

LA ACCIÓN INTERNACIONAL DE LAS CIUDADES EN TIEMPOS DE CRISIS. DESAFÍOS Y REAJUSTES EN UN NUEVO CONTEXTO GLOBAL: EL CASO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL MEDITERRÁNEO**por Paqui Santonja**Investigadora asociada de EUGOV
UAB**INTRODUCCIÓN**

La acción exterior de los gobiernos locales y regionales responde a procesos de cambio que afectan al conjunto del sistema internacional, y en particular las transformaciones del Estado contemporáneo en un contexto de globalización.

Así, una de las más importantes transformaciones que ha experimentado el sistema internacional en las últimas décadas es la aparición de un número creciente de actores que, a través de su actividad, cada vez más intensa, han desafiado el carácter de actor central y casi exclusivo que había tenido el Estado-nación (Arenal, 2002). De la conformación de ese mundo «multicéntrico», más complejo y diverso, son también parte los gobiernos locales y regionales, muchas de cuyas actividades, aun siendo eminentemente internas, tienen una dimensión externa, o se orientan de manera prioritaria hacia el exterior.

Las transformaciones del sistema internacional y en concreto el de los Estados también se refleja en el cambio de prioridades en la agenda internacional. Dicha agenda se traza en un mundo interdependiente y globalizado que obliga a los Estados a incorporar una multiplicidad de temas provenientes de agendas de otros actores asimilando la influencia de la agenda del sistema internacional. De igual manera, los obliga a contemplar diversos canales de diálogo y colaboración con actores nacionales e internacionales pero también con el nivel subestatal. Se trata de un fenómeno de alcance global, observable incluso en Estados tradicionalmente más centralizados, siendo en los casos europeo y español más marcado que en otras regiones del mundo.

Poco a poco el sistema internacional ya empieza a tener presente este hecho y a prever ciertos mecanismos de diálogo y de cooperación para encauzar la participación de estos actores en la esfera internacional. Dicha participación se canaliza por un lado, desde el punto de vista institucional por la creación de espacios de diálogo entre estos actores así como espacios de interlocución con organismos destacados y/o en algunos de los principales foros internacionales sobre asuntos concretos de interés. Por el otro, la acción exterior de gobiernos locales y regionales se ha concentrado principalmente en dos ejes: la proyección exterior o el llamado “marketing” de ciudad (acompañado de algunos alcaldes líderes) así como la identificación y desarrollo de la cooperación internacional descentralizada.

La crisis internacional también está afectando gravemente este campo de acción. Los importantes recortes presupuestarios a los que se están sometiendo las administraciones también están afectando a los recursos destinados a la cooperación al desarrollo. Ello no debería suponer sólo un obstáculo al desarrollo sino que está provocando una reflexión para la revisión del modelo que supere la visión tradicional de la mera transferencia de recursos del norte hacia el Sur.

En este artículo, nos centraremos en el caso del área mediterránea y la situación de la cooperación descentralizada española en la región en este contexto. A la crisis económica y financiera que arrastran los países europeos hay que añadir las revueltas árabes y los procesos de transición que están viviendo algunos países del Norte de África tras la caída

de sus dictadores. Ello supone un punto de inflexión y todo un desafío para avanzar hacia la democracia. El caso de España es peculiar en este contexto: tradicionalmente implicada en la región (aunque siempre tras América latina), se están haciendo esfuerzos por ofrecer una respuesta adecuada a la realidad de la región a pesar de la grave situación económica que se está viviendo.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y REGIONALES EUROMEDITERRÁNEOS: DE SU RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL A LA INFLUENCIA POLÍTICA REAL

Fruto de los flujos crecientes de cooperación entre gobiernos locales y regionales, nace la necesidad de organizarse en torno a estructuras más estables capaces de contribuir al diseño de estrategias más globales y coordinadas entre ellos. En este sentido, redes y asociaciones de cooperación permiten reunir a autoridades locales y regionales en espacios comunes de encuentro para el debate, el intercambio de experiencias así como para aunar esfuerzos y recursos en pro de una cooperación más fuerte y dinámica. Así, se agrupan en redes por varias razones: para hacer lobby conjunto, para generar espacios territoriales más cohesionados, para inserirse en el sistema internacional, para tener acceso a la información y a las nuevas tecnologías, para construir y reforzar el liderazgo y para generar un espacio de relación con entre ellas y otros actores, como por ejemplo los gobiernos nacionales, los organismos internacionales (UE ...) o la sociedad civil organizada para acceder a fondos. De hecho los gobiernos locales y regionales se relacionan cada vez más en redes para poder tener influencia y ser reconocidos como actores (Morata, 2004).

La acción exterior de los gobiernos locales y regionales se ha visto reconocida institucionalmente de forma particularmente reciente. La presión y esfuerzo de los gobiernos locales no sólo por llevar a cabo actuaciones en el ámbito exterior de sus respectivos países sino también para ver reconocido ese papel a nivel institucional resulta notorio. En este sentido, se puede destacar en 1997, la Conferencia de Estambul, Habitat II de Naciones Unidas, en el que se abre un espacio específico para los gobiernos locales y ello, en el contexto de una conferencia mundial de Naciones Unidas: el Comité Asesor de las Naciones Unidas para las Autoridades Locales (UNACLA).

De forma paralela, los gobiernos locales también hicieron un esfuerzo de autoorganización promoviendo la fusión de las dos principales asociaciones internacionales de municipios: la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), que han formado la organización mundial de ciudades denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en 2004. Con sede en Barcelona, se trata de la asociación más importante que reúne a más de 1.000 ciudades de 95 países y 112 asociaciones de gobiernos locales. Es la principal plataforma y ocupa la mayoría de plazas del UNACLA. Este hecho marca un importante punto de inflexión ya que la principal organización de regiones unidas, FOGAR y la red de Ciudades Metropolitanas, METROPOLIS también se han adherido ya a CGLU.

En el caso del área euromediterránea¹, se trata de un espacio muy interrelacionado entre sí y en el cual la diplomacia internacional tiene y ejerce un fuerte papel en los principales temas candentes en la región (seguridad internacional, energía, conflictos no resueltos,

1. El área euromediterránea incluye a los 28 Estados miembro de la Unión Europea y 5 socios de la Ribera Sur y Este del Mediterráneo que forman parte de la Unión por el Mediterráneo (Albania, Argelia, Bosnia Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía) http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm.

entre otros). Esta puntualización resulta relevante para entender las relaciones en esta región y un elemento a tener en cuenta a la hora de iniciar o de llevar a cabo cualquier tipo de proceso de cooperación. El hecho que las autoridades locales y regionales gocen de una relativa neutralidad y distancia respecto de las cuestiones vinculadas con la diplomacia tradicional es uno de los motivos que han favorecido la actuación en el Mediterráneo sobre todo de autoridades locales y regionales europeas y que ésta se haya ido incrementando de forma significativa en los últimos veinte años.

El Partenariado euromediterráneo, iniciado en 1995 supone el punto el arranque de la movilización política de ciudades mediterráneas para ver sus demandas atendidas en este ámbito. Ya en la primera reunión de alcaldes celebrada en febrero de 1995 en Barcelona², se pone de manifiesto la ausencia de un marco específico para los gobiernos locales, que diera visibilidad y reconocimiento de su papel en el marco del Partenariado Euromediterráneo. Dicha demanda ha sido reiterada en otras ocasiones por instancias como el Comité de las Regiones, el órgano consultivo de representación de los gobiernos locales y regionales en la Unión Europea, así como por las ciudades y regiones con motivo de los diferentes foros celebrados en los últimos años.

En esta región, numerosas redes se han creado, generando a veces cierta confusión o solapando iniciativas o representaciones (muchos gobiernos locales y regionales participan en varias de ellas a la vez)³. Ejercen una función de lobby principalmente ante la UE así como las principales organizaciones implicadas en el impulso de la cooperación de la región como la Unión por el Mediterráneo (UpM) –el sucesor del Partenariado desde 2008– para reivindicar una mayor atención hacia las necesidades de los gobiernos locales y regionales del espacio euromediterráneo. Esta proliferación y coexistencia de redes que se mantienen en la actualidad son buena muestra de la riqueza y diversidad de la cooperación en la región pero también pone de manifiesto las dificultades en generar auténticas sinergias que confluyan en estrategias comunes.

Así de una movilización en principio más política, se está entrando en la fase de consolidación de la representación institucional de los gobiernos locales y regionales en el marco de las relaciones euromediterráneas con la creación en enero de 2010 de la Asamblea de Autoridades Locales y Regionales Euromed (ARLEM)⁴. Dicho organismo con una presidencia del Norte (correspondiente al presidente del Comité de las Regiones –actualmente el Presidente de la región de Murcia) y una del Sur (actualmente correspondiente a una autoridad local egipcia) se constituye no sólo con la finalidad de consolidar un espacio de debate entre homólogos, sino también de reforzar mecanismos de concertación entre los diferentes niveles de la administración, y en particular dar voz a las autoridades locales y regionales como auténticos protagonistas de los procesos de desarrollo de la región.

Se trata en definitiva de la culminación de las aspiraciones de las autoridades locales y regionales que en el marco de las relaciones euromediterráneas nunca habían logrado ocupar un espacio formal y reconocido como tal en este ámbito⁵. ARLEM considera que encarna “*la dimensión territorial en la gobernanza de la UpM y permite asegurar la*

2. En él, el alcalde Pasqual Maragall, respaldado por un fuerte apoyo social y político tras la exitosa celebración de los Juegos Olímpicos en la ciudad en 1992, lanza el primer mensaje político como representante de las ciudades del Mediterráneo.

3. Para una descripción detallada, véase Santonja, P. 2011.

4. Para una descripción más detallada, véase Comité de las Regiones, ARLEM. <http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAWorkTemplate.aspx?view=folder&id=38133fb1-2263-415e-9a23-90b831a7e3cc&sm=38133fb1-2263-415e-9a23-90b831a7e3cc>.

5. Sólo se encuentran menciones expresas a las autoridades locales y regionales euromediterráneas en la Declaración de Barcelona y en algunas posteriores pero sin atribuirle ninguna representación propia.

representación política de gobiernos locales y regionales a través de representantes políticos de las 3 riberas del Mediterráneo”⁶.

En cuanto a su composición, la ARLEM consta de 80 miembros procedentes de la Unión Europea y de sus quince socios mediterráneos de los cuales el Comité de las Regiones ha nombrado a 40⁷, y otros 8 pertenecen a distintas asociaciones de ciudades y regiones de Europa⁸. El resto de miembros son socios mediterráneos del Sur⁹. Todos los miembros son representantes de regiones o estructuras locales y son titulares de un mandato de un ente local o regional (a excepción de los 10 escogidos por asociaciones europeas de autoridades locales y regionales). Al ser un órgano oficial creado según el esquema del Comité de las Regiones, la elección de la mayoría de los miembros de la ARLEM pasa necesariamente por designación estatal. Ello implicó un fuerte debate en el seno de los impulsores de la propia asamblea, entre ellos las redes y asociaciones locales y regionales, con mayor autonomía que algunas asociaciones nacionales de los países de la ribera sur. En efecto, éstas son más representativas de la dimensión territorial mediterránea porque el único requisito para formar parte de ellas es la voluntad de pertenecer a ellas de la autoridad local o regional (no se necesita la aprobación estatal). Así pues, la intervención del Estado en la elección de los miembros de la ARLEM podría traducirse en un menor activismo de ésta respecto al de los miembros de las redes y asociaciones en el Mediterráneo. A esto hay que añadir las implicaciones que la primavera árabe está teniendo también este ámbito. En el caso de Siria, su participación ha sido suspendida debido a la dramática crisis interna que vive el país y en Túnez, también se está a la espera de designación de los dos nuevos representantes. Aún se está pendiente de designación del nuevo representante de Albania y Jordania tras las elecciones legislativas en sus respectivos países.

De los trabajos que lleva a cabo la ARLEM, conviene resaltar los informes anuales sobre la dimensión territorial de la Unión por el Mediterráneo. Se trata en definitiva de ampliar la dimensión económica, social y territorial reconocida en el Tratado de Lisboa a los territorios del área euromediterránea y atendiendo a sus especificidades, una asignatura pendiente en los documentos estratégicos que elabora la Comisión europea sobre los países de la Ribera sur y este del Mediterráneo (y algo que no suelen priorizar los países beneficiarios de los fondos europeos). En este sentido y para responder a los cambios actuales que tiene que hacer frente esta región tras la llamada primavera árabe, la ARLEM se centrará su actividad en las 3 prioridades estratégicas de este Informe, a saber: el futuro de la democracia local en la región, prestando especial atención al apoyo a los procesos de descentralización que ya se están produciendo; la territorialización de las políticas europeas en el Mediterráneo y el refuerzo institucional a nivel local y regional; y, finalmente, el fomento del desarrollo de una estrategia integrada para el Mediterráneo, siguiendo los parámetros de la Política de Cohesión europea.

6. Informe anual de ARLEM sobre la dimensión territorial de la UpM 2012. <http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/Documents/annual-report/FR.pdf>

7. De los cuales cabe destacar a los representantes españoles: los Presidentes de Andalucía, Cataluña y Murcia (que a su vez ostenta la presidencia del Comité de las Regiones y por ende, es co-presidente de la ARLEM) por la parte autonómica y el Alcalde de Málaga por la parte local.

8. Se trata de una lista larga que reúne a las principales asociaciones europeas así como a aquellas más centradas en el mediterráneo, a saber: la Asamblea de Regiones Europeas (AER), la Asociación de Regiones Europeas Fronterizas (ARBR), Arco Latino (asociación de provincias), la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), Medcities, el Comité permanente de autoridades locales y regionales euromed (COPPEM) y CGLU. Es una buena muestra a la vez de la riqueza, diversidad así como de la complejidad y falta de coordinación entre gobiernos locales y regionales de este espacio.

9. Egipto, Turquía, Argelia, Marruecos, Siria, Túnez, Albania, Bosnia- Herzegovina, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Autoridad Palestina, Mónaco y Montenegro. La lista actualizada está disponible en: <http://cor.europa.eu/en/activities/arlem/Documents/members%2olist.pdf>

ARLEM se configura por lo tanto como el órgano de representación institucional política de gobiernos locales y regionales euromediterráneos reconocido en el seno de la Unión por el Mediterráneo¹⁰. Sin embargo, su papel como órgano es difuso ya que no se regulan sus atribuciones más allá de la elaboración de informes y actividades que sus propios miembros consideren e interés. Se han empezado a estrechar lazos con la Secretaría de la UpM pero de momento se limitan a la participación (que no co-organización) en eventos de interés común. Además este órgano sufre de las mismas lagunas que el Comité de las Regiones. Sus informes tienen escasa incidencia porque carece de unidades administrativas más técnicas capaces de plantear propuestas innovadoras. Ahí es donde las redes, que también forman parte de esta plataforma, deberían aprovechar el espacio para alimentar con más contenido y con propuestas conjuntas más ambiciosas. Por el momento, ARLEM celebra asambleas anuales así como reuniones de sus Comités de trabajo por su lado, y por el otro, redes tan destacadas como la Comisión mediterránea de CGLU organiza su III Foro de gobiernos locales y regionales y la CRPM celebra a su vez las asambleas anuales de su Comisión Intermediterránea. Estos encuentros son el momento para expresar opiniones (declaraciones finales)¹¹, plantear propuestas que se recogen en informes destacados pero excesivamente políticos y analíticos y que, al no plantear nuevas propuestas, siguen sin tener una gran incidencia¹². En realidad, todo ello depende en gran medida también de la disposición de los gobiernos locales y regionales a alinear sus estrategias de cooperación e ir más allá de las declaraciones retóricas en el marco de las redes de cooperación en las que participan. De hecho, más allá de las tradicionales reivindicaciones vinculadas al reconocimiento de un espacio propio de interlocución política en las relaciones euromediterráneas, pocos pasos se han dado para intentar hacer converger las actuaciones propias de los gobiernos locales y regionales en el espacio euromediterráneo¹³. Buen ejemplo de ello es la recientemente creada red de gobiernos locales y regionales europeos en materia de cooperación, PLATFORMA¹⁴ en la que el Mediterráneo no constituye un área prioritaria de actuación. En este mismo sentido, resulta reseñable los escasos esfuerzos realizados por parte de estas mismas redes para poner en común sus trabajos con los principales países europeos implicados en el área mediterránea. Una propuesta conjunta de estas redes que contara con el respaldo expreso y teniendo en cuenta los intereses de Francia, Italia y España (entre otros) podría suponer un avance importante. En este sentido desde el punto de vista estatal, se suele señalar que la actuación de los gobiernos locales y regionales a pesar de ser loable, no suele tener en cuenta los intereses más globales y estratégicos de los Estados en la región.

En el contexto actual y a pesar de todo lo mencionado, se siguen haciendo esfuerzos para ayudar a los gobiernos locales y regionales del Norte de África inmersos en procesos de transición tras la primavera árabe, bien a través de algunos programas europeos (en el marco del programa SPRING –el programa de apoyo a las reformas en los países de la primavera árabe) o a través de la cooperación descentralizada en los Estados europeos. Sin embargo, los fuertes recortes en las partidas nacionales destinadas a la cooperación al

10. Ya recogido en la Declaración final de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión por el Mediterráneo reunidos en Marsella en noviembre de 2008.

11. En el caso de la CRPM (http://www.medregions.com/pub/doc_travail/ag/205_es.pdf); el III Foro de gobiernos locales y regionales del Mediterráneo (<http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique246>)

12. Informe 2008: “Las autoridades locales y regionales en la nueva gobernanza mediterránea” http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Rapport_Final_I_de_la_Med.2-2.pdf

Informe 2010: “Las autoridades locales y regionales en la nueva gobernanza mediterránea” <http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/FRANCES3.pdf>

Informe 2013: “La gobernanza democrática en el Mediterráneo”. http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Rapport_final.pdf

13. En las diferentes declaraciones políticas suscritas en ocasión de los 3 foros de autoridades locales y regionales, se menciona cada vez en menor medida la necesidad de aunar esfuerzos en cuanto a la cooperación descentralizada y la puesta en marcha de estrategias comunes que permita maximizar objetivos y resultados.

14. <http://www.plattform-dev.eu>.

desarrollo son un hándicap. En la región mediterránea, los retos en cuanto al desarrollo territorial son aún mayores dada la heterogeneidad de modelos administrativos y el escaso nivel de descentralización¹⁵. Por un lado, la cooperación se impulsa desde las ciudades europeas con una agenda y prioridades propias, muy marcadas en estos momentos por los efectos de la crisis económica a nivel local y regional. El impulso de mecanismos que aseguren una buena gobernanza democrática requiere de un grado aunque sea mínimo de descentralización. En este sentido, el apoyo y experiencia de gobiernos locales y regionales europeos a través de la cooperación descentralizada resulta un activo que no debería desperdiciarse. El Programa Cuenca Mediterránea del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación es una primera experiencia y un avance en este sentido que requeriría un mayor respaldo e implicación por parte de los países del Sur del Mediterráneo.

IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA: DESAFÍOS Y REAJUSTES EN UN ENTORNO CAMBIANTE

La cooperación descentralizada ha alcanzado cierta relevancia en los últimos años. En el caso de España, la organización territorial del Estado, articulada en torno a Comunidades Autónomas y Entidades Locales, tiene su reflejo en la estructura del sistema español de cooperación para el desarrollo, en el que se han caracterizado por su dinamismo, tanto por su contribución cuantitativa al conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española (un 13,62 % sobre la AOD total neta y una quinta parte, aproximadamente, de la bruta – Renta Nacional Bruta (RNB)–, en 2007), como por los conocimientos especializados que aportan en distintos ámbitos. En los años 80 del pasado siglo se produjeron las primeras experiencias de cooperación en el ámbito descentralizado, en buena medida como una respuesta de los gobiernos locales y autonómicos a las demandas de colectivos sociales comprometidos con objetivos de justicia en las relaciones Norte-Sur. En la primera década del siglo XXI se configura todo un entramado de políticas autonómicas y locales de cooperación internacional. En pocos años, el mapa de la cooperación española sufre una importante transformación: entre 2001 y 2008 la AOD de Comunidades Autónomas y Entidades Locales se triplicó. Y la cooperación autonómica y local se dotó de un marco normativo, institucional y planificador anteriormente desconocido: se aprobaron 17 leyes de cooperación, se crearon varias agencias autonómicas, se iniciaron buena parte de los procesos de planificación, se pusieron en marcha espacios y mecanismos de participación y consulta, de coordinación. Todo ello supuso un avance en la construcción de políticas de cooperación en el ámbito descentralizado.

Desde que estallara la crisis económica y financiera en 2008, asistimos a un debilitamiento de dichas políticas. El descenso proporcionado con relación con el presupuesto total y con el resto de las políticas, la política de cooperación de los gobiernos locales y autonómicos está siendo, especialmente a partir de 2010, la principal sacrificada. Según el plan de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional Española (PACI) de 2011, en ese año se acentuó el descenso de la AOD española iniciado en el 2010 disminuyendo en un 33,48% respecto a ese año situándose en 2.987,88 millones de Euros en términos absolutos y en un ratio AOD/RNB del 0,29%. En cuanto al porcentaje que representan los desembolsos efectivos en relación con las previsiones de AOD recogidas en el PACI, se puede observar un descenso bastante acusado, quedándose en 2011 en el 60,2% frente al 90,5% del 2010. Este descenso, debido a la agudización de la crisis se encuentra repartido entre todos los agentes a excepción de las universidades.

El caso de la cooperación descentralizada en el Mediterráneo tampoco es una excepción. Un análisis preliminar de los datos disponibles nos permite adelantar algunas tendencias generales¹⁶. Como se adelantaba, el presupuesto dedicado a la región mediterránea descendió en un 41.29% en 2011 (respecto de 2010), lo que supone un descenso de 46.5% respecto de los datos de 2008. Por áreas geográficas, Marruecos y la población saharauí son los territorios más afectados. Ello se entiende ya que también han sido hasta la fecha las zonas de actuación por antonomasia preferidas tanto por CCAA como por EELL (en el caso de Canarias, por ejemplo, son los únicos campos de actuación en toda el área mediterránea). En cambio, algunos países a los que se prestaba poca atención empiezan a aparecer dentro de la lista: Egipto y Libia aparecen ya en los datos recopilados sobre la cooperación de CCAA y EELL y que si bien es cierto que se trata aún de datos muy preliminares, podrían mostrar una tendencia a la alza en los próximos años (muy condicionado también por la coyuntura política de cada país receptor).

Por actores, los recortes de las CCAA son significativamente más altos que los de las EELL y dada la heterogeneidad y diversidad de la cooperación local, resulta difícil adelantar algún diagnóstico de las razones que han llevado en un año concreto a dedicar recursos a un país sin saber tener más detalles desagregados.

Finalmente mencionar que las revueltas árabes se iniciaron en 2011 y por lo tanto se deberá estar atento a la evolución de dicha cooperación en los años venideros teniendo en cuenta dos coyunturas, la situación económica de España y de sus administraciones descentralizadas, así como de la evolución de la situación política en los países de la Primavera árabe.

España forma parte de las llamadas “*víctimas de la crisis económica*”¹⁷. Más allá de la voluntad política, las actuales limitaciones presupuestarias, parece que hacen difícil incrementar las aportaciones que se dedican a la región. En este sentido, el Gobierno de España concedió un paquete de ayuda financiera adicional (300 millones de euros), canalizado principalmente a través de organizaciones multilaterales e instituciones financieras internacionales¹⁶. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo también puso en marcha programas específicos para apoyar a la sociedad civil y la reforma política en la región del Mediterráneo. En este sentido, el Programa MASAR tiene como principal cometido el acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el mundo árabe. Frente a tan semejante reto e incertidumbre sobre cómo acabarán los levantamientos populares de los países de la orilla sur del mediterráneo, y en un contexto de presupuestos restrictivos, España ha asumido el compromiso de responder con visión estratégica a la llamada ‘Primavera Árabe’. Inspirada en gran parte en el ‘*Arab Partnership*’ de su contraparte del Reino Unido, el programa MASAR se centra en la cooperación para la gobernanza democrática en países como Túnez, Egipto, Libia, Marruecos, Argelia, Mauritania, Jordania, Líbano y los Territorios Palestinos. Aunque los esfuerzos están centrados en las particularidades de cada uno de los países, el enfoque principal será de cooperación regional.

MASAR buscará cómo mejor contribuir a la modernización y al fortalecimiento de las instituciones y de los actores clave en el desarrollo del Estado de Derecho de cada uno de dichos países, con el fin de que los poderes públicos puedan dar respuesta a las necesidades de sus sociedades. Para ello, el programa cuenta con un presupuesto de 5 millones de euros para el bienio 2012-2013 y centra sus esfuerzos en instituciones públicas y actores

16. En setiembre de 2013, sólo se disponen de cifras oficiales del PACI 2011 y no se han encontrado datos fiables y contrastables de CCAA y EELL en otras fuentes oficiales.

17. Según Soler I Lecha, Eduard: “Túnez después de Ben Ali: el desembarco de la cooperación internacional” en Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad

de la sociedad civil aunque sorprendentemente aún no se ha solicitado la colaboración de Comunidades Autónomas o al menos de las Entidades Locales a través de su asociación nacional, la Federación Española de Municipios y Provincias. En efecto, teniendo en cuenta que el programa se plantea la transferencia de conocimientos y capacitación en base a la experiencia vivida tras el proceso español de transición a la democracia, el acervo adquirido por el mundo local y el proceso de creación del estado de las Autonomías sigue constituyendo un activo que no debería minusvalorarse.

Finalmente, en el caso concreto de Marruecos, principal receptor de la cooperación descentralizada española en la región, conviene destacar el proceso de descentralización en el que se halla inmerso desde hace años. Tanto en el ámbito regional con la adopción de un plan de regionalización avanzada¹⁸ en 2010 como en el local a través de los Planes de Desarrollo Municipales¹⁹, se abren nuevas oportunidades de colaboración entre regiones y municipios de ambos países más centradas en el aprendizaje mutuo que en la mera transferencia de recursos.

CONCLUSIONES

Más allá del reconocimiento de los espacios existentes de plataformas representativas de los gobiernos locales y regionales, por el momento, los representantes de los gobiernos locales y regionales euromediterráneos no se han mostrado capaces de articular un discurso novedoso ante los principales organismos internacionales.

La actual crisis económica en Europa y los recortes presupuestarios ha debilitado una cooperación descentralizada cuyas deficiencias ya empezaban a emerger. El reto de superar el papel de mero proveedores de recursos y poner de relieve el valor añadido de la dimensión territorial en todo proyecto de cooperación sigue vigente. Así, el hecho que el propio Consejo de la UE felicite a la Comisión por su Comunicación sobre el papel de los gobiernos locales en el desarrollo pone de manifiesto el interés y la potencialidad de este tipo de cooperación.

En el caso de España, probablemente también sufrió una “burbuja” en el campo de la cooperación descentralizada. En momentos como estos, convendría mantener cierta coherencia interna tanto en la asignación de fondos por regiones así como en la priorización de áreas de intervención que permitieran aprovechar la experiencia y potencial que las administraciones subestatales atesoran en el desarrollo de sus territorios y el fomento de la democracia participativa. Para ello, tal y como ya hemos avanzando, España podría plantear un programa regional junto con otros socios europeos mediterráneos centrado en la dimensión territorial que incluyera a los gobiernos locales y regionales y que respondiera de manera clara y operativa a los retos y compromisos repetidos en las reuniones de alto nivel euromediterráneo.

Por su parte, gobiernos locales y regionales de la ribera sur y este del Mediterráneo deberían aprovechar el contexto de transición en sus países para conocer y extraer la rica y diversa experiencia europea en materia de descentralización y configuración territorial del Estado, atendiendo a sus propias necesidades y realidades.

18. <http://www.regionalisationavancee.ma/>

19. En francés Plan de Développement Communal (PCD)

EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL 2008-2011

Total Mediterráneo CCAA y EELL

Área geográfica	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA					
Norte de África	30.995.336	27.866.073	22.943.855	10.696.031	-53,38%
Oriente Medio	13.788.036	17.443.906	13.686.151	6.506.958	-52,46%
TOTAL CCAA	44.783.372	45309979	36630006	17202989	-53,03%
EELL					
Norte de África	9.393.183	8.338.070	6.835.070	5.531.963	-19,07%
Oriente Medio	1.901.049	3.200.594	2.330.316	1.375.970	-40,95%
TOTAL EELL	11.294.232	11.538.664	9.165.386	6.907.933	-24,63%
TOTAL CCAA + EELL	25.082.268	28.982.570	22.851.537	13.414.891	-41,29%

Norte de África	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CC.AA.	30.995.336	27.866.073	22.943.855	10.696.031	53,38%
Andalucía	12.370.996	12.123.717	7.748.319	1.364.382	-82,39%
Aragón	497.894	481.887	762.563	335.559	-56,00%
Asturias	1.236.000	420.834	1.090.591	1.093.299	0,25%
Baleares	873.991	849.057	735.395	62.000	-91,57%
Cantabria	675.582	464.375	185.187	446.560	141,14%
Canarias	1.507.846	1.285.632	102.000	853.000	736,27%
Cataluña	5.255.866	4.137.530	6.163.951	2.710.863	-56,02%
Castilla-La Mancha	851.203	2.086.686	937.125	0	-100,00%
Castilla y León	295.242	232.400	397.797	405.400	1,91%
Extremadura	385.965	670.406	545.878	589.100	7,92%
Galicia	0	40.000	87.800	247.767	182,19%
La Rioja	112.500	145.500	77.946	74.762	-4,08%
Madrid	1.147.860	1.549.841	1.864.752	342.434	-81,64%
Murcia	605.686	605.686	16.541	0	-100,00%
Navarra	766.020	656.004	419.186	491.317	17,21%
País Vasco	1.506.852	964.798	1.024.503	995.879	-2,79%
C. Valenciana	2.905.835	1.151.719	784.324	683.709	-12,83%
EE.LL.	9.393.183	8.338.070	6.835.070	5.531.063	-19,07%
TOTAL	40.388.519	36.204.143	29.778.925	16.227.094	-45,5%

Evolución de la cooperación autonómica y local 2008-2011 por países

Argelia	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	490.477	914.200	557.390	1.095.137	96,48%
Asturias	0	0	0	52.000	--
Cantabria	0	0	0	37.470	--
Cataluña	416.833	586.100	394.353	286.145	-27,44%
Castilla-La Mancha	0	0	0	0	--
Castilla y León	0	0	163.037	205.400	25,98%
Galicia	0	40.000	0	0	--
Murcia	0	288.100	0	0	--
Navarra	0	0	0	491.317	--
País Vasco	3.708	0	0	22.805	--
C. Valenciana	69.936	0	0	0	--
EE.LL.	71.796	97.157	23.947	78.587	228,18%
TOTAL	562.273	1.011.357	581.337	1.173.724	101,9%

Egipto	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	45.003	55.915	54.465	174.175	219,79%
Cataluña	45.003	55.915	54.465	174.175	219,79%
EE.LL.	217.839	0	0	0	--
TOTAL	262.842	111.830	54.465	174.175	219,79%

Libia	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	3.708	0	77.100	175.000	126,98%
Cataluña	0	0	77.100	0	-100,00%
País Vasco	3.708	0	0	175.000	--
EE.LL.	0	0	45.000	12.000	-73,33%
TOTAL	3.708	0	122.100	187.000	34,7%

Marruecos	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	18.980.239	16.361.673	11.136.847	2.812.253	-74,75%
Andalucía	9.728.144	9.556.960	5.172.984	92.809	-98,21%
Aragón	326.394	336.693	477.930	140.177	-70,67%
Asturias	310.500	154.987	0	0	--
Baleares	252.744	409.859	331.546	0	-100,00%
Cantabria	282.541	260.130	0	262.290	--

Canarias	767.528	443.632	102.000	453.000	344,12%
Cataluña	3.753.165	2.116.377	2.182.578	941.122	-56,88%
Castilla-La Mancha	601.203	1.390.000	778.125	0	-100,00%
Castilla y León	54.036	32.400	34.760	0	-100,00%
Extremadura	147.165	55.108	17.628	0	-100,00%
La Rioja	105.000	0	0	0	--
Madrid	718.626	1.011.109	1.553.877	295.434	-80,99%
Murcia	94.567	94.567	16.541	0	-100,00%
Navarra	33.931	0	0	0	--
País Vasco	22.761	0	33.270	15.450	-53,56%
C. Valenciana	1.781.935	499.852	435.608	611.971	40,49%
EE.LL.	4.040.817	4.066.040	2.476.393	1.769.745	-28,54%
TOTAL	23.021.056	20.427.713	13.613.240	4.581.998	-66-34%

Saharai, población	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	10.605.354	9.205.376	8.905.161	4.063.472	-54,37%
Andalucía	2.642.853	2.506.571	2.510.244	0	-100,00%
Aragón	171.500	145.194	284.633	195.382	-31,36%
Asturias	925.500	265.848	1.090.591	1.041.299	-4,52%
Baleares	621.246	439.198	403.849	62.000	-84,65%
Cantabria	393.041	188.630	185.187	146.800	-20,73%
Canarias	740.318	752.000	0	400.000	--
Cataluña	867.134	825.416	1.496.128	205.000	-86,30%
Castilla-La Mancha	250.000	696.686	159.000	0	-100,00%
Castilla y León	241.206	200.000	200.000	200.000	0,00%
Extremadura	238.800	615.298	528.250	589.100	11,52%
Galicia	0	0	87.800	247.767	182,19%
La Rioja	6.500	145.500	77.946	74.762	-4,08%
Madrid	429.234	505.400	292.400	47.000	-83,93%
Murcia	511.118	223.018	0	0	--
Navarra	579.089	503.004	419.186	0	-100,00%
País Vasco	1.469.876	964.798	991.233	782.624	-21,05%
C. Valenciana	517.938	228.815	178.715	71.738	-59,86%
EE.LL.	4.957.768	4.076.254	4.251.752	3.606.862	-15,17%
TOTAL	15.563.122	13.281.630	13.156.913	7.670.334	-41,7%

Túnez	2008	2009	2010	2011	%2011/10
CCAA	654.092	547.119	259.390	122.032	-52,95%
Cataluña	102.980	51.066	89.390	122.032	36,52%
La Rioja	1.000	0	0	0	--
Navarra	153.000	153.000	0	0	--
País Vasco	6.798	0	0	0	--
C. Valenciana	390.314	343.053	170.000	0	-100,00%
EE.LL.	54.791	47.715	23.541	54.163	130,08%
TOTAL	708.883	594.834	282.931	176.195	-37,7%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de seguimiento PACI 2008-2011

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa, Francisco, Keating, Michael: “ *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*”.
- Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2009): “ *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*”, Documento de Trabajo N° 38, Madrid, Fundación Carolina. Rosa de la Fuente (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Los Libros de la Catarata-IUDC, Madrid.
- Marx, Vanessa: “ *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*”. Tesis doctoral. UAB, Julio de 2008.
- Michou, Hélène, Soler i Lecha, Eduard y Torreblanca, José Ignacio (eds): “ *Europa y la democracia en el Norte de África: una segunda oportunidad*”. UNED, ECFR y CIDOB. Barcelona, mayo de 2013.
- Rogier van der Pluijm. with Jan Melissen: “ *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*”. April 2007.
- Santonja, Paqui: “ *La cooperación entre ciudades en el Mediterráneo: ¿una diplomacia paralela?*” en “ *Gobernanza global multi-nivel y multi-actor. Ejemplos de Europa, el Mediterráneo y América Latina*”, Stelios Stavridis y Celso Cancela y Carolina Ponce de León y Georgina Guardatti (coord.). Universidad de Zaragoza, 2011.
- Stelios Stavridis, Roderick Pace and Paqui Santonja: “ *Role of Parliamentary Bodies, Sub-State Regions, and Cities in the Democratization of the Southern Mediterranean Rim*” en “ *Winds of Democratic Change in the Mediterranean? Processes, Actors and Possible Outcomes*”, Stefania Panebianco and Rosa Rossi (coord.) Rubbettino editore, 2012. ■