que operacional, como lo dejan ver sus funciones y la visión de experto ultra-especializado que se deriva. También hay que señalar que numerosos proyectos y programas dependen de un proceso de apoyo institucional y, cada vez más, de un mutuo interés en materia de cooperación internacional. Así, los agentes a cargo de estos proyectos y programas tienen que desarrollar una verdadera reflexión sobre las modalidades de organización de los gobiernos locales, sobre los modos de gestión de los servicios públicos, sobre las relaciones de asociación entre actores de un territorio determinado y, al final, sobre las diferentes políticas públicas. Además, están acostumbrados a dirigir proyectos y programas multi-actores, lo que representa una ventaja debido a que la importancia de las relaciones de asociación (coherencia, etc.) se está desarrollando en el seno de la administración pública local.

El capítulo dedicado al impacto de la acción internacional sobre la institución ha permitido realzar la contribución de estos profesionales al enriquecimiento de las prácticas de sus colegas, particularmente mediante su movilización en diferentes proyectos-programas u otras redes de intercambio. Es lo mismo cuando se trata de la movilización de actores del territorio. Ellos propician el hecho de que las políticas públicas locales se piensen a la luz de la agenda internacional.

“Pensar global para actuar local”. A pesar de acartonada, esta expresión conserva todo su sentido.

Estos elementos que se añaden al conocimiento desarrollado por los profesionales al interior de sus

instituciones, ¿no hacen de ellos profesionales aguerridos de la gestión pública local? ¿Cómo explicar entonces que las perspectivas para hacer carrera en las instituciones locales sean limitadas? Muchos de estos profesionales en Francia habrán tenido el siguiente diálogo:

– Señor Director, me gustaría proponerme como candidato para sucederlo.

– ¡Cómo se le ocurre! ¡No sabe usted nada de las prioridades de nuestro territorio!

Los profesionales de la acción internacional tienen una parte evidente de responsabilidad en esta situación. Es necesario terminar con el discurso del tipo “Hace 10 años que trabajo en la cooperación, ¡no veo qué otra cosa podría hacer!” Los profesionales mismos generan un posicionamiento proactivo de parte de sus colegas, mientras que dentro de la carrera administrativa se producen movimientos: ascenso hacia funciones de director de turismo, por ejemplo. Sin embargo, los ámbitos siguen siendo limitados y no abarcan muchas funciones de dirección general.

Así, es necesario afirmar que estos agentes son sin duda especialistas, pero también generalistas, en el seno de la administración local. De manera más general, las oficinas de relaciones exteriores y/o cooperación internacional no deberían ser consideradas como áreas separadas, y aisladas, para colmo. Son un posicionamiento, una manera de pensar el territorio. En consecuencia, se vuelve necesario concientizar, formar al conjunto de los agentes locales en estas cuestiones. Ya sea que se trate de preparar misiones de alta especialidad, que respondan por ello a los deseos del Estado (*France Coopération Internationale*, la Delegación para la Acción Exterior de las Autoridades Locales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas, junto con el programa PACT II), sino también para enriquecer el conjunto de políticas públicas. Para lograrlo, el impulso de los niveles más elevados de la gestión es ineludible.

Es obligatorio saludar por ello el posicionamiento del Sindicato Nacional de Directores Generales de las Autoridades Locales¹⁵, cuya comisión de trabajo sobre las relaciones europeas e internacionales siempre ha seguido de cerca los trabajos emprendidos particularmente por la ARRICOD. Más allá, y a pesar de que el “Manifiesto por la descentralización”¹⁶ –recientemente presentado por la Asociación de Administradores Territoriales de Francia (AATF)– no hace ninguna mención de la acción internacional, la consideración verdadera de estas cuestiones, en el programa de formación que se ofreció a los ganadores del concurso de administrador local por el Instituto Nacional de Estudios Territoriales (INET), podría ser una primera etapa. Con vistas a considerar la acción internacional como una manera indispensable de pensar su territorio.

15. Es una organización profesional que agrupa a los Directores generales de las Autoridades Locales de más de 2000 habitantes. Tiene 3600 afiliados.

16. Documento elaborado de manera participativa por la Asociación de Administradores Territoriales de Francia (AATF) en junio 2012, donde detallan 80 propuestas para mejorar y fortalecer la descentralización territorial en Francia.

Algunas claves para la comprensión de la acción internacional

¿Sería una idea preconcebida de los profesionales de la acción internacional pensar que su carrera se limita únicamente a su entorno?

En estos tiempos en que la movilidad dentro de la carrera administrativa está de moda, en el contexto europeo de la libre circulación de los trabajadores, en el que la Revisión General de las Políticas Públicas (RGPP)¹⁷ se ha extendido a numerosas autoridades locales imitando el concepto anglosajón de *New Public Management*, que se usó en los años setenta y, más recientemente, en el que la imperiosa necesidad de bajar el gasto público que llegó con la crisis financiera mundial, existe una creciente necesidad de reorganizar la estructura administrativa a veces de manera drástica, ¿cómo imaginar que algunos profesionales, ya sean de las relaciones internacionales o de cualquier otra área, no puedan formar parte de este movimiento de trayectos profesionales diferentes?

Cada carrera aporta su experiencia, su saber hacer, su valor agregado. Sin duda, la diversidad multifacética de la acción internacional brinda una gran riqueza a cada uno de los que han formado parte de ella y tienen una apertura de mente pluricultural. Con tantos factores de cambio, es necesario desde este momento darse los medios para actualizar la mirada sobre su profesión, para hacer que los otros se adhieran a sus proyectos y convencer de la pertinencia de cada área de trabajo. Es recomendable, por ejemplo:

- fortalecer las estrategias adoptadas en cada país o cada contexto geopolítico, en el momento de una acción emprendida

17. Ejercicio de análisis de las misiones y acciones del Estado y de los gobiernos locales para desarrollar reformas estructurales. El objetivo siendo de bajar el gasto público y mejorar la políticas públicas. La RGPP fue lanzada en el 2007, en el 2012 le fue sustituida la Modernización de la Acción Pública.

cuyas prioridades a veces siguen siendo desconocidas por los otros equipos y poder ponerlo en perspectiva con el interés local, a mediano o largo plazos;

- presentar en las otras áreas una experiencia probada, los medios humanos/financieros/logísticos puestos en acción, el valor agregado de los trabajos para el territorio;
- mostrar los aportes culturales y sociales recibidos, en vez de afirmar los aspectos problemáticos de su realidad; dar a conocer; las subvenciones obtenidas, los conocimientos desplegados, sus coincidencias con prácticas exitosas del gobierno local;
- visibilizar el trabajo realizado, compartirlo con los colegas, invitarlos de manera precisa a tal o cual encuentro, hacerlos participar activamente, en caso de que pudiera establecerse un vínculo con otro servicio... en vez de permanecer marginalizado en su contexto;
- tal vez hacerse preguntas, seguirlas haciéndolo, hacerlas siempre, sobre el papel y el lugar de ésta acción europea e internacional respecto de una legitimidad todavía muy poco clara; si ni siquiera los agentes locales entienden su sentido... ¿cómo podrá hacerlo la población, de donde emana la legitimidad democrática y quien espera acciones en su entorno cercano antes que acciones externas y lejanas, y cuyas repercusiones siguen siendo inciertas?

Estas son algunas pistas para trabajar en la transversalidad de las funciones que se tienen y avanzar en el intercambio de las competencias de cada quien, en la reciprocidad del interés por el otro servicio. Es lo que hacen algunos Directores Generales de Servicios, muy involucrados en estos procesos internacionales, particularmente con la Unión de Dirigentes Territoriales de Europa (UDITE, que actualmente agrupa a las Asociaciones de Directores Generales de Servicios de los gobiernos locales de 15 países miembros de la Unión Europea), para compartir modos de funcionamiento y prácticas adecuadas, y posteriormente sugerir a los responsables políticos algunos conocimientos exitosos complementarios a los nuestros, para hacer que su institución evolucione y se modernice.

Otra idea, no preconcebida... En sentido inverso, ¿algunos agentes locales, de todas las categorías, acaso no pueden del mismo modo hacerse preguntas sobre sus perspectivas de carrera profesional en una oficina de relaciones exteriores, cuando no han salido del “selecto grupo” correspondiente? Falta fluidez en la información sobre la disponibilidad de los puestos y a menudo las retroalimentaciones dan la impresión de tener que ver con un mundo autárquico.

Quedan muchas reflexiones por hacer, si nos miramos en el otro.

ÉLISABETH MOISY,
CONSEJERA ESPECIAL DE RELACIONES
EUROPEAS E INTERNACIONALES
ANTE EL PRESIDENTE DEL SINDICATO
NACIONAL DE DIRECTORES GENERALES
DE LAS AUTORIDADES LOCALES
DE FRANCIA.

CONCLUSIÓN

La internacionalización a nivel local está en marcha. ¿Por qué? Porque se trata de otra manera de ejercer la acción pública. Por supuesto, el movimiento no es uniforme y en función de los postulados elegidos por los gobiernos locales, su expresión difiere. Pero estas políticas públicas no son la excepción, pues se trata de una forma de pensar el territorio y de construir la acción pública. La apertura permite comprender un entorno cada vez más complejo y debe obligar, al confrontarse con otras formas de hacer, a reflexionar y a analizar sus propios postulados.

La acción internacional de las autoridades locales es específica respecto de la que implementan otros actores. Ni mejor ni peor, esta acción se define lógicamente respecto de la identidad local y de las limitaciones que les son propias. Cuestionar el interés de acción local, así como el de la institución encargada de brindar la respuesta a los usuarios, obliga a salir de la relación paternalista, todavía en vigor cuando se trata de trabajar con zonas llamadas “en desarrollo”. Conocer y precisar los lineamientos de la acción es necesario para permitir la consecución de convenios y alianzas mutuamente enriquecedoras. La discusión no ha terminado.

En un momento en que están escaseando los recursos, la acción internacional de las autoridades locales debe volverse, todavía más, una herramienta al servicio de la construcción de los territorios. Debe adquirir toda su dimensión estratégica para ponerse a su servicio.

ANEXOS A LA VERSIÓN ORIGINAL

Para saber más...

- **Petiteville Franck**, *La Coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, 1995.
Entre las primeras obras publicadas sobre el tema, este libro presenta una reflexión sobre la cooperación descentralizada, su evolución, su institucionalización o sus especificidades.
- **Barincou Élisabeth, Reviuers (de) Bruno**, *Améliorer la qualité d'une politique publique de coopération décentralisée. Guide pratique et méthodologique*, ADF y F3E, 2008.
Guía práctica, este libro brinda los elementos técnicos (herramientas, métodos, ejemplos de dispositivos,...) para el establecimiento de proyectos de cooperación descentralizada.
- **Tulard Marie-José**, *La Coopération décentralisée*, LGDJ, 2006.
Libro infaltable si se está interesado en la acción exterior de las autoridades locales francesas, permite comprender los diversos componentes de la cooperación descentralizada.
- *Orientations françaises pour l'action internationale des collectivités territoriales*, ministère des Affaires étrangères et européennes. Direction générale de la

mondialisation, du développement et des partenariats, DAECT, 2010.

Esta publicación dibuja la estrategia del Estado francés ante la cooperación descentralizada en los años por venir. Contiene objetivos globales y además estrategias específicas según los países socios.

- **Battistella Diario**, *Théories des relations internationales*, Les Presses de Sciences Po, 3^e édition, 2009.

Este libro permite posicionar la cooperación descentralizada en el campo más global y teórico de las relaciones internacionales.

- **Bregeot Ghislain y Chenevez Isabelle**, *L'Impact local de la coopération décentralisée sur les territoires*, CUE, 2006.

Esta obra aporta elementos de reflexión sobre los impactos que puede tener la cooperación descentralizada en los territorios franceses.

- *Coopération décentralisée et action extérieure des collectivités locales: état des lieux, ministère des Affaires étrangères et européennes. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats*, DAECT, 2011.

El informe del Ministerio de Relaciones Exteriores y Europeas de Francia muestra un cuadro preciso de las asociaciones de cooperación descentralizada que están en marcha (temáticas abordadas, situación geográfica de las autoridades locales socias...).

- *Coopérations décentralisées pour le développement – Perspectives européennes*, PLATFORMA, 2011.

Este informe de la red Platforma Europea de las autoridades locales y regionales para el desarrollo, expone las posturas de la Unión Europea en relación con la cooperación descentralizada. Además, contiene ejemplos internacionales de asociaciones con focos temáticos.

La ARRICOD

Asociación Ley de 1901 (figura jurídica que acoge a las asociaciones sin fines de lucro).

La ARRICOD fue creada en 1994 y agrupa a los profesionales de la acción internacional de los gobiernos locales de Francia.

Al acompañar el desarrollo de la acción internacional y las funciones correspondientes, la ARRICOD se conformó como una red activa que propone un espacio de reflexión e intercambios entre sus miembros. La asociación aspira a reforzar el posicionamiento de los profesionales especializados en la acción internacional pertenecientes a las autoridades locales, dentro de sus administraciones y respecto del exterior.

Desde finales de 2010, la ARRICOD está involucrada en un proyecto trienal que se propone producir y difundir contenidos sobre temas estratégicos que guardan relación con políticas territoriales de acción internacional, con el objetivo de clarificar los impactos potenciales y evolución respecto de estas cuestiones.

La metodología adoptada ha consistido en convocar la experiencia y el conocimiento de alto nivel de sus miembros para analizar las acciones existentes con el fin de construir el punto de vista de la asociación que les presentamos en esta obra.

Para saber más: www.arricod.fr

La Agencia Francesa de Desarrollo

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) es una entidad pública que trabaja desde hace setenta años para combatir la pobreza y propiciar el desarrollo de los países del Sur y de Ultramar. Se encarga de implementar la política definida por el Gobierno de Francia.

Con presencia en cuatro continentes, en los que cuenta con una red de 70 agencias y oficinas de representación, de las cuales 9 están en Ultramar y 1 en Bruselas, la AFD financia y acompaña proyectos que mejoran las condiciones de vida de la población, apoyan el crecimiento económico y protegen el planeta: escolarización, salud materna, apoyo para los agricultores y pequeñas empresas, canalización del agua, preservación de la selva, lucha contra el calentamiento global...

En 2011, la AFD destinó 6,9 mil millones de euros al financiamiento de acciones en los países en desarrollo y en beneficio de los territorios franceses de Ultramar. Contribuirán particularmente con la escolarización de 4 millones de niños en primaria y de 2 millones en secundaria, y a mejorar el abastecimiento de agua potable para 1,53 millones de personas. Los proyectos de aprovechamiento energético en el mismo año permitirán ahorrar cerca de 3,8 millones de toneladas de CO₂ al año.

Para saber más: www.afd.fr

Traducción de
Roberto Rueda Monreal y Arturo Vázquez Barrón
CPTI/CCC-IFAL

Acción internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina, se terminó de imprimir en la Ciudad de México en el año 2016.

La acción internacional de las autoridades locales se presenta como un proceso dinámico que está generando cambios importantes en las relaciones internacionales. Esta evolución hacia enfoques más horizontales y descentralizados es también una oportunidad que –de realizarse de manera planificada y con objetivos claros– permite mejorar la calidad de vida en las ciudades al compartir saberes y experiencias e innovar en su implementación.

El presente texto *Acción internacional de las autoridades locales: miradas entre Francia y América Latina* analiza algunas de las ideas preconcebidas sobre la práctica de dicho fenómeno en Francia, e incluye un apartado que las contrasta con la experiencia latinoamericana.

Editada en francés por la Asociación de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales de Francia (ARRICOD), esta publicación ha sido traducida al español en el marco de la Alianza Euro Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, AL-LAS, con el objetivo de poner en valor los aprendizajes y el conocimiento de una de las redes de expertos sobre internacionalización de gobiernos locales de mayor tradición, y ofrecer al lector un panorama crítico sobre el impacto de estas políticas en el territorio.



Con el apoyo de UE



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



ALIAS

ARRICOD