

Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo

Global and networking action of local governments: the case of development aid

Rafael Grasa

Profesor de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona.
Presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz / rafael.grasa@uab.cat

Javier Sánchez Cano

Responsable de Planificación, evaluación y análisis de cooperación al desarrollo,
Generalitat de Catalunya / jsanchez.cano@gencat.cat

Resumen: Este estudio propone una pauta de análisis para la actuación internacional y en red de los gobiernos no centrales, elaborada a partir de la literatura sobre redes transnacionales, y refinada con las aportaciones conceptuales y teóricas de los estudios sobre la acción exterior de los gobiernos subestatales. Estos entes poseen una especificidad –son actores políticos, estatales pero no representantes del Gobierno del Estado– que los distingue de otros nuevos actores activos en el espacio transnacional, y que obliga a un acercamiento diferente. En esta ocasión, la pauta de análisis, que diferencia entre incentivos, formas organizativas y funciones de la articulación en red, es aplicada al estudio del papel de las redes de autoridades locales en el sistema internacional de cooperación y ayuda para el desarrollo.

Palabras clave: redes transnacionales, autoridades locales, paradiplomacia, globalización, gobernanza global

Abstract: *This essay takes a methodological approach to the study of the international and networking activities of non-central governments. This approach draws on the literature on transnational networks, and also uses key theoretical and conceptual contributions from the field of sub-state governments as international actors. These governments possess a specificity –they are political, state actors, but they are not representatives of State Government–, which makes them different from other, new actors that are active in the transnational space, and thus requires a specific approach. The resulting methodology, which examines incentives, organisational choices and functions, is applied to the analysis of the role of local authorities' networks in the international system of development aid.*

Key words: transnational networks, local authorities, paradiplomacy, globalisation, global governance

Es sabido que las autoridades locales se han ido convirtiendo en actores internacionales, con capacidad de influencia, y crecientemente también en sujetos, en actores con la facultad de decidir, al menos parcialmente. Y lo han hecho en el marco de los cambios que se han producido en la realidad internacional, producto del impacto combinado del proceso de interdependencia y de globalización, del fin de la Guerra Fría y de la reestructuración en curso de las relaciones de poder en las dos grandes esferas de las relaciones internacionales: la sociedad de estados y la esfera transnacional. Unos cambios que han afectado fuertemente al análisis a diversos niveles: a la noción de soberanía y a su vigencia o reformulación; al debate entre estructura y «agencia»¹; y al estudio de los actores internacionales y, concretamente, al papel de los actores estatales no centrales o gobiernos no centrales (GNC). Este artículo forma parte de un proyecto de estudio más amplio: el papel de las autoridades y gobiernos locales, como parte de las autoridades gubernamentales no centrales, en la esfera internacional; es decir, el análisis del papel de dichos actores en el contexto de la reestructuración de las relaciones internacionales derivada de la globalización, del fin de la Guerra Fría, de la proliferación de actores y estructuras heterogéneas, así como de los nuevos rasgos de la conflictividad y de la cooperación entre actores en la gobernanza global. El marco teórico y metateórico concreto en el que se inserta es el que ha elaborado Saskia Sassen (2006: 420-421) para ordenar el análisis de los cambios de la globalización y poner el foco no tanto en los acontecimientos del proceso de transformación fundacional como en la propia transformación: en cómo se están modificando en el presente las agrupaciones de territorios, derechos y autoridades (algo que Occidente conoce, al menos, desde la Edad Media) para dar lugar a una multiplicación de órdenes especializados.

El presente artículo se centra en el papel de las redes de autoridades locales en el sistema internacional de cooperación y ayuda para el desarrollo. Concretamente, se centra en dos temas: cómo se organizan y actúan en el nivel de la gobernanza global esas autoridades locales, articuladas transnacionalmente en red; y cómo se relacionan con las organizaciones intergubernamentales, en cuanto actores centrales de ese nivel.

1. Entendida, en el sentido latino del término, como capacidad de ser o comportarse como actor (Grasa, 2000).

Cómo analizar la actividad de las redes de ciudades

La articulación en red es una característica definitoria de la evolución en las últimas décadas de la actuación internacional de las autoridades locales. Formalizadas normalmente en asociaciones de derecho privado, las redes de ciudades han proliferado, competido y madurado. Dos tipos de estudios constituyen una buena base de partida para un análisis de su funcionamiento en la gobernanza global: los estudios de políticas medioambientales y, sobre todo, la literatura sobre las *transnational advocacy networks*, o redes transnacionales, que de hecho hemos utilizado en trabajos anteriores (Grasa, 2005 y 2006) y también en el análisis de la actividad internacional subestatal (Salomón y Sánchez Cano, 2005 y 2007), en concreto de la conexión entre el sistema de las Naciones Unidas (especialmente ONU-Habitat) y la creación de una organización mundial de autoridades locales unificada como es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Esta pauta combinó el utillaje conceptual de las redes transnacionales (Finnemore y Sikkink, 1998; Keck y Sikkink, 1999) con otros conceptos ya propios de los GNC como actores internacionales, y especialmente la noción de «actores mixtos», parcialmente libres y parcialmente vinculados por los rasgos propios de la soberanía y sus diversas implicaciones (Hocking, 1997 y 1999; Paquin, 2005), a partir de la conocida distinción de Rosenau (1990) entre actores *sovereignty-bound* y *sovereignty-free*.

Los estudios de políticas medioambientales son igualmente una referencia importante. Desde la irrupción con fuerza de la política medioambiental en las relaciones internacionales y, en 1992, de la llamada Agenda 21 (Grasa y Sachs, 2000), se han desarrollado instrumentos para explicar la implicación activa de las ciudades (incluidos gobierno municipal y actores locales) en el funcionamiento eficaz de las políticas internacionales y estatales del medio ambiente. La mayor parte de estos estudios se basan en el concepto de gobernanza multinivel (GMN) (Betsill y Bulkeley, 2004 y 2006), y en la noción de que los enfoques clásicos acerca de la articulación de nuevos actores no son adecuados para los gobiernos locales, dado su carácter político-administrativo y la existencia de la Agenda 21 local como elemento de vinculación formal local-global. Al contar las ciudades con competencias relevantes para la ejecución a nivel territorial de políticas sectoriales o multisectoriales (en este caso las relativas al cambio climático), el ámbito local deberá formar parte de un esquema de coordinación intergubernamental, en el que las ciudades se podrán organizar para dejar de lado o incluso superar al Estado. Por ello, el enfoque más adecuado sería el que parte de la noción de gobernanza multinivel, tal y como se ha desarrollado en la Unión Europea.

Nos parece que se puede ir un poco más lejos, usando como pauta de análisis y explicación una combinación de propuestas de ambas literaturas y herramientas, los trabajos sobre redes y conceptos fundamentales de los estudios sobre la actividad internacional de los gobiernos no centrales. De ello se derivan una serie de preguntas de investigación y una pauta de análisis, diferenciada en tres ámbitos o dimensiones (cada uno engloba preguntas, respuestas previsibles en función de la literatura al uso y comportamientos esperados), para aplicar a nuestro estudio de caso.

Primer ámbito: intereses e ideas

¿Cuál es el sistema de incentivos de la participación de las autoridades locales en las instituciones de la gobernanza global? ¿Qué explica el interés de dichas autoridades? ¿Cuáles pueden ser las retribuciones de la presencia directa en el ámbito de gobernanza global o mundial?

La literatura sobre los GNC como actores internacionales nos muestra que las supuestas respuestas serán de dos tipos. Las primeras respuestas están asociadas al papel paradiplomático de las autoridades locales: a la busca de reconocimiento, a la creación de visibilidad y al aumento de la propia capacidad negociadora y diplomática. Las segundas, vinculadas a la movilización subnacional y a la gobernanza multinivel (Jeffery, 2000; Hooge y Marks, 1996), es decir, a la voluntad de ejercicio responsable y de preservación de las propias competencias políticas ante la regulación supranacional. Una regulación que puede tener dos tipos de efectos sobre la gobernabilidad: el *impacto* de las políticas internacionales sobre el territorio y la *alteración* –a favor por lo general del Estado central, interlocutor privilegiado de las organizaciones internacionales– del mapa competencial, del reparto de las atribuciones internas dentro del propio Estado (Börzel, 2002).

Prevedemos encontrar una tensión objetiva entre dos tendencias: la voluntad firme de las autoridades locales, *en cuanto representantes políticos*, de obtener presencia, voz y reconocimiento a nivel internacional, incluidas lógicamente las organizaciones intergubernamentales; y el hecho de que la reestructuración de las instituciones de la gobernanza internacional, en curso e inevitable, da prioridad a la *eficacia* de las políticas mundiales en un contexto crecientemente globalizado (Morata, 2010). La tensión será menor, entendemos, cuanto más valorada sea por la institución internacional la aportación real, material, de los actores políticos locales a los objetivos generales del ámbito sectorial de que se trate.

Segundo ámbito: formas, estrategias y dinámicas de organización

¿Cómo se organiza la representación local en red? Habida cuenta de que la diversidad sectorial conlleva diversidad de redes, ¿compiten las diversas redes por la representación? ¿Cómo se resuelve, en su caso, esa competencia?

Partimos del supuesto de que solo a través de una articulación en red las autoridades locales pueden alcanzar la masa crítica necesaria para su participación en los sistemas de la gobernanza global. Al mismo tiempo, la institucionalidad informal de estas redes, su carácter voluntario y su rápida creación crean inevitablemente un panorama real de solapamientos y fragmentación, que está más allá de la capacidad de ordenación y racionalización de las propias autoridades locales, a su vez altamente diversas (Salomón y Sánchez, 2007).

En este contexto, en el que redes diversas pueden competir por el reconocimiento y por la representación, la conjetura de partida de nuestro trabajo es que el *vínculo* que las redes lleguen a establecer con la organización internacional resultará fundamental. Ese vínculo, que deberá poseer una dimensión de representación, puede servir para diferentes propósitos, a saber: 1) analizar y resolver la competencia entre redes locales, al señalar a la más eficaz; 2) ordenar el sistema; y 3) dotar a las redes de sentido, de objetivos comprensibles para sus miembros y para los actores externos (la presencia en el nivel institucional más elevado posible)². A efectos de análisis, ello nos lleva a comprobar si, para cada dimensión o política pública concreta, la institución internacional tiene un papel *formativo* (Merle, 1988; Risse, 2002) y sirve de catalizador de la articulación internacional de las autoridades locales.

Tercer ámbito: funciones y resultados

¿Qué funciones asegura la red? ¿Cómo orienta sus prioridades? ¿Cuál es su rol, en relación a sus miembros y ante las instituciones globales?

-
2. Tener esta presencia asegurada permitirá la aparición de liderazgos políticos subestatales, con su propio sistema de motivaciones –ligado a menudo a la creación de identidad– (Borja y Castells, 1997; Orozco, 2003).

Nuestro supuesto es que, en función del sistema de incentivos y del tipo de organización y vinculación que logren establecer con la institución internacional, las redes podrán desempeñar diversas funciones y actividades, que distinguiremos y clasificaremos en un doble sentido. Por una parte, usaremos una clasificación ya clásica de Borja y Castells (1997: 321), que enumeraron para las redes de ciudades una serie de funciones aún vigentes: a) estructurar sistemas de cabildeo o *lobby*; b) consolidar espacios territoriales, económicos, políticos o demográficos mínimos que permitan la generación de economías de escala y de aglomeración; c) insertarse en el sistema internacional para acceder y utilizar un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías; d) lograr funciones de liderazgo; y e) inscribirse en espacios de actuación de mayor alcance. Por otra parte, diferenciaremos entre funciones externas o internas (Weyand, 1997 y Happaerts *et al.*, 2010): externamente, la red asegura la representación, el cabildeo y la búsqueda de reconocimiento ante las instituciones internacionales; internamente –y esta es una dimensión fundamental para entender el papel de las asociaciones en esquemas de gobierno multinivel–, la red promueve la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas públicas (*policy learning*) entre sus miembros, facilita la adaptación de estos al entorno político y normativo internacional y, de este modo, organiza la participación responsable de las autoridades locales, con sus propias competencias, en los sistemas de la gobernanza global.

En suma, esta pauta de tres dimensiones de análisis, con sus preguntas y supuestos o conjeturas por refutar o validar, nos permitirá establecer el alineamiento, coherente o no, entre sistema de incentivos, formas organizativas y funciones de la red. En concreto, la existencia de incentivos más bien paradiplomáticos debería, entre las funciones externas de la red, priorizar el cabildeo y la búsqueda de reconocimiento; y, entre las funciones internas, las relativas a la consulta y el acuerdo político entre los miembros, la elaboración conjunta de estrategias de incidencia política (*advocacy*) y la creación de liderazgos fuertes. Igualmente, un sistema de incentivos cercano a un sistema de gobernanza multinivel se asociaría, en el plano externo, a funciones de inserción eficaz en el sistema de formación e implementación de las políticas públicas o a la provisión de información científica y técnica relacionada con esas políticas; y, en el interno, a facilitar la cooperación técnica y el aprendizaje de políticas entre sus miembros, así como la promoción entre ellos de compromisos y fórmulas de autorregulación para con los objetivos globales. Dicho de forma breve, la aplicación de la pauta a casos concretos permitirá comprobar si la red organiza sus trabajos de forma congruente con la naturaleza de su participación en la gobernanza global del ámbito sectorial de que se trate. Y eso es lo que ahora haremos con la participación de las redes de autoridades locales en el sistema global de la cooperación al desarrollo, con un énfasis particular en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Se trata de un tema prolijo, denso y complejo,

que quizás exija más espacio del que le podemos dedicar ahora, pero justamente por ello nos permite probar el valor de la pauta de análisis.

El estudio de caso: las redes de autoridades locales en el sistema de cooperación para el desarrollo

Cabe pensar a priori que estamos ante una cuestión con grandes expectativas en relación con la participación de los gobiernos locales y con la articulación efectiva de estos en el sistema global. En primer lugar, no solo porque ha crecido en las últimas dos décadas el activismo internacional de las autoridades locales, sino también y más concretamente su participación global en la AOD, informada por los estados donantes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2005). En segundo lugar, porque mantienen y aumentan su vigencia en la agenda internacional del desarrollo diversos elementos de alto interés e impacto para las autoridades territoriales o de proximidad: tanto determinados objetivos estratégicos de las políticas (descentralización, fortalecimiento institucional, creación de capacidades endógenas, políticas de igualdad, etc.), como la cuestión transversal del *territorio*, entendido como espacio físico donde debe producirse el desarrollo y donde lo político deberá necesariamente dialogar con lo social y lo geográfico (DeLoG, 2013; Mansuri y Rao, 2013; ART-PNUD, 2011). En tercer lugar, porque el sistema de AOD, aunque participen en él múltiples agentes, constituye en buena medida una *política mundial*, con unas reglas, informaciones y normas, coordinadas o centralizadas por el CAD, pero cuya ejecución es eminentemente descentralizada. Además, dado que el sistema de ayuda está inmerso en una reflexión continua sobre su propia mejora –un proceso que en los últimos años ha recibido el nombre de «eficacia de la ayuda»–, es lógico esperar de este proceso, que busca mejorar el rendimiento conjunto de la miríada de actores de la cooperación –entre ellos las autoridades locales–, que se afane por trabar un esquema de articulación y coordinación donde estas autoridades se puedan insertar de forma adecuada a sus responsabilidades y al valor añadido de sus actuaciones de promoción del desarrollo.

Y ciertamente, el ámbito de la cooperación al desarrollo no ha sido una excepción respecto a la movilización subestatal: ha captado muchos esfuerzos de participación de regiones y, sobre todo, de municipios; de hecho, y como se irá viendo, la presencia en el actual debate de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

en el escenario post-2015 es hoy la principal prioridad en la agenda de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la organización que a su vez articula la práctica totalidad de asociaciones de autoridades locales, en todo el mundo.

Siguiendo la pauta de análisis, nos ocuparemos inicialmente del primer nivel de interrogación: cuáles son los intereses, ideas e incentivos que mejor permiten entender ese acercamiento de las redes de autoridades al ámbito global de la gobernanza de la cooperación al desarrollo.

El sistema de incentivos a la participación de las autoridades locales y sus redes

El estudio de caso muestra la existencia de incentivos a la participación en ámbitos en los que las autoridades locales y sus redes están obteniendo rendimientos positivos, a través de actuaciones de carácter paradiplomático. Hemos encontrado al menos cuatro tipos de incentivos, que reseñamos a continuación.

En primer lugar, la participación en el ámbito global permite la *visibilidad*, en términos generales y al más alto nivel. En estos momentos, el presidente de la CGLU, Kadir Topbaş, alcalde de Estambul, es miembro además del Panel de Alto Nivel para la agenda de desarrollo post-2015; un grupo de 27 miembros, del cual forman parte el primer ministro británico David Cameron, el comisario europeo de Desarrollo, Andris Piebalgs, y la reina Rania de Jordania, por citar a tres de ellos. El segundo incentivo es el refuerzo y la mejora de las *posiciones negociadoras* frente a los propios gobiernos centrales, por la posibilidad de diálogo directo con las organizaciones internacionales y sus burocracias, así como por el apoyo mutuo entre alcaldes, expresado en declaraciones y posicionamientos (Romero, 2006). El tercer incentivo es que la participación posibilita una influencia directa para la *creación de programas* de cooperación descentralizada, con financiación internacional, abiertos a la participación local; si bien estos son aún escasos, su interés está creciendo con la caída de los recursos propios de los municipios, especialmente en Europa. Es importante destacar que las iniciativas internacionales más importantes de financiación de proyectos de gobernabilidad territorial –como ART-GOLD³ o Cities Alliance⁴– fueron ideadas y propuestas directamente por las autoridades locales

3. ART-GOLD: Programa por el que múltiples agencias de las Naciones Unidas, coordinadas por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), financian desde 2004 proyectos de descentralización, desarrollo regional y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades locales.

4. Cities Alliance: Un programa de lucha contra la pobreza urbana y los *slums*, iniciado por ONU-Habitat, el Banco Mundial y las redes mundiales de autoridades locales en 2000.

organizadas (Salomón y Sánchez Cano, 2005). En cuarto lugar, el escenario global es el que mejor permite articular un *discurso reivindicativo* de la condición de las autoridades locales de actores autónomos en materia de desarrollo y de cooperación al desarrollo; y orientado a buscar un reconocimiento que distinga a los gobiernos locales no tanto por su contribución, sino por lo que son, esto es, representantes legítimos de los ciudadanos y de cada territorio. Este discurso, como muestran los posicionamientos de autoridades de cargos electos locales tanto de los países donantes como receptores –las ciudades africanas articuladas en Africities, o las del Cono Sur en Mercociudades, por ejemplo–, es común al Norte y al Sur.

Veamos ahora las cosas desde el lado de los países receptores o socios, es decir, la situación de las autoridades locales en los países receptores, para comprender mejor la operación del sistema de incentivos. Aquí, conviene tener presente la vigencia de la importancia de la AOD: en 2011, según datos finales del CAD, los flujos netos de AOD fueron de 133.500 millones de dólares (un 2,7% menos que en 2010), pese a la reducción de su importancia en los últimos años gracias a las remesas y la inversión directa extranjera. Históricamente, la ayuda ha sido un elemento indudable de creación de capacidad institucional en los países receptores, y esta ha implicado, de forma progresiva, a las autoridades territoriales. Objetivos estratégicos como la descentralización o el desarrollo de las capacidades a nivel local, no solo han sido apoyados por programas estables y de gran volumen de gasto, sino que constituyen ámbitos de reflexión maduros y consolidados en los estudios de desarrollo. Las autoridades locales se han ido fortaleciendo en el proceso e incluso se han visto en ocasiones favorecidas frente a sus estados centrales; tengamos presente que, en sus inicios, la *cooperación descentralizada* se halla vinculada a programas de ajuste estructural y se refiere a un apoyo directo a diversos agentes del desarrollo –sociedad civil, ONG, tejido empresarial, gobierno local– que tienen en común el hecho de operar en territorios más concretos y fiscalizables y, sobre todo, ser no-estatales –por lo menos diferentes al Estado central, la intervención del cual se quiere limitar (Matovu y Nardi, 2008: 25). En este contexto, las autoridades locales del Sur plantean hoy una agenda de reivindicación análoga a las de sus socios de los países donantes, aunque centrada en la reclamación de descentralización y el reconocimiento de su papel como agentes del desarrollo local.

En cuanto a los incentivos para concurrir a nivel global en clave de gobernanza multinivel, sin embargo, su existencia no resulta tan evidente. Ello lo analizaremos de forma separada para las autoridades locales del Norte y del Sur. En el caso de las primeras, se puede afirmar que la participación de las autoridades del Norte en el sistema de la ayuda para defender sus propias prerrogativas ante el marco regulador global no ofrece alicientes importantes: el impacto sobre las políticas de cooperación al desarrollo locales, por causa de la actividad del órgano regulador –el CAD, que establece las *reglas* de la ayuda– es muy limitado. Aunque

el CAD tiene la capacidad de alterar la lista de países elegibles o de modificar los criterios de contabilización de las actuaciones de los donantes, estas decisiones no afectan de modo sustantivo a la planificación o los instrumentos de los gobiernos locales, cuyas políticas de desarrollo no poseen, por lo general, la masa crítica y la concreción técnica que las haría susceptibles del impacto que sí tienen sobre las grandes cuestiones del desarrollo y de la cooperación⁵. Igualmente, y dada la falta de regulación en que opera la cooperación local al desarrollo, no existe una amenaza creíble de que el diálogo de políticas entre estados e institución internacional pueda cambiar el reparto interno de competencias y limitar o modificar las atribuciones locales en la materia. En el caso de las autoridades locales del Sur, las políticas de desarrollo forman parte de un debate nacional, bien pautado, esencial tanto para el quehacer de los gobiernos centrales como el de los locales, el cual forma parte del diálogo entre ambos actores. Por consiguiente, si bien no puede negarse que la AOD tiene un impacto territorial indiscutible, como hemos descrito, la operación y las decisiones de las autoridades supranacionales no alteran tampoco de forma considerable las atribuciones políticas estatutarias de las autoridades locales, ni provocan la disrupción de la distribución de responsabilidades de cada nivel político-administrativo doméstico⁶.

En suma, los datos muestran un predominio de los incentivos para la participación de carácter paradiplomático y, por lo tanto, de contextos que fomentan posicionamientos en clave política y demandas de reconocimiento. Nos ocuparemos ahora de las posibilidades de acomodación de estas demandas, a partir de la valoración que la propia institución internacional hace de la aportación de los actores locales y sus actuaciones de desarrollo a los objetivos globales. Y nuevamente distinguiremos entre los casos del Norte y el del Sur. En relación con los municipios de los países donantes, apreciamos que ha aumentado la atención a su participación en el porcentaje de la AOD, especialmente a partir del informe monográfico, ya relativamente clásico, «Aid Extended by Local and

-
5. Por otra parte, los propios estados sí marcan limitaciones u obligaciones, especialmente en Europa, a la cooperación al desarrollo local: en muchos casos deberá orientarse según los objetivos de la política de desarrollo general, existiendo en Francia e Italia limitaciones más estrictas a las materias sobre las que los municipios pueden promover actuaciones de cooperación (De la Fuente, 2012: 107-108).
 6. Aunque hubieran podido tener impacto si experiencias exitosas en algunos países en torno al uso de las remesas complementadas con aportaciones de fondos de los municipios, agrupaciones supra-municipales y niveles regionales y estatales (aludimos a las conocidas como experiencias 1 x 2 o 1 x 3) se hubieran fomentado a nivel de red.

State governments»⁷ (OCDE, 2005). De hecho, diversos análisis elaborados en los últimos años sobre cooperación descentralizada desde una perspectiva multi-lateral parten de un hecho que se considera probado, pero difícil de contabilizar con precisión: el aumento de las partidas de AOD que los gobiernos locales de los países donantes dedican a esta política, que ha generado un flujo de recursos del que se han beneficiado tanto receptores bilaterales como globales. Por ejemplo, en 2011, las donaciones de gobiernos no centrales financiaron un 12% del presupuesto de PNUD-ART (18.640.000 dólares). Sin embargo, ese interés en los gobiernos municipales como donantes se acompaña de la preocupación por la eficacia de su acción, que el CAD expresa de forma reiterada, así como por la pérdida de efectividad y por el aumento en los costos de transacción asociados a la cooperación de los entes locales (y, en general, de la AOD de todos los actores subestatales). Ya en 2002, Desmet y Develtere, en otro estudio bien conocido, señalaron la dificultad objetiva de que la cooperación municipal se insertase de forma adecuada en el marco estratégico internacional; las razones, que nuestro trabajo comparte, son que, en general, las autoridades locales: a) no se orientan suficientemente al objetivo de lucha contra la pobreza; b) no disponen de sistemas de planificación adecuados para generar actuaciones de calidad y basados en resultados; c) podrían ser efectivas en creación de capacidad institucional local, pero este objetivo requiere unos medios y una permanencia temporal de los que no suelen disponer; d) sus aportaciones a la AOD son poco significativas y volátiles; y e) no facilitan la coordinación con otros donantes, especialmente sobre el terreno (Desmet y Develtere, 2002). Informes y evaluaciones posteriores del CAD han insistido en esos factores de pérdida de eficacia, eficiencia y aumento de los costos de transacción. Por el contrario, y en relación con las autoridades locales del Sur, se sigue manteniendo la tesis de la importancia de los actores locales como agentes clave de las estrategias nacionales de desarrollo, reforzada, de hecho, en 2008 (en el Plan de Acción de Accra) por la nueva centralidad acordada a las demandas y la capacidad de programación y priorización de los países receptores.

De ello se deriva una conclusión muy importante: la relevancia diferenciada que para el sistema de la ayuda tienen las autoridades locales del Sur y del Norte lleva también a un reconocimiento diferenciado, donde se otorga a las primeras la condición de actores del desarrollo y se niega a las segundas la condición de actores significativos del sistema de cooperación. Una valoración parecida ha

7. El CAD intentó desagregar las aportaciones de los gobiernos no centrales en 2002 y 2003, que ascendieron a 800 y 1.200 millones de dólares, respectivamente, aunque la mitad de estos correspondían a gastos de los *länder* alemanes en becas para la movilidad de estudiantes.

sido expresada en un reciente estudio de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2012: 32-35), que dedica una sección a analizar justamente el «reconocimiento formal por parte de la comunidad internacional». Su conclusión, rotunda, es que las autoridades locales no son realmente consideradas como actores políticos con quienes dialogar, sino como agentes que los países en desarrollo deben vincular a sus planes nacionales, y a los que, además, se debe capacitar para dicha tarea. Liso y llano, se acepta que desempeñan una función puramente ejecutora de políticas en las que no se tiene voz.

En síntesis, la aplicación al estudio de caso del primer nivel de interrogación permite constatar que la participación de las autoridades locales y de sus redes en el sistema global de la gobernanza de la ayuda al desarrollo responde a un sistema de incentivos que son explotables, sobre todo a través de instrumentos paradiplomáticos, en el caso de los actores locales. Desde la perspectiva de las instituciones internacionales, las autoridades locales de países donantes y receptores no se consideran igualmente relevantes para un funcionamiento eficaz del sistema, y por ello les han venido otorgando un reconocimiento diferenciado.

La organización de las autoridades locales en el sistema de cooperación y ayuda para el desarrollo

Como se sabe, el sistema de la ayuda al desarrollo tiene una institucionalización y arquitectura complejas. A grandes rasgos se podría describir así: la OCDE/CAD actúa de institución «reguladora»; el PNUD es el principal referente del sistema de las Naciones Unidas, junto con los organismos financieros internacionales; finalmente, contamos con una gran variedad de actores, con naturaleza, intereses y actuaciones diversos. Además, se trata de un sistema en proceso continuo de discusión y revisión internas. De ese proceso destacan algunos hitos significativos: tras el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* (1990), las Naciones Unidas auspiciaron en los años noventa conferencias sobre grandes cuestiones sectoriales del desarrollo (énfasis social, educación, infancia, derechos humanos, etc.), que culminaron en la Cumbre del Milenio (2000). En esta se adoptó un documento que establece objetivos, metas e instrumentos orientados a una reducción verificable y multidimensional de la pobreza en el 2015 y a la asociación coordinada de los actores en dicho empeño. La conferencia de Monterrey (2002) abrió nuevas perspectivas a la financiación del desarrollo, situadas en ese contexto. Y ya bajo el impulso de la OCDE, tuvieron lugar las conferencias de París (2005), Accra (2008) y Busán (2011), centradas en la calidad y la eficacia de la ayuda. El resultado fue una nueva arquitectura y una nueva, aunque difusa, institucionalidad del sistema, con reparto de tareas: las Naciones Unidas lideran la

definición de los objetivos, desarrollo, ayuda y asociación (Objetivos del Milenio y su revisión en 2015); y la OCDE/CAD, la puesta a punto, implementación y evaluación del mecanismo, eficacia de la ayuda, que desde Busán se transforma en eficacia del desarrollo. Todo ello influye en las formas de organización y articulación empleadas por las autoridades locales para influir en el sistema.

Los esfuerzos de influencia y presencia de las autoridades locales, globalmente articuladas, se focalizan en este sistema y arquitectura, aunque con un desfase temporal que conviene subrayar desde el principio. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) no nace hasta el año 2004, a partir de dos asociaciones municipalistas de ámbito mundial: la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés) y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU). A partir del 2004, la construcción de una voz unida del mundo local internacional, respondiendo al llamamiento previo de Naciones Unidas en la conferencia Hábitat-II (celebrada en Estambul en 1996), empieza a desplegar una estrategia efectiva de acercamiento a las instituciones de la gobernanza global. La CGLU no llega a tiempo de estar presente e influir en la Conferencia de París de 2005, que inicia la etapa centrada en la eficacia, y cuya declaración final no alude a las autoridades locales como actores del sistema de cooperación, lo que se ha señalado como una limitación notable (Martínez y Santander, 2009). Pese a todo, esa declaración enuncia, como es sabido, los cinco principios que se han consolidado como base y motor de una ayuda eficaz: a) apropiación de las políticas y estrategias de desarrollo por parte de los países socios; b) alineación con las estrategias de desarrollo nacionales; c) armonización de las actuaciones de los donantes; d) gestión por resultados de las acciones emprendidas; y e) rendición de cuentas mutua y transparencia. La propuesta de París deja espacio a un liderazgo renovado de los países receptores (llamados ahora «socios») en la definición de sus objetivos de desarrollo, a la vez que marca obligaciones a los donantes en términos de armonización, alineación y resultados.

Pese a su ausencia en la Declaración, las redes de autoridades municipalistas, encabezadas por la CGLU, usaron desde el primer momento el espacio y el nuevo esquema, adoptando el lenguaje de la eficacia de la ayuda para reivindicar el valor añadido de la «cooperación descentralizada» en esa agenda. Una reivindicación que será objeto de elaboración y activismo en el camino hacia Accra (2008). Lo distintivo es que, a partir de la creación y entrada en escena de la CGLU, las autoridades locales disponen de un instrumento potente y unificado para construir y trasladar su voz a las instancias de «gobierno» de la ayuda, el cual se convierte en la forma organizativa más utilizada hasta hoy. La CGLU construye un relato único, basado en la reivindicación política del municipalismo, y los resultados no se van a hacer esperar. Accra y su plan de acción muestran que hay que ampliar la óptica excesivamente técnica y estatocéntrica de París, explicitando la incor-

poración de nuevos actores (entre ellos las autoridades locales), y comprometiéndolos en la agenda común. La principal muestra de éxito es que, tras Accra, la CGLU fue invitada a ocupar un asiento permanente en el Grupo de Trabajo de la OCDE/CAD sobre la eficacia de la ayuda, y a participar en el grupo consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de las Naciones Unidas.

A partir de aquí, el liderazgo de la CGLU en la articulación de la representación subestatal en el sistema de la ayuda es indiscutible, algo que se refleja en la intensa preparación de la Conferencia de Busán (2011), aunque con resultados contradictorios. La nueva Declaración deja un espacio muy limitado a las autoridades locales: no alude a la cooperación descentralizada y limita el papel de los municipios (junto con los parlamentos) a «la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo» (p. 21). No obstante, y de ahí el calificativo de «contradictorio», ese escaso reconocimiento formal, descrito en la sección anterior, contrasta con el hecho de que, tras Busán, el presidente de la CGLU fue designado miembro del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas, creado por el secretario general para redactar un documento programático sobre el futuro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, más allá del año 2015.

En conclusión, e intentando responder al segundo ámbito de interrogación, constatamos que ese espacio de representación, acordado por la institucionalidad del sistema, ha tenido y sigue teniendo un efecto formativo sobre la articulación en red de los intereses de los actores territoriales, representados en este caso por CGLU. Constatamos también que la CGLU ha dado prioridad a ese vínculo, adoptando el lenguaje y la lógica de la eficacia de la ayuda, privilegiando la presencia en ese espacio —pese a su carácter difuso— frente a las relaciones formales con los organismos y agencias del sistema. Esa presencia permite a esta organización, entre otras cosas, planificar más fácilmente su estrategia interna. Una evidencia clara de todo ello es que el ritmo de los trabajos del Panel de Alto Nivel marca el ritmo de los trabajos de la red, dotando a los miembros de la misma de objetivos comprensibles y acotados en el tiempo, a corto y medio plazo. Por consiguiente, una acción claramente formativa que, además, dota de significación a la actividad de la red.

Las funciones e impacto de la red

Este último apartado está lastrado por la falta de evaluaciones globales y extensivas del impacto, resultados y lecciones aprendidas de la experiencia de las redes de ciudades, algo que no puede abordarse sin la colaboración directa de las propias redes en el futuro. Por lo tanto, nuestro intento de clarificar cuáles son las funciones que despliega la red, y si estas se corresponden con el sistema de incen-

tivos observado, tiene un valor menos conclusivo que los apartados dedicados a los dos primeros niveles de interrogación, al menos en el apartado de impacto. En cualquier caso, analizaremos las diversas funciones y eventuales impactos a partir de la distinción previa entre funciones externas o internas, es decir, orientadas a la institución global o a los miembros de la red.

Nos ocuparemos primero de las *funciones externas*. De todas ellas, a la que se dedican mayores esfuerzos es, claramente, a la de cabildeo frente a terceros, en este caso, las instituciones de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. Este cabildeo se dirige, en primer lugar, a la obtención de un reconocimiento de los gobiernos locales como agentes clave del desarrollo local y, por ende, de promoción de participación en las discusiones sobre planificación y políticas de desarrollo. Esos dos aspectos no han recibido hasta ahora una misma atención, de manera que la importancia reconocida al gobierno local en la promoción del desarrollo territorial no se extiende al papel de las autoridades locales como agentes de la cooperación pública, una función legítima y efectiva, para la que se reclama consideración y apoyo en forma de programas específicos. El mismo reconocimiento se debe dispensar a las asociaciones de autoridades locales, y al papel que el gobierno local desempeña en la resolución de las cuestiones globales.

La segunda función externa en importancia es la de proporcionar sentido, generar un discurso legitimador de la cooperación municipal al desarrollo, que en el ámbito internacional se integra en la noción de «cooperación descentralizada». Hay que señalar, no obstante, que ha habido dudas entre las autoridades locales sobre si abandonar el término⁸ o dotarlo de un contenido específico, habida cuenta del origen y uso previo del término (las instituciones multilaterales) y de su alcance (el conjunto de los actores no estatales, diferentes al gobierno central, incluidas las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales). En todo caso, la cooperación descentralizada, que como hemos visto ha sido objeto de análisis crítico por parte tanto del CAD como de expertos, es objeto de una elaboración que enfatiza sus oportunidades frente a los retos de la eficacia de la ayuda (CGLU, 2009). Concretamente, se han destacado las aportaciones positivas que puede realizar en relación con apropiación, alineación, armonización,

8. Muy significativamente, el documento de consulta que la CGLU distribuyó entre sus socios para construir su «Policy and advocacy strategy» en temas de cooperación al desarrollo, afirmaba que: «En estos momentos, la CGLU no tiene ni una definición ni una descripción, únicas y consensuadas, de lo que algunos llaman “cooperación descentralizada”, otros “cooperación municipal internacional”, o “cooperación ciudad-ciudad”, entre otros términos». Este documento proponía incluso que la futura estrategia de la organización se focalizase en la noción de «asociaciones locales y regionales para el desarrollo» (*local and regional government partnerships for development*) (CGLU, 2011).

gestión por resultados y rendición de cuentas. Un análisis positivo que enmarca una propuesta de valor, a menudo ilustrada con proyectos concretos, en la que la cooperación descentralizada permitiría lograr cosas como: una conexión mayor con las sociedades donante y receptora; una asociación o partenariado horizontal entre los socios, de aprendizaje mutuo; una rendición de cuentas responsable y próxima; y una capacidad de actuación efectiva en relación con el fortalecimiento de la sociedad, la gobernabilidad y la institucionalidad locales, a través de la canalización de sus propios conocimientos en estas materias.

Todo ello, sin embargo, entra en el terreno de lo que autores como Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja (2012: 19) han calificado de visión «normativa» (*vs.* positiva) de la cooperación descentralizada, centrada en unos atributos supuestos, pero no acreditados. Seguramente, en ningún otro país como en España se haya abordado de forma tan sistemática la brecha entre la realidad de la cooperación descentralizada y su modelo idealizado (Martínez y Sanahuja, 2009 y 2012; Unceta, 2011; Pérez, 2011). La conclusión es que la cooperación descentralizada no cumple aún con ese valor añadido que defiende y que los ámbitos de necesidad de mejora, descritos hace más de diez años por Desmet y Develtere (2002), son todavía vigentes. Las evaluaciones de que hemos hablado, las que faltan por realizar, permitirán en el futuro, si se realizan, aquilatar las dimensiones de esa brecha.

Hemos encontrado un uso claro de una tercera función externa de la organización mundial de ciudades, si bien de forma mucho menos intensa que las anteriores: el ejercicio de la influencia para obtener recursos e impulsar programas de interés para las autoridades locales. Observamos concretamente demandas genéricas, de apoyo a las políticas de descentralización y gobernabilidad local, y la provisión de un mínimo de la AOD global –entre el 15% y el 20%– para actuaciones de gobernabilidad local. No obstante, no registramos acciones y resultados concretos, comparables, por ejemplo, a los que vienen realizando las asociaciones de autoridades locales europeas, en relación con los programas de cooperación descentralizada en el próximo período de programación.

Finalmente, hemos detectado una cuarta función externa, reciente, y por lo tanto aún por consolidar, pero de gran interés: la reflexión y formación técnica. Si bien hasta ahora la CGLU se había limitado, en materia de cooperación al desarrollo, a elaborar *position* y *advocacy papers*, en la línea de las funciones ya descritas, su presencia en el Panel de Alto Nivel para la agenda de desarrollo post-2015 está propiciando una reflexión técnica mucho más afinada. Está incidiendo concretamente en la localización o territorialización del desarrollo, en sus requisitos y sus implicaciones (Satterthwaite *et al.*, 2012), subrayando el fortalecimiento del gobierno local, pero argumentando sobre todo su papel como instrumento para los objetivos de desarrollo. Esta reflexión se acompaña de la elaboración de una batería de indicadores para evaluar esa territorialización de los

ODM. Se trata, probablemente, de una función que va a desempeñar un papel creciente, porque la CGLU es una organización que, tradicionalmente, elabora informes técnicos influyentes y de calidad: estudios monográficos y, especialmente, el *Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local*, de periodicidad bianual.

Entrando ya en las *funciones internas*, podemos destacar una quinta función, siguiendo la enumeración iniciada con las externas: la CGLU asegura una función importante de liderazgo, de acuerdo con la descripción de Borja y Castells (1997). Este liderazgo facilita la comprensión y la orientación de la gran variedad de miembros hacia el sistema de la ayuda y conecta el quehacer diario de las autoridades locales con la agenda, la reflexión y el debate internacionales del desarrollo. Un liderazgo que intenta extenderse a otros socios con la convocatoria, a partir de la presencia en el Panel, de una *task force* para informar de la posición de la organización mundial de ciudades, y a la que han acudido ya las redes más relevantes para el desarrollo territorial, entre otras: ICLEI-Local Governments for Sustainability, Network of Regional Governments for Sustainable Development (NRG4SD), Commonwealth Local Government Forum (CLGF), o el Development Partners Working Group on Decentralization and Local Governance (DeLoG). Una sexta y última función, la segunda de las internas, es la de la elaboración de posicionamientos políticos, de *doctrina*, a través de la consulta entre sus miembros. Estos posicionamientos tenderán a tener un grado de compromiso político moderado, dado el hecho de que la CGLU es una organización que debe mantener equilibrios internos complejos, una red de redes, de carácter global en lo territorial y en lo sectorial, que agrupa a diferentes tipos de miembros: ciudades individuales, asociaciones regionales (continentales) y nacionales, e incluso redes temáticas y especializadas.

En síntesis, pese a las constricciones y limitantes señalados al principio del apartado, podemos afirmar que las funciones aseguradas por la red mundial de autoridades locales son congruentes con el sistema de incentivos. Ello favorece el predominio de las cuatro funciones externas, de generación de reconocimiento e influencia, que en este caso poseen un elemento discursivo y de generación de significado o sentido muy importante, relativo a la legitimación de la cooperación descentralizada. De forma incipiente, parece estar surgiendo también una función de provisión de información científico-técnica, como ocurre en otro tipo de redes y comunidades, y como suele ser práctica habitual por parte de la CGLU. En el plano interno, las dos únicas funciones detectadas se relacionan también con la proyección de posicionamiento: la consulta entre los miembros para la elaboración de posiciones políticas y la vinculación de otros actores del desarrollo territorial con la misma finalidad. El análisis no ha detectado la presencia de otras funciones internas que serían relevantes en un entorno de gobernanza multinivel: la de cooperación

técnica y el apoyo entre los miembros para la implementación territorial de las políticas internacionales, en clave de aprendizaje de políticas; así como tampoco la de creación de normas internas y de fórmulas de autorregulación y compromiso para con los objetivos globales. Ello no está centrando, por el momento, la actividad de la red global de ciudades en relación con la cooperación al desarrollo.

Conclusiones

Además de las del propio estudio de caso ya expuestas en secciones anteriores, podemos establecer las siguientes conclusiones generales.

En primer lugar, este trabajo confirma que las ciudades y sus gobiernos locales, en cuanto nuevos actores internacionales, muestran una capacidad y un alcance que merecen ser tomados en serio más allá de la dimensión propia del estudio de caso. Dicho de forma rotunda, muestran la validez de la afirmación de Sassen (2006: 420) a que aludíamos en la introducción, sobre los nuevos ensamblajes entre territorios, autoridades y derechos, una creciente y proliferante segmentación intersistémica, con agrupaciones especializadas. Para decirlo con sus propias palabras, observamos una «nítida proliferación de subagrupaciones que vinculan entre sí elementos que solían formar parte de dominios más difusos dentro de los estados-nación o, a veces, del sistema supranacional sistematizado». Ahí es donde radica la importancia de estudiar con detalle el papel de las redes de autoridades locales en dimensiones concretas de la actividad internacional, no solo en la dimensión *agente* de la relación estructura-agencia, sino también como conformador de cuestiones y como elemento transformador del sistema. Sin duda alguna no son actores básicos, pero sí crecientemente presentes en el cambio de los viejos vínculos entre territorios, autoridades y derechos, así como en el surgimiento en curso de otros nuevos en el presente.

En segundo lugar, parece claro que hay que ir más allá del interés que despertó la novedad –ya relativa– del fenómeno, de la diversidad de sus prácticas o de la multiplicidad de sus escenarios. Lo relevante es, al menos de forma incipiente, el estudio de la carga programática de la agenda que lo local proyecta hacia lo global, así como las formas en que el interés territorial se organiza y consolida en las instancias internacionales, en un proceso que tiene ya rasgos de estabilidad y permanencia, a fin de participar en la gobernación de los asuntos públicos mundiales. En nuestra opinión, se puede constatar que los gobiernos locales han entendido bien que esa gobernanza global es el resultado de la operación de diferentes organismos y agencias, a diferentes niveles, y que lograr la visibilidad y el reconocimiento formales en alguno de ellos no es suficiente para alcanzar un impacto relevante.

En tercer lugar, no hay duda alguna de que la creación y la actividad de la CGLU han propiciado el reconocimiento, por la dimensión y arquitectura institucional que es quizá, en la óptica de las autoridades locales, la más significativa del sistema: la de la ayuda al desarrollo; un reconocimiento más formal que material, pero que constituye en todo caso un vínculo importante, que la organización mundial de ciudades desea ampliar y llenar de contenido.

En cuarto lugar, profundizar ese reconocimiento constituye una tarea complicada, ya que las bases de la participación de las redes de autoridades locales en ese entorno adolecen en estos momentos de diversas fragilidades: la cooperación municipalista no ha conseguido aún acreditar de forma convincente el valor que defiende tener. Los problemas al respecto son diversos: su tipología, por lo demás fragmentada, no encaja bien con la ayuda oficial al desarrollo en el sentido establecido por las normas internacionales al uso; y recibe críticas bien fundamentadas, a las que deberá necesariamente hacer frente.

En quinto lugar, en nuestra opinión la cooperación descentralizada, tal como la promueven las autoridades locales, se enfrenta ya a un dilema: continuar afirmando su autonomía o abordar a fondo una agenda de cambio, en clave de eficacia y eficiencia de la cooperación y del propio desarrollo. Lo formidable de ese reto no debe hacernos pasar por alto la importancia de lo ya conseguido, que es llevar la voz de las autoridades locales y su reclamación de ser considerados como actores políticos de pleno derecho a los foros internacionales de la ayuda al desarrollo.

En sexto y último lugar, a nivel metodológico, la aplicación de nuestra pauta de análisis, pensada para actores gubernamentales no centrales en general y para diversos ámbitos de la actividad internacional (no solo para el caso aquí analizado), parece confirmar la utilidad de la apuesta por un enfoque integrado, que se beneficie de conocimientos generados en diferentes subáreas de los estudios que analizan la actividad internacional subestatal, interestatal y no estatal. El estudio de caso de la cooperación al desarrollo nos ha permitido comprobar la funcionalidad del enfoque, pese a que la perspectiva temporal aún es corta, y que tanto la agenda que las ciudades proyectan como las funciones que sus redes despliegan están más centradas, cuando menos por el momento, en la reivindicación de la propia especificidad que en el buen gobierno del sistema. En trabajos posteriores examinaremos cómo están funcionando otros sectores de más largo recorrido, como es el de la política medioambiental global.

Y, en un ámbito más normativo y, por ende, especulativo, que va más allá de lo estudiado, nos atrevemos a sostener que probablemente la gestión de los problemas de la gobernanza internacional deberá contemplar un nuevo funcionamiento de sus instituciones. Estas seguramente en un futuro no serán tanto espacios *diplomáticos* como *sistemas* de gobierno en los que diferentes actores,

privados pero sobre todo públicos, cooperarán para la eficacia de las políticas internacionales en un esquema multinivel. Sin duda, las autoridades locales deberán desempeñar un papel importante en estos esquemas.

Referencias bibliográficas

- ART-PNUD. *Informe Anual 2011*. Ginebra: PNUD-ART, 2011.
- Betsill, Michele y Bulkeley, Harriet. «Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change». *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 12, n.º 2 (2006), p. 141-159.
- «Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program». *International Studies Quarterly*, vol. 48, n.º 2 (junio 2004), p. 471-493.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus/Hábitat, 1997.
- Börzel, Tanja. *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- CGLU/ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. «Policy Paper: Development Cooperation and Local Government». Barcelona, 2012.
- «Consultation paper for UCLG members. Development cooperation and local government: towards a policy and advocacy strategy for UCLG». Barcelona, 2011.
- «Documento de posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales». Barcelona, 2009.
- Corfee-Morlot, Jan *et al.* «Cities, Climate Change and Multilevel Governance». *OECD Environmental Working Papers*, n.º 14 (2009). París: OCDE.
- De la Fuente, Rosa. «De la eficacia de la ayuda a la división del trabajo: ¿Un nuevo reto para los entes locales?», en: Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (eds.). *Eficacia de de la la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012, p. 107-134.
- DeLoG. «Post-2015 Global Development Agenda. Making the Case for Decentralisation and Local Governance». Bonn, 2013.
- Desmet, An y Develtere, Patrick. *Sub-national Authorities and Development Cooperation in the OECD-DAC Member Countries*. Katholieke Universiteit Leuven (HIVA-KU), 2002.
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization*, vol. 52, n.º 4 (1998), p. 888-917.

- Grasa, Rafael. «La evolución del sistema internacional: el tiempo de las redes globales y de las ciudades interconectadas», *Barcelona en el mundo 1995-2004*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2006, p. 57-62.
- «La cooperación para el desarrollo: una agenda para poner en el centro de la política el desarrollo y la cooperación entre actores y sujetos en el foco de la implementación» en: Echart, Enara *et al.* (coords.). *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*. Madrid: La Catarata/Universidad Complutense, 2005, p. 267-280.
- «Globalització, sobirania i interdependència», en: Fossas, Enric (coord.). *Les transformacions de la sobirania i el futur polític de Catalunya*. Barcelona: Proa, 2000, p. 215-245.
- Grasa, Rafael y Sachs, Ignacy. «Ecodesarrollo y gobernabilidad: sugerencias para la aplicación de nuevas estrategias de desarrollo», en: Grasa, Rafael y Ulied, Andreu (eds.). *Medio Ambiente y gobernabilidad: diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*. Barcelona: Icaria, 2000, p. 91-126.
- Happaerts, Sander *et al.* «Governance for Sustainable Development at the Inter-Subnational Level: The Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD) ». *Regional & Federal Studies*, vol. 20, n.º 1 (2010): 127-149.
- Hocking, Brian. «Patrolling the “Frontier”: Globalization, Localization and the ‘Actorness’ of Non-Central Governments», en: Aldecoa, Ignacio y Keating, Michael (eds.). *The Foreign Relations of Subnational Governments*. Londres: Frank Cass, 1999.
- «Regionalism: An International Relations Perspective», en: Keating, Michael y Loughlin, John (eds.). *The Political Economy of Regionalism*. Londres: Frank Cass, 1997, p. 90-111
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary. «“Europe with the Regions”: Channels of Regional Representation in the European Union». *Publius*, vol. 26, n.º 1 (1996), p. 73-91.
- Jeffery, Charlie. «Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make any Difference? ». *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.º 1 (2000), p. 1-3.
- Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn. «Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics». *International Social Science Journal*, vol. 51, n.º 159 (marzo 1999), p. 89-101.
- Mansuri, Ghazala y Rao, Vijayendra. *Localizing Development: Does Participation Work?* Washington: Banco Mundial, 2013.
- Martínez, Ignacio y Sanahuja, José Antonio (eds.). *Eficacia de de la la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación cooperación descentralizada española*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2012.

- *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*. Madrid: Fundación Carolina, 2009.
- Martínez, Ignacio y Santander, Guillermo. «La declaración de París y la cooperación descentralizada». *Anuario de la cooperación descentralizada 2008*. Montevideo: OCD, 2009, p. 52-75.
- Matovu, George y Nardi, Luisa. «The Impact of Decentralized Cooperation on the Process of Decentralization in Africa». *Research report*. United Nations Public Administration Network, 2008.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030281.pdf>
- Merle, Marcel. *Sociologie des relations internationales*. París: Dalloz, 1988.
- Morata, Francesc. «Gobernanza multinivel: entre democracia y eficacia» Conferencia en el Simposio Internacional «Gobernanza global multinivel: Rol internacional de ciudades y regiones». Universidad de Zaragoza, 15 de junio de 2010.
- OCDE/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. «Aid Extended by Local and State Governments». *DAC Journal*, vol. 6, n.º 4 (2005). Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
<http://www.oecd.org/investment/stats/35935258.pdf>
- Orozco Pereira, Renato. «A Diplomacia Dos Estados Federados , Províncias e Cidades». *Fronteira*, vol. 2, n.º 3 (2003), p. 37-58.
- Paquin, Stéphane. «Les actions extérieures des entités subétatiques: quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales?». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 12, n.º 2 (marzo 2005), p. 129-142.
- Pérez, Aitor. «Crisis y debate en la cooperación descentralizada ». *Revista ARI*, n.º 98 (2011). Madrid: Real Instituto Elcano, 2011.
- Risse, Thomas. «Transnational Actors and World Politics», en: Carlsnaes, Walter *et al.* (eds.). *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, 2002, p. 426-452.
- Romero, María del Huerto (comp.). *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina. Elementos para el debate*. Barcelona: OCD, 2006.
- Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics*. Princeton: PUP, 1990.
- Salomón, Mónica y Sánchez Cano, Javier. «The Role of the UN System in the Process of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor». *6th Pan-European International Relations Conference: Making Sense of a Pluralist World*. Turín, 12-15 de septiembre de 2007. European Standing Group on International Relations.
- «El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas». *Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España* (2005), p. 151-192.

- Sassen, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton UP, 2006.
- Satterthwaite, David *et al.* *The role of Local and Regional Authorities in the UN Development Agenda Post-2015. Paving the way to Habitat III*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), 2012.
- Unceta, Koldo (dir.), *et al.* *La cooperación al desarrollo descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: UOV / EHU, 2011.
- Weyand, Sabine. «Inter-Regional Associations and the European Integration Process», en: Jeffery, Charlie (ed.). *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* Londres: Frank Cass, 1997.

DOSSIER

**Vía crucis de la cooperación internacional:
¿crisis terminal o resurrección?**

Presentación del dossier

Daniele Benzi

**Cooperación para el desarrollo:
anatomía de una crisis**

Koldo Unceta Satrustegui

**Más allá de la ayuda: una nueva métrica
de la ayuda oficial al desarrollo post-2015**

Rafael Domínguez Martín

**Elementos críticos sobre cooperación
internacional en el Magdalena Medio
colombiano**

Edgar Alberto Zamora Aviles

**Cooperación china en América Latina.
Las implicaciones de la asistencia
para el desarrollo**

Adriana Erthal Abdenur y Danilo Marcondes
de Souza Neto

**La cooperación brasileña y china en la
agricultura africana.**

Un estudio de prácticas.

Frédéric Goulet, Jean-Jacques Gabas
y Eric Sabourin

DIÁLOGO

**Dilemas *queer* contemporáneos:
ciudadanía sexual, orientalismo
y subjetividades liberales**

Un diálogo con Leticia Sabsay
María Amelia Viteri y Santiago Castellanos

TEMAS

**Pensar la diferencia. Carencia y política en
Pierre Clastres**

Sebastián Barros

**La economía del narcotráfico y su dinámica
en América Latina**

Daniel Pontón C.

RESEÑAS

**“Lejos de tus pupilas”. Familias transnacionales,
cuidados y desigualdad social en Ecuador**

de Gioconda Herrera

Silvia Vega Ugalde

**Nuevas ruralidades. Expresiones de la
transformación social en México** de Hernán
Salas, Ma. Leticia Rivermar y Paola Velasco (ed.)
Adriana Sandoval Moreno

**Toacazo. En los Andes equinocciales tras la
Reforma Agraria** de Víctor Bretón

Luis Alberto Tuaza

**El Estado en el Perú. Una agenda de
investigación** de Eduardo Dargent

Luis Meléndez Guerrero

**Ciudades Rebeldes. Del derecho de la ciudad a
la revolución urbana** de David Harvey

José Mansilla

Número anterior:

ICONOS 46: Medios, populismo y poder

Próximo número:

**ICONOS 48: Economía Política y políticas democráticas de
comunicación en América Latina.**

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s
DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO,
HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological
Abstracts, Ulrich's Periodical Directory.



Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec