



Análisis de la cooperación descentralizada local

La declaración de París y la Cooperación Descentralizada

Ignacio Martínez *
Guillermo Santander**

PALABRAS CLAVE

Agenda de París |
Apropiación democrática |
Alineamiento |
Armonización |
Eficacia de la ayuda |
Cooperación descentralizada.

El escenario global se ha visto alterado de manera significativa en los últimos años. Diversas dinámicas han favorecido la incorporación de nuevos actores al sistema de relaciones internacionales y los gobiernos descentralizados han cobrado un creciente protagonismo en este contexto. Paralelamente, importantes cambios han transformado el sistema de ayuda al desarrollo. La construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda, especialmente impulsada por la Declaración de París, ha supuesto una revisión del modelo de ayuda y de las relaciones del sistema de ayuda, hacia un mayor protagonismo de los socios.

La Declaración de París, debido a su excesiva concepción estatocéntrica del sistema de ayuda sitúa a los gobiernos descentralizados ante el desafío de interpretar la agenda desde la perspectiva local. Asimismo, exige a los gobiernos descentralizados el desarrollo de un profundo análisis de sus prácticas y de una reflexión acerca de la eficacia de su trabajo, y plantea también en este sentido también varios retos: cómo incorporar los principios de la Declaración de París, una vez reinterpretados, y adaptarlos a la realidad de los gobiernos descentralizados, y en definitiva, qué y cómo pueden aportar los gobiernos descentralizados a la agenda de la eficacia de la ayuda.

* Ignacio Martínez es sociólogo e investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

** Guillermo Santander es sociólogo, politólogo e investigador del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

1. Los cambios en el sistema internacional de ayuda: nuevos actores y nuevas agendas

1.1. Los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

En las últimas décadas, diversos acontecimientos sociales, políticos y económicos han alterado notablemente el escenario internacional. La caída del bloque socialista en Europa del Este, los procesos de integración regional, el surgimiento de interdependencias asociadas a la globalización, o los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la posterior “Guerra global contra el terror”, que situaron el concepto de seguridad en el centro de la agenda del desarrollo, han supuesto importantes transformaciones en el sistema de relaciones internacionales.

Junto a estos grandes fenómenos se han producido otros, como el impulso de los procesos de descentralización política y administrativa, y la emergencia de una sociedad civil transnacional, que han contribuido a la aparición de nuevos actores y a la intensificación de la participación de otros en el escenario global y, con ellos, al establecimiento de nuevas relaciones.

Actores supranacionales, regionales, locales y privados están desarrollando un papel cada vez más sustantivo en el orden internacional provocando el cuestionamiento de un sistema caracterizado por la participación casi exclusiva de los Estados. Se ha configurado así un nuevo sistema más diverso, marcado por unas relaciones más heterogéneas, pero

que a su vez demanda crecientes esfuerzos de coordinación, diálogo y apertura de espacios de participación al conjunto de los actores.

En este contexto, los gobiernos descentralizados, especialmente en aquellos Estados con mayores niveles de descentralización, son probablemente los actores que mayor espacio han ganado. La proyección exterior de los gobiernos descentralizados no es un fenómeno reciente pero sí supone una novedad el creciente peso que estos actores están desarrollando. Sin embargo, a pesar de este avance, el papel de los gobiernos descentralizados en la mayoría de los casos se circunscribe a áreas limitadas de la acción exterior, y estos no se incorporan a los ámbitos de actuación exclusiva de los Estados como son las cuestiones diplomático-estratégicas, la defensa o la seguridad¹.

Asumiendo la existencia de tres grandes áreas en las que se estructura el poder: el poder militar, el poder económico y el poder social, se puede afirmar que en esta última área se ha situado fundamentalmente la actuación de los gobiernos descentralizados², y cada vez en mayor medida lo hace en el área económica³ (Del Huerto 2004:26-27). De hecho la agenda económica es para numerosos gobiernos descentralizados el principal motor que da origen a su acción exterior.

La capacidad de acción exterior de los gobiernos descentralizados varía significativamente en cada país, ya que los procesos de descentralización en cada uno de ellos han dado lugar a marcos legales que dotan de diferentes márgenes de actuación a los gobiernos descentralizados. Además, junto al marco jurídico, existen otros factores que influyen

¹ Ugalde, A., (2006), “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada”, en VV.AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, UPV/EHU, p.292.

² Ídem.

³ Huerto, M. del, (2004) *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*, Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.



en la capacidad de los gobiernos descentralizados para desarrollar su acción exterior como los factores geográficos, los recursos burocráticos y económicos, o la localización en entornos de integración regional.

La emergencia de los gobiernos descentralizados en la escena internacional y la transformación de las relaciones que este hecho supone hace necesaria la revisión del propio papel de los Estados para desarrollar las potencialidades que estos actores encierran y de esta manera favorecer la complementariedad y, con ello, optimizar el papel de los Estados en materia de acción exterior.

Uno de los ámbitos de la acción exterior que mayor eco se ha hecho de las transformaciones globales descritas es el sistema de cooperación internacional, en el que han irrumpido con fuerza los actores descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los gobiernos descentralizados y las OSC se han incorporado a los sistemas oficiales de ayuda, y han llegado a consolidarse en algunos países como actores clave de los sistemas nacionales de cooperación internacional.

La emergencia de la sociedad civil transnacional, caracterizada por una gran capacidad de movilización y una doble naturaleza global y local, se ha constituido como un factor fundamental para orientar la acción exterior de los gobiernos hacia la promoción del desarrollo de los países del Sur, el establecimiento de unas relaciones Norte-Sur más justas y el impulso de la solidaridad internacional. Numerosos gobiernos descentralizados han sido especialmente receptivos a estas demandas, y como respuesta han iniciado en algunos casos, e intensificado en otros, su labor de cooperación internacional para el desarrollo.

En otras ocasiones han sido los gobiernos descentralizados los que, a través de la apertura de espacios de participación en sus políticas de ayuda a la sociedad civil, han impulsado la movilización social a favor de la solidaridad internacional.

Existe, por lo tanto, una conexión entre el auge de la cooperación descentralizada, el impulso de la sociedad civil como actor global y la emergencia de las OSC como actores del sistema de ayuda. Conexión que incluso ha llegado a generar una retroalimentación entre dichos procesos y que es el resultado de una articulación de lógicas globales y locales que permiten tomar conciencia de la incidencia de los procesos globales en el ámbito local, y la respuesta a las demandas globales desde lo local.

No obstante, la puesta en práctica de acciones de cooperación internacional por parte de los gobiernos descentralizados del Norte no siempre responde a motivaciones relacionadas con la solidaridad internacional y con la búsqueda de la justicia en las relaciones Norte-Sur. En ocasiones, las acciones de cooperación internacional para el desarrollo están motivadas por la materialización de un proyecto político, la defensa de los intereses económicos o la proyección cultural de los gobiernos descentralizados del Norte.

La creciente participación de los gobiernos descentralizados y los actores de la sociedad civil en el sistema de ayuda, además de aumentar el volumen de ayuda oficial al desarrollo (AOD), favorece la incorporación de la perspectiva local y la mirada de la sociedad civil, dota a la cooperación internacional de una mayor diversidad, y promueve una actuación más orientada a los procesos de desarrollo local y al fortalecimiento de la sociedad civil.

Asimismo, la consolidación de los gobiernos descentralizados y las OSC ha contribuido a hacer más complejo el sistema de ayuda al acrecentar algunos de los problemas existentes como la fragmentación de las acciones o las dificultades de coordinación. Así pues, la presencia de los actores descentralizados y la sociedad civil en el sistema de ayuda implica enormes potencialidades para el impulso de los procesos de desarrollo y, a la vez, encierra grandes desafíos en términos de eficacia.

1.1.1. Potencialidades de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

La participación de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda es importante en términos de eficacia y complementariedad, ya que encierra grandes potencialidades en ámbitos relevantes para la promoción del desarrollo en los que la cooperación estatal y multilateral se han mostrado poco eficaces.

La gobernabilidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, el apoyo a la gestión de políticas públicas y a la prestación de servicios sociales básicos en el ámbito local, así como el apoyo a los procesos de descentralización, son algunos de los ámbitos de actuación en los que la cooperación descentralizada puede aportar valor añadido y en los que puede desempeñar un papel protagonista en los procesos de desarrollo.

En este sentido, la cooperación descentralizada es una herramienta idónea para impulsar la gobernabilidad dada su capacidad de contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales y de promover el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. De esta manera contribuye a reducir la amplia brecha que a menudo existe entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, y a favo-

recer también el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito local.

Asimismo, la cercanía entre el gobierno y la ciudadanía permite un mejor conocimiento de las necesidades y las demandas sociales, y facilita una mejor orientación de las políticas públicas por parte de los gobiernos locales hacia las necesidades de la población. La cooperación descentralizada significa entonces un potencial apoyo para una gestión más eficaz de las políticas públicas, así como para una mejor cobertura de los servicios, cuestiones que ejercen un notable impacto en la lucha contra la pobreza y la inequidad.

Del mismo modo, la cooperación descentralizada, si se orienta hacia el desarrollo local puede favorecer el fortalecimiento de la sociedad civil y el capital social de los países socios, puesto que supone un incentivo para la movilización social y la creación de organizaciones sociales orientadas a la toma de decisiones en el ámbito local. De esta manera posibilita el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, el control por parte de la ciudadanía y la transparencia en el ejercicio del poder⁴.

Por último, el diálogo que se produce entre los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur en el marco del sistema de ayuda es a menudo más directo y responde a relaciones menos asimétricas que las que se establecen entre gobiernos centrales del Norte y gobiernos descentralizados del Sur. Este diálogo, por lo tanto, ofrece un marco adecuado para impulsar procesos de ayuda participados por los socios y orientados hacia sus prioridades.

En esta línea, la Unión Europea resalta el papel que los gobiernos locales pueden asumir

⁴ | Manor, J., (2000), *Decentralisation and sustainable livelihoods*, IDS, p.10.

como actores relevantes para la promoción del desarrollo, fundamentalmente por la experiencia acumulada y por el potencial papel que pueden desempeñar en el impulso del cambio, la prevención de conflictos y el apoyo a los procesos de descentralización, entre otros aspectos relevantes para la promoción del desarrollo⁵.

En la Figura 1 se muestra el potencial de la cooperación descentralizada en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo:

Las potencialidades expuestas son importantes y contribuyen a identificar un modelo ideal de cooperación descentralizada al que orientarse. Para ello, además de desarrollar estas potencialidades, es necesario tener en cuenta también algunos de los riesgos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada.

1.1.2. Desafíos de la participación de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda

Las potencialidades de los gobiernos descentralizados en el sistema de ayuda invitan a una lectura optimista de la cooperación descentralizada y de su capacidad para contribuir a los procesos de desarrollo. Es necesario, sin embargo, observar la cooperación descentralizada también desde una perspectiva crítica, por sus dificultades para desarrollar todo su potencial y por acusar algunas de las restricciones comunes a los actores del sistema, así como otras específicas de los actores descentralizados. A continuación se exponen

algunos de los riesgos a los que se enfrenta la cooperación descentralizada que limitan su capacidad para orientarse a un modelo ideal, en el que los actores descentralizados puedan aportar todo su valor añadido a los procesos de desarrollo.

Discrecionalidad y asimetría

La naturaleza desregulada, voluntaria y discrecional del sistema de ayuda da lugar a relaciones verticales entre donantes y socios⁶. Especialmente entre los gobiernos descentralizados del Norte, la participación en el sistema de ayuda responde a un acto voluntario no sometido a obligaciones jurídicas, mientras que los socios dependen en mayor o menor medida de los recursos de la cooperación internacional para afrontar los procesos de desarrollo. El carácter voluntario por parte del país socio, por lo tanto, es menor cuanto mayor es la dependencia respecto a la AOD.

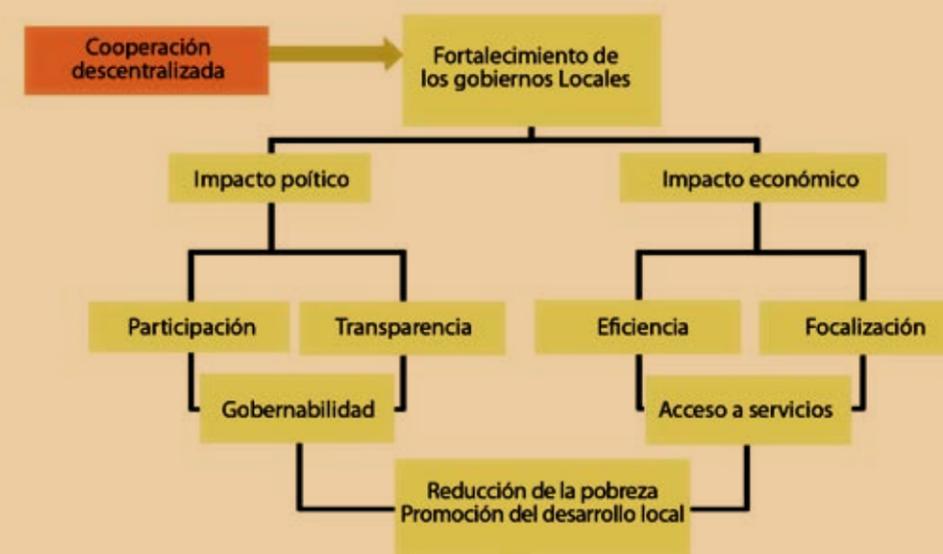
Así pues, las relaciones que establecen los gobiernos descentralizados del Norte y del Sur en el marco del sistema de ayuda se encuentran determinadas por la naturaleza asimétrica y discrecional del propio sistema. Este hecho no significa que todas las relaciones acusen el mismo grado de asimetría, sino que ésta varía en función de la participación de los socios en la toma de decisiones en el contexto de las relaciones y de la adecuación de las acciones a las prioridades de los socios.

En resumen, se puede afirmar que, en la medida en que no exista una instrumenta-

⁵ | *El Consenso Europeo sobre desarrollo (2006/C 46/01), Diario Oficial de la Unión Europea, 24-2-2006; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, Comisión Europea, COM626 final, 8-10-2008.*

⁶ | *Sanahuja, J. A., (2007), "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ.*

Figura 1 | Fortalecimiento de los gobiernos locales y pobreza: canales de influencia



Fuente: adaptación de OCDE, (2005), *Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact*, DEV/DOC, París.

ción de la ayuda, no esté condicionada por los intereses de los donantes y se fortalezcan los procesos participativos, se ve minimizado el carácter vertical de las relaciones establecidas en el marco del sistema de ayuda.

Instrumentalización de la cooperación descentralizada

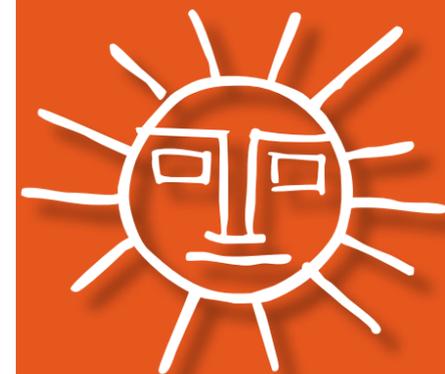
Las motivaciones relacionadas con la solidaridad internacional y la vinculación de la cooperación descentralizada con la participación de la sociedad civil hacen de ésta un tipo de cooperación con menores niveles de asimetría que la cooperación estatal.

Sin embargo, la instrumentalización política y económica de la cooperación internacional a través de la incorporación de agendas ajenas a la promoción del desarrollo no es una práctica exclusiva de los gobiernos centrales. Los gobier-

nos descentralizados, en algunas ocasiones, pueden llegar a vincular su política de cooperación internacional con su agenda política o económica internacional, e incorporar intereses ajenos a la promoción del desarrollo.

En algunos casos, incluso, las acciones de cooperación internacional de los gobiernos descentralizados se pueden interpretar en clave de política interna, al constituirse en un mecanismo de búsqueda de legitimidad y mantenimiento de la paz social en las relaciones con la sociedad civil.

En la medida en que se produce la instrumentalización y son las agendas ajenas a la promoción del desarrollo las que configuran la política de cooperación internacional, la cooperación descentralizada corre el riesgo de perder gran parte de su potencial para generar relaciones más horizontales y contribuir a los procesos de desarrollo.



Dificultades para aportar valor añadido a los procesos de cooperación internacional

Las fortalezas de la cooperación descentralizada residen en su capacidad de contribuir al aumento de las capacidades de los gobiernos descentralizados de los países del Sur, en el apoyo a la gestión de políticas públicas locales, la formación de capital social y la articulación del tejido asociativo, y en el acompañamiento a los procesos de descentralización. La experiencia acumulada en estos ámbitos por los gobiernos descentralizados del Norte indica que no siempre se está traduciendo en una aportación de valor añadido a través del sistema de ayuda, al menos en la medida que cabría esperar, porque la cooperación descentralizada no siempre se orienta hacia estas líneas de actuación⁷.

Este hecho se produce cuando los actores descentralizados reproducen el modelo clásico de la cooperación estatal basado en el trasvase de recursos para el apoyo de demandas puntuales sin que respondan necesariamente a una lógica estratégica. Este modelo limita una cooperación articulada con las políticas públicas que refuerce los sistemas públicos en el ámbito local.

La descentralización política y administrativa, el fortalecimiento de los gobiernos locales y de la sociedad civil, así como el desarrollo local, son procesos complejos que exigen profundos análisis e intervenciones de apoyo y acompañamiento a largo plazo. En ocasiones, la política de los gobiernos descentralizados del Norte responde a un modelo de diversificación geográfica y sectorial con actuaciones de corto o medio plazo que provocan una elevada dispersión de los recursos y las acciones. Estos modelos basados en la diversificación de las relaciones dificultan

el establecimiento de alianzas estratégicas con los gobiernos descentralizados del Sur y limitan notablemente la capacidad de favorecer dichos procesos.

Por regla general, estos modelos basados en la dispersión de las actuaciones carecen de un marco de análisis conjunto y por lo tanto acusan una elevada descoordinación. Como resultado se pueden generar desequilibrios por la concentración de las intervenciones en determinadas regiones y la desatención de otras, independientemente de dónde se sitúen las principales necesidades.

Fragmentación de las acciones

El mapa de la cooperación descentralizada está configurado por una multiplicidad de gobiernos e instituciones de ámbito regional, provincial y local tanto de los países donantes como de los socios. El crecimiento de la cooperación descentralizada supone por ello la proliferación de actores, algunos de los cuales establecen múltiples relaciones y ponen en marcha una gran variedad de acciones.

En este contexto se produce una ausencia de análisis conjunto y de ejercicios de coordinación tanto entre los propios gobiernos descentralizados como entre estos y los gobiernos centrales y, a veces, incluso, en el interior de un mismo gobierno descentralizado. El resultado colectivo da lugar a un escenario fragmentado, caracterizado por acciones dispersas e inconexas y, por consiguiente, a la existencia de duplicidades y solapamientos, así como a la pérdida de complementariedades y sinergias.

Por todos estos rasgos, algunos específicos y otros compartidos con el resto de actores

del sistema de ayuda, la cooperación descentralizada encierra grandes potencialidades y afronta importantes retos en términos de eficacia.

Las transformaciones en el sistema de ayuda no solo han dado lugar a la participación de nuevos actores y con ello a la fisonomía de las relaciones. En los últimos años se han producido también importantes transformaciones en la agenda del desarrollo y en la arquitectura de la ayuda orientadas a impulsar una cooperación internacional para el desarrollo más eficaz. Esta nueva agenda de la eficacia de la ayuda — cuyo máximo exponente es la Declaración de París — hace necesaria una reflexión en el seno de la cooperación descentralizada para superar las prácticas, los mecanismos y los instrumentos que limitan su eficacia.

1.2. Transformaciones en la agenda de desarrollo y en el sistema de ayuda

A partir de los años noventa, y especialmente como consecuencia del final de la guerra fría, comenzaron a experimentarse un conjunto de cambios en el sistema internacional que afectaron también al sistema de cooperación al desarrollo que en él se inserta⁸. De esta forma, el sistema de ayuda se vio expuesto a un importante proceso de cambio que operó en tres direcciones distintas. En primer lugar, emergió un proceso de revisión relativo a cuáles debían ser los objetivos de la cooperación al desarrollo, entendiendo estos como metas internacionalmente compartidas que, por su propia naturaleza, demandan un esfuerzo común encaminado hacia una misma dirección. En segundo lugar, se activó un proceso de reflexión en torno a la práctica de la ayuda, tratando de establecer los principios y directrices que debían orientar la

acción de donantes y receptores con el fin de alcanzar los objetivos establecidos. Y, en tercer lugar, el proceso de cambio afectó también al ámbito más cuantitativo, y dio lugar a una reflexión sobre la obtención del financiamiento necesario para afrontar dichos objetivos, así como sobre los mecanismos que al respecto debían ser puestos en marcha.

Así pues, los cambios operados en el sistema de ayuda afectaron al qué (objetivos), al cómo (práctica) y al cuánto (financiación) de la agenda de desarrollo, aspectos a cuyo análisis se dedicará el presente epígrafe.

1.2.1. Los objetivos de la cooperación: los ODM y la agenda internacional de desarrollo

Hasta los años noventa, la agenda de la cooperación y las políticas de ayuda al desarrollo estuvieron fuertemente vinculadas -y casi siempre supeditadas- a los condicionamientos geoestratégicos propios de la guerra fría. De esta forma, ni las políticas de ayuda de los donantes respondían a los objetivos propios de su naturaleza -la promoción del desarrollo en los países más necesitados-, ni resultaba posible concertar dichos objetivos entre el conjunto de donantes y establecer una agenda común.

No obstante, a partir de los años noventa, los cambios experimentados en el sistema de relaciones internacionales tuvieron sus implicaciones en el sistema de ayuda al desarrollo. En estos años bajo el auspicio de Naciones Unidas, se celebraron un conjunto de cumbres y conferencias sobre diversas temáticas a partir de las cuales se establecieron una serie de objetivos de desarrollo internacionalmente compartidos que desembocaron en la denominada Cumbre del Milenio.

⁷ | Martínez, I. y Sanahuja, J.A. *Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España*. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

⁸ | A este respecto resulta de interés la lectura de Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A. (2006). "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", *La Realidad de la Ayuda, 2006-2007*, Intermón Oxfam.

De la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, emanó la Declaración del Milenio que, suscrita por 189 países, recogió buena parte de los compromisos que se habían ido estableciendo a lo largo de las sucesivas cumbres de los noventa, agrupándolos en ocho grandes objetivos -con sus respectivas metas e indicadores- a alcanzar en 2015⁹. Emergieron de esta forma los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que por primera vez conformaron una agenda internacional compartida, y marcaron así las prioridades que debía orientar las políticas de ayuda de los donantes a escala internacional¹⁰.

Los ODM se han constituido, por lo tanto, en una suerte de “agenda social de la globalización”¹¹, en la cual, además de establecerse unas metas de desarrollo claramente detalladas, se da cabida a un objetivo -el número ocho- que apunta a la articulación de

una “Asociación Global para el Desarrollo”. El ODM 8 incide, de esta forma, en la importancia de la coherencia de políticas, al incorporar compromisos relativos a la apertura del sistema comercial, el alivio de la deuda externa o el acceso a la tecnología y a los medicamentos por parte de los países en desarrollo -a la vez que estos se comprometen con el buen gobierno-, con el fin de contribuir a la consecución de los siete objetivos precedentes.

En suma, pese a que los ODM no están exentos de importantes limitaciones -la desatención hacia el fenómeno de la desigualdad, la inadecuación a las necesidades de desarrollo específicas de los países de renta media o el énfasis en la oferta, son algunas de las críticas recogidas por la literatura al respecto-, encierran también importantes potencialidades. Entre ellas, destaca como la principal aportación de los ODM a la nueva arquitectura de la ayuda, el disponer de un conjunto de objetivos com-

partidos a los que dirigir el esfuerzo común de los donantes, y dar forma a una incipiente agenda internacional de desarrollo.

1.2.2. La Declaración de París y el Programa de Acción de Accra: la agenda de la eficacia de la ayuda

Como se señaló anteriormente, junto al establecimiento de un conjunto de objetivos compartidos a escala internacional, el sistema de cooperación al desarrollo está experimentando importantes cambios en lo que se refiere a la práctica de la ayuda, que afectan a los principios y directrices que deben guiar la acción de donantes y países socios con el fin de orientarse de forma más eficaz hacia los objetivos planteados.

Esta preocupación por la búsqueda de un mayor impacto de la ayuda desplegada se ha formalizado a través de la celebración de varios Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. El primero de estos foros tuvo lugar en Roma, en febrero de 2003, y se centró en el principio de armonización o, dicho de otro modo, la necesidad de que los países donantes se coordinen e implementen las medidas adecuadas para simplificar y homogeneizar sus procedimientos, con el fin de reducir la carga administrativa y los costes de gestión acarreados a los países socios¹².

El II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que dio lugar a la Declaración de París, se celebró en dicha ciudad en marzo de

2005. Este documento, ratificado por 122 países —tanto donantes como receptores—, 28 organismos internacionales y 14 organizaciones de la sociedad civil, pone el énfasis en la calidad de la ayuda para conseguir una mayor eficacia de la misma, y persigue de un modelo de relación más horizontal entre donantes y países socios¹³. Para ello, establece cinco directrices que donantes y países socios deben asumir como principios rectores de su práctica en materia de ayuda al desarrollo: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.

La apropiación es entendida como la necesidad de que sean los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo, y de que ejerzan para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. En este sentido, con el fin de que los países socios se apropien de su proceso de desarrollo, los donantes deben respetar su liderazgo, así como reforzar su capacidad de ejercerlo.

El principio de alineamiento, por su parte, alude a la conveniencia de que, a partir del liderazgo ejercido por los países socios, los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que aquellos se doten. Se trata así de reforzar las capacidades propias del país receptor y evitar la creación de estructuras de gestión paralelas y temporales por parte del donante, cuyos efectos a largo plazo no revierten en el desarrollo del país socio.

Cuadro 1 | El camino hacia los ODM

Cumbre	Año	Lugar
Cumbre del Milenio	2000	Nueva York
Cumbre Social + 5	2000	Ginebra
Cumbre Río + 5	1997	Nueva York
Cumbre Mundial sobre Alimentación	1996	Roma
Conferencia sobre Asentamientos Humanos	1996	Estambul
Conferencia Mundial sobre Mujer	1995	Beijing
Cumbre Mundial para el Desarrollo Social	1995	Copenhague
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	1994	El Cairo
Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos	1993	Viena
Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo	1992	Río de Janeiro
Conferencia Mundial sobre Educación para Todos	1990	Jomtien
Conferencia Mundial sobre la Infancia	1990	Nueva York

Fuente: elaboración propia a partir de Naciones Unidas

⁹ | Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General, Nueva York.*

¹⁰ | Estos objetivos son: 1) la erradicación de la pobreza y el hambre; 2) el logro de la educación primaria universal; 3) la equidad de género; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) la mejora de la salud materna; 6) el combate al VIH sida y otras enfermedades; 7) la sostenibilidad medioambiental y 8) el fomento de una asociación global para el desarrollo.

¹¹ | Sanahuja, J. A., (2007), “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, p.71.*

¹² | OCDE (2003). *Declaración de Roma sobre la armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París*

¹³ | OCDE (2005). *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.*



La armonización de las políticas de ayuda, principio que, como se mencionó anteriormente, se recogió en la Declaración de Roma, pretende reducir los costes administrativos y de gestión ocasionados a los países socios, a través de una simplificación y homogeneización de los procedimientos utilizados por los donantes, así como incrementar los niveles de coordinación con el que estos operan.

La gestión orientada a resultados, sobre la que se organizó una mesa redonda en Marrakech en febrero de 2004, consiste en una revisión de los sistemas a través de los que los donantes han gestionado y evaluado su ayuda, en la búsqueda de establecer una medición sustentada no tanto en los recursos aportados, como en el impacto, resultados esperados y logros alcanzados con dichos recursos.

Y, por último, entre los principios de la Declaración de París, se encuentra la mutua responsabilidad, que incide en la mayor horizontalidad que debe caracterizar a la relación entre donante y país socio a partir de la información, transparencia y rendición de cuentas mutua.

Junto a estos principios, la Declaración de París establece un conjunto de indicadores y metas a evaluar en 2010, para poder medir los progresos que donantes y países socios han mostrado al respecto. En este sentido, cabe señalar que en septiembre de 2008 se celebró en Accra el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, con el fin de revisar, dar continuidad y acelerar lo contemplado en la Declaración de París, para lo que se aprobó el denominado Programa de Acción de Accra¹⁴ (PAA).

Además, en consonancia con los principios establecidos en la agenda de París, que, como se ha visto, pone el énfasis en la calidad

de la ayuda, ha emergido una nueva instrumentación que pretende mitigar los efectos adversos ocasionados por anteriores -y todavía muy presentes- prácticas de los donantes. Así, con el fin de aumentar el impacto agregado de la ayuda, han aparecido instrumentos como la cooperación delegada, el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales. Estos instrumentos, entre otras cuestiones, intentan reducir la excesiva fragmentación de la ayuda asociada a la proliferación de numerosos actores en el seno del sistema internacional de cooperación, así como la descoordinación con la que estos operan, a la vez que se fortalece la apropiación y el alineamiento con los países socios.

En definitiva, todo este proceso encarnado fundamentalmente en la Declaración de París y en el PAA, pone de manifiesto la relevancia que en la nueva arquitectura de la ayuda ha adquirido la preocupación por la calidad y la eficacia de la ayuda, superando con ello antiguos enfoques centrados exclusivamente en el aspecto cuantitativo de la misma.

1.2.3. La financiación del desarrollo: de Monterrey a Doha

Aunque, como se acaba de señalar, uno de los rasgos fundamentales de la nueva arquitectura de la ayuda es la centralidad otorgada a los conceptos de calidad y eficacia, ello no ha sido óbice para que el sistema de cooperación haya mantenido la atención sobre la financiación necesaria para lograr los objetivos establecidos. A este fin se dirigió la Conferencia Internacional de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo celebrada en marzo de 2002. Esta conferencia dio lugar al denominado Consenso de Monterrey, que abordaba un conjunto de

temas clave que donantes y receptores deberían tener en cuenta a la hora de articular sus políticas, para mejorar con ello la financiación del desarrollo¹⁵.

De este modo, el Consenso de Monterrey establece varias medidas a tomar en favor de la financiación de la agenda de desarrollo. Por una parte, señala la necesidad de movilizar tanto los recursos nacionales como internacionales disponibles, aludiendo a cuestiones como la buena gestión de los asuntos públicos, la generación de un adecuado clima económico, el fomento de las iniciativas públicas y privadas, la lucha contra la corrupción, la transparencia, la inversión en servicios sociales básicos, el papel de la inversión extranjera directa o la creación de nuevos mecanismos de financiación. Por otra parte, el Consenso de Monterrey incide en la importancia de disponer de un sistema comercial multilateral abierto, basado en normas, no discriminatorio y equitativo, en la necesidad de incrementar la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo, en la relevancia del adecuado tratamiento y alivio de la deuda externa y, con todo ello, de la coherencia de políticas.

Junto a ello también en lo que se refiere a la financiación de la agenda de desarrollo, cabe señalar la aprobación, en diciembre de 2008, de la Declaración de Doha, que da seguimiento y reafirma los compromisos establecidos en el Consenso de Monterrey, y que incide en mayor medida en aspectos como la fuga de capitales, el papel de las remesas o la creciente relevancia de la cooperación Sur-Sur, a la vez que manifiesta su preocupación por tendencias asociadas a las crisis financiera y alimentaria y al cambio climático¹⁶.

En suma, varios son los cambios a los que se encuentra expuesto el sistema de ayuda y la

agenda de cooperación al desarrollo que conciernen tanto a los objetivos como a la práctica y la financiación del mismo, y que da lugar a la configuración de una nueva arquitectura de la ayuda. En este sentido, y en cuanto partes integrantes de este sistema, conviene atender a cómo afectan estos cambios a los actores descentralizados y al papel que a estos corresponde en dicha arquitectura.

2. Los cambios en el sistema internacional de ayuda: nuevos actores y nuevas agendas

La Declaración de París se firmó en 2005 como resultado del diálogo entre los donantes y un amplio grupo de países socios. Junto a ellos, en los debates y en el proceso preparatorio de cara al II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda —que dio lugar a la Declaración— participaron también organismos internacionales y un reducido grupo de OSC. Por todo ello, la agenda impulsada responde a un importante acuerdo entre actores de la comunidad internacional, pero en cuyo proceso de elaboración se han producido ausencias destacables: la falta de participación de los gobiernos descentralizados y la insuficiente presencia de la sociedad civil impiden hablar de un consenso entre el conjunto de los actores protagonistas de los procesos de desarrollo.

El peso de los gobiernos centrales en la construcción de la agenda imprime a la Declaración de París una mirada estatocéntrica hacia los procesos de desarrollo y del sistema de ayuda que no recoge la complejidad y diversidad del escenario de las relaciones internacionales, ni la interdependencia de los fenómenos locales y globales. Esta falta de reconocimiento del papel de los actores locales y no gubernamentales

¹⁴ OCDE (2008). *Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.*

¹⁵ Naciones Unidas (2002). *Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.*

¹⁶ Naciones Unidas (2008). *Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo.*



en los procesos de desarrollo supone, paradójicamente, una restricción para la eficacia de la ayuda y la agenda de desarrollo.

Además del carácter estatocéntrico, la Declaración de París responde a una visión excesivamente técnica y a una imagen distorsionada del Estado, al vincular los problemas relacionados con la existencia de pobreza y la ausencia de desarrollo con disfunciones técnicas que puede ser resueltas con enfoques tecnocráticos. Se trata, por lo tanto, de una agenda reduccionista que obvia la importancia del contrato entre la sociedad civil y el Estado, la articulación de los procesos de desarrollo local y nacional, o la existencia de una “economía política del mal gobierno”¹⁷.

La visión eminentemente técnica del desarrollo reflejada por la Declaración de París, al minimizar la naturaleza política del desarrollo, introduce el riesgo de reducir las relaciones e instrumentos del sistema de ayuda a decisiones técnicas desprovistas de contenido político. Así, el desarrollo queda limitado a un proceso técnico y la agenda de la ayuda se desvincula de otras agendas de los donantes —la agenda económica, la política comercial, migratoria, de seguridad o el tratamiento de la deuda— que afectan directamente a los procesos de desarrollo.

La falta de participación de los actores locales y de la sociedad civil en la construcción de la Declaración de París se refleja en los resultados del proceso, lo que resulta especialmente visible en los principios de apropiación y alineamiento, básicos para dotar al sistema de ayuda de un carácter más democrático y reducir sus niveles de asimetría y discrecionalidad.

El principio de apropiación incide en la necesidad de que sean los países socios quienes lideren sus propios procesos de desarrollo, ejerciendo para ello la autoridad sobre las políticas y estrategias diseñadas a tal fin. El principal compromiso que emana de este principio es el desarrollo e implementación de estrategias de desarrollo nacional. El texto de la Declaración de París, tanto en el cuerpo del documento como en las metas e indicadores, hace referencia a estrategias de desarrollo globales, a estrategias de reducción de la pobreza, así como a estrategias sectoriales y temáticas. Pero no se produce ninguna mención a las estrategias de desarrollo local y regional, piezas fundamentales para articular los planes de desarrollo en el ámbito nacional.

El principio de alineamiento, por su parte, dedica su atención a que los donantes basen todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Para cumplir con este principio, tanto los donantes como los socios han establecido una serie de compromisos: alineamiento de los donantes con las estrategias de los socios, utilización, por parte de los donantes, de los sistemas de los países socios, fortalecimiento de la capacidad de desarrollo de los socios con el apoyo de los donantes, fortificar la gestión de finanzas públicas y de los sistemas nacionales de aprovisionamiento, y desvinculación de la ayuda.

Nuevamente, al abordar este principio, la Declaración de París acusa un enfoque limitado que reproduce las restricciones del principio anterior en relación a la lógica exclusivamente nacional de las estrategias, así como a la participación de la sociedad civil y de los gobiernos descentralizados. El uso

de los sistemas nacionales es una condición necesaria para garantizar el cumplimiento con los principios de apropiación y alineamiento, y para dotar de un carácter más democrático al sistema de ayuda. Sin embargo, no es una condición suficiente, ya que la utilización de los sistemas nacionales, si no son definidos en un sentido amplio e inclusivo, puede conducir al desplazamiento de los gobiernos subnacionales y las OSC como actores relevantes del sistema de ayuda y agentes de desarrollo.

A pesar de que la Declaración de París responde a una concepción restrictiva tanto por su enfoque del desarrollo como desde el punto de vista de los actores, es importante destacar que supone un intento sin precedentes de búsqueda de una mayor eficacia de la ayuda. Para ello propone la revisión de las prácticas y las relaciones de este sistema, identifica objetivos comunes para el conjunto de actores y se asienta en unos principios reivindicados por la sociedad civil y por los gobiernos centrales y locales de los países socios como criterios imprescindibles para dotar de una mayor racionalidad al sistema de ayuda.

Tres años y medio después de la firma de la Declaración de París tuvo lugar en Accra (Ghana), en septiembre de 2008, el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, con el objetivo de revisar, acelerar y profundizar la aplicación de la Declaración de París. El resultado de este Foro fue el mencionado PAA, que pone de manifiesto una limitación de los avances en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en París. De seguir a este ritmo, tal y como apuntan las encuestas de seguimiento¹⁸, no se cumplirán los objetivos plasmados en la Declaración de París. Por este motivo, se llegó a la conclusión de que para favorecer el cumplimiento de los com-

promisos en el PAA había que tomar medidas en tres direcciones: el fortalecimiento de la identificación del país socio respecto del desarrollo, la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, y el logro de resultados en términos de desarrollo y su rendición de cuentas.

Pero, si bien es cierto que la sociedad civil no ha participado plenamente en la construcción de la Agenda de París, también lo es que se ha ido incorporando a lo largo del camino recorrido desde París hasta Accra, hecho que ha producido una notable incidencia en los resultados finales del proceso.

Las iniciativas impulsadas desde la sociedad civil para incidir en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda han sido varias: el trabajo de incidencia del Grupo de Dirección Internacional (ISG), que aglutina a un amplio número de colectivos y redes de la sociedad civil del Norte y del Sur; el Grupo Consultivo sobre Sociedad Civil y Eficacia de la ayuda, cuyo objetivo es asesorar al Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y que ha puesto en marcha el Foro sobre la Eficacia del Desarrollo de las OSC¹⁹; o el trabajo de reflexión e incidencia de la Confederación Europea de ONG de Desarrollo (CONCORD). Como resultado de los esfuerzos de reflexión y del trabajo de incidencia, en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda la sociedad civil tuvo una mayor presencia y frente a las 14 OSC que participaron en París, en Accra lo hicieron más de 70.

Por su parte, los gobiernos descentralizados no se han incorporado al proceso en la misma medida que lo ha hecho la sociedad civil, sin embargo a pesar de la ausencia total de participación al inicio, se han registrado avances. La primera aproximación de la perspectiva local

¹⁷ Sanahuja, J. A., (2007), “¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), *Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp.98-99.

¹⁸ OCDE, (2008), *Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010*.

¹⁹ Véase www.cso-effectiveness.org

a la Agenda de París se produjo en Febrero de 2008, en el marco del Foro Internacional del Grupo Asesor, cuyo objetivo era preparar la posición política de la sociedad civil de cara a su participación en el III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Los gobiernos descentralizados fueron representados en este Foro por la Federación Canadiense de Municipalidades.

A diferencia de lo ocurrido en París, en Accra los gobiernos descentralizados tuvieron cabida y contaron con participación oficial. Como resultado de dicha participación de los gobiernos locales en el proceso, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)²⁰ se ha constituido en un miembro permanente del Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre Eficacia de la Ayuda. Se trata de un hecho de enorme relevancia, ya que constituye una vía de incorporación de la perspectiva local y la voz de los gobiernos locales en la construcción de la agenda de la eficacia de la ayuda, y especialmente de cara a la celebración del IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, que se celebrará en 2011.

El PAA, en gran medida como resultado de la incorporación de los nuevos actores, supone un giro importante con respecto a la Declaración de París ya que, al menos en el ámbito discursivo, incide en un reconocimiento de los actores locales y no gubernamentales como actores relevantes para los procesos de desarrollo.

En definitiva, el PAA trata de ampliar el enfoque, muy restringido en la Declaración de París, y de incorporar a los gobiernos locales y a la sociedad civil al diálogo sobre políticas de desarrollo y la ejecución de políticas de ayuda. En este sentido afirma que “los gobiernos de los países en desarrollo colaborarán de forma más estrecha con los parlamentos y las autoridades

locales para preparar, implementar y realizar seguimiento de las políticas y planes nacionales de desarrollo”. En cuanto a los donantes, añade el PAA, “respaldarán las iniciativas para aumentar la capacidad de todos los actores involucrados en el desarrollo —parlamentos, gobiernos centrales y locales, organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación, medios y el sector privado— para asumir una función activa en el diálogo sobre políticas de desarrollo y sobre el papel de la asistencia como contribución a los objetivos de desarrollo nacionales”²¹.

Este cambio en el enfoque apunta a una apertura en la concepción del principio de apropiación desde una visión limitada y estatocéntrica hacia un principio de apropiación democrática y local, en el que se reconoce la importancia de los actores locales y de la sociedad civil en los procesos de desarrollo.

La apertura del PAA con respecto a la Declaración no solo se traduce en un mayor reconocimiento de los actores, también se produce una ampliación en el enfoque al introducir cuestiones como la igualdad de género, la defensa de los derechos humanos y la discapacidad como factores de desarrollo que, junto a la sostenibilidad medioambiental ya presente en la Declaración de París, suponen una apertura hacia una concepción más integral del principio de alineamiento.

En resumen, los avances incorporados en el PAA son significativos y dotan a la Agenda de París de un carácter más comprehensivo, integral, plural y, por lo tanto, democrático. Dichos avances, sin embargo, no suponen una modificación de las metas e indicadores reflejados en la Declaración de París, con lo cual el PAA no introduce nuevos compromisos. Por

ello, el protagonismo de los nuevos actores y la apertura en el enfoque corren el riesgo de verse reducidos a un énfasis lingüístico condicionado a un ejercicio de voluntarismo de los donantes.

En cualquier caso, independientemente de la participación de los gobiernos descentralizados en el proceso y de los resultados del mismo, la Agenda de París es una iniciativa de gran valor para la agenda de la eficacia de la ayuda. Lo es porque puede suponer un punto de inflexión en la reducción de las asimetrías en el sistema de ayuda, porque constituye un intento de reducir la instrumentalización de las políticas de ayuda y, quizá su contribución más importante, porque ha generado un profundo ejercicio de reflexión acerca de la eficacia de la ayuda y de las políticas de desarrollo, que afecta a todos los actores que intervienen en el escenario global, independientemente de su participación en la construcción de la Agenda de París.

3. La Agenda de París desde la perspectiva local

Como se ha señalado, los actores descentralizados y no estatales no han sido tenidos en cuenta suficientemente en la conformación de la agenda de desarrollo y en la configuración de la nueva arquitectura de la ayuda. Este aspecto no solo le resta legitimidad a dicho diseño, por cuanto no incorpora la voz de las autoridades locales y la sociedad civil en el mismo, sino que además limita su eficacia al prescindir de actores clave en la promoción del desarrollo que parecen empezar a revalorizarse desde el PAA.

No obstante, el hecho de que los actores descentralizados hayan sido excluidos de la conformación de esta agenda de desarrollo, y en concreto de la Declaración de París, no

debe interpretarse como una menor responsabilidad en el cumplimiento de los principios en ella establecidos. Dicho de otro modo, una cosa es que el proceso mediante el cual se ha generado la agenda de París sea cuestionable, y otro muy distinto es que las directrices de ella emanadas no tengan validez.

Por tanto, aunque es un objetivo ineludible de los actores descentralizados trabajar por un mayor reconocimiento -traducido en voz y participación en la toma de decisiones- en eventos futuros, la contribución de estos a la promoción del desarrollo pasa por incrementar la eficacia de su ayuda, objetivo al que se dirigen los principios de la Agenda de París. Por todo ello, los actores descentralizados, como parte del sistema internacional de cooperación, no deben permanecer ajenos a las directrices de la agenda de la eficacia y calidad de la ayuda, sino que deben asumirlos e incorporarlos al despliegue de sus políticas de cooperación al desarrollo. Estos principios establecidos en la Declaración de París, como se explicó más arriba, remiten a la apropiación, el alineamiento, la armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad. En las siguientes líneas se analiza cómo afecta la agenda de París a los actores descentralizados.

3.1. De la apropiación a la apropiación democrática: el papel de los gobiernos locales

Según el principio de apropiación establecido en la Declaración de París, los donantes, con el fin de incrementar la eficacia de su ayuda, deben fomentar el liderazgo de los países socios. De este modo se pretende que sean los países socios quienes ejerzan la autoridad sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, al definir sus prioridades y asumir la responsabilidad de sus propios procesos de desarrollo. Ahora bien, desde su configuración, el principio de apropiación adoleció de un marcado carácter

²⁰ | CGLU es una organización mundial constituida en 2004 por ciudades y gobiernos locales, cuyo objetivo es dotar de voz y representación a los gobiernos locales ante la comunidad internacional y favorecer la cooperación entre dichos gobiernos. Actualmente, CGLU está constituida por más de 1.000 ciudades y tiene miembros en 127 países.

²¹ | Programa de acción de Accra, (2008), apartado 13.



estatocéntrico, por cuanto deja al margen a los actores descentralizados y a la sociedad civil al poner el énfasis en los gobiernos centrales.

Sin embargo, es imposible concebir una verdadera apropiación de las políticas de ayuda por parte de los países socios sin incorporar a los actores descentralizados y no estatales del Sur en este proceso. Fundamentar el principio de apropiación en un esquema de cooperación exclusivo entre gobiernos centrales del Norte y del Sur imposibilita aprehender la complejidad que todo proceso de desarrollo conlleva, al desatender las lógicas multinivel que en él pueden incidir, así como al excluir a una parte de los actores de una tarea que debe ser compartida por todos.

Por lo tanto, desde esta óptica se requiere una transición del concepto de apropiación al de apropiación democrática, que no solo incida en la necesidad de liderazgo por parte de los países socios sino que, además, conciba a estos de una forma más amplia y heterogénea, no reducida a sus gobiernos centrales, y que dé cabida al papel que corresponde a los actores descentralizados y a la sociedad civil. Es en este nexo que lleva de la apropiación a la apropiación democrática donde encuentran sentido buena parte de las potencialidades y capacidades atesoradas por la cooperación descentralizada, que a continuación se exponen.

En primer lugar, la propia naturaleza de los actores descentralizados les otorga un papel relevante que jugar en la contribución al cumplimiento de apropiación establecido en la Agenda de París. Así, la participación de las autoridades locales no solo contribuye a la democratización -y, por tanto, a la apropiación real- de las políticas de ayuda sino que además, por la mayor cercanía con su ciudadanía, puede fortalecer la implicación activa de la sociedad civil y la incorporación de esta a los procesos de toma de decisiones. Aspectos que, sin duda, afectan de forma directa a la apropiación.

En segundo lugar, ciertos rasgos característicos de la cooperación descentralizada pueden también contribuir al cumplimiento del principio de apropiación de la ayuda. Por una parte, al articularse entre dos gobiernos descentralizados, puede dar lugar a esquemas más horizontales, y reducir la verticalidad que ha caracterizado tradicionalmente a la cooperación entre los gobiernos centrales del Norte y del Sur. De esta forma, la mayor horizontalidad que a priori cabe atribuir a la cooperación descentralizada frente a la estatal potencia la apropiación democrática de la ayuda, en la medida en que permite ejercer a los gobiernos descentralizados del Sur la autoridad sobre sus procesos de desarrollo, sintiéndose protagonistas de los mismos. Cabe señalar además, que precisamente el establecimiento de relaciones más horizontales entre donante y país socio es uno de los pilares sobre los que se asienta la Declaración de París y que, por esta razón, puede verse fortalecida la apropiación democrática a través de la cooperación descentralizada. Por otra parte, al incidir positivamente en el liderazgo de los países socios, la estructura de la cooperación descentralizada contribuye a la adecuada identificación de las necesidades de estos y pone en primer plano las prioridades por ellos establecidas, lo que redundará también en la apropiación democrática de la ayuda desplegada por los donantes.

En tercer lugar, además de por su naturaleza y estructura, la cooperación descentralizada puede contribuir al cumplimiento de la Agenda de París, y en este caso del principio de apropiación, por los campos de trabajo en los que encierra mayores potencialidades. Los actores descentralizados pueden aportar un valor añadido al sistema de ayuda en varios ámbitos de trabajo, entre los que aquí se destacarán tres²².

El primero es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, al que la

cooperación descentralizada puede contribuir a través de la cooperación técnica y del intercambio de las experiencias acumuladas y la transmisión del conocimiento adquirido en asuntos relativos a la gobernanza local. En este sentido, y excediendo los propósitos del presente artículo, conviene destacar las potencialidades que la cooperación descentralizada Sur-Sur también presenta al respecto, al abrir la posibilidad de compartir experiencias entre gobiernos con desafíos y problemas estructurales comunes, a la vez que se generan actividades de “doble dividendo”, que estimulan las capacidades técnicas tanto de donante como de receptor²³. En todo caso, a través del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, la cooperación descentralizada puede trabajar en favor del establecimiento de instituciones más sólidas y eficientes en los gobiernos locales del Sur, y con ello mejorar sus capacidades para elaborar sus propias estrategias y políticas de desarrollo, lo que contribuye a la apropiación de la ayuda, a la vez que posibilita, como se verá más adelante, el alineamiento de los donantes con ellas.

Un segundo ámbito de trabajo en el que la cooperación descentralizada puede también aportar un claro valor añadido en el cumplimiento del principio de apropiación, es el relativo al apoyo a los procesos de descentralización activados en los países socios. Estos procesos, como ya se señaló más arriba, pueden ser una pieza clave en la adecuada gestión de políticas relativas a la equidad, a la cohesión o a la pro-

visión de servicios sociales básicos -otorgándoles, por otra parte, un papel fundamental en la consecución de los ODM-, lo que permite una mejor aproximación a las necesidades de la ciudadanía del Sur y, por tanto, una mayor apropiación de la ayuda implementada.

En estrecha relación con esto último y por las razones aducidas en relación a la naturaleza de los actores descentralizados, el tercer campo de trabajo en el que la cooperación descentralizada presenta una considerable ventaja comparativa es en el fortalecimiento del tejido asociativo del Sur, al promover la incorporación de la sociedad civil a los procesos de desarrollo y velar por su participación e implicación activa en los mismos²⁴.

En suma, todo ello pone de manifiesto el papel que los actores descentralizados pueden desempeñar en la aplicación del principio de apropiación establecido en la Declaración de París, especialmente si, como aquí se ha defendido, se trata de revisar este principio en términos de apropiación democrática y local. Ahora bien, junto a las potencialidades que la cooperación descentralizada encierra en relación con la agenda de la eficacia de la ayuda, existen importantes desafíos que los actores descentralizados deberán afrontar en la articulación de sus políticas de cooperación al desarrollo.

Los actores descentralizados deben abordar un primer reto, de clara índole política, consistente en alcanzar la participación real y efectiva de las autoridades locales y de la sociedad civil en las agendas de desarrollo que se configuren en el

²² | *Los ámbitos de trabajo aquí señalados en absoluto agotan el conjunto de áreas a las que la cooperación descentralizada dirige su cooperación. Para una visión más amplia de esta cuestión y de las modalidades a través de las que se ejecuta puede consultarse Malé, J.P., (2007), “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”, en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, pp.20-39.*

²³ | *Alonso, J.A., (Dir.), (2007), Cooperación con Países de Renta Media, Editorial Complutense - ICEI, Madrid, p.139.*

²⁴ | *Hernández, C. e Illán, C., (2006), “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”, en Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona, p.165*

contexto del sistema internacional de cooperación. Sin el logro de este objetivo, el sistema internacional de ayuda verá reducidas las posibilidades de identificar adecuadamente las necesidades locales y de hacer sentir partícipe y empoderar a su ciudadanía. De esta manera, al mismo tiempo se reproducirá un esquema vertical de cooperación en contra de la mayor horizontalidad que la Declaración de París dice perseguir, yendo todo ello en detrimento de la apropiación de la ayuda.

El segundo desafío al que se enfrenta la cooperación descentralizada en relación con el principio de apropiación es el que se refiere a las modalidades a través de las que se canaliza dicha cooperación. En este sentido cabe señalar que los actores descentralizados han venido ejecutando buena parte de su ayuda a través de las ONGD²⁵. En muchas ocasiones esto ha generado el establecimiento de esquemas de financiación sustentados en las convocatorias de proyectos a ONGD, que han dado por resultado una ayuda excesivamente dispersa, caracterizada por una fuerte fragmentación y atomización entre numerosas intervenciones con un marco temporal y financiero excesivamente acotado. Este hecho conlleva dos riesgos en lo que a la apropiación de la ayuda se refiere.

Por un lado, pese a que su lógica de partida es fomentar la participación de la sociedad civil, la excesiva dispersión de la ayuda puede generar un efecto indeseado. Si bien este esquema tan fragmentado facilita el acceso a la financiación a numerosas ONGD del Norte, puede obstaculizar la apropiación democrática por parte de la sociedad civil del Sur, ya que, al tratarse de intervenciones tan dispersas y de escasa duración y cuantía, se dificulta la articulación de los amplios y complejos procesos de participación que dicha apropiación requiere.

Por otro lado, sobre este esquema de financiación discurre la denominada cadena de la ayuda²⁶, que descansa en una lógica vertical que va desde el eslabón más alto - el financiador del Norte- hasta el último eslabón -la población receptora del Sur-, pasando antes en sentido descendente por las ONGD del Norte y del Sur. El resultado de tal cadena es que, en su recorrido, puede diluirse la apropiación de la ayuda, ya que las ONGD del norte, conocedoras de las prioridades del agente financiador, pueden orientar sus acciones atendiendo más a éstas que a las necesidades de los países socios, produciéndose una indeseable distorsión.

En este sentido, es preciso consolidar la cooperación directa de los actores descentralizados como mecanismo a través del que mejor se pueden canalizar sus ventajas comparativas en torno a la apropiación de la ayuda - como el apoyo a la gobernanza local y al diseño de políticas y el ejercicio de liderazgo-. Este hecho no debe llevar a desatender el papel que debe corresponder a las ONGD y a la sociedad civil en la implementación de esa ayuda y en el diseño de políticas, dada su capacidad de coadyuvar al fortalecimiento del tejido asociativo de los países del Sur.

Por último, como se argumentó anteriormente, la naturaleza y estructura de la cooperación descentralizada le confieren unas mayores dosis de horizontalidad y, por tanto, de apropiación de la ayuda. No obstante, cabe advertir que no toda cooperación entre actores descentralizados, por el hecho de serlo, es automáticamente horizontal y simétrica, sino que conviene implementar los adecuados mecanismos y pautas de acción para que esas potencialidades se lleven a la práctica²⁷. Emerge así un tercer desafío para la cooperación descentralizada, con el fin de evitar el riesgo de que se maneje una visión excesivamente dulcificada de la misma que lleve a reproducir los comportamien-

tos verticales y asimétricos que han caracterizado en muchas ocasiones a la cooperación estatal.

3.2. El alineamiento de políticas: el respaldo a los gobiernos locales

Junto con el liderazgo que los países socios deben asumir como protagonistas de sus procesos de desarrollo, la Agenda de París identifica el alineamiento como otro de los principios que deben orientar las políticas de desarrollo. Este alineamiento conlleva la necesidad de que los donantes basen su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los que se doten los países socios.

Varias son las potencialidades que la cooperación descentralizada atesora a la hora de acometer dicho reto y de contribuir a su cumplimiento y traducción práctica en las políticas de ayuda.

En primer lugar, un requisito indispensable para que los donantes puedan alinearse con las estrategias de desarrollo de los países socios es, precisamente, que estos tengan las capacidades suficientes como para poder abordar la elaboración de dichas estrategias. En este ámbito, la cooperación descentralizada puede desempeñar un papel relevante a través de su contribución al fortalecimiento de las instituciones locales del Sur. Las relaciones de cooperación establecidas entre actores descentralizados, en muchas ocasiones orientadas a la mejora de la gobernanza local y al apoyo a los procesos de descentralización, puede dotar a las autoridades locales del Sur de mayores capacidades técnicas e institucionales para afrontar la tarea de elaborar sus propias estrategias y políticas de desarrollo.

En segundo lugar, la cooperación descentralizada además de estimular la capacidad de los gobiernos locales del Sur para elaborar sus estrategias de desarrollo, puede también contribuir a que estas discurran a través de un proceso participativo que implique a la sociedad civil del país socio. Se trata, en cierto modo, no solo de impulsar el alineamiento de los donantes con los países socios, sino, en estrecha sintonía con la ya mencionada apropiación democrática, de que las estrategias de desarrollo de los países socios estén a su vez alineadas con las necesidades y prioridades de su ciudadanía.

En tercer lugar, el establecimiento de fuertes vínculos que caracteriza a buena parte de las relaciones de cooperación entre actores descentralizados del Norte y del Sur, es también un factor a tener en cuenta respecto a la contribución de la cooperación descentralizada al cumplimiento del principio de alineamiento. El establecimiento de estos sólidos lazos, que puede dar lugar a relaciones de trabajo más sostenidas en el tiempo, permite mantener el apoyo y acompañamiento a largo plazo que requieren los procesos de desarrollo local. A través de esta óptica, en definitiva, los actores descentralizados pueden respaldar de forma más responsable, eficaz y estratégica las políticas de desarrollo asumidas por los países socios.

Por último, uno de los objetivos del principio de alineamiento emanado de la Agenda de París es evitar la creación de estructuras de gestión paralelas, que desaparecen una vez concluida la intervención del donante sin haber fortalecido las capacidades del país socio. En este sentido, en la medida en que la cooperación descentralizada -a través, como se ha visto, de la transmisión de sus experiencias y conoci-

²⁵ | A modo de ejemplo cabe señalar que los actores descentralizados de España, uno de los países donde la cooperación descentralizada tiene mayor peso, canalizaron el 72% de su AOD a través de ONGD en 2007.

²⁶ | *Un profundo análisis sobre la cadena de la ayuda puede consultarse en Martínez, I., (2007), La cooperación no gubernamental española en Perú, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid, pp. 15-49.*

²⁷ | *Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.*

mientos adquiridos- se dirija al fortalecimiento de las instituciones locales, reducirá los riesgos asociados a la generación de tales estructuras paralelas, a la vez que contribuirá al fortalecimiento de los sistemas públicos de gestión de los países socios.

En cualquier caso, todas estas potencialidades que la Agenda de París encierra para los actores locales se ven constreñidas por el sesgo estatocéntrico ya señalado que caracteriza a dicha agenda. La desatención hacia lo local y el total énfasis puesto en las instituciones y estrategias nacionales aleja a la agenda de la eficacia de la ayuda de un enfoque más amplio, democrático e inclusivo, que haría de ella un instrumento más acorde y eficaz con los retos que se plantea.

Junto a ello, corresponde a los actores descentralizados, en su contribución al principio de alineamiento, incorporar en su praxis los nuevos instrumentos asociados a la agenda de la calidad de la ayuda. El recurso a instrumentos como el apoyo presupuestario, los enfoques sectoriales o los marcos plurianuales de financiación, no solo impulsa el alineamiento con las prioridades fijadas por los países socios, sino que, además, evita efectos indeseados relativos a la descoordinación, la falta de previsibilidad o el aumento de los costes de gestión, que limitan el impacto agregado de las intervenciones.

Asimismo, alinearse con los países socios debe suponer prescindir de la posibilidad de canalizar intereses propios del donante a través de sus políticas de desarrollo, así como asumir una dilución de la visibilidad de estas, en aras de la eficacia. Un verdadero alineamiento, como ya se ha señalado, requiere poner las políticas de ayuda de los donantes a disposición de las prioridades establecidas por el país socio, y dejar de lado otras agendas, requisito que no siempre se cumple. En este sentido, la cooperación descentralizada y los actores que en ella concurren, deberán comprometerse con la articulación de políticas

de ayuda desprovistas de pretensiones distintas a la promoción del desarrollo de los países socios.

3.3. La armonización de la cooperación descentralizada

La Declaración de París recoge la necesidad de que los donantes desplieguen sus políticas de ayuda de forma más armonizada y transparente, en busca de una mayor eficacia colectiva, lo que da lugar al principio de armonización. La adecuada implementación de este principio afecta, no obstante, a dimensiones muy diversas de las políticas de cooperación. En cualquier caso, la cooperación descentralizada debe atender a las recomendaciones emanadas de la Agenda de París con el fin de contribuir a la implementación de políticas de ayuda más coordinadas, y caracterizadas, entre otros rasgos, por la complementariedad y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Para ello, es ineludible, en primer lugar, atender a la coordinación con la que operan los donantes a la hora de analizar el principio de armonización. En este sentido, la emergencia de la cooperación descentralizada ha conllevado la proliferación de un mayor número de actores en el seno del sistema de ayuda y la demanda de un mayor ejercicio de coordinación en un sistema fuertemente disperso y atomizado. Es preciso, pues, que los actores descentralizados hagan un esfuerzo de coordinación al menos en dos direcciones.

Por un lado, los actores descentralizados deben tratar de coordinarse con otros actores a la hora de acometer la planificación de sus políticas de desarrollo. Esto atañe no solo a la coordinación con otros actores descentralizados sino, además, a la coordinación con sus respectivos gobiernos centrales. Ahora bien, la conveniencia de coordinar las políticas de desarrollo de los actores descentralizados con las de sus respectivos gobiernos centrales no debe interpretarse como

una subsunción de las primeras en las segundas. Para que exista una adecuada coordinación entre ambos niveles se requiere no solo que exista voluntad al respecto por parte de los actores descentralizados, sino que el gobierno central se muestre dispuesto a incorporar la visión de estos en la elaboración de sus documentos de planificación y a respetar sus niveles de autonomía. Asimismo, la mejora de los niveles de coordinación requiere desprenderse de concepciones más instrumentales de la ayuda que tradicionalmente han obstaculizado tal coordinación²⁸.

Por otro lado, los actores descentralizados deben mejorar sus sistemas de coordinación en el ámbito operativo. A este respecto, el impulso de iniciativas conjuntas con otros actores descentralizados con los que se puedan compartir áreas y ámbitos de trabajo resulta de notable interés para mejorar la coordinación en el terreno. Para ello, no obstante, resulta ineludible contar con adecuados mecanismos de información y comunicación entre los diversos actores que permitan impulsar dicha coordinación operativa.

En segundo lugar, conviene tener presente que la coordinación contribuye a incrementar la racionalidad del sistema y la eficacia agregada de la ayuda, pero que lo hace de forma más determinante si se realiza partiendo de las ventajas comparativas que se hayan identificado previamente. En este sentido, el principio de armonización de la ayuda llama a los donantes a buscar la complementariedad mediante una adecuada división del trabajo entre ellos.

Los gobiernos descentralizados de los países donantes, por las razones que se han expuesto, tienen sin duda un valor específico que aportar, y presentan importantes ventajas comparativas que les permiten contribuir a la aconsejada división del trabajo entre donantes

y jugar así un papel relevante en la armonización de las políticas de ayuda. Ámbitos como la gobernanza local, los procesos de descentralización o el fortalecimiento de la sociedad civil entran dentro de esta lógica que permitiría buscar una cierta especialización, en aras de la complementariedad y eficacia del sistema, a los actores descentralizados.

Para delimitar el papel que los actores descentralizados pueden desempeñar en esta división del trabajo entre los donantes, y sin obviar la complejidad de tal tarea, la cooperación descentralizada debería trabajar en dos direcciones. La primera consistiría en identificar las ventajas comparativas que atesoran los distintos actores descentralizados, dar cuenta de sus fortalezas y debilidades, y sistematizar la información en un banco de buenas prácticas. La segunda sería, a partir de dicha información, planificar sus políticas de cooperación de una forma más coordinada, que permita extraer el máximo rendimiento a las diversas ventajas comparativas identificadas con el fin de aprovechar las sinergias y complementariedades que sobre ellas se puedan asentar.

En definitiva, por todo lo expuesto hasta aquí, y pese al enfoque estatocéntrico con el que se gestó la Agenda de París, a los actores descentralizados les corresponde un papel fundamental en la consecución de los objetivos que dicha agenda se plantea. En este sentido, los actores descentralizados y no estatales no solo se constituyen en una pieza clave para el tránsito de la apropiación a la apropiación democrática de las políticas de desarrollo, sino que además poseen un claro valor añadido que aportar al sistema internacional de cooperación y a una agenda de la eficacia de la ayuda que, sin su participación, puede verse seriamente limitada.

²⁸ | Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.



Bibliografía

Alonso, J.A. y Sanahuja, J.A. (2006). “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, La Realidad de la Ayuda, 2006-2007, Intermón Oxfam.

Alonso, J.A., (Dir.) (2007). Cooperación con Países de Renta Media. Editorial Complutense – ICEI, Madrid.

Comisión Europea, (2008), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, COM626 final, 8-10-2008.

Díaz, A., (2008), La cooperación oficial descentralizada, IUDC – Los Libros de la Catarata, Madrid.

Freres, C., (2008), Los Gobiernos nacionales de América Latina y los Organismos Multilaterales ante la Cooperación Descentralizada: ¿Hacia una articulación multi-nivel?, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, disponible en http://www.conferenciasocd.org/docs/cfreres_ocd_articulaciongobnacalyooii_190508-fin.pdf.

Hernández, C. e Illán, C., (2006), “La cooperación descentralizada y el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales en el Norte y en el Sur”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2006. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Hocking, B., (2000), “Vigilando la ‘frontera’: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Aldecoa, F. y Keating, M., (Eds.), Marcial Pons, Madrid, pp. 29-54.

Huerto, M. del, (2004) Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada, Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona.

Huerto, M. del, (2005), “Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia concep-

tual en el espacio de las relaciones Unión Europea – América Latina”, en Anuario de la cooperación descentralizada 2005, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Barcelona, pp.44-63.

Illán, J. C., (2006), Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional, FIIAPP – IUDC.

Illán, J. C., (2007), “La planificación en la cooperación descentralizada española”, en Revista Española de Desarrollo y Cooperación, primavera/verano 2007, Madrid, IUDC-UCM.

Kaldor, M., (2003), La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra, Tusquets, Barcelona.

Malé, J.P., (2007), “Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública”. Anuario de la Cooperación Descentralizada 2007. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

Manor, J., (2000), Decentralisation and sustainable livelihoods, IDS.

Martínez, I. (2007), La cooperación no gubernamental española en Perú, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Madrid.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. Declaración de París: retos y perspectivas para los actores de la cooperación descentralizada en España. Fundación Carolina, Madrid. En prensa.

Naciones Unidas, (2000). Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General, Nueva York

Naciones Unidas, (2002). Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo

Naciones Unidas, (2008). Declaración de Doha sobre financiación para el desarrollo

OCDE, (2003). Declaración de Roma sobre la armonización. I Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

OCDE, (2004), Decentralization and poverty in developing countries: exploring the impact, DEV/DOC (2004)05, París.

OCDE, (2005). Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París.

OCDE, (2005), Decentralisation and poverty in developing countries: exploring the impact, DEV/DOC, París.

OCDE-CAD, (2005), Aid extended by Local and State Governments, Pre-print of the DAC Journal, Volume 6, N°4.

OCDE, (2008), Encuesta de 2008 de seguimiento de la Declaración de París. Ayuda más eficaz para el 2010.

OCDE, (2008). Programa de Acción de Accra. III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, París

Sanahuja, J. A., (2007), “¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Mesa, M (Coord.), Guerra y conflictos en el siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, pp. 71-101.

Ugalde, A., (2006), “La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada”, en VV.AA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones de Vitoria-Gasteiz 2005, Bilbao, UPV/EHU.

Unión Europea, (2006), El Consenso Europeo sobre desarrollo (2006/C 46/01), Diario Oficial de la Unión Europea, 24-2-2006

Unión Europea, (2007), EU sub-national governments: an overview, Council of European Municipalities and Regions.