

49
OCTUBRE
2023

¿UNA EUROPA A CONTRACORRIENTE? La invisibilidad de las ciudades en las relaciones UE - CELAC

* Una versión revisada de este artículo ha sido publicada por la *Revista TIP de Paradiplomacia*

Agustí Fernández de Losada, investigador senior y director del Programa Ciudades Globales, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Marta Galceran-Vercher, investigadora principal, Programa Ciudades Globales, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Alexandra Vidal D'oleo, investigadora y gestora de proyectos, Programa Ciudades Globales, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Este documento recoge las principales conclusiones del CIDOB Global Cities Dialogues «La política exterior europea y la diplomacia sincrónica: la contribución de las ciudades», celebrado el 4 de julio de 2023 en la sede de CIDOB y organizado por el Programa de Ciudades Globales de CIDOB con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona. El informe analiza críticamente el rol que han jugado las ciudades en las relaciones entre América Latina y la Unión Europea durante las últimas décadas, examinando tanto las estrategias e instrumentos formales de acción exterior de la UE, como otras iniciativas surgidas en el seno del ecosistema municipalista. Del análisis se desprenden unas recomendaciones para reforzar el papel de las ciudades en el diálogo político EU-CELAC en los próximos años.

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

50
years

CIUDADESGLOBALES


Ajuntament de
Barcelona

1. Una asociación estratégica reforzada

2023 parece ser el año en que la Unión Europea ha vuelto a colocar a América Latina y el Caribe (ALC) en el radar de sus prioridades en materia de política exterior, tratando de reforzar su asociación estratégica con la región. Esta es una asociación importante, puesto que tradicionalmente ALC ha sido el “socio natural y privilegiado” de la UE, al que considera clave para avanzar hacia un orden internacional basado en normas y defender la democracia, los derechos humanos, la paz y la seguridad. En este sentido, la apuesta por revitalizar la asociación estratégica resulta especialmente relevante en un contexto de competencia estratégica entre poderes hegemónicos y de fuertes tensiones geopolíticas.

Así, uno de los objetivos de la **presidencia española del Consejo de la Unión Europea** (UE) durante el segundo semestre de 2023 es precisamente fortalecer la Asociación Estratégica Birregional (AEB) con ALC. Es en el marco de

este objetivo que debemos situar la gira por América Latina realizada por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en junio de 2023, con parada en Brasil, Argentina, Chile y México; la Comunicación conjunta al Parlamento y el Consejo en la que la Comisión Europea plantea una **Nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe**; y la Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), celebrada en Bruselas en julio del mismo año.

En este contexto, los gobiernos locales deberían estar llamados a jugar un papel clave. Más allá del dilatado vínculo que une a ciudades europeas y latinoamericanas, alcaldes y alcaldes son piezas fundamentales para el diálogo político. Tienen una posición privilegiada para movilizar actores y recursos y facilitar las relaciones económicas, culturales, científicas y tecnológicas. Así lo han entendido otras superpotencias globales, como los Estados Unidos y China, cuyo apoyo a la diplomacia urbana y subnacional es cada vez más importante. Europa, sin embargo,

a pesar de que durante décadas priorizó el apoyo a la cooperación entre ciudades, la descentralización y el refuerzo de la gobernanza local como elementos relevantes de su política de cooperación internacional, parece que en la actualidad no tiene a los gobiernos locales en su radar estratégico.

El presente CIDOB Briefing pretende ofrecer un análisis del papel que han jugado las ciudades en las relaciones entre América Latina y Europa en los últimos treinta años. La primera parte analiza su participación en la acción exterior de la Unión Europea, tanto en las estrategias formales impulsadas por las instituciones comunitarias (y muy especialmente el Global Gateway), como en la política de cooperación internacional. En la segunda parte se pone el foco en el análisis de los instrumentos que han orientado las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, analizando de nuevo no solo las estrategias formales impulsadas por las instituciones comunitarias, sino también aquellas iniciativas diplomáticas surgidas en el seno del ecosistema del municipalismo internacional. El artículo cierra con unas reflexiones finales para orientar el diálogo político EU-CELAC “desde abajo” en los próximos años.

de otros actores globales, es su particular modelo de cooperación internacional al desarrollo. Un modelo que en los últimos años se ha ido transformando, dando mayor peso a la geopolítica, en un esquema en el que los objetivos de desarrollo se fusionan con los de política exterior (Oliví y Santillán O’Shea, 2023). Es en este contexto que se formula el **Global Gateway (Pasarela Mundial)**, la principal estrategia de inversión exterior de la UE. Adoptado en 2021, se **define** como una estrategia “para impulsar enlaces inteligentes, limpios y seguros con los países socios de la UE en los sectores digital, energético y del transporte, así como para reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo”. Para ello, se propone movilizar hasta 300.000 millones de euros en inversiones a través del denominado Team Europe (Equipo Europa), integrado por las instituciones de la UE, sus Estados miembros, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

En este contexto, y a pesar de que la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE alude a la necesidad de profundizar en alianza con la sociedad civil y con el sector privado como actores clave en un mundo que opera en red, no se menciona en ningún momento a las ciudades y a sus gobiernos. Algo similar sucede con el

Los gobiernos locales deberían estar llamados a jugar un papel clave en la revitalización de la asociación estratégica de la UE con ALC. Tienen una posición privilegiada para movilizar actores y recursos y facilitar las relaciones económicas, culturales, científicas y tecnológicas.

2. Las ciudades en la acción exterior de la Unión Europea

2.1. Las ciudades en las estrategias de acción exterior de la UE: un análisis del Global Gateway

Han pasado más de treinta años desde que el Tratado de Maastricht (1992) establecía la Política Exterior y de Seguridad Comuna (PESC) como uno de los pilares fundamentales de la Unión Europea. Una política exterior que se ha ido desplegando a través de diferentes iniciativas y marcos estratégicos en los que la Unión ha ido construyendo su identidad global y fijando las prioridades políticas y los principios rectores que han de orientar su acción exterior. El más reciente de ellos es la “**Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea**” (2016), donde se afirma, entre otras cosas, la voluntad de la UE de proyectarse como un actor global unitario, y se sitúa la defensa del multilateralismo y el trabajo en alianza como una de sus señas de identidad.

Quizás el elemento más emblemático de la política exterior de la UE, y el que hasta el momento la ha diferenciado

Global Gateway, que alude de forma vaga a las “comunidades locales” y de forma más clara a la importancia de trabajar con la sociedad civil y con las empresas en los países socios.

Resulta paradójico que la estrategia de inversión exterior de la UE olvide a los gobiernos locales cuando una parte importante de las prioridades que define —transporte, clima y energía, sector digital o educación— y las inversiones que propone se sitúan en ámbitos que son de su responsabilidad competencial en la mayoría de los países del mundo. Olvidar a los gobiernos de las ciudades puede resultar potencialmente problemático. No reconocerlos como interlocutores necesarios puede limitar la capacidad real de impacto de las inversiones programadas y su ajuste a las realidades locales. Desconocer que sin ellos no es posible impulsar soluciones para la electrificación del transporte público, la descarbonización de los edificios o para reducir la brecha digital, por poner ejemplos concretos, implica renunciar a un conocimiento, unas capacidades y unos recursos que son clave para que dichas inversiones respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y del tejido socioeconómico de los países socios.

Por otro lado, no deja de ser sintomático que el Global Gateway, que sitúa los valores democráticos y el buen gobierno como principios básicos para canalizar sus inversiones, se olvide de los gobiernos locales y, por lo tanto, de la democracia local. Hacerlo implica dejar de lado principios estructurantes tan importantes para la propia Unión Europea como el de subsidiariedad, que sitúa la proximidad a la ciudadanía como factor clave para el ejercicio del poder político, y descuidar la descentralización como mecanismo de control democrático.

A pesar de todo ello, la Comisión parece estar tomado conciencia de las disfunciones que puede generar no habilitar un espacio para el diálogo con los gobiernos locales cuando se habla de inversiones. En este sentido, y en el marco de las disposiciones relativas a la gobernanza de la estrategia, se está impulsando una plataforma de diálogo con la sociedad civil y las autoridades locales que operará a partir del mes de octubre de 2023 como un grupo de trabajo en el marco del Foro Político para el Desarrollo. Habrá que ver qué recorrido tiene dicho diálogo en un mecanismo en el que la sociedad civil tiene mucho más peso que los gobiernos locales.

Resulta paradójico que la estrategia de inversión exterior de la UE olvide a los gobiernos locales, cuando una parte importante de las prioridades que define y las inversiones que propone se sitúan en ámbitos que son de su responsabilidad competencial en la mayoría de los países del mundo.

2.2. La dimensión territorial de la política europea de cooperación internacional al desarrollo

La ausencia de los gobiernos locales en los marcos estratégicos que regulan la acción exterior europea y su política de inversiones contrasta con el firme reconocimiento que en las últimas décadas han tenido para el impulso de su política de cooperación internacional al desarrollo. Un reconocimiento que se ha traducido en un apoyo continuado a las políticas de descentralización y a la democracia local en los países socios, así como a la cooperación descentralizada. Sin embargo, como se argumenta en este artículo, todo apunta a que en la actualidad la alianza que supo forjar la UE con las ciudades corre el peligro de diluirse.

Desde que la **Convención Lome IV** firmada en diciembre de 1989 introdujo el concepto de cooperación descentralizada (todavía referido a todos los actores emergentes, los que no son el gobierno nacional u organismos internacionales), la Unión Europea ha venido reforzando su alianza con los gobiernos locales reconociendo su condición de actores, abriendo canales para el diálogo y poniendo sobre la mesa instrumentos financieros específicos.

Por otra parte, el **Consenso Europeo sobre Desarrollo** (2006), documento que fija por primera vez los principios comunes que guían las políticas de cooperación al desarrollo de la UE y sus Estados miembros, apunta a un compromiso nítido con los procesos de descentralización y el reconocimiento del rol que juegan las autoridades locales en la gobernanza democrática y en los procesos de desarrollo sostenible. Un compromiso que se mantiene vivo en el **Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo** (2017) en el que se reconoce la relevancia de las autoridades locales para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la importancia de reforzar la gobernanza local para alcanzar un mayor impacto en materia de desarrollo.

En los años que van entre ambos consensos, se multiplican los posicionamientos de las instituciones europeas en reconocimiento del papel que juegan los gobiernos locales y la necesidad de definir instrumentos financieros para apoyarlos. Destacan en este sentido el conocido **Informe Schapira sobre autoridades locales y cooperación al desarrollo** (2007), que inspiró la **Comunicación de la Comisión “Autoridades Locales, actores de desarrollo”** (2008) y la posterior **“Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras**

de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” (2013).

En este contexto, en 2009 la Comisión Europea abrió un espacio para el diálogo estructurado con las autoridades locales y la sociedad civil. Un espacio que en 2013 se consolida en el marco del **Foro Político para el Desarrollo**, todavía vigente, que permite a las autoridades locales, representadas por sus redes, incidir en el diseño e implementación de las políticas y estrategias que impulsa Bruselas, ya sea a nivel global como regional o nacional. Desde su puesta en funcionamiento, los diálogos han permitido a la Comisión Europea ajustar sus instrumentos financieros teniendo en cuenta las necesidades, intereses y aspiraciones de los gobiernos locales europeos y en los países socios. Aunque a tenor de la falta de financiación que padece la cooperación descentralizada en el actual marco financiero europeo (2021-2027), parece que su capacidad de incidencia ha sido más bien limitada o ha disminuido significativamente en los últimos años.

Efectivamente, a pesar de todo lo anterior, los recursos que la Unión Europea ha destinado a apoyar a los gobiernos locales en el marco de su política de cooperación al desarrollo han sufrido una disminución muy importante. En 2013 se

cierra la tercera fase del Programa URBAL, el último programa regional de apoyo al desarrollo urbano y territorial en América Latina, que concluyó su recorrido tras más de doce años y tres ediciones innovadoras y de gran impacto. URBAL se había lanzado en 1995 junto con otros programas de apoyo a la cooperación descentralizada como MedURBS o AsiaURBS que tuvieron un recorrido menor.

Unos años más tarde, en 2021, la UE decide, no sin controversia, no dar continuidad al Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales en el formato que había tenido hasta entonces. Se pone fin así a un instrumento que, durante más de 20 años, desde 1998 como línea financiera y después como programa temático, ha dispuesto un mecanismo privilegiado de apoyo a las iniciativas de cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales europeos y de los países socios. Un instrumento que, en su última fase, ha financiado más de 300 proyectos altamente innovadores impulsados por ciudades europeas con sus homólogas en América Latina, África y Asia.

Ello contrasta con el firme reconocimiento que en las últimas décadas han tenido los gobiernos locales para el impulso de la política de cooperación internacional al desarrollo europea. Todo apunta a que en la actualidad la alianza que supo forjar la UE con las ciudades corre el peligro de diluirse.

El nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 no ha traído buenas noticias para la cooperación descentralizada. A pesar de que el reglamento que regula el nuevo **Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional** (NDICI, por sus siglas en inglés), renombrado “Europa Global”, reconoce a las autoridades locales como actores clave para el desarrollo y que incluye su refuerzo entre los ámbitos de aplicación de los programas temáticos y geográficos, lo cierto es que hasta el momento la dotación financiera que se les ha dedicado en su aplicación es muy reducida.

Por un lado, el **nuevo programa temático** se limita a la sociedad civil. Por el otro, no parece que los nuevos programas regionales focalicen en los gobiernos locales y a pesar de que el NDICI apunta a una dotación de 500 millones de euros, esta no es más que una indicación. Una indicación dirigida a las delegaciones de la UE en los países socios para que apoyen a las autoridades locales, poniendo en valor el enfoque territorial del desarrollo y los procesos de descentralización, siempre a través de la programación acordada con los gobiernos nacionales. Una indicación que, sin embargo, no parece que vaya a ser fácil de ejecutar.

A pesar de que las Delegaciones de la UE cuentan con la facilidad TALD (Territorial Approach To Local Development) que les brinda apoyo para optimizar su vínculo con los gobiernos subnacionales, no disponen de puntos foca-

les especializados (como si los tienen para la interlocución con la sociedad civil) y su personal acostumbra a tener poca experiencia en políticas territoriales. Igualmente, la posibilidad de generar canales de diálogo con los gobiernos locales, o de abrir las puertas (y los fondos) a la cooperación descentralizada, acostumbra a topar con la resistencia de las autoridades nacionales de los países socios. Y sin el compromiso y la predisposición de estas es difícil impulsar iniciativas transformadoras.

Sin embargo, no todo son malas noticias. La UE sigue teniendo sobre la mesa algunos instrumentos relevantes para apoyar a los gobiernos locales. Instrumentos con un importante recorrido como la propia facilidad TALD, los acuerdos marco firmados con algunas de las principales asociaciones municipalistas internacionales, el **Programa para la Cooperación Internacional Urbana y Regional** (IURC en sus siglas en inglés) o el **Global Covenant of Mayors**. Un recorrido que también tiene el trabajo que se está empezando a realizar en el marco de las **Iniciativas Equipo Europa** (IEE, TEI

por sus siglas en inglés), el mecanismo de coordinación de las acciones de los Estados miembros y los principales agentes europeos en el ámbito del desarrollo.

En este sentido, aunque el enfoque Equipo Europa no incluye inicialmente a los gobiernos locales como socio específico, no hay duda de que el desarrollo de las IEE/TEI podrían beneficiarse enormemente de las contribuciones y consultas con los gobiernos locales en los países socios. Un paso muy positivo en esta dirección es la inclusión de los gobiernos locales en el TEI sobre Democracia. En concreto, tres organizaciones municipalistas (**PLATFORMA, VNG Internacional** y **NALAS**) **han sido invitadas** a participar de la TED Network (Team Europe Democracy Network), el mecanismo creado para mejorar el impacto de los esfuerzos de la UE para promover la democracia.

3. UE-LATAM: ¿un diálogo político birregional sin las ciudades?

La UE se suele referir a la región de América Latina y el Caribe (ALC) como su socio natural y preferente, al que le unen profundos vínculos históricos, culturales, sociales y económicos. En lo político, las dos regiones han actuado tradicionalmente como aliados estratégicos a la hora de reforzar el orden internacional basado en normas y defender la democracia, los derechos humanos o el multilateralismo.

En el terreno económico, la UE es el primer inversor en la región, su tercer socio comercial y el principal donante de ayuda al desarrollo.

En este contexto de valores e intereses compartidos, durante las últimas décadas se ha construido una sólida relación respaldada por una amplia red de acuerdos bilaterales y regionales de asociación, tanto comerciales como políticos, que convierten ALC en la región con la red más densa de vínculos formales con la UE. Más allá de estos acuerdos birregionales, el actual marco político para la relación entre las dos regiones viene establecido por la recientemente aprobada **Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe”** (2023), que viene a substituir el anterior marco estratégico fijado en la **Comunicación “La UE, ALC: aunar fuerzas para un futuro común”** (2019).

Cabe destacar que, a diferencia de su predecesora, la Nueva agenda omite totalmente el papel que podrían jugar

alcanzar los objetivos fijados, especialmente si uno tiene en cuenta que, como se apunta en la **Declaración del Foro de Gobiernos Locales y Regionales América Latina y El Caribe - Europa** (julio 2023), “el anclaje en el territorio que poseen las alcaldías y gobiernos regionales es fundamental para la implementación de un modelo de desarrollo bajo en carbono, energéticamente eficiente, inclusivo, sostenible y resiliente”.

Junto con la publicación de la nueva Agenda y el anuncio de las inversiones del Global Gateway, la tercera gran iniciativa del 2023 ha sido la celebración de la Tercera Cumbre UE-CELAC (17-18 de julio en Bruselas). Después de prácticamente una década perdida en las relaciones entre las dos regiones¹, en que la mayoría de los proyectos de acuerdo de asociación y comerciales se habían estancado, esta cumbre se anunciaba como “un paso diplomático imprescindible” (Borrell, 2023) para relanzar la asociación estratégica entre la UE y los países de ALC, y dar así una renovada forma política al sentimiento de comunidad que

El nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027 no ha traído buenas noticias para la cooperación descentralizada. Por un lado, el nuevo programa temático se limita a la sociedad civil. Por el otro, no parece que los nuevos programas regionales focalicen en los gobiernos locales.

las ciudades en el diálogo birregional UE-ALC. Lo más parecido a un reconocimiento a la importancia de los gobiernos locales es una referencia ambigua al potencial del Comité de las Regiones y sus homólogos en ALC para “movilizar a los entes regionales y locales, así como a los interlocutores económicos y sociales, para mejorar los contactos interpersonales”. Esto contrasta con la anterior Comunicación de 2019, donde se reconoce de manera explícita la dimensión urbana de muchos de los retos conjuntos de las dos regiones, y se apela a que la UE intensifique sus compromisos con los socios de ALC en materia del fomento de las ciudades inteligentes y sostenibles mediante la cooperación fructífera entre ciudades. La Comunicación incluso llega a poner en valor una iniciativa municipalista concreta: el Pacto Mundial de los Alcaldes. Asimismo, se identifica la capacitación de las autoridades locales como un ámbito de actuación prioritaria.

Como se apuntaba al inicio de este artículo, 2023 será recordado como el año de la apuesta por revitalizar el diálogo político UE-ALC. Así, semanas después de la presentación de la Nueva Agenda para las Relaciones entre la UE y ALC, la presidenta de la Comisión Europea anunciaba una inversión de 10.000 millones de euros en América Latina a través del Global Gateway, a implementar a través de las iniciativas del Equipo Europa. Sin embargo, el capítulo ALC del Global Gateway también adolece de la omisión de las ciudades como aliados imprescindibles para

históricamente ha unido a las dos regiones. Pese a todo, estas iniciativas para revitalizar la relación UE-CELAC corren el riesgo de resultar inefectivas si no van acompañadas de un diálogo polifacético que tenga en cuenta los diferentes actores sociales, la sociedad civil, el sector privado y, evidentemente, también a los gobiernos locales. La mala noticia es que, por el momento, no parece que se esté avanzando en la buena dirección, puesto que ni en los procesos preparatorios de la cumbre, ni en los documentos que resultaron de la misma, se ha otorgado a los gobiernos locales el espacio para el diálogo y el reconocimiento político adecuado.

Así, en vez de integrar el “Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-ALC”² como parte oficial de la cumbre UE-CELAC, como históricamente vienen pidiendo las organizaciones municipalistas europeas y latinoamericanas³, la participación de las ciudades ha quedado relegada a un mero acto paralelo en el marco del “**Foro UE-ALC:**

1. Esta fue la tercera cumbre que se celebraba después de la creación de la CELAC en 2010: las otras dos tuvieron lugar en 2013 (Santiago de Chile) y en 2015 (Bruselas).
2. Esta no era la primera vez que tenía lugar este Foro, aunque sí la primera vez que el Foro se orientaba a incidir directamente en la cumbre CELAC. Las otras dos ediciones del foro tuvieron lugar en 2007 (antes de la creación de la CELAC) y en 2011 (dos años antes de la primera cumbre).
3. PLATFORMA, el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma), el Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF) y Mercociudades.

socios para el cambio” (Bruselas, 13-14 de julio). Este es sin duda un espacio relevante y necesario, pero pensado para la sociedad civil, no para actores gubernamentales. Tampoco la **declaración resultante de la cumbre** menciona una sola vez los gobiernos locales, y de las treinta actuaciones previstas en el **Plan de acción 2023-2025**, solo se les dedica una “Jornada de Diálogo UE-ALC Autoridades Locales y Sociedad Civil” (en claro contraste con las dos cumbres empresariales birregionales previstas).

Esta omisión flagrante resulta aún más preocupante si se analiza en perspectiva histórica, puesto que no se trata de que los gobiernos locales aún no hayan conseguido el estatus que les correspondería en el diálogo político UE-CELAC, sino que estamos ante un retroceso a los niveles de reconocimiento que tenían hace diez años. Para dar cuenta de ello, basta consultar la **declaración política** que resultó de la Cumbre de 2015, donde se hacía hincapié en “la importancia del diálogo birregional sobre el desarrollo urbano y el refuerzo de los gobiernos locales” (art. 65, p. 14), o el **Plan de Acción UE-CELAC** del mismo año, donde abundan las referencias a la necesidad de trabajar con los municipios y las “comunidades locales” en sentido amplio. Y si uno echa la mirada aún más atrás, se puede fácilmente constatar

programación 2021-2027. Queda la programación país, aunque por lo visto hasta el momento son contados los proyectos orientados a reforzar a los gobiernos locales.

Sin embargo, la diplomacia urbana EU-LATAM se ha desarrollado más allá de las iniciativas de las instituciones europeas. Para empezar, dentro del municipalismo internacional existe una dilatada experiencia en promover iniciativas de cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas, que en algunos casos se ha institucionalizado en la forma de redes específicas de cooperación Euro-latinoamericana o iberoamericana. Una de las más antiguas es la **Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)**, fundada en 1982 y precursora en casi diez años de las cumbres iberoamericanas iniciadas en 1991. Otros ejemplos son el **Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU)**, que inició sus actividades en 1993, el **Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE – LAC** (lanzado en 2005 con apoyo de la UE y todavía activo) y el Proyecto AL-LAS, una alianza establecida en 2013 y orientada a promover la internacionalización de los gobiernos locales como instrumento de mejora de las políticas públicas. Este último fue financiado en sus primeros años de actividad por el Programa Temático Agentes no Estatales y Autoridades Locales.

A diferencia de su predecesora, la Nueva agenda para las relaciones UE-ALC omite totalmente el papel que podrían jugar las ciudades en el diálogo birregional. El capítulo ALC del Global Gateway también adolece de la omisión de las ciudades como aliados imprescindibles para alcanzar los objetivos fijados.

como incluso en la **declaración de la Cumbre UE-CELAC de 2013** y en iniciativas anteriores, los gobiernos locales reciben un grado de reconocimiento mayor que el actual.

Como consecuencia de todo ello, la cooperación descentralizada eurolatinoamericana no dispone hoy de anclaje alguno en el presupuesto de la UE. Junto con la desaparición del capítulo de autoridades locales del programa temático, se constata que los programas regionales existentes, que antaño habían focalizado en la gobernanza local y territorial, ya no sitúan a los gobiernos subnacionales como actores elegibles. Programas como **EUROSociAL+** o **EUROCLIMA**, que abordan desafíos con una clara dimensión territorial, parecen focalizar en la cooperación entre gobiernos nacionales, situando a los subnacionales como beneficiarios indirectos de las iniciativas desarrolladas. Igualmente, las asociaciones regionales de América Latina y el Caribe no se benefician de los acuerdos marco que la Comisión Europea ha firmado con otras organizaciones municipalistas internacionales. Una anomalía similar a la que se ha dado en el Programa IURC cuyo capítulo latinoamericano parece haber caído en el marco de la nueva

4. Conclusión

El reconocimiento de los gobiernos locales como actores del sistema de cooperación internacional al desarrollo se debe, en gran medida, a la apuesta que durante décadas ha hecho la Unión Europea por priorizar la descentralización y la democracia local y dar recorrido a la cooperación descentralizada. Desde los años ochenta del siglo pasado, Europa ha movilizado fondos y ha abierto canales para el diálogo político con los gobiernos locales, incorporándolos a la red global de actores con los que opera. Hoy, sin embargo, se observan indicios de que este apoyo puede estar diluyéndose, situando a la UE a contracorriente de lo que están haciendo otras potencias globales como los Estados Unidos o China, cuya apuesta por la diplomacia subnacional, aunque incipiente, parece firme y cargada de intencionalidad geoestratégica.

A pesar de que el NDICI sigue dando cobertura normativa a la alianza con los gobiernos locales, la nueva estrategia global de inversiones, el Global Gateway, y los nuevos instrumentos financieros diseñados en el marco del pre-

supuesto europeo para el período 2021-2027 confirman que la UE ya no prioriza a las ciudades y los territorios en la implementación de su política de acción exterior y de cooperación internacional. Programas con más de veinte años de recorrido han dejado de funcionar y la disponibilidad presupuestaria se limita a una indicación difícil de operativizar por parte de las delegaciones de la UE en los países socios.

En este sentido, América Latina no es una excepción. Aun teniendo en cuenta la dilatada y consolidada relación que existe entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos, y la importancia que ha tenido la cooperación europea para las ciudades y territorios de la región, la agenda que rige el diálogo político birregional y el presupuesto que sustenta las inversiones europeas parecen marcar otras prioridades. En el escenario actual, la cooperación descentralizada euro-latinoamericana no tiene referentes claros en el presupuesto europeo y las delegaciones de la UE se encuentran con obstáculos importantes para articular iniciativas de apoyo a los gobiernos locales y a la agenda de la descentralización.

Todo ello plantea a una cierta paradoja puesto que, como hemos apuntado en este artículo, una parte importante de

ver a apoyar la gobernanza local, la descentralización y la cooperación descentralizada. La revisión a medio término de los actuales programas temáticos, o el lanzamiento de nuevos programas regionales como EUROsociAL+ puede representar una oportunidad en este sentido. Finalmente, la UE debería plantearse reforzar las capacidades de las delegaciones de la UE en la región, dotándolas de las capacidades necesarias para trabajar con los gobiernos locales. Establecer puntos focales especializados sería una opción altamente aconsejable para lograr una efectiva implementación de los fondos disponibles.

Avanzar en esta dirección dependerá en gran medida y por igual, de la visión que tengan las instituciones europeas, los Estados miembros de la UE y sus contrapartes en la CELAC y las asociaciones municipalistas. De estas últimas depende poner sobre la mesa argumentos verificables y ejercer la presión necesaria para que Europa vuelva a situar, en América Latina y en el resto de países socios, la agenda de la descentralización y la democracia local entre sus prioridades de inversión y acción política. Europa no debería permitirse ir a contracorriente en un ámbito cuyo liderazgo es todavía hoy incontestable.

La cooperación descentralizada eurolatinoamericana no dispone hoy de anclaje alguno en el presupuesto de la UE. No se trata de que los gobiernos locales aún no hayan conseguido el estatus que les correspondería en el diálogo político UE-CELAC, sino que estamos ante un retroceso a los niveles de reconocimiento que tenían hace diez años.

las inversiones que la UE plantea a través del Global Gateway se vinculan con ámbitos ligados a las competencias de los gobiernos locales en la mayoría de los países del mundo, también en América Latina. Hacer que estas inversiones respondan a las necesidades reales de la ciudadanía y contextualizarlas con las realidades locales depende, en gran medida, de la capacidad de interlocutar con las ciudades y los territorios. En este sentido, contar con gobiernos locales democráticos, empoderados y dotados de los recursos necesarios es fundamental para impulsar las transformaciones que Europa plantea en su relación con el mundo.

Revitalizar la asociación birregional con la CELAC y hacer que las inversiones previstas tengan el impacto deseado requiere un compromiso renovado con los gobiernos locales, reconociéndolos como socios imprescindibles. Para ello, sería necesario habilitar espacios para el diálogo político, institucionalizando, por ejemplo, el Foro de Gobiernos Locales y Regionales como mecanismo de seguimiento de los acuerdos adoptados en el marco del diálogo birregional. También sería pertinente valorar la oportunidad de recuperar instrumentos financieros, o crearlos de nuevo, para vol-

Referencias bibliográficas

Borrell, Josep. «Después de la cumbre UE-CELAC: evitar otra década perdida». *Opinión El País* (julio 2023) (en línea) [Fecha de consulta 1.10.23] https://elpais.com/opinion/2023-07-25/despues-de-la-cumbre-ue-celac-evitar-otra-decada-perdida.html?rel=buscador_noticias

CEMR, PLATFORMA. «Position paper – EU External Financing for Local Authorities» (2023)

De la Fuente Fernández. «10. Redes de cooperación descentralizada» en: Agost Felip, Rosa *Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I, 2013, p. 297 – 318

Del Huerto Romero, María. «La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana. Un abordaje a partir del Programa URB-AL de la Comisión Europea». *Urbano*, vol. 7 n.º.9 (mayo, 2004), p. 76-85. (en línea) [Fecha de consulta 01.10.23] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19800912>

Fernández de Losada, Agustí. «Resituar la cooperación descentralizada en la agenda eurolatinoamericana». *Opinión CIDOB*, n° 722 (marzo, 2022) (en línea) [Fecha consulta 01.10.23] https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/opinio/2022/resituar_la_cooperacion_descentralizada_en_la_agenda_eurolatinoamericana

Martínez, Ricardo y Fernández de Losada, Agustí. «La Cumbre de Ciudades de las Américas: una apuesta por la diplomacia sincrónica». *Opinión CIDOB*, n° 767 (mayo, 2023) (en línea) [Fecha de consulta 01.10.23] https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2023/la_cumbre_de_ciudades_de_las_americas_una_apuesta_por_la_diplomacia_sincronica

Olivié, Iliana y Santillán O’Shea, María. «Ayuda al desarrollo y geopolítica: la iniciativa Global Gateway de la UE». Elcano Policy Paper (julio, 2023) (en línea) [Fecha de consulta 25.09.23] <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/policy-paper-ayuda-al-desarrollo-y-geopolitica-la-iniciativa-global-gateway-de-la-ue.pdf>