



Guía de cooperación descentralizada para cargos electos



Serie Administración Local

El presente documento es una guía de cooperación descentralizada dirigida a los cargos electos municipales de la provincia de Barcelona, cuyo objetivo es ofrecer herramientas útiles en el ejercicio de su mandato, apostando por profundos procesos de renovación y redefinición que permitan abordar los retos a los que se enfrenta actualmente esta política local.

La guía se ha elaborado a partir de un diagnóstico participativo que ha intentado captar la diversidad de realidades locales presentes en la demarcación. El texto comienza haciendo un repaso histórico de lo que han sido las políticas de cooperación municipal y señala sus principales características. Tras dicho repaso, ofrece una fotografía sintética de la realidad mundial, marcada por el carácter transnacional e interdependiente de las problemáticas que afectan al planeta y la emergencia de un nuevo paradigma sobre el desarrollo, del que se hacen eco las nuevas agendas internacionales del desarrollo. A continuación, después de describir las principales limitaciones y dificultades con las que se encuentra la cooperación para ser más transformadora, identifica los principales desafíos a los que se enfrenta y recoge una propuesta para su renovación a partir del despliegue de los ámbitos estratégicos.



Guía de cooperación descentralizada para cargos electos

Elaborada por La Mundial para la Oficina de Cooperación al Desarrollo
de la Diputación de Barcelona

Equipo de trabajo:

Raffaella Galante

Rocío Rodríguez Cáceres

Pablo José Martínez Osés

Ignacio Martínez Martínez

Diseño de las infografías:

Isabel Cartón

Coordinación:

Lali Carrillo Campillo

Luci Rodrigo Peiró

1ª edición: Diciembre de 2020

© de la edición: Diputación de Barcelona

© de los textos: los autores

Producción y edición: Subdirección de Imagen Corporativa y Promoción Institucional
de la Diputación de Barcelona

Composición: Fotocomposición gama, sl

Índice

Presentación	7
Querido/a regidor/a:	8
1. Introducción y proceso de elaboración de la guía	10
2. Origen y evolución de la cooperación descentralizada	15
2.1. Evolución histórica y conceptual de la cooperación descentralizada	15
2.2. La cooperación descentralizada en Cataluña y en el contexto estatal: una mirada en perspectiva para entender los desafíos futuros	19
2.3. La cooperación local: solidaridad y articulación territorial	23
3. Una realidad mundial interdependiente y transnacional: cambios profundos y crisis en el modelo de desarrollo	24
3.1. La mirada multidimensional y transnacional sobre los problemas del desarrollo: un cambio de paradigma con implicaciones en lo local	26
3.2. Sobre males públicos globales y su dimensión local	26
4. Crisis del sistema de cooperación internacional: en busca del valor diferencial de la cooperación descentralizada	30
4.1. Desbordamiento y crisis del sistema de cooperación	30
4.2. La cooperación descentralizada tras su valor diferencial	31
4.3. La brecha entre el discurso y la práctica: limitante para desplegar el valor diferencial de la cooperación descentralizada	34
5. Características y desafíos de la cooperación internacional municipal	35
5.1. El componente estratégico y la coherencia de políticas	35
5.1.1. Características principales relativas al componente estratégico	36
5.1.2. Reflexiones y orientaciones para los desafíos estratégicos de la cooperación	37
5.1.2.1. Inercias y limitaciones para establecer las prioridades estratégicas de la política	37
5.1.2.2. La adopción transformadora de la Agenda 2030	39
5.1.2.3. El enfoque de CPDS: clave para la transversalización	42

5.1.2.4. La concepción y la ubicación de la cooperación en los gobiernos municipales	45
5.2. Las modalidades y los instrumentos de intervención de la cooperación municipal	46
5.2.1. Características principales relativas a las modalidades y los instrumentos	46
5.2.2. Reflexiones y orientaciones para los desafíos instrumentales de la cooperación	51
5.2.2.1. Orientaciones para superar el carácter instrumentocéntrico de la política	51
5.2.2.2. El desafío de la educación para la ciudadanía global	56
5.2.2.3. Instrumental para la promoción de la CPDS	58
5.3. La participación ciudadana en la cooperación descentralizada	60
5.3.1. Las características principales de la participación ciudadana en la política de cooperación	60
5.3.2. Reflexiones y orientaciones para la participación ciudadana en la política de cooperación	61
6. Una propuesta integradora de renovación de la política: los ámbitos estratégicos	65
6.1. Primer paso: los AE como diagnósticos de la realidad y las problemáticas del desarrollo: <i>el qué</i>	66
6.2. Segundo paso: los AE como estructuras de participación de la política de cooperación: <i>el quiénes</i>	67
6.3. Tercer paso: los AE como renovadas formas de trabajo, modalidades e instrumentos: <i>el cómo</i>	68
6.4. Requisitos metodológicos: integración del trabajo estratégico e instrumental	71
Anexo I: Expresiones regionales de la cooperación descentralizada	75
Anexo II: Aproximaciones y definiciones de la cooperación descentralizada realizadas por organismos internacionales	78
Anexo III: Modalidades e instrumentos de la política de cooperación descentralizada	80
Anexo IV: Una cooperación descentralizada en transformación: algunos ejemplos	84
Anexo V: Referencias bibliográficas	89
Anexo VI: Listado de acrónimos	96

Presentación

La guía que tenéis en las manos ve la luz en un año marcado por un hecho excepcional que afecta al conjunto de la humanidad y que está teniendo consecuencias desastrosas a nivel mundial. Me refiero a la pandemia de la COVID-19. Esta ha puesto en evidencia una realidad que el sector de la cooperación al desarrollo ha denunciado a lo largo de los años: que el modelo de desarrollo actual es insostenible y tiene consecuencias desastrosas, no ya solo para los países y colectivos más vulnerables, sino para todo el planeta. Según los expertos, la enfermedad del coronavirus se debe a la degradación del medio ambiente y a la pérdida de la biodiversidad que provoca el actual sistema extractivo de recursos naturales, el cual invade los bosques tropicales y otras áreas ricas en vida silvestre.

Además, esta crisis sanitaria señala, de manera contundente, la interdependencia y la interconexión existente entre los diferentes países y territorios y entre los diferentes ámbitos del desarrollo: sanitario, económico, social y ambiental. La complejidad de este y otros fenómenos globales reclama una respuesta del conjunto de la humanidad y, por tanto, la implicación y la contribución de todas las esferas y todos los ámbitos de trabajo y de todos los sectores de la sociedad: público, privado y ciudadanía. Precisamente este es el mandato de la Agenda 2030 y de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En este contexto, los municipios de la provincia de Barcelona partimos con ventaja por nuestra trayectoria consolidada en la implementación de políticas de cooperación al desarrollo. Aun así, ahora debemos renovarnos para dar una respuesta más adecuada a la realidad actual, cada vez más compleja, y reforzarnos con un trabajo integral del conjunto del gobierno municipal y, de paso, de todos los actores del territorio y de la sociedad civil. Esto será posible con el liderazgo de aquellas personas con responsabilidades de gobierno y, en esta tarea dirigida a hacer de este mundo un lugar mejor para todos, el presente documento pretende ser una guía para vosotros.

PILAR DÍAZ ROMERO
Diputada adjunta al Área de Presidencia
y delegada para las Relaciones Internacionales

Querido/a regidor/a:

Si tienes entre tus responsabilidades las competencias en cooperación internacional de tu municipio, enhorabuena. La política de cooperación municipal no solo es más necesaria que nunca sino que además es una de las políticas con mayor potencial de renovación y despliegue. Quizá creas, y es cierto, que se trata de una política pequeña y de importancia relativa en tu municipio, pero también puedes observar, y es igual de cierto, que su tamaño y su importancia se verán incrementados notablemente por imperativo de una realidad que cada día exige más solidaridad y más coherencia para resolver muchos de los problemas que acucian a la ciudadanía de nuestros municipios.

La guía que tienes en tus manos es una iniciativa de la Diputación de Barcelona (DIBA), que lleva décadas acompañando y fortaleciendo las políticas municipales de cooperación en los municipios de la provincia de Barcelona. Constituye una amplia fotografía de toda la experiencia de años en muchos municipios. Por eso, la guía resume el origen, la evolución y las características de la cooperación descentralizada hasta la actualidad, un tiempo marcado por varias crisis globales —ecológica, económica, social y política— que impactan de diversa forma en la vida de nuestros municipios. Gobiernos e instituciones de todo el mundo buscan y diseñan propuestas para responder a esta crisis multidimensional, entre ellos, gobiernos locales, y generan y aprueban resoluciones y planes para ello: se han cumplido cinco años desde la aprobación de la *Agenda 2030: Transformar nuestro mundo* y cuatro de la Nueva Agenda Urbana (NAU).

Al menos tres ideas forman parte del consenso global inspirado en la práctica y la experiencia y, como ha vuelto a suceder con la crisis causada por la COVID-19, las tres se ponen de manifiesto constantemente:

- La cooperación internacional es una política fundamental, imprescindible para que gobiernos de todo el mundo puedan compartir aprendizajes, recursos, prácticas e ideas para resolver las múltiples crisis a favor de sus ciudadanos.
- Las problemáticas actuales no podrán resolverse sin el concurso decidido de la cooperación internacional de los municipios, puesto que ya no es un complemento de políticas nacionales o multilaterales, sino una red mundial de experiencias innovadoras que contribuyen al mismo tiempo a resolver problemas locales y a generar un marco democrático, justo y sostenible de convivencia global.

- Los actores de la cooperación local, nacional y global llevan trabajando por un nuevo paradigma de desarrollo caracterizado por respuestas cooperativas a las emergencias ecológicas, económicas y sociales. En un futuro que ya ha comenzado, el progreso se mide por la combinación de justicia, respeto medioambiental y acceso a los derechos económicos y sociales de toda la población, independientemente de su origen, etnia, orientación o género.

Estas tres ideas resumen y articulan esta guía, que proporciona elementos reflexivos y prácticos para comprender mejor el tiempo que vivimos y las enormes oportunidades que la cooperación municipal tiene para protagonizar y contribuir a la sostenibilidad de la vida en todas sus formas y a la convivencia global en todos sus territorios.

Tener la responsabilidad política de la cooperación municipal es tener la llave de múltiples iniciativas, ciudadanas e institucionales, que tienen en común la resolución pacífica de los conflictos a favor de aquellas personas y aquellos territorios más vulnerables. Es avanzar juntos sin dejar a nadie atrás.

1. Introducción y proceso de elaboración de la guía

Esta guía sobre cooperación descentralizada para cargos electos responde a un encargo de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona con un doble objetivo. Por una parte, ofrecer a los cargos electos de la provincia de Barcelona responsables de cooperación al desarrollo herramientas útiles en el ejercicio de su mandato tanto en el plano doctrinal como en el instrumental. Por otra, avanzar durante su elaboración en el proceso de reflexión interna sobre los cambios de contexto y de paradigma en los que se encuentran inmersos los equipos de trabajo de cooperación al desarrollo y de relaciones internacionales de la Diputación de Barcelona y los municipios participantes del Espacio de Trabajo en materia de planificación estratégica de cooperación al desarrollo.

En consonancia con ambos objetivos, la guía se ha elaborado bajo la estrecha y constante colaboración con la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona siguiendo una metodología que ha buscado plasmar las miradas y dar respuesta a las inquietudes de los protagonistas de las políticas municipales de cooperación, tanto del ámbito político como del técnico. Tras una primera fase de revisión de literatura académica e institucional, se mantuvieron dos sesiones de trabajo, que además de promover la reflexión interna resultaron fundamentales para encontrar tanto el enfoque como el tono adecuados de la guía. En la primera sesión, mantenida con los equipos de cooperación al desarrollo y de relaciones internacionales de la Diputación de Barcelona, pudimos comprobar que gran parte de los elementos de diagnóstico que presentábamos sobre las fortalezas y debilidades de las políticas municipales de cooperación se compartía con la Diputación. Pudimos también averiguar si nuestra intuición sobre la propuesta de reorientación de algunos aspectos de la política que empezábamos a dibujar les resultaba acertada y viable, lo que se confirmó favorablemente. La segunda tuvo lugar con los municipios miembros del Espacio de Trabajo en materia de planificación estratégica de cooperación al desarrollo¹ y nos permitió, además de lo anterior, verificar las dificultades prácticas a las que se enfrentan día a

¹ Participaron en esta sesión los municipios de Castelldefels, Esplugues de Llobregat, Gavà, Granollers, El Prat de Llobregat, Manresa, Mataró, Montornès del Vallès, Santa Coloma de Gramenet, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallès, Sant Feliu de Llobregat, Sant Pere de Ribes, Terrassa, Vic y Viladecans.

día los equipos técnicos dedicados a la gestión de las políticas municipales de cooperación al desarrollo, cuya atención hemos tenido en cuenta.

Al tratarse de una guía dirigida a cargos electos, era fundamental contar con su visión. Para ello hemos entrevistado a cinco responsables políticos que actual o recientemente están ejerciendo o han ejercido cargos en el ámbito de la cooperación en municipios de muy distintas características en cuanto a tamaño, trayectoria en materia de políticas de cooperación municipales o participación más o menos activa en redes de ciudades u otras instancias de cooperación de segundo grado. Estas cinco miradas nos han permitido acercarnos más aún a la diversidad de realidades de los municipios de la provincia de Barcelona.

En la elaboración de la guía se ha seguido un enfoque histórico y crítico para lograr una síntesis ordenada del momento que viven las políticas de cooperación en los municipios de Barcelona. El análisis realizado a partir de la profusa documentación publicada por los actores catalanes de la cooperación descentralizada, de los talleres de trabajo y de las entrevistas revela un gran compromiso y mucha experiencia por parte de los gobiernos municipales y el resto de actores, así como un conjunto de preocupaciones compartidas sobre las limitaciones y las perspectivas de la política.

Con el propósito de describir en profundidad el momento actual que atraviesan las políticas de cooperación en la provincia de Barcelona, la guía parte de una visión histórica del fenómeno de la cooperación descentralizada, atendiendo a la evolución de su reconocimiento institucional y político y describiendo la evolución conceptual que ha sufrido la misma.

A continuación, la guía ofrece una referencia sintética a la realidad mundial actual, marcada por cambios profundos que subrayan tanto el carácter transnacional e interdependiente de las problemáticas comunes, así como la emergencia de un nuevo paradigma de desarrollo vinculado a la sostenibilidad de la vida. La reciente aprobación de las nuevas agendas internacionales de desarrollo constituye un intento de reunir dichas problemáticas y las posibles respuestas.

Especialmente estos últimos años, formando parte de los cambios ocurridos en la realidad, contamos en la actualidad, como se analiza en la siguiente sección de la guía, con una cooperación descentralizada amplia, diversa y heterogénea pero que muestra un sustrato común de principios que constituye su valor diferencial, cuya materialización en prácticas políticas es hoy su principal desafío y su primera motivación.

A pesar del notable compromiso y la amplia experiencia —o precisamente a causa de ellos—, está bastante extendido un análisis crítico sobre las limitaciones y las dificultades que actualmente amenazan las políticas de cooperación descentralizada. La exigua recuperación de la crisis financiera y de movilización social de hace una década, los excesos burocráticos e instrumentales y la emergencia de discursos aporofóbicos y criminalizadores de las diferencias han limitado un quehacer político en materia de cooperación descentralizada verdaderamente transformador. La brecha entre el discurso y la práctica es evidente y, a veces, desalentadora y frustrante.

Tras la descripción de las principales limitaciones y dificultades para lograr una práctica política transformadora, la guía sistematiza los principales desafíos, en clave de reflexiones y orientaciones estratégicas que tienen ante sí tanto en su concepción y en su visión estratégica como en la superación de la lógica *instrumentocéntrica* que define su actual funcionamiento.

Por último, la guía recoge una propuesta integradora de renovación de la política de cooperación a partir del despliegue de ámbitos estratégicos (AE). Con sus problemáticas interrelacionadas y multidimensionales, estos se conciben como espacios de realidad que a su vez funcionan como propuestas metodológicas para hacer converger el plano discursivo y el plano práctico, ampliar la base social y participativa e incorporar la generación de conocimiento en el ciclo de la política de cooperación. Un ciclo que parte del diálogo político para redefinir sus objetivos estratégicos y adecuar a las necesidades específicas las modalidades de intervención y el instrumental.

Como los desafíos a los que se enfrenta la política de cooperación descentralizada son de gran magnitud y enorme relevancia, la guía se centra en proporcionar criterios para una comprensión adecuada y coherente con la complejidad de los problemas y marcos comprensivos para sugerir cómo emprender sus soluciones. En relación con la política de cooperación, más que apostar por incorporar instrumentos o metodologías de escritorio o prácticas concebidas y aplicadas a otros contextos, esto significa apostar por procesos de renovación y redefinición profundos.

Con el proceso descrito, a través de la estructura y el enfoque planteados, hemos tratado de recoger y dar respuesta a la multiplicidad y la heterogeneidad de visiones y prácticas de los protagonistas de los ámbitos político y técnico de las políticas de cooperación municipales. Esperamos haberlo conseguido y que el resultado, plasmado en la guía, contribuya al mandato de la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona de apoyar el fortalecimiento de las políticas de cooperación de los entes locales de la provincia.

Infografía 1. Guía de cooperación descentralizada

Contexto y evolución



La cooperación descentralizada (CD) es la cooperación internacional impulsada por los gobiernos locales y subestatales (GGLL). Es solidaria, está vinculada a los territorios y actúa en red.

Contexto: crisis y cambio de paradigma

Realidad global compleja:
transnacional, interdependiente y multidimensional.

Crisis del modelo de desarrollo:
agotamiento ecológico, económico, político y social.

Nuevo paradigma del desarrollo:
sostenibilidad de la vida, bienes públicos globales y gobernanza democrática.

Triple crisis del sistema de cooperación internacional



Resultados



Legitimidad



Sentido

Gobiernos locales, actores relevantes en la política internacional



Creciente peso demográfico y económico de las ciudades.



Problemas y enfoques «glocales» en la agenda internacional: Agenda 2030, NAU.



Gran capacidad de asociación en redes internacionales de GGLL.



Impulso democrático: descentralización política y administrativa.

Estrategias de desarrollo local para afrontar desafíos globales

Protagonismo creciente de la cooperación descentralizada

Evolución y heterogeneidad

Carácter solidario

Búsqueda de valor añadido

Desafíos y oportunidades

Valor diferencial

Cinco principios de la cooperación descentralizada



Brecha entre discurso y práctica

La CD debe superar los esquemas e instrumentos de la cooperación tradicional para alcanzar todo su potencial transformador.

Desafíos

Orientaciones prácticas



Nueva estrategia y coherencia de políticas públicas

- Enfoque **multinivel, multisectorial, multiterritorial**.
- Adopción transformadora de la **Agenda 2030**.
- **Coherencia de políticas de desarrollo sostenible (CPDS):** diálogo entre áreas.
- Cambio en el **organigrama** de los gobiernos municipales para resituar la cooperación.



Renovación de modalidades e instrumentos

- Superación del enfoque **instrumentocéntrico**:
 - Herramientas **no finalistas**, adaptativas y participativas.
 - Implicación de **actores del territorio** con otras capacidades.
 - Fin de la burbuja **burocrático-administrativa**.
- Educación para la **ciudadanía global**.
- Instrumentos para promover la **CPDS**.



Participación ciudadana más amplia y profunda

- **Órganos de participación renovados**:
 - Estructuras, competencias y funcionamiento **flexibles**.
 - Nuevas funciones, que incluyan el **debate estratégico**.
- **Democratización** del diálogo político y social entre el sector público, privado y tercer sector.

Ámbitos estratégicos

Son un modelo de acción política en el contexto global. Parten de problemáticas reales y concretas, fortalecen el modelo de la política de cooperación e integran a nuevos actores.



2. Origen y evolución de la cooperación descentralizada

Si bien la cooperación descentralizada se ha ido extendiendo a lo largo de los años y se ha asumido como una expresión de la cooperación internacional de gran interés, la noción de cooperación descentralizada abarca diversas expresiones y prácticas que se han transformado con el paso del tiempo y que difieren sensiblemente entre regiones, razón por la que es pertinente dedicar unas páginas a conocer tanto su evolución como algunas de sus expresiones fundamentales.

2.1. Evolución histórica y conceptual de la cooperación descentralizada

El término *cooperación descentralizada* reúne una gran diversidad de enfoques y prácticas en las distintas partes del mundo. Aunque tiene ya una larga trayectoria y un desarrollo conceptual, si no sistemático, sí al menos extenso, no existe una definición cerrada y unívoca de la misma. Con el objeto de no excluir ninguna práctica ni concepción de la cooperación descentralizada, asumimos en esta guía una aproximación muy amplia que abarcaría todas las expresiones de cooperación internacional impulsadas por entidades de gobierno subestatales.

En la última década, sus protagonistas, los GGLL, han adquirido un peso mayor en los espacios internacionales y en las dinámicas globales, que configuran una realidad cada vez más transnacionalizada. Varios factores explican que así sea, entre ellos destacan el creciente peso en términos de población y económico de muchas ciudades, la necesidad de dar respuesta al crecimiento de las desigualdades internas y territoriales en los países, la creciente capacidad de asociación en redes internacionales de GGLL y la estela democratizadora que ha propiciado la trayectoria de apoyo de los GGLL a la agenda de descentralización política y administrativa.

Todo ello ha contribuido al posicionamiento de los GGLL como actores relevantes en el sistema internacional y es la cooperación internacional al desarrollo uno de los ámbitos que mayor eco se ha hecho de la presencia de actores no estatales. Muestra de ello son la incorporación del objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 11 en la Agen-

da 2030,² específicamente dedicado a las ciudades, la llamada que hace esta agenda a desarrollar una articulación multinivel para una correcta implementación de la misma y para el logro de los 17 ODS, así como la aprobación de la Nueva Agenda Urbana³ en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible-Hábitat III, en 2016. El enfoque multinivel que asume la Agenda 2030 reconoce la importancia de los actores locales, con independencia de su dimensión y sus capacidades, en la respuesta a los problemas de la sociedad. A diferencia de agendas anteriores, la Agenda 2030 se centra en los actores locales como parte de la acción colectiva global.

El camino recorrido para llegar hasta aquí ha sido largo. Aunque el término *cooperación descentralizada* no se formula oficialmente hasta finales de los años ochenta, sus orígenes se remontan a los hermanamientos de ciudades que, bien motivados por la vocación internacionalista de numerosos gobiernos locales y regionales, bien por el apoyo de estos a procesos de descentralización, empezaron a cerrarse tras la Segunda Guerra Mundial y constituyeron las primeras relaciones institucionales de solidaridad entre ciudades. Ambos elementos se han situado en la base de un fenómeno que no ha parado de crecer desde entonces y han ido emergiendo múltiples modalidades, actores e intervenciones que forman parte de lo que hoy conocemos como «cooperación descentralizada». La cooperación descentralizada evolucionó significativamente durante los años ochenta y noventa del siglo xx, tanto en términos cuantitativos, aumentando los recursos destinados, como en términos cualitativos. En este último sentido, la cooperación descentralizada se fue asentando discursivamente en los dos elementos que favorecieron su impulso y evolución: el compromiso solidario y la búsqueda de valor añadido.

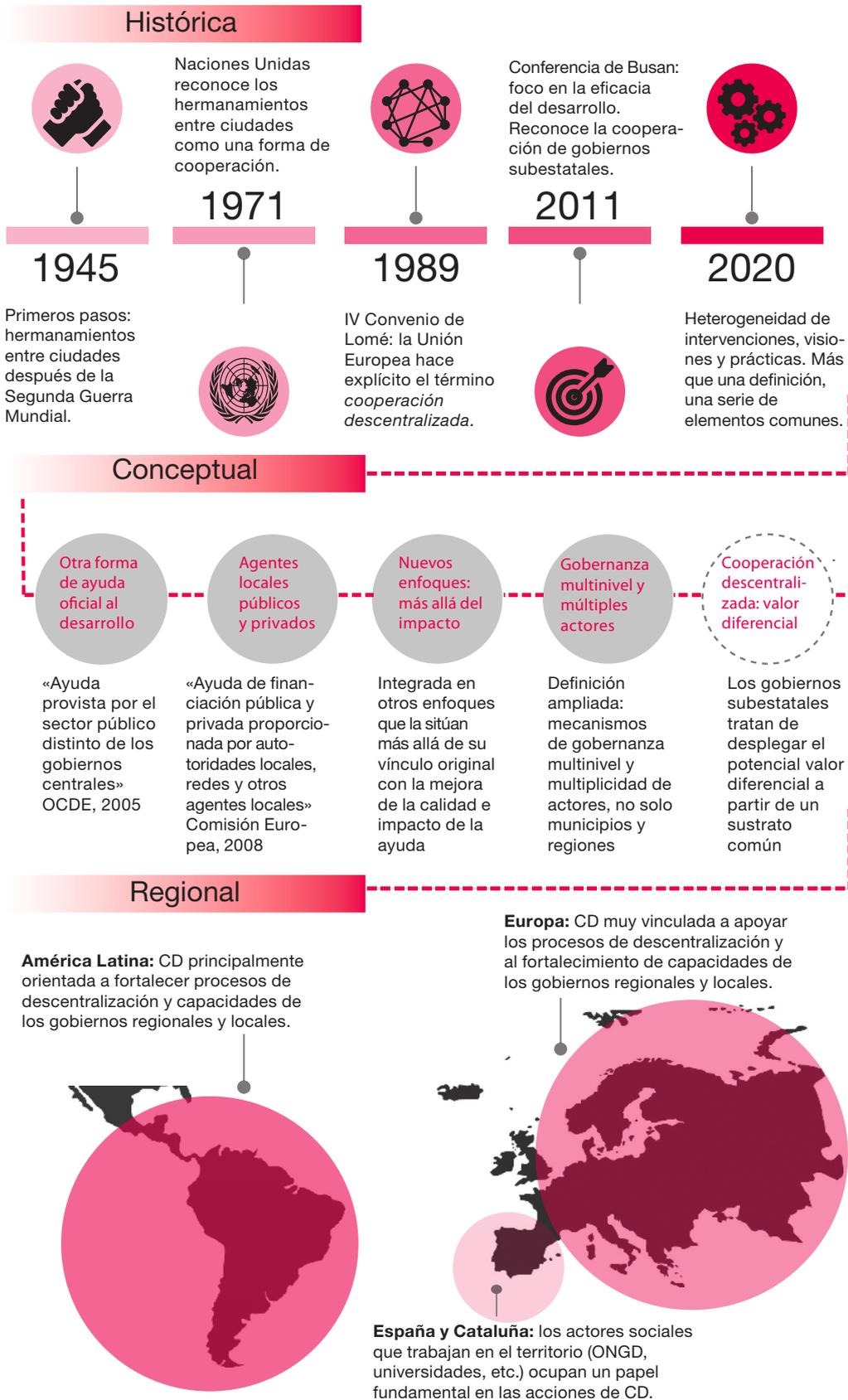
En la infografía 2 presentamos los principales hitos que han marcado su evolución, las diferentes posiciones y definiciones oficiales coexistentes sobre la misma, así como las singularidades que presenta en función del área geográfica de la que hablemos. Porque si en algo existe consenso en relación con la cooperación descentralizada es en que la heterogeneidad es una de sus principales características y cabe decir que también una de sus principales fortalezas.

Como se muestra en la infografía, el proceso vinculado a la agenda sobre la calidad y eficacia de la ayuda fue particularmente relevante para la cooperación descentralizada. En los distintos Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, por primera vez se pasó de cuestionarse la pertinencia de la cooperación descentralizada a reconocerse definitivamente el valor de la cooperación realizada por los GLL. En los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Roma (2003) y París (2005), la armonización de donantes se convirtió en uno de los elementos principales al hablar de cooperación, tanto en términos discursivos como de evaluación de las políticas de cooperación in-

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

³ <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

Infografía 2. Evolución de la cooperación descentralizada



Fuente: La Mundial.

ternacional. Sus planteamientos supusieron el primer cuestionamiento de la cooperación descentralizada al considerarse que el aumento de la diversidad y la fragmentación del sistema de cooperación que implicaba alteraba negativamente la relación coste-beneficio. Sin embargo, en el Foro de Alto Nivel de Accra (2008),⁴ comenzó a cambiar el planteamiento al reconocer la diversidad como una de las características que otorgaban mayor fortaleza al sistema y a las políticas de cooperación internacional. Y, en Busan (2011), se produjo el reconocimiento definitivo de la cooperación descentralizada. Allí se acordó desarrollar una nueva alianza global, que abría la participación a una amplitud de actores y modalidades en la cooperación internacional. Al mismo tiempo, en esta conferencia se asumió un carácter más político de la cooperación, materializado con el paso de la eficacia de la ayuda a la eficacia del desarrollo.⁵

Tras la aprobación de las nuevas agendas internacionales de desarrollo, de las que la Agenda 2030 se considera comprehensiva, los gobiernos locales y regionales han hecho un notable esfuerzo para atender a los desafíos globales desde su propia perspectiva local. Han incorporado un fuerte componente territorial a la interpretación de las metas establecidas, explorando convergencias y complementariedades entre los procesos de implementación doméstica (localización de los ODS) y reorientando las políticas de cooperación al nuevo marco multinivel y multisectorial que propone la agenda.

Asimismo, la naturaleza transnacional de los principales desafíos recogidos en la Agenda 2030 —da igual que hablemos de hambre, pobreza, salud, género, educación o sostenibilidad ambiental: todas las metas de la Agenda 2030 se refieren a problemáticas transnacionales— no solo obliga a reunir un conjunto de perspectivas diferentes para abordar los mismos, sino que también implica reconsiderar los enfoques tradicionales del desarrollo territorial y local. Ahora, se trata de diseñar estrategias de desarrollo local atendiendo a la contribución que estas pueden hacer para afrontar los desafíos globales. De esta manera, el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), sobre el que profundizaremos más adelante, y la articulación multinivel de los esfuerzos se sitúan como horizontes y herramientas propicios para la redefinición de las políticas para los que la cooperación descentralizada y sus actores podrían desempeñar un papel relevante.

En el Anexo II, mostramos diferentes definiciones, aproximaciones y valoraciones que, además de las ya mencionadas hasta ahora, hacen sobre la cooperación descentralizada organismos como la Organización para la cooperación y el desarrollo económicos (OCDE), la Comisión Europea y Naciones Unidas. Actualmente, a la cooperación descentralizada se le reconoce un amplio abanico de tipologías de intervención y de prácticas, que van desde la acción internacional de los gobiernos locales (paradiplomacia) hasta aproximaciones más cercanas al sistema de cooperación internacional y la

⁴ Pueden consultarse la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2005) y el Programa de acción de Accra (2008) en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

⁵ La Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido ampliamente analizada desde diferentes puntos de vista que han dado lugar a muy diferentes conclusiones. Para profundizar en estos análisis, véase Abdel-Malek (2015).

ayuda oficial al desarrollo (AOD).⁶ Esta heterogeneidad impide una definición estándar y comprensiva de la misma.

La cooperación descentralizada se encuentra en constante evolución. Su definición se amplía para reconocer el surgimiento de nuevos paradigmas y recomendaciones políticas muy centradas en la generación de mecanismos de gobernanza multinivel y hechas por una multiplicidad de actores que no se limitan a los municipios y las regiones y que, aun incluyéndolo, sitúan la cooperación descentralizada más allá de su vínculo original con la vocación solidaria. Todo ello ha propiciado un reconocimiento explícito por parte de las instituciones internacionales del potencial de la cooperación descentralizada para ofrecer un valor diferencial respecto de las prácticas de los actores estatales y de los programas multilaterales.

2.2. La cooperación descentralizada en Cataluña y en el contexto estatal: una mirada en perspectiva para entender los desafíos futuros

Dentro de Europa y con importantes vínculos con América Latina, el caso español presenta dos particularidades que hacen su experiencia especialmente importante. En primer lugar, se constata la relevancia política, institucional, doctrinal y de recursos de la cooperación descentralizada, donde la cooperación emprendida por gobiernos locales y regionales tiene mayor peso relativo sobre la cooperación del conjunto del Estado Español que en cualquier otro país, —del 10 al 15 % de la AOD total española, dependiendo del año, según datos del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC)—. En segundo lugar, ha adoptado un modelo en el que la participación de actores sociales en el territorio —organización no gubernamental para el desarrollo (ONGD) y universidades principalmente— adquiere una gran centralidad. Esto tiene un efecto positivo en términos de legitimación social de la política, pero también conlleva un número mayor de intervenciones y, por tanto, mayor fragmentación de la ayuda, al apoyar más proyectos de la sociedad civil organizada que políticas públicas de mayor alcance.

En España, del 50 al 80 % de la cooperación descentralizada se canaliza a través de la ONGD mediante mecanismos de cooperación indirecta. En este modelo predomina el proyecto de cooperación como instrumento y las convocatorias públicas de concurrencia competitiva como criterio distributivo. No obstante, existe una diversidad de prácticas instrumentales, pues muchos municipios trabajan en acciones de coopera-

⁶ Una aproximación al término AOD puede consultarse en el siguiente enlace <http://realidadayuda.org/glossary/ayuda-oficial-al-desarrollo>

ción directa y especialmente aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes —que suponen el 85 % en la provincia de Barcelona— centran más sus acciones en la educación para el desarrollo (EpD) y el apoyo a pequeñas acciones a través de sus organizaciones locales.

La cooperación catalana comparte los rasgos principales y una evolución histórica similar a la cooperación emprendida por el Estado español. Al igual que en el resto de España, las primeras experiencias de cooperación descentralizada en Cataluña tienen lugar en los años ochenta del siglo xx, en buena medida impulsadas por colectivos sociales que demandaban una respuesta de sus gobiernos locales y autonómicos a los objetivos de justicia en las relaciones Norte-Sur. En ese momento, surgen los primeros hermanamientos entre municipios, en general, en un contexto de apoyo a movimientos políticos. El apoyo al pueblo saharauí y a los procesos revolucionarios centroamericanos en los ochenta desempeñó un papel importante como elemento movilizador de internacionalismo municipalista español y catalán. En 1986, el nacimiento del primer fondo de cooperación, el Fons Català de Cooperació al Desenvolupament⁷ (FCCD) supone un paso hacia adelante en las políticas de la cooperación descentralizada en Cataluña, modelo que luego fue asumiéndose en muchas otras regiones en España.

En la década de los noventa comenzaron a generalizarse las políticas de cooperación descentralizada en el conjunto de los gobiernos autonómicos y en buena parte de los gobiernos locales españoles. Al igual que en otras comunidades autónomas (CCAA), en Cataluña, el impulso de la sociedad civil gracias al denominado «Movimiento del 0,7» fue especialmente relevante. En ese momento, buena parte de las administraciones locales catalanas, entre ellas la Diputación de Barcelona, empieza a desplegar su acción solidaria multiplicando el presupuesto de las políticas de cooperación descentralizada en pocos años. El acompañamiento técnico y el apoyo económico de la Diputación de Barcelona a los municipios de la provincia durante los últimos veinticinco años ha sido fundamental para impulsar y promover más y mejores políticas de cooperación municipales.

En la primera década del siglo XXI, las políticas de cooperación descentralizada españolas sufren un poderoso empuje, tanto en términos cuantitativos como de desarrollo de su marco institucional y normativo. Entre 2001 y 2008, la AOD de comunidades autónomas y gobiernos locales se triplicó, un incremento explicado fundamentalmente por el comportamiento de las primeras. A su vez, la cooperación autonómica y local se dotó de un marco normativo, institucional y planificador sin precedentes: se aprobaron 17 leyes de cooperación —la ley catalana de cooperación en 2001—, se crearon varias agencias autonómicas —la catalana, en 2003—, se iniciaron procesos de planificación, se pusieron en marcha espacios y mecanismos de coordinación, participación y

⁷ Los fondos de cooperación son formas mancomunadas de gestión que surgen por iniciativa de algunos municipios para reducir los riesgos de dispersión y de falta de coherencia de las acciones de cooperación municipales y para dotar de más racionalidad a sus intervenciones en el Sur. De los nueve fondos de cooperación que hay actualmente en todo el territorio español, el FCCD fue, de acuerdo con la información que aparece en la página web de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), el primero en crearse.

consulta como la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo,⁸ creada en el año 2000, o la Conferencia Sectorial de Cooperación, aunque esta estuvo en funcionamiento apenas tres años, de 2010 a 2013, y no registró apenas actividad.

Este desarrollo se asentó en dos elementos clave: el impulso ciudadano y el compromiso político de numerosas autoridades locales. Ambos, además de constituir un componente estructural y rasgo distintivo de las políticas de cooperación descentralizada en España, la dotaron de enormes potencialidades en cuanto a participación social y gobernabilidad local.

No obstante, durante los años de crecimiento también surgieron problemas estructurales que perduran hasta hoy en día, entre los que destacan una visión de la cooperación descentralizada limitada y restringida al marco de la AOD y al «valor añadido» que podía aportar a la cooperación impulsada por la Administración General del Estado, situándose en una posición secundaria y complementaria respecto a la misma. Como resultado, el desarrollo de la cooperación descentralizada no respondió, al menos en la medida que cabría esperar, a una visión propia y asentada en los elementos más estratégicos de cada actor, sino que se asumió de manera bastante extendida una repetición mimética resultado de una fuerte inercia institucional. Se produjo también cierta pérdida de legitimidad o alejamiento de las demandas sociales como resultado, en buena medida, de una hipertrofia institucional y burocrática que dio lugar a una profesionalización del sector no siempre orientada a su fortalecimiento. Consecuencia de ello fue que «el proyecto», concebido inicialmente como un instrumento de gestión, pasó a ser el eje de la relación con las administraciones y, por tanto, a ocupar una posición central en el diseño de la cooperación descentralizada en términos de política pública.

Desde el estallido de la crisis económica y financiera de 2008, motivado también por las deficiencias internas, asistimos, especialmente a partir de 2010, a un debilitamiento de las políticas de cooperación, incluyendo la descentralizada, que vio cómo se reducían tanto el presupuesto asignado como el apoyo político, fundamentalmente en el ámbito autonómico. Como consecuencia, el amplio tejido asociativo vinculado a la cooperación descentralizada y a través del cual se había gestionado una parte importante de fondos, pasa a encontrarse en grave riesgo de sostenibilidad económica. El impulso ciudadano, uno de los rasgos distintivos de la cooperación descentralizada en Cataluña y en España, se vio gravemente afectado, primero por una creciente instru-

⁸ La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo es, junto con el Consejo de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo, uno de los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española. En concreto, es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que cuenta con la presencia de las comunidades autónomas, entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en las cuales estos expresamente deleguen. Sus funciones se dirigen a promover objetivos de coherencia, complementariedad, eficacia y eficiencia en la identificación, la formulación y la ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo y la participación en la formación del Plan Director, entre otros. Para más información, véase Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo en el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-843>

mentalización y, posteriormente, por la falta de compromiso político respecto a la cooperación emprendida por gobiernos no estatales.

Reflejo de ello es que, en este contexto de recortes presupuestarios, el discurso político o el marco doctrinal respecto a la cooperación descentralizada involucre. Durante la crisis, gana peso el alegato de «primero los de aquí», ignorando que los problemas domésticos y la realidad intrafronteriza se encuentran, cada vez con mayor intensidad, determinados por dinámicas internacionales y conectados con los desafíos globales. Este argumento estuvo fuertemente respaldado por la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (véase el cuadro 1). Se produce una despolitización o una pérdida del respaldo político a la cooperación descentralizada. De acuerdo con el nuevo discurso, la política de cooperación se encuentra lejos del ámbito de responsabilidad de los municipios, rompiendo el consenso generado durante la década anterior en la que la cooperación municipal había gozado de un creciente reconocimiento y una mayor legitimidad. Este cambio se ve facilitado por la naturaleza voluntaria y desregulada del sistema de AOD, que, al no ser vinculante, favorece la discrecionalidad en la toma de decisiones.

En el escenario «poscrisis», donde confluyen la aprobación de la Agenda 2030, una ligera recuperación económica y el inicio de un nuevo ciclo político, se recupera discursivamente la importancia de la cooperación descentralizada, comenzando a rever-

Cuadro 1. Principales hitos del marco normativo español y catalán sobre cooperación descentralizada

MARCO NORMATIVO ESTATAL Y CATALÁN
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Bases de Régimen Local de 1985, artículo 44 dedicado al establecimiento de los principios y las condiciones que guían la acción internacional de las entidades locales. • El 20 de enero de 1988 España ratifica la Carta Europea de Autonomía Local. • Ley 23/1998 sobre cooperación internacional para el desarrollo. Ofrece la posibilidad de que los gobiernos locales asuman una mayor responsabilidad en cooperación. Marca una clara diferenciación entre la «acción exterior del Estado», que incluye todas las actividades internacionales de los diferentes niveles de gobierno, y la «política exterior del gobierno», es decir, la acción exclusivamente «internacional» del gobierno nacional y la acción mencionada en el artículo 149 de la CE como competencia exclusiva del nivel nacional. • Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña. En su artículo 23 crea una «Comisión de Coordinación» con los entes locales. • Ley 21/2003 del Parlamento de Cataluña, de fomento de la paz. Especialmente relevante para la Generalitat y el conjunto de municipios que han centrado su actividad de cooperación en este ámbito • Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Reconoce explícitamente la cooperación transfronteriza en el ámbito local. • Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003). Financiación de la cooperación y tipo de ayudas. Se ha adaptado tanto a nivel local como regional. • Reforma constitucional de 2011 y modificación del artículo 135 de la Carta Magna, en el sentido de consagrar la estabilidad presupuestaria • Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Cuestiona la competencia de organismos subestatales en materia de cooperación internacional al desarrollo. • Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Reconoce de manera decidida la relevancia de gobiernos autónomos y locales en materia de acción exterior y regula su actuación (artículos 5, 11, 12, 35, 37, Disposición adicional sexta, Disposición final segunda).

tirse así la involución discursiva de los años anteriores, tendencia que vemos de nuevo involucrar por la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 a principios de 2020 y ante la cual la cooperación descentralizada, además de la pérdida de recursos económicos que ya se está produciendo, vuelve a encontrarse ante el riesgo de ver disminuido su apoyo político.

Podemos ver el reflejo de la evolución de la cooperación descentralizada en el territorio estatal y catalán a través del desarrollo de su marco normativo.

2.3. La cooperación local: solidaridad y articulación territorial

No podrían entenderse el recorrido y la consolidación de la cooperación descentralizada sin atender al papel que han jugado los municipios en la misma. Se debe recordar que las características de nuestros municipios y su manera de entender el compromiso solidario con otros pueblos, territorios y comunidades del planeta y la respuesta a los problemas globales es un elemento determinante y distintivo.

Si bien es cierto que cuantitativamente la cooperación emprendida por los municipios tiene menos peso que la desplegada por otros actores como los autonómicos, la aportación de esta cooperación no debe limitarse a un cálculo económico.

Los presupuestos y la financiación son importantes para movilizar los recursos y dar contenido a la voluntad social y política, pero el valor de la cooperación municipal deriva también en buena medida de su influencia en términos de construcción de identidad solidaria, su contribución a la movilización social y al compromiso ciudadano y su influencia en las instituciones supramunicipales a lo largo y ancho del territorio.

En la anterior crisis, la crisis financiera internacional que golpeó con dureza las cuentas públicas y supuso un fuerte recorte de la política de cooperación estatal y autonómica, ya vimos que la cooperación municipal, aun con dificultades, jugó en algunos contextos un papel de resistencia. Si bien nuestro compromiso con la solidaridad internacional se vio afectado, desde lo local entendimos como parte de nuestra historia y nuestra responsabilidad seguir cooperando con nuestros socios. Debemos pensar que, ante la compleja crisis que se avecina, este compromiso municipal seguirá presente. Para ello no es suficiente mantener nuestra tensión solidaria, resistir en nuestro empeño cooperativo y asumir nuestra responsabilidad colectiva. Es crucial leer con acierto el contexto y asumir que este nos exige revisar nuestra manera de trabajar desempeñando un papel más estratégico y con mayor capacidad de articular a los diferentes actores del territorio. A esto último, a analizar cómo está cambiando el contexto, a interpretar cómo ello afecta a nuestra cooperación y a plantear cómo podemos reaccionar frente a estos cambios, se dedica el resto de esta guía.

3. Una realidad mundial interdependiente y transnacional: cambios profundos y crisis en el modelo de desarrollo

Este trabajo se lleva a cabo en un momento concreto, caracterizado por la emergencia de múltiples dinámicas y la creciente consciencia de problemáticas que aún no se han abordado de manera adecuada ni suficiente.

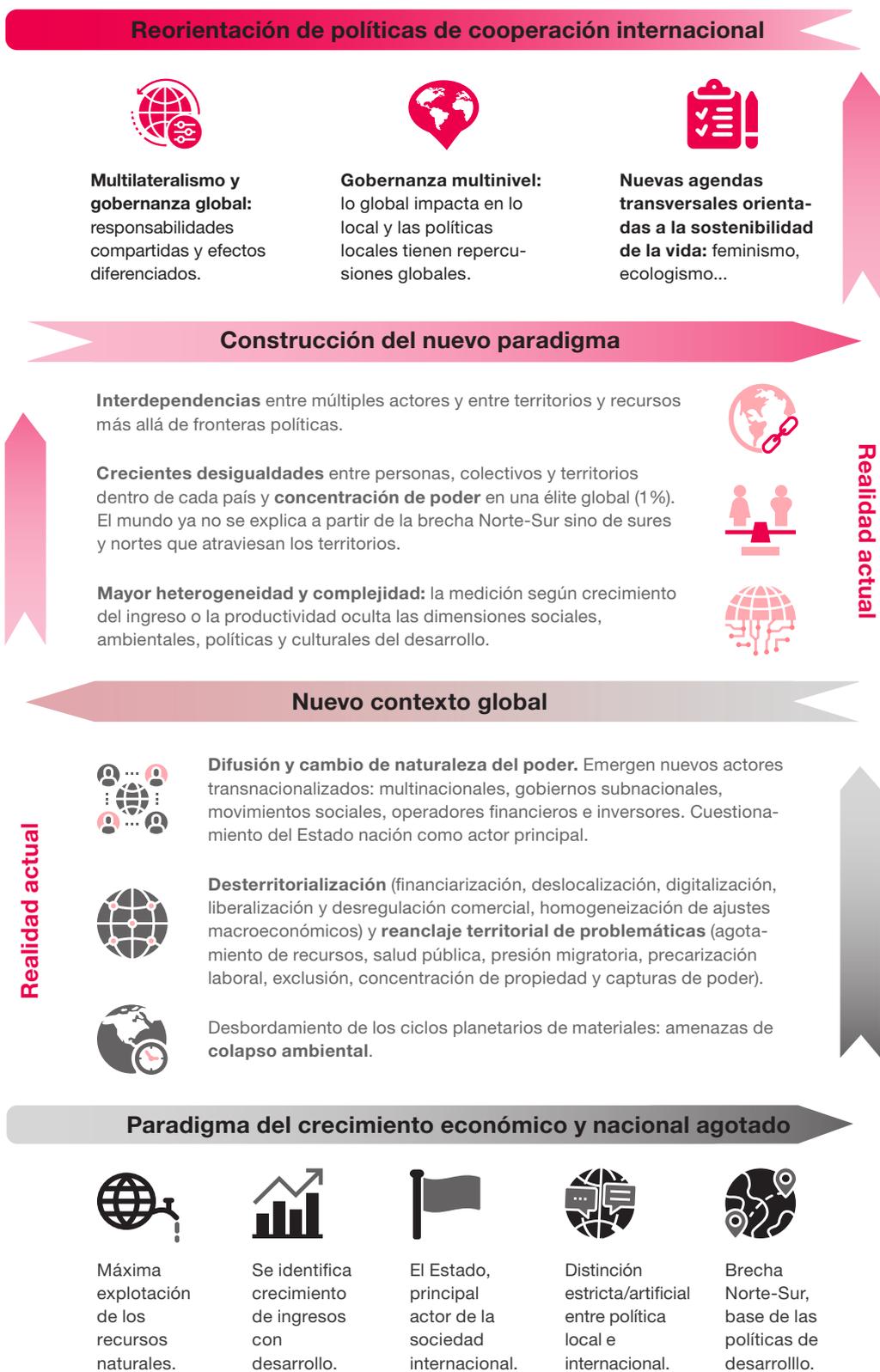
Los cambios a los que estamos asistiendo, dados su naturaleza, su velocidad y su alcance, amenazan la sostenibilidad de la vida y nos sitúan en un contexto de crisis múltiples o, como algunas voces llegan a apuntar, de crisis de civilización. Esto se debe a que buena parte de los elementos fundamentales sobre los que se ha asentado nuestra civilización entran en conflicto con los límites biofísicos de nuestro planeta y consolidan un modelo socioeconómico que niega los derechos, el bienestar y una vida digna a una parte importante de la población mundial.

Para las políticas de cooperación y sus agentes, así como para cualquier actuación con vocación de transformación de la realidad, es determinante comprender (y ayudar a comprender) qué elementos nos llevan a pensar que estamos viviendo un cambio de época, qué elementos amenazan la sostenibilidad de la vida y cuáles son las tendencias y las dinámicas de cambio a las que conviene atender.

El proceso de evolución histórica nos enseña que el paradigma de un desarrollo centrado en el crecimiento económico ilimitado y basado en una lógica nacional está agotado. Antes de que la crisis sanitaria global de la COVID-19 y sus vínculos con otras esferas de la actividad humana así nos lo señalaran con contundencia, ya observábamos cómo el actual modelo de desarrollo se había visto desbordado por numerosas dinámicas de transformación que fueron contribuyendo a configurar un mundo transnacional e interdependiente, amenazado por varias crisis entrelazadas que conforman un nuevo marco de desafíos globales ante el que poco pueden ofrecer los antiguos paradigmas.

La presente guía, como ya se ha comentado, pretende relacionar este contexto de cambios, sintetizados en la infografía 3, con la cooperación descentralizada. La amplitud y la complejidad de los desafíos, lejos de trascender a la actuación de los gobiernos locales y los actores del territorio, son una llamada a una acción colectiva global de carácter cooperativo y multinivel. En este contexto, la cooperación descentralizada y los

Infografía 3. Nuevo paradigma de desarrollo sostenible



Fuente: La Mundial.

actores locales son, por vocación y por responsabilidad —por imperativo ético, pero también político—, fuerzas que contribuyen, cada vez de una manera más enérgica, a esta acción colectiva.

3.1. La mirada multidimensional y transnacional sobre los problemas del desarrollo: un cambio de paradigma con implicaciones en lo local

La aparición de nuevas dinámicas y tendencias que están transformando el mundo nos lleva a replantearnos nuestra mirada sobre los problemas. No se trata tanto de ampliar y añadir problemas nuevos a los que han conformado las agendas de desarrollo, como el hambre, la pobreza o el acceso a la educación, entre otros muchos, sino más bien de ampliar la mirada tradicional sobre los mismos de manera que se haga más visible su carácter transnacional y multidimensional.

Esta nueva mirada sobre los problemas comunes obedece a un nuevo paradigma que, con sus aciertos y limitaciones, está emergiendo y se expresa en las nuevas agendas internacionales de desarrollo. En consonancia con ellas, se aprecian intentos de hacer frente a estos «nuevos» problemas por parte de las diferentes instancias gubernamentales —también las municipales—, incorporando en las agendas políticas cuestiones como la transición ecológica, los cuidados y el derecho a la vivienda, entre otras.

Se ofrece a continuación una mirada particularizada a los efectos que dichas dinámicas y tendencias de transformación global están generando sobre nuestras políticas, las municipales.

3.2. Sobre males públicos globales y su dimensión local

A finales del siglo xx, la cooperación internacional había comenzado una profunda reflexión sobre su propio quehacer tratando de moverse desde un enfoque más tradicional basado en la relación donante-receptor hacia una visión más multilateral cuyo desarrollo no responde en exclusiva a dinámicas nacionales. Si la cooperación a partir del esquema donante-receptor se concibe partiendo de una transferencia directa de recursos en dirección Norte-Sur, una visión más amplia y multilateral la entiende como una respuesta ante un problema de provisión de bienes públicos globales —naturales, de producción humana (como normas, conocimiento y conectividad), y de política global (como salud, paz, estabilidad financiera, libertad, equidad y justicia, en otras cuestiones).

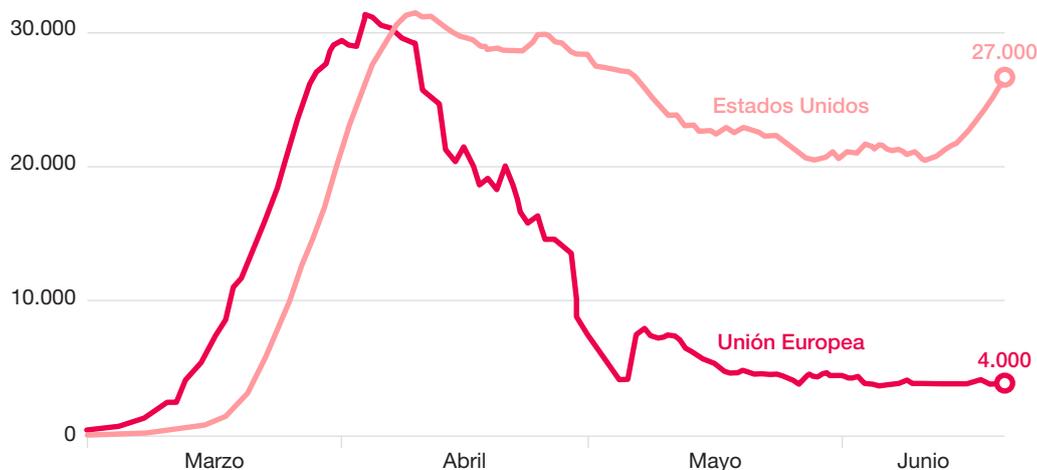
Para comprender qué significa el enfoque de los bienes públicos globales (BPG), resulta práctico acudir a sus contrarios, los males públicos globales (MPG), pues los primeros son impalpables y se dan por sentado si no escasean en nuestro entorno más inmediato. Los MPG, por el contrario, son concretos y, por tanto, describen situacio-

nes fácilmente identificables en la realidad, y, además, proporcionan orientaciones claras sobre algunos de los elementos que se deben superar para lograr la provisión de bienes. A finales del siglo xx, años en los que se construyó el enfoque de BPG, se han hecho más evidentes su importancia y las dificultades para lograr su provisión satisfactoria. Las crisis superpuestas de carácter ecológico, financiero, social y político han ido extendiendo la consciencia del carácter global de los principales desafíos, señalando las interdependencias entre los mismos.

La crisis de la COVID-19 —al igual que ya habían hecho otras, como la climática o las diversas crisis de movilidad humana— nos ha señalado la necesidad de comprender las problemáticas de manera transnacional y multidimensional. De poco valen las capacidades de los Estados de producir bienes, avances tecnológicos y liderazgos en distintas áreas de la economía y la sociedad, si no articulan dichas capacidades para provisionar bienes públicos de manera estructurada y sistemática, lo que finalmente parece tener una relación más directa con procesos de desarrollo efectivos. La distinta evolución de la curva de contagios entre EE. UU. y la UE tiene una relación directa con la capacidad para la provisión de la salud como bien público. Pero la distinta evolución de la curva de los contagios entre EE. UU. y la UE no debiera verse solo desde la óptica de las implicaciones que tiene cada una de ellas para EE. UU. y la UE. Ambas evoluciones de las curvas tienen impacto en la salud global y este es muy distinto entre un caso y otro. Podríamos plantear que una curva más positiva podría ser una contribución a la provisión de la salud como un bien público global y que una curva muy negativa contribuye a la conformación de un mal público global. Por esta razón, el comportamiento de los países en este ámbito, así como en cualquier otro campo del desarrollo, tiene implicaciones globales y, en consecuencia, genera responsabilidades globales.

Gráfico 1. Casos de coronavirus en Estados Unidos y en la Unión Europea

Promedio semanal de nuevos casos de coronavirus (del 1 de marzo al 21 de junio de 2020)



Fuente: Harry Stevens/*The Washington Post* con datos de Johns Hopkins University.

En el cuadro 2, se relaciona una selección de BPG con sus correspondientes MPG. Es fácil identificar cómo muchos de ellos, si no todos, se encuentran presentes o generan consecuencias directas o indirectas en nuestros municipios.

Cuadro 2. Selección de bienes públicos globales y sus correspondientes males públicos globales

	Bienes públicos globales	Males públicos globales
Bienes naturales y materiales planetarios	Clima	Calentamiento global
	Agua	Acidificación de océanos
	Suelo	Deforestación y desertificación
	Biodiversidad	Extinción de especies
Bienes derivados de producción humana y condiciones globales	Derechos humanos	Violaciones, represión y autoritarismo
	Conocimiento	Limitación de acceso y brecha digital
	Conectividad	Limitaciones de acceso y disparidades
	Salud global	Contaminación y falta de acceso a sistemas sanitarios y medicamentos
	Paz	Violencias, guerras
Emergencia de nuevos bienes/males públicos globales	Fiscalidad justa	Elusión y evasión, paraísos fiscales
	Estabilidad financiera	Desregulación de operadores financieros
	Liberación de la pobreza	Exclusión, discriminación y falta de oportunidades
	Equidad y justicia	Desigualdades, corrupción e impunidad
	Sostenibilidad ambiental	Sobreexplotación y degradación

Fuente: Elaboración propia a partir de Kaul, Grunberg, y Stern, 1999; Marin Quemada y García Verdugo, 2003.

Este enfoque de las problemáticas del desarrollo como bienes/males públicos globales es útil para destacar el carácter transnacional e interdependiente de las mismas. Para ello basta con analizar los impactos y efectos que los MPG tienen en los territorios y en las poblaciones circunscritas a las competencias municipales. Dicho de otra forma, los desafíos globales están interpelando a las políticas municipales que, además, han dispuesto tradicionalmente de menos recursos para responder a las demandas y necesidades de sus habitantes.

Señalar así la existencia de problemáticas globales atendiendo a su manifestación y a su caracterización es un ejercicio diagnóstico muy útil, pero nos dice poco sobre el carácter eminentemente político que subyace en todas y cada una de las cuestiones contempladas. Para lograr que las políticas municipales —entre ellas, las políticas de cooperación internacional— contribuyan a resolver las consecuencias con que los MPG impactan en la vida de nuestros ciudadanos y en nuestros territorios, es necesario poder identificarlos y comprometerse a proporcionar los BPG. Pero no solo eso. El largamente pretendido carácter transformador de la política de cooperación descentralizada exige incorporar la mirada transnacional, la comprensión de las interdependencias entre territorios y la consideración multidimensional de los procesos de desarrollo. Y exige, igualmente, contribuir a la transformación de las relaciones de poder

que configuran, sustentan y reproducen los MPG, para construir en su lugar relaciones alternativas entre los actores sociales y políticos y entre las estrategias que los mismos despliegan.

Las políticas locales no son, por tanto, ajenas a las tendencias transnacionales y globales, pues son parte de estas en la medida en que contribuyen a moldearlas y sufren sus consecuencias. En la actualidad, se observan reacciones políticas que se resisten a aceptar el carácter fundamental de los fenómenos de transnacionalización y las evidentes interdependencias, proponiendo discursos y prácticas basadas en la diferenciación y en las fronteras nacionales.

4. Crisis del sistema de cooperación internacional: en busca del valor diferencial de la cooperación descentralizada

Vivimos un tiempo de cambios acelerados y profundos. Por un lado, la realidad cambia y los «problemas del desarrollo» se hacen más complejos y graves. Por otro lado, nuevos actores, como los países del Sur, actores de la sociedad civil o gobiernos no estatales, se incorporan cada vez con mayor presencia y dinamismo a la cooperación internacional. La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y otros marcos internacionales anteriormente mencionados, como la Nueva Agenda Urbana, recogen estos cambios en marcha.

Todos estos elementos de cambio llaman a la cooperación internacional y a sus agentes a reaccionar. Estos, sin embargo, manifiestan una excesiva rigidez que limita su capacidad de reacción ante un escenario cambiante, razón por la que es importante, como se plantea en este epígrafe, analizar algunos de los elementos que desafían a la cooperación internacional. Para los propósitos de esta guía, es especialmente relevante abordar cómo afecta esta cuestión a la cooperación descentralizada y qué alternativas tenemos los actores locales para salir reforzados en un momento tan crítico.

4.1. Desbordamiento y crisis del sistema de cooperación

Los años previos a la aprobación de la Agenda 2030 y durante su proceso de discusión y elaboración fueron testigos de un amplio debate en el seno de la cooperación internacional. Se entabló un diálogo global acerca de las principales limitaciones del modelo de cooperación internacional en su conjunto ante una sensación extendida de desbordamiento. A pesar de promover iniciativas que trataban de articular una renovación desde dentro del propio sistema internacional de cooperación, las políticas de cooperación no conseguían tener la relevancia y la eficacia que buscaban.

Las respuestas impulsadas desde el sistema de cooperación internacional, como la Agenda del Milenio y sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁹ y la agenda de

⁹ La Declaración del Milenio (2000) y los ODM (2001) han sido ampliamente analizados. En el propio sistema de Naciones Unidas varias iniciativas hacen el seguimiento del grado de cumplimiento de los ODM y principales dificult-

eficacia de la ayuda, no lograron, sin embargo, abordar la complejidad y la profundidad de los cambios que moldeaban un mundo cada vez con problemas más graves, más sistémicos y de una naturaleza crecientemente global. No conseguían ni generar resultados que respondieran a los problemas —que continuaban agravándose—, transformar las propias prácticas y relaciones en el sistema de cooperación —que continuaban gravitando en torno a la visión de los donantes y el trasvase de AOD— ni movilizar a otras políticas y actores de fuera del sistema de cooperación.

Por todo ello, se puede hablar de un sistema de cooperación internacional en crisis. Crisis de resultados, ante el desbordamiento de la realidad y por la limitación para tratar desde planteamientos tradicionales problemas complejos; crisis de legitimidad, al no abordar procesos de democratización en el propio sistema hacia relaciones más diversas y horizontales, y crisis de sentido, al perder la cooperación internacional el papel de mayor relevancia que había jugado antaño. La cooperación servía en muchos casos para paliar situaciones de privación y pobreza, pero no contribuía a la transformación de las causas complejas y profundas que las generaban.

La constatación de estas crisis y el riesgo de desbordamiento nos sitúan ante la necesidad de profundizar en el proceso de análisis y de revisar a fondo los fundamentos y las prácticas de la cooperación internacional. En el caso de esta guía, lo pertinente es situar el foco de esta cuestión en la cooperación descentralizada. Esta, como parte de un espacio más amplio, afronta desafíos compartidos con otros actores y desafíos específicos de los actores locales.

4.2. La cooperación descentralizada tras su valor diferencial

Aunque de difícil caracterización, la cooperación descentralizada presenta algunos principios y elementos comunes que constituyen el contorno de múltiples acciones realizadas por diversos actores con finalidades y propósitos compartidos. Se trata de una serie de rasgos que le otorgan, al menos en términos potenciales y aspiracionales, un valor diferencial y una capacidad de transformación importante.

La cooperación descentralizada atesora un potencial valor diferencial en la contribución a las respuestas a los problemas del desarrollo y la transformación de la realidad en la que estos se generan. La explicación reside, por un lado, en la natu-

tades en el mismo. Así, desde 2005, el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (coordinado por la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas) presenta un informe anual sobre el avance en el cumplimiento de las metas y, desde 2008, el Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio presenta un informe centrado específicamente en el seguimiento del objetivo número 8. El trabajo de ambos grupos puede consultarse en la siguiente página: <http://www.un.org/es/development/desa/area-of-work/mdg.shtml>

raleza y las capacidades de los actores locales, en el vínculo más cercano de los gobiernos municipales con los actores y la realidad del territorio, así como en el conocimiento profundo de la realidad local. Por otro, en la propia estructura y en las dinámicas de la realidad que, en el contexto de la globalización, se ha vuelto interdependiente y transnacional y reclama de la articulación multinivel para abordar cualquier problema de la sociedad.

La OCDE identifica cuatro elementos que constituyen pilares propios de la cooperación descentralizada en relación con el sistema de cooperación internacional (OECD, 2018):

- su compromiso con el ya mencionado giro desde la eficacia de la ayuda hacia la eficacia del desarrollo;
- desde las relaciones de lógica vertical —Norte-Sur— hacia relaciones en múltiples direcciones —Norte-Sur, Sur-Sur y cooperación triangular—;
- desde el enfoque donante-receptor a un enfoque territorial con la articulación de múltiples actores, y
- de una relación centrada en la ayuda —particularmente en la financiera— a otros tipos de relación caracterizada por las asociaciones financieras y no financieras, donde destacan la generación de redes, agencias y asociaciones territoriales.

Siguiendo a Martínez (2019), pueden señalarse cinco principios que pueden constituir un sustrato común de la cooperación descentralizada en la medida en que están presentes en la práctica totalidad de sus expresiones. Estos principios son los siguientes:

- La reciprocidad y las relaciones de horizontalidad, generando espacios de beneficio mutuo y superando lógicas asimétricas, favorecido dicho principio, sin duda, por la preferencia de acciones donde la simetría entre los socios de cooperación prevalece.
- La proximidad y la participación, basada en el principio de subsidiaridad y la mejor posición relativa de las administraciones más próximas al territorio, que además favorecen la apropiación y la articulación de la participación de actores en el territorio.
- La gobernanza multiactor y multinivel, a partir de una apuesta de democratización y mejora de los sistemas de gobernanza local, que incluye la sensibilidad por las problemáticas compartidas y generadas en ámbitos transnacionales.
- La alianza territorial desde el intercambio, el aprendizaje mutuo y la integralidad, característica de la cooperación descentralizada.
- La mayor disposición para la acción de carácter solidario que la cooperación impulsada por otros actores, como los gobiernos centrales, cuyas políticas de cooperación suelen verse muy determinadas por intereses de otras políticas como las económicas, las migratorias o las de seguridad.

Infografía 4. Valor diferencial de la cooperación descentralizada

Enorme potencial discursivo pendiente de materializarse



Fuente: La Mundial basado en Martínez, 2019.

Por lo anterior, el impulso de renovación de la cooperación descentralizada parte del intento de desplegar y materializar los cinco pilares que constituyen su valor diferencial, lo cual permitirá alcanzar una política de cooperación más transformadora. Existen, sin embargo, numerosos obstáculos para convertir en realidad esos principios comunes aspiracionales. En el proceso de elaboración de esta guía, muchos actores han coincidido al afirmar —tantos que podría hablarse prácticamente de la existencia de un consenso en este sentido— que nos encontramos ante un problema relacionado con la brecha entre el discurso y la práctica de la cooperación descentralizada.

4.3. La brecha entre el discurso y la práctica: limitante para desplegar el valor diferencial de la cooperación descentralizada

Un elemento que afecta mucho al conjunto de los actores de la cooperación internacional es la distancia entre el discurso y la práctica. El plano normativo, relativo al «deber ser», representado por los objetivos declarados de la cooperación no siempre coincide con su dimensión positiva, relativa al «ser», a «lo que es».

La cooperación descentralizada también ha mostrado sus limitaciones para cerrar la brecha entre el discurso, con pretensiones muy transformadoras, y la práctica. Aunque el discurso de transformación de la realidad se asume con gran naturalidad por parte de los actores locales, en numerosas ocasiones, nuestro marco instrumental nos impide materializarlo. El carácter *instrumentocéntrico* adoptado mayoritariamente por nuestro modelo de cooperación explica gran parte de esta brecha.

Hablamos de un modelo *instrumentocéntrico* por el prominente lugar que, aunque con diferencias entre unos municipios y otros, ocupan «los instrumentos» en buena parte de la cooperación descentralizada. Reflejo de ello es que normalmente no pensamos primero en qué queremos hacer y después buscamos los instrumentos más adecuados para realizarlo. El proceso, paradójicamente, es el contrario, ya que para lograr objetivos que se han identificado utilizamos instrumentos predefinidos —algunos desde hace décadas— y que no han evolucionado en la medida en la que lo han hecho la realidad y nuestro propio discurso.

La realidad, el discurso de transformación de esa realidad que asumimos y los objetivos que en consecuencia planteamos para nuestras políticas de cooperación municipales se encuentran disociados de la definición de los instrumentos necesarios para lograrlo, que son, a la postre, los que han acabado ocupando un papel central en las políticas.

Así pues, el peso de los instrumentos, junto con una suerte de desconexión entre los diferentes elementos que componen la política de cooperación descentralizada —marco de planificación, marco de colaboración institucional o de participación de actores—, limitan la capacidad de transformación de nuestra cooperación.

Consecuencia de todo lo anterior, nos encontramos, como se tratará en los siguientes apartados, ante el reto de continuar fortaleciendo discursivamente nuestra cooperación y de reforzarnos en lo instrumental. Reducir nuestra brecha y hacerlo ampliando nuestra capacidad de transformación nos obliga a integrar de manera más coherente nuestra propuesta estratégica con nuestro marco instrumental.

5. Características y desafíos de la cooperación internacional municipal

La cooperación descentralizada y particularmente la cooperación municipal tienen un largo recorrido y acumulan suficientes experiencias como para representar una fortaleza importante en el seno de las corporaciones municipales. Sin embargo, la multiplicidad y la diversidad de acciones realizadas por esta política aún se enfrenta a importantes desafíos, tanto para adaptarse a los nuevos paradigmas emergentes como para superar algunas limitaciones observadas de manera persistente a lo largo del tiempo. Como hemos visto en el apartado anterior, el principal desafío lo podemos sintetizar como la reducción de la brecha entre un discurso transformador y ambicioso y unas prácticas muy limitadas por determinantes políticos e instrumentales.

A continuación, se exponen las principales características que presentan las políticas municipales junto a los limitantes que deben ser superados para lograr cerrar esa brecha procurando políticas de cooperación municipal más transformadoras. La exposición se vertebra alrededor de tres ejes: el primero aborda los elementos estratégicos de la política, incorporando las visiones y concepciones de esta; el segundo se centra en la gran diversidad de modalidades e instrumentos propios de la política, y, por último, el tercer apartado de este epígrafe se dedica a caracterizar e identificar desafíos relacionados con la vinculación entre la cooperación descentralizada y la participación ciudadana.

5.1. El componente estratégico y la coherencia de políticas

A continuación, se abordan los elementos que tienen que ver con el componente estratégico y la coherencia de las políticas municipales como primer eje para el avance hacia políticas de cooperación de carácter transformador. En primer lugar, se tratan algunas de las principales características de los municipios catalanes para, posteriormente, señalar algunos de sus desafíos fundamentales.

5.1.1. Características principales relativas al componente estratégico

Con el paso de los años se ha ido consolidando la dimensión estratégica de las políticas de cooperación de los municipios. Aquellos de mayor tamaño y con más recursos técnicos y estructurales han ido elaborando sus planes estratégicos de solidaridad y cooperación que definen la visión, los objetivos y las modalidades con que cada Ayuntamiento materializa su política de cooperación. En este sentido, los municipios, también aquellos con menos recursos y menor tamaño, han podido dotarse de orientaciones estratégicas gracias al trabajo de acompañamiento de la Diputación de Barcelona.

De manera sistemática, dichas aproximaciones estratégicas parten de un marco general que establece los contornos jurídicos y temáticos de las políticas de cooperación. Son las referencias a los marcos legales vigentes, especialmente y entre otras la Llei 26/2001, de 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, las que inscriben la política en el marco de la AOD y, desde 2015, la referencia a la Agenda 2030 y los 17 ODS,¹⁰ la que sirve como orientación temática general para la política.

Con la adscripción a los principios y valores proporcionados por ese marco jurídico y temático global, los municipios despliegan sus propias orientaciones estratégicas. Los documentos de orientación estratégica establecen un conjunto de valores comunes que, más que rasgos constatados en la práctica, representan en numerosas ocasiones horizontes que se pretende alcanzar:

- a) la colaboración y la formación de alianzas de actores múltiples, tanto del territorio como de ámbitos supramunicipales;
- b) la participación y la gobernanza local;
- c) la transparencia y la rendición de cuentas, tanto de las decisiones tomadas como de los impactos de las acciones;
- d) la horizontalidad y la reciprocidad en las relaciones con los socios y entre los diferentes actores implicados partiendo de una visión crítica de las causas de las desigualdades e injusticias que se pretenden resolver;
- e) la sostenibilidad de las estrategias y las acciones en todas las dimensiones (económica, social, ambiental, política y cultural), y
- f) la coherencia y la integridad de la estrategia que asume la necesidad de integrar de manera coherente todas las políticas municipales que se orientarían así a responder a los desafíos globales. De este modo, se avanzaría en la asunción de responsabilidades compartidas.

¹⁰ Utilizamos la referencia a la Agenda 2030 como síntesis comprehensiva de varias agendas internacionales que sirven como marcos referenciales globales. Entre otras, la NAU, el marco de Sendai, los acuerdos de la Conferencia de Partes sobre Cambio Climático y otras más antiguas anteriores a la aprobación de la Agenda 2030 como la declaración de Busan y la Plataforma de Acción de Beijing. Todas ellas conforman un espacio global de carácter discursivo al que las administraciones pueden suscribir sus políticas proporcionando así legitimidad internacional a las mismas y una serie de orientaciones finalistas comunes y compartidas.

De manera bastante homogénea, los municipios establecen sus orientaciones y planes estratégicos a partir de este marco común que les permite legitimar la política jurídica, social e internacionalmente.

5.1.2. Reflexiones y orientaciones para los desafíos estratégicos de la cooperación

En el nivel estratégico de la política, se definen los pilares fundamentales de la misma que proporcionan continuidad y solidez a las acciones. En un momento de emergencia de nuevos paradigmas, de búsqueda de respuestas adecuadas a las nuevas configuraciones de los problemas del desarrollo por su carácter transnacional e interdependiente, los planteamientos estratégicos de la política de cooperación municipal tienen ante sí notables desafíos que exigen reflexión y voluntad de realizar cambios. Cuatro elementos destacan como imprescindibles para avanzar hacia una definición estratégica que permita a la cooperación descentralizada situarse en una mejor posición para abordar los desafíos de un contexto complejo. El primero de ellos tiene que ver con la superación de las inercias y limitaciones que impiden en numerosas ocasiones el despliegue de planteamientos estratégicos. Posteriormente, partiendo de esta base, señalamos los desafíos derivados del carácter transformador de las nuevas agendas internacionales, del enfoque de CPDS y de la concepción y la ubicación de la política de cooperación en las corporaciones municipales.

5.1.2.1. Inercias y limitaciones para establecer las prioridades estratégicas de la política

Un primer desafío fundamental es avanzar progresivamente en la incorporación de un nuevo paradigma entre los pilares de la política de cooperación municipal que permita a esta hacerse eco de las transformaciones necesarias. En consonancia con esta ampliación discursiva, podrían añadirse algunas prioridades estratégicas que ya en los últimos tiempos han ido adquiriendo mayor importancia relativa:

- derechos de asilo y atención a los procesos migratorios;
- sensibilización sobre procesos de ciudadanía global;
- comercio justo y transformación del modelo económico actual, y
- sostenibilidad ambiental.

En términos generales, es importante comprender que la cooperación descentralizada, particularmente la de entidades que forman parte de países miembros de la OCDE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD),¹¹ al calor de la agenda de eficacia de la ayuda, han podido contar con ciertas limitaciones a la hora de definir sus priori-

¹¹ <http://realidadayuda.org/glossary/comite-de-ayuda-al-desarrollo-cad>

dades estratégicas y que estas se han podido ver acentuadas en aquellos municipios más pequeños y con capacidades más limitadas. Las orientaciones estratégicas han estado determinadas, en no pocas ocasiones, por las prioridades geográficas y sectoriales definidas en los marcos estatales de la política de cooperación internacional. El hecho de poder computar esta cooperación como AOD en algún caso, el cumplimiento con el principio de armonización en otros casos o la existencia de un marco legal y estratégico restrictivo y directivo desde los gobiernos centrales han podido actuar en detrimento del despliegue de algunas de las potencialidades de la cooperación descentralizada.¹² A ello debemos añadir la ausencia, en numerosas ocasiones, de suficientes capacidades técnicas y/o liderazgo político, el excesivo peso de una lógica de respuesta a las demandas de los actores que implementan la política en detrimento de una mirada estratégica propia o el tradicional enfoque asistencialista que en no pocos casos ha guiado a las políticas de cooperación descentralizada.

Las prioridades geográficas se establecen mediante la identificación de países concretos en los que se podrán realizar acciones de cooperación. Se trata de una identificación entre el componente territorial —esencial e imprescindible para alentar procesos de desarrollo— y las fronteras políticas y administrativas establecidas en el régimen internacional. Así, por ejemplo, el hecho de que la política de un municipio establezca como prioridad geográfica a Marruecos y no a otros países del entorno, al tránsito de migraciones ni a problemas derivados de la sobreexplotación de recursos, podría constituir un impedimento para abordar el fenómeno de la movilidad humana, de la equidad de género o de la lucha contra el cambio climático, todos ellos fenómenos transnacionales que, por tanto, exigen acciones diseñadas para territorios que no coinciden con las fronteras nacionales.

En este sentido, el carácter transnacional de los desafíos actuales supone un reto para la tradicional configuración de las políticas públicas basada en estrictos marcos competenciales y responsabilidades circunscritas a la división político-administrativa del territorio. Cada día es más evidente que ambas cuestiones constituyen limitaciones serias de las capacidades de la política municipal para atender y resolver los problemas de su ciudadanía y sus territorios. Por un lado, los gobiernos municipales nos enfrentamos a problemáticas que se generan en espacios muy lejanos a nuestros territorios y a las personas que los habitan y, sin embargo, dichas problemáticas atraviesan las condiciones de vida de nuestros ciudadanos. Por otro lado, las competencias y las capacidades de nuestros municipios no son autónomas ni suficientes para proporcionar soluciones eficaces a los principales problemas.

¹² Lo cierto es que esta tendencia a identificar sectores de actuación a partir de los sectores propuestos por el CAD, aunque se presente en términos generales, se ha producido con mayor intensidad en la cooperación autonómica que en la local. Una buena parte de los ejercicios de planificación más recientes impulsados por los municipios de la provincia de Barcelona han identificado como prioritarias temáticas de trabajo relacionadas con sus especificidades y fortalezas. Muchas de ellas están relacionadas con la provisión y el fortalecimiento de servicios públicos locales.

De la misma forma que los municipios apelan a la coordinación y la acción multi-nivel para resolver los problemas de sus ciudadanos, las estrategias de la política de cooperación deben incorporar esta visión transnacional y multinivel de las problemáticas y proporcionar soluciones adecuadas.

De igual manera, las prioridades sectoriales generalmente establecidas según la distribución del CAD permiten designar prioridades sobre fenómenos como el hambre, la educación y la salud, entre muchos otros. Sin embargo, el marcado carácter holístico de los ODS y la necesidad de abordarlos de manera integral ponen de relieve las interacciones entre ODS y entre las dimensiones económica, ambiental y social de los procesos de desarrollo. Cada día es más evidente que no es posible diseñar estrategias, por ejemplo, contra el hambre, que no incorporen acciones en cuestiones como la fiscalidad internacional, la producción ecológica, el acceso de las mujeres a los recursos o las regulaciones sobre comercio internacional y consumo en nuestras ciudades. El carácter multisectorial y multiterritorial de las acciones de desarrollo es una exigencia impostergable en la elaboración de estrategias.

En conclusión, todos estos desafíos están interpelando a las políticas de cooperación municipal, cuyos gestores y actores tienen cada día mayor constancia de ello debido a los cambios en la realidad y la creciente evidencia de los vínculos entre problemáticas transnacionales y fenómenos locales. Como, de una forma u otra, estas visiones se están incorporando en los planos estratégicos y discursivos de las políticas y los gobiernos sin modificar en profundidad las formas de actuar, se podría estar aumentando la tensión entre renovación estratégica y la persistencia de un modelo de trabajo, a través del cual se materializa la política, que no responde a dicha renovación, lo que puede suponer un aumento de la tensión entre el discurso y la práctica.

Es precisa una transición desde líneas de trabajo basadas en la reacción a problemas concretos, hacia líneas estratégicas orientadas a la transformación del modelo de convivencia global. Esto no implica renunciar a tratar de dar respuesta a problemas concretos, sino que más bien llama a vincular la respuesta a estos con la transformación de las causas que los generan.

5.1.2.2. La adopción transformadora de la Agenda 2030

Las nuevas agendas internacionales de desarrollo, con la Agenda 2030 a la cabeza, apuntan de manera clara a la necesidad de transformaciones de mucho calado en las actuales dinámicas, que han de alcanzar tanto a los modelos de producción y consumo generalizados como a las políticas públicas que contribuyen a su configuración. Pero dichas agendas no son recetas ni hojas de ruta detalladas que permitan ser adoptadas mecánicamente. La Agenda 2030 puede servir como trampolín o motivación para emprender cambios profundos en las políticas y los efectos que estas generan en la vida y en los territorios, para lo que es preciso perseguir una adopción transformadora de la misma.

En el siguiente cuadro sintetizamos los principales rasgos asociados a diferentes formas de adoptar la Agenda 2030 por parte de los gobiernos. Al examinar dichas formas, encontramos modos de adopción que no prefiguran grandes transformaciones por no incorporar ninguna revisión crítica de la definición ni de la orientación de las políticas. Se trata de lo que en el cuadro identificamos como adopciones continuistas de la Agenda 2030. En otros casos, la Agenda 2030 se comprende como una serie de nuevas acciones por realizar pero de alcance limitado a la hora de modificar las políticas existentes: estas son las adopciones proyectistas.

Cuadro 3. Aproximaciones a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

	ADOPCIÓN CONTINUISTA	ADOPCIÓN PROYECTISTA	ADOPCIÓN TRANSFORMADORA
LECTURA AGENDA 2030	Agenda orientadora de las NNUU Avance respecto a los ODM CPDS como coordinación Agenda social de la globalización	Agenda civilizatoria: 17 ODS y 169 metas de carácter global y aplicación local ODS como desafíos temáticos interrelacionados (trabajo simultáneo) CPD: adopción de perspectivas transversales en políticas existentes	Agenda de transformaciones estructurales Enmienda al modelo vigente por su insostenibilidad. Párrafo 14 ODS estructura mandato de transversalidad e intersectorialidad
ENFOQUE DE DESARROLLO	Prevalencia del modelo económico de las democracias de libre mercado Papel del Estado: medidas con rostro humano	Basado en el equilibrio entre las dimensiones del desarrollo desde una lógica de agregación Nuevas políticas a partir de programas innovadores (replicables) Papel del Estado: garantizar el Estado de Bienestar y combatir desigualdades	Necesidad de un cambio en el paradigma de desarrollo (cuestionamiento crecimiento económico) Anclaje del DS en los principios de DDHH, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental Papel del Estado: promover el DS, con acciones palanca, y superar obstáculos estructurales
MARCO NORMATIVO	Continuidad de la agenda legislativa gubernamental: no necesidad de nuevas leyes ante los desafíos de la A2030	Agenda de leyes progresistas en consonancia con la A2030	Agenda integral de leyes progresistas hacia la A2030 Superar barreras legales y normar la transversalización

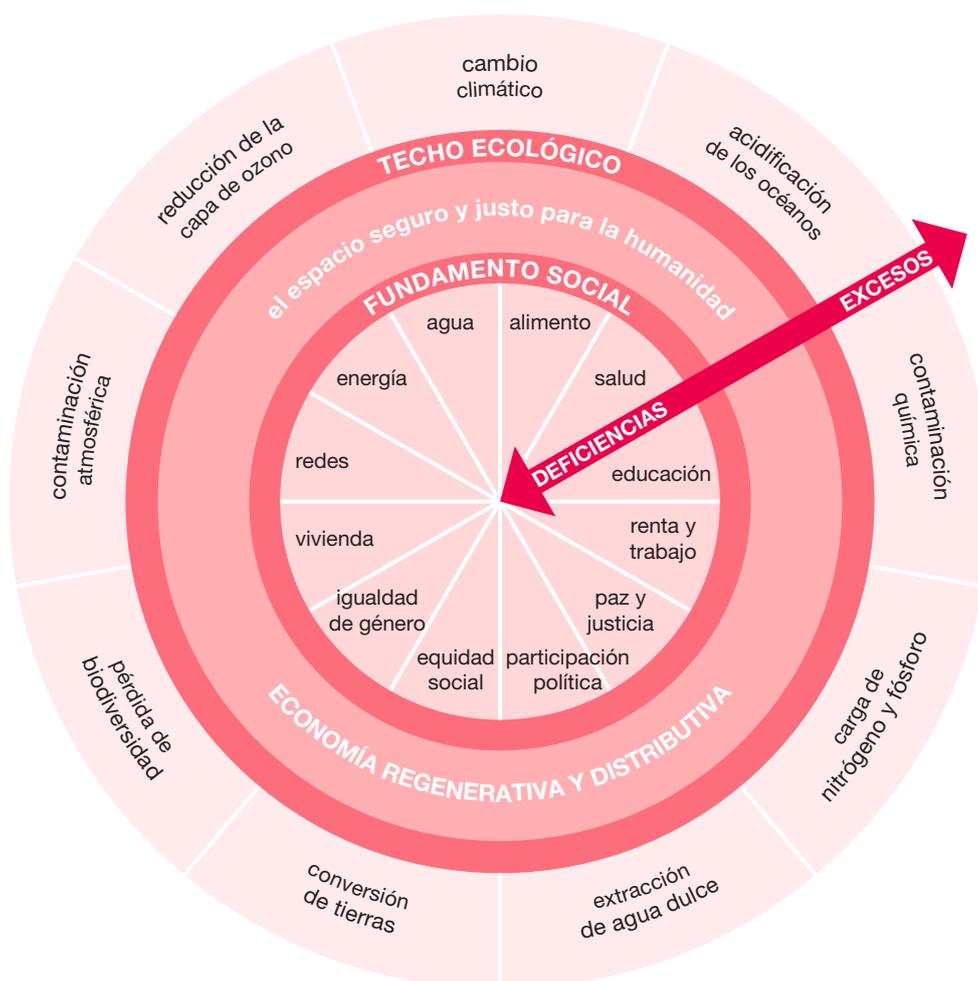
Fuente: La Mundial y AETI (2019).

De las tres opciones presentadas, la adopción transformadora de la Agenda 2030 es la que plantea cuestiones centrales para las estrategias municipales, como la revisión del paradigma de desarrollo y las orientaciones para adaptarse al nuevo paradigma emergente.

Esta lectura transformadora está en la línea con la crítica actual sobre el paradigma de desarrollo basado en la identificación del progreso con el crecimiento económico de las sociedades y los países. Permite también revisar los pilares del contrato social que sostiene

nen las políticas públicas, ampliando su base con la incorporación de un *suelo social* que incluya derechos económicos y sociales y un *techo medioambiental* que contemple los límites materiales del uso de los ecosistemas (véase el gráfico 2). Algunos municipios de nuestro entorno ya han anunciado que comenzarán a incorporar esta visión multidimensional del desarrollo sostenible en el diseño, la ejecución y la evaluación de sus políticas municipales.¹³ Una primera consecuencia de esta adopción puede observarse en una noticia que se hace pública al cierre de la redacción de esta guía, que sirve de ejemplo sobre cómo los gobiernos locales actúan ante las dinámicas financieras globales.¹⁴

Gráfico 2. La economía rosquilla: fundamentos sociales y techo ecológico



Fuente: Raworth (2017).

¹³ Recientemente, la alcaldesa de Ámsterdam anunció que la recuperación tras la COVID-19 de su ciudad supondrá un giro en la concepción de la política municipal para adoptar el modelo *rosquilla* de la economista Kate Raworth. Véase https://www.eldiario.es/ballenablanca/economia/Amsterdam-relanzar-economia-coronavirus-apuesta_0_101699340.html

¹⁴ El Ayuntamiento de Ámsterdam anuncia una regulación que pone límites al negocio de Airbnb en el centro de la ciudad tras una consulta pública a sus vecinos. Véase <https://www.elsaltodiario.com/airbnb/amsterdam-prohibe-pisos-turisticos-centro-ciudad-1-julio>

De esta nueva mirada se deducen, por ejemplo, tanto la importancia de acuerdos renovados sobre política fiscal que primen la financiación de sistemas de protección social en términos de equidad y proporcionalidad, como la relevancia política que logran transiciones a modelos de producción, comercialización y consumo de bienes y servicios en un marco de sostenibilidad para el presente y para las futuras generaciones. Independientemente de las limitaciones que las políticas municipales tienen para hacer frente por sí solas a estas cuestiones, su reorientación hacia esta nueva visión puede suponer una renovación importante para ellas y una contribución insustituible a los cambios en su dimensión más global.

5.1.2.3. El enfoque de CPDS: clave para la transversalización

Desde hace dos décadas, de manera recurrente, se habla de la cuestión de la coherencia de políticas entre las orientaciones estratégicas clave de las políticas de cooperación. La coherencia de políticas surge como un concepto desarrollado a finales de los años noventa del siglo pasado por la OCDE, en respuesta a numerosas movilizaciones sociales y denuncias diversas que destacaban las contradicciones e incoherencias entre lo que las políticas de cooperación se proponían lograr en los países socios y los impactos que otras políticas comerciales, de seguridad, diplomáticas o energéticas tenían para las poblaciones de esos mismos territorios.

Ya en 2004, en el documento de orientación y debate de la DIBA titulado *La cooperación para el desarrollo desde el mundo local*¹⁵ se afirmaba lo siguiente: «Existen nuevos caminos por explorar para superar las limitaciones del marco de cooperación actual. Sin embargo, se intuye la necesidad de que el nuevo enfoque de la cooperación municipal no quede limitado a relaciones bilaterales de municipio a municipio y que tenga un marco de coherencia mucho más amplio». El trabajo de campo realizado para la elaboración de esta guía ha constatado, por un lado, que la práctica totalidad de los actores municipales vinculados con la cooperación municipal para avanzar hacia la sostenibilidad de la vida concibe la CPDS como una necesidad de primer orden, objetivo en el que coinciden la CPDS y la cooperación internacional. A falta un análisis específico y en mayor profundidad sobre el avance y las dificultades en materia de CPDS en los municipios de Barcelona, se ha constatado también en el trabajo de campo para la realización de la guía que los avances en la ampliación de este marco de coherencia son todavía muy escasos, circunscritos a la incorporación de regulaciones para la compra pública ética en pocos municipios y con efectos no muy satisfactorios la mayoría de las veces, así como vinculados al comercio justo y a otros campos de la acción municipal como el codesarrollo o la construcción de ciudadanía global desde diferentes áreas municipales.

En gran parte de los planes y orientaciones estratégicas sigue mencionándose la coherencia de políticas para el desarrollo como una modalidad más que como un enfoque general de la política pública de cooperación. No es una cuestión sencilla, puesto

¹⁵ https://www.diba.cat/documents/228621/29710597/livre_cast.pdf/3fc82fe8-9009-47f2-95d0-e0ae749993ed

que el enfoque de coherencia remite al análisis de los impactos de todas las políticas públicas en los procesos de desarrollo —según la definición aceptada de la OCDE—, cuestión que excede las competencias de la política de cooperación y de cualquier política pública sectorial. Por este motivo, últimamente, algunas administraciones han creado órganos de coordinación al máximo nivel con competencias específicas para analizar impactos, buscar soluciones a las contradicciones o incoherencias y transversalizar los principios de sostenibilidad, equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones más vulnerables al conjunto de políticas públicas.

Es importante tener en cuenta que el propio concepto de coherencia de políticas ha evolucionado en los últimos años. En 2012, la OCDE creó la Unidad de Coherencia de Políticas como un departamento específico encargado de analizar las incoherencias entre políticas, el desarrollo conceptual del enfoque y el desarrollo metodológico de su implementación. Producto de su trabajo en relación con sus países miembros, así como de la asunción del nuevo paradigma de sostenibilidad constatado en la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, la OCDE establece de manera definitiva la evolución conceptual de la CPD a la CPDS en 2016.¹⁶ Encuentra, por tanto, la cooperación internacional un aliado fundamental en la CPDS en la medida en que este enfoque contribuye a extender el argumentario que afirma los vínculos entre la realidad local y la realidad global que desde la cooperación internacional se asume desde hace tiempo. Además, esta confluencia analítica y discursiva constituye una oportunidad para impulsar procesos de transformación en el campo de la educación para el desarrollo y la ciudadanía global en el conjunto de los ámbitos de la acción municipal, amplificando así la capacidad de cumplir con los objetivos perseguidos históricamente desde la cooperación internacional.

En paralelo a la construcción y la adopción de la Agenda 2030, la CPDS emergió como un enfoque idóneo para que los países renovaran sus enfoques y sus políticas para lograr hacer frente a sus ambiciosos desafíos, lo que exige una adopción transformadora de la misma. Esta idea ha sido expresada de manera reiterada en el propio marco de Naciones Unidas.

Banki Moon, Asamblea General de Naciones Unidas de 2015: «La Agenda 2030 nos obliga a mirar más allá de las fronteras nacionales y los intereses a corto plazo y actuar en solidaridad para el largo plazo. No podemos seguir permitiéndonos pensar y trabajar en silos».

Amina Mohammed, actualmente vicesecretaria general de Naciones Unidas, en un discurso en la OCDE, en 2015, dijo lo siguiente: «Todas nuestras políticas y

¹⁶ El enfoque de CPDS no solo pretende subrayar la necesidad de afrontar las incoherencias de los impactos generados por las políticas desde la óptica de la sostenibilidad ambiental, sino que amplía el foco del análisis al conjunto de políticas públicas con independencia de que sean domésticas o internacionales. Se trata de una consecuencia lógica a partir de la constatación de que dichos impactos son transnacionales y ponen de manifiesto las interdependencias más allá de fronteras y de concepciones sectoriales de la política.

acciones, doméstica e internacionalmente, impactan en el desarrollo sostenible y conducirán a la implementación efectiva. La nueva agenda demanda coherencia a través de todo el rango de políticas que configuran el desarrollo sostenible».

En definitiva, la aprobación de las nuevas agendas internacionales de desarrollo constituye una interpelación directa a los gobiernos de todos los niveles, también los municipales, a transversalizar los principios del nuevo paradigma de desarrollo sostenible. En gran medida, esta interpelación ha comenzado a ser respondida mediante la puesta en marcha de los procesos de *localización de ODS* en las políticas municipales. Dichos procesos no son homogéneos. En línea con las distintas aproximaciones a la Agenda 2030 a las que nos referíamos anteriormente, van desde la incorporación de declaraciones de compromiso más superficiales, pasando por intentos de legitimar las políticas anteriores con un lenguaje más compatible con la Agenda 2030, hasta procesos en los que, intentando ir más allá de una lógica de alineamiento, realmente se han iniciado revisiones críticas y redefiniciones de las políticas a la luz de los cambios observados en la realidad, tratando de asumir una renovación profunda de las políticas municipales. También la política de cooperación municipal se ve llamada a esta profunda renovación a partir de la adopción transformadora de la Agenda 2030 y las posibilidades que ofrece para ello el enfoque de CPDS. Varios son los desafíos que esta política encuentra a partir del impulso del enfoque de CPDS. Como ya se ha comentado, este renovado énfasis supone una oportunidad para jugar un papel de palanca política que pueda promover cambios en el conjunto de las políticas municipales a través de una doble visión. Por un lado, procurando que el conjunto de las políticas y del gobierno municipal asuma que todas las políticas tienen impacto en el desarrollo y, en consecuencia, responsabilidades a la hora de favorecer una contribución positiva en términos de desarrollo sostenible. Por otro, la política de cooperación y sus agentes están llamados a visibilizar el vínculo entre lo local y lo global que atraviesa a todas y cada una de las políticas y acciones municipales. Todo ello favorecerá una localización de los ODS más transformadora y atenta a la dimensión global que tienen tanto las políticas con proyección exterior como aquellas de carácter doméstico.

Este enfoque permite ampliar la concepción de la política, guiar el trabajo de transversalización e incorporar herramientas concretas de política pública como la contratación pública ética o los presupuestos sensibles al desarrollo sostenible, entre muchas otras. Estos últimos años, se han observado múltiples acciones emprendidas por gobiernos municipales claramente inspiradas en el intento de responder a los desafíos y a adoptar las agendas internacionales. Todas estas experiencias, demasiado recientes como para poder evaluar su desempeño, tienen el desafío de orientarse hacia esa visión transformadora de la política para lograr revertir las tendencias contrarias a la sostenibilidad de la vida y avanzar en la extensión del cumplimiento efectivo de los derechos humanos y de la provisión de BPG.

Sin entrar a valorar estas iniciativas, lo cierto es que aún no logran imponerse de manera sistemática y completa sobre otras visiones tradicionales y sobre numerosas inercias que constriñen y dificultan la renovación de la política.

La aplicación del enfoque de CPDS constituye una oportunidad para dialogar y evaluar los impactos generados por las distintas áreas políticas, condición de partida para emprender una renovación de la política pública municipal en general y de la política de cooperación descentralizada que nos ocupa en particular.

Como se ha comentado, este esfuerzo no será exitoso si el conjunto de la acción municipal no asume la CPDS, por lo que la responsabilidad primaria recae en las alcaldías y debe partir de un mandato claro a toda la estructura política e institucional municipal. No obstante, como se ha señalado reiteradamente, todas las políticas, también la de cooperación internacional, deben asumir sus propias responsabilidades en el impulso de la CPDS.

5.1.2.4. La concepción y la ubicación de la cooperación en los gobiernos municipales

En términos generales, la política de cooperación ha motivado y promovido la asunción de la Agenda 2030 por parte de los centros de gobierno de la Administración municipal, aunque normalmente esos procesos no han incluido una renovación de la concepción de la política de cooperación situándola en el centro político o revisando su estructura y dotación de recursos. Esto solo puede hacerse en los espacios más cercanos a los centros de gobierno y a partir de una visión coherente y estrechamente vinculada entre el modelo de ciudad y su acción política internacional.

Hasta el día de hoy, la política de cooperación ha tenido un papel secundario en relación con el resto de políticas municipales. La tradicional concepción de la cooperación como una política menor, en algunos casos marginal, destinada a paliar o compensar las *fallas del mercado*, la ha mantenido alejada de los centros de gobierno de las políticas municipales, donde se definen los elementos más estructurales de las prioridades mediante las políticas *duras*, tales como urbanismo, seguridad y economía.

En este sentido, es frecuente que la política de cooperación no forme parte de los espacios de discusión y decisión en los que se aborda y define el modelo de ciudad y ello tiene al menos dos implicaciones claras: por un lado, sufre cierto aislamiento y, por otro, el conjunto de políticas municipales pierde una oportunidad de rediseñarse tomando en consideración una visión de los impactos y efectos que tiene en las dinámicas transnacionales.

En consecuencia, la política de cooperación no se ha estructurado de manera uniforme en los distintos municipios. Las áreas encargadas de la política de cooperación dependen de distintas concejalías según cada caso y suelen presentar un variable nivel

de recursos asignados. No siempre asume las mismas competencias ni hay claridad sobre qué ámbitos son responsabilidad de la política de cooperación. Por ejemplo, cuando existe un área de relaciones internacionales, suele haber cierta confusión en el reparto de competencias.

La política de cooperación no suele responder a una visión estratégica del municipio, puesto que se reproduce en pequeñas acciones a menudo puntuales, adoptando proyectos o acciones que no se ajustan a una lógica de acción gubernamental en su totalidad. Además, los equipos de cooperación no suelen contar con el tamaño ni con la estructura adecuados para abordar las acciones de transversalización que exigen generar marcos y herramientas de coordinación, lograr condiciones para ampliar el diálogo político entre áreas de gobierno y con una sociedad civil más amplia y, en definitiva, activar de manera eficaz la integración de principios y valores coherentes con los desafíos que plantean las problemáticas globales, lo que requiere capacidades en materia de educación en valores.

Una política municipal de cooperación renovada puede responder al desafío de la transversalidad de los principios que inspiran y orientan las transformaciones que demandan las agendas internacionales. En este sentido, el gran desafío tiene dos direcciones: por un lado, renovarse para ampliar la capacidad de los gobiernos municipales para integrar los principios del desarrollo sostenible en todas sus políticas públicas y, por otro, renovar su acción orientada hacia otros territorios que puede ser alimentada por las experiencias y capacidades del conjunto de áreas de gobierno. Implicar progresivamente a diferentes áreas de gobierno en las acciones concretas de cooperación, como en algunos casos se ha hecho con intercambios técnicos, por ejemplo, da como resultado una ampliación notable del conocimiento y la legitimidad de la cooperación en el conjunto del gobierno municipal. El desafío es estructurar orgánicamente este trabajo.

5.2. Las modalidades y los instrumentos de intervención de la cooperación municipal

Una vez planteados los elementos estratégicos, llevamos a cabo el mismo ejercicio en relación con las modalidades y los instrumentos de cooperación descentralizada. Como en el caso anterior, nos centraremos tanto en su caracterización como en la identificación de sus desafíos principales.

5.2.1. Características principales relativas a las modalidades y los instrumentos

Al igual que los principios generales a los que hacíamos referencia en el caso de los planes estratégicos, las modalidades y los instrumentos de la cooperación también cuentan con un nivel de definición previo bastante elevado.

En relación con las modalidades, podemos encontrar dos principalmente, definidas en función del tipo de ámbito de actuación en la que se inscriba la intervención o en función del tipo de relación entre socios y partícipes.

En cuanto a la primera de las modalidades, la gran mayoría de las políticas municipales de cooperación opta por definir las acciones propias de su política en función del tipo de ámbito de actuación: *a)* acciones de cooperación al desarrollo, *b)* acciones de educación y/o sensibilización y *c)* acciones de ayuda humanitaria o de emergencia. A estas, añaden, en algunos casos, acciones destinadas a promover la coherencia de políticas para el desarrollo.¹⁷

Cuadro 4. Modalidades según el tipo de ámbito de actuación en las políticas de cooperación

Modalidades de actuación (por el tipo de ámbito de actuación)	Cooperación para el desarrollo	Se trata de la principal línea de trabajo de la política de cooperación, a la que se dedican casi dos tercios de los recursos de la política municipal en Cataluña. Consiste en la realización de actividades que promueven el desarrollo (y que por sus características pueden ser catalogadas como ayuda al desarrollo) de actores, comunidades o administraciones de diferente nivel territorial de los países del Sur.
	Educación para el desarrollo	La educación para el desarrollo constituye una de las líneas de trabajo fundamental de los municipios, junto con de la cooperación para el desarrollo. La educación para el desarrollo constituye uno de los campos de trabajo más relevantes para la cooperación municipal en la medida que los municipios poseen una cercanía con la ciudadanía que no encuentran otras administraciones. Es esta cercanía, así como la existencia de formas de participación específicas del ámbito local, en la que reside un potencial que aún está por desarrollar plenamente. Para su realización suelen establecerse alianzas con el tejido social y de manera muy particular con el ámbito educativo y escolar.
	Acción humanitaria	La acción humanitaria es aquella que responde a una petición de apoyo de la comunidad internacional, de un país o de una entidad local ante una situación de emergencia o crisis humanitaria. Es, de las tres modalidades identificadas en función del ámbito de actuación y los objetivos perseguidos, las menos dotada económicamente por los gobiernos locales. Sin embargo, conviene no perder de vista que sí es una modalidad mayoritaria, en el sentido de que la práctica totalidad de los municipios la incorpora como línea prioritaria en sus marcos de planificación y dedica recursos a ella. La gran mayoría de los municipios, dada la naturaleza y la complejidad de las acciones de acción humanitaria, contribuye a esta modalidad a través de la aportación a entidades supramunicipales con mayor capacidad de gestión y reacción frente a las crisis. En Cataluña, las entidades que aglutinan buena parte de estos esfuerzos son el FCCD y el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia.

Fuente: elaboración propia.

¹⁷ Sobre la cuestión de la CPDS, en el epígrafe anterior se subraya su pertinencia como enfoque para informar la política y sus consecuencias. También más adelante, al abordar el instrumental, se menciona alguna de las prácticas más habituales y otras posibles por desarrollar.

Junto con el anterior, encontramos un segundo tipo de modalidades de cooperación descentralizada al que recurren los municipios de Barcelona y que tiene que ver con el tipo de relación que se establece con los socios. Esta tipología de modalidades se organiza fundamentalmente de dos maneras: *a)* a través de acciones de cooperación directa y *b)* a través de acciones de cooperación indirecta.

Cuadro 5. Modalidades de actuación por el tipo de relación entre socios y partícipes

Modalidades de actuación (por el tipo de relación entre socios y partícipes)	Cooperación* directa	La cooperación directa consiste en relaciones directas de apoyo y colaboración entre autoridades e instituciones locales, sin que existan actores intermediarios. Esto no implica la ausencia de participación de otros actores, pero sí significa que este papel no es de intermediación o canalización de los recursos. En la cooperación directa, frente a lo que habitualmente se plantea, actores como las organizaciones de la sociedad civil, las universidades u otros actores del territorio, pueden jugar un papel de relevancia en la definición, el acompañamiento, la asesoría, la dinamización o el seguimiento del proceso.
	Cooperación* indirecta	La cooperación indirecta es aquella en la que un tercer actor asume la gestión principal de los recursos y el protagonismo de la intervención, siendo el principal papel del gobierno local del Norte el de financiador. Las dos formas más habituales de cooperación indirecta son la financiación de actuaciones a organizaciones sociales (generalmente ONGD) y la contribución a estructuras y redes municipales. Sin embargo, no toda la cooperación o la educación para el desarrollo a través de redes puede considerarse cooperación indirecta, pues dicha consideración dependerá de las características de la red y del papel de los municipios dentro de la misma.

Fuente: elaboración propia.

* Se hace referencia a la cooperación en sentido amplio, como categoría que abarca a su vez las modalidades de cooperación para el desarrollo, educación para la ciudadanía global o educación para el desarrollo y acción humanitaria.

El binomio «cooperación directa» y «cooperación indirecta» ha protagonizado algunos de los debates más intensos en torno al modelo que debía adoptar la cooperación descentralizada a lo largo de su evolución. Este debate, planteado en ocasiones desde una visión enfrentada, debería constituir una oportunidad para señalar algunas de las potencialidades de ambas formas de expresión de la cooperación descentralizada y, especialmente, la pertinencia de una adecuada combinación de ambas, ya que tanto la cooperación directa como la indirecta cuentan con puntos fuertes y potencialidades como con puntos débiles, riesgos y limitaciones.

La cooperación indirecta concede un papel más limitado a la relación entre gobiernos locales y concede el protagonismo a actores de naturaleza diversa, especialmente a organizaciones de la sociedad civil. Tiene, en consecuencia, un efecto de fortalecimiento y movilización de actores que no siempre encontramos en la cooperación directa, a menudo circunscrita a las relaciones institucionales.

La cooperación directa, por su parte, presenta grandes potencialidades no solo porque establece un diálogo directo y horizontal entre gobiernos locales, sino porque im-

plica en el mismo a actores diversos del territorio y ello da lugar a un marco de relación más amplio y diverso, aunque también de mayor complejidad.

La cooperación directa suele llevarse a cabo a través de la cooperación técnica, una de las modalidades de cooperación más características de la cooperación municipal a través de la cual los municipios pueden aportar su valor diferencial. Se basa en relaciones de apoyo a partir de transferencias e intercambios no financieros ni materiales, como la transferencia de conocimientos técnicos de relevancia para los procesos de desarrollo impulsados por los actores locales socios. La base de esta cooperación descansa principalmente en procesos formativos o de acompañamiento desarrollados por personal técnico de los gobiernos locales y regionales. Es, en consecuencia, una modalidad de cooperación que permite explorar las potencialidades de la cooperación descentralizada en la medida en que esta se basa en el aprendizaje entre actores e instituciones que comparten problemáticas.

Por sus características, la cooperación directa es una modalidad de mucha relevancia para el desarrollo del enfoque territorial, ya que implica la intervención de diversos actores ubicados en diferentes campos o sectores de la acción municipal o regional. Por una parte, los actores vinculados a las estructuras y temáticas internacionales y/o de cooperación internacional y, por otra parte, actores que poseen el conocimiento técnico sobre muy diversas temáticas centrales para el desarrollo sostenible se ven invitados a trabajar conjuntamente (Fernández de Losada, 2017).

Ambos tipos de modalidades se cruzan tanto entre sí, así como con otras modalidades (cooperación financiera o no financiera) y tipologías (bilateral, multilateral), que configuran un panorama diverso y a menudo enmarañado de modalidades que forman —o pueden formar parte— de la política de cooperación municipal, dando lugar a acciones de cooperación Norte-Sur o triangular; bilateral o multilateral; cooperación directa, indirecta o delegada, y cooperación técnica o financiera.¹⁸

El análisis tiene como objetivos describir, clasificar y clarificar los tipos de cooperación existente para dar cuenta también de la diversidad a la que puede recurrir la cooperación descentralizada. En la práctica, sin embargo, al menos en lo que a las modalidades respecta, la cooperación descentralizada presenta una gran homogeneidad, ya que suele recurrir a las mismas modalidades. Por poner uno de los muchos ejemplos posibles en relación con combinaciones habituales de modalidades de cooperación, mencionaremos que son frecuentes acciones que combinan la cooperación indirecta a través de oenegés, mediante esquemas multilaterales y mezclan acciones de cooperación técnica y financiera.

Este conjunto de modalidades suele llevar aparejado un instrumental concreto, pues cada modalidad se configura mediante una orden de bases, una oferta de financiación, un formulario de proyecto o solicitud de concurrencia, unos criterios para evaluar las propuestas, unas normas para justificar resultados y gastos, etc. Todo ese

¹⁸ Véase la clasificación completa de modalidades e instrumentos en el Anexo III.

aparato normativo y documental establece un marco predeterminado para las acciones de cooperación que les proporciona solidez administrativa, con obligaciones en materia de concurrencia, transparencia y rendición de cuentas.

En el cuadro 6, se muestran los principales instrumentos utilizados por la cooperación descentralizada, entre los que prevalece el uso del proyecto, tanto destinado a la modalidad de cooperación para el desarrollo como la modalidad de educación para el desarrollo o la ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. También, en el caso de los municipios más pequeños con menor estructura de gestión, es muy habitual la contribución financiera a fondos supramunicipales destinados a proyectos concretos que son así financiados mediante aportaciones de diversos municipios. El FCCD tiene amplia experiencia en este tipo de cooperación mediante el uso de proyectos, aunque, en estos casos, los ayuntamientos no cargan con el trabajo de la gestión propia, sino que resuelven su participación con la aprobación de un gasto directo como contribución.

Cuadro 6. Instrumentos de actuación de las políticas de cooperación descentralizada

Instrumentos de actuación	Hermanamientos	Las primeras relaciones de cooperación internacional entre ciudades y municipios, tras la Segunda Guerra Mundial, adoptaron la forma de hermanamientos. Si bien han evolucionado hasta nuestros días, esta forma de relación consiste básicamente en el establecimiento de vínculos directos y de carácter horizontal entre dos municipios que deciden mantener relaciones de amistad y solidaridad. El hermanamiento constituye, por tanto, un marco amplio que puede derivar en muy distintas formas de trabajo y con diferentes intensidades.
	Proyectos y programas (de cooperación, educación para el desarrollo o de ayuda humanitaria)	El proyecto es, con mucha diferencia, el instrumento más utilizado en la cooperación descentralizada. Se caracteriza por un ciclo de intervención muy determinado en el tiempo y en el espacio para la consecución de un objetivo definido inicialmente y por estar articulado por actividades orientadas al cumplimiento de dicho objetivo. Idealmente los proyectos se enmarcan en programas más amplios temporal y presupuestariamente que contribuyen a objetivos más generales.
	Contribución a fondos y redes municipales	Si bien los fondos y las redes municipales de cooperación son un actor en sí mismo y pueden responder a muy diferentes formas y modalidades de cooperación, también pueden considerarse un instrumento de la cooperación descentralizada. Son especialmente relevantes para la cooperación municipal, en primer lugar, por razones de gobernanza multinivel, ya que constituyen una herramienta importante para articular la voz de «lo local» en los procesos de gobernanza, y, en segundo lugar, porque favorecen la coordinación y contribuyen a una mayor eficiencia y racionalidad al favorecer una mejor economía de escala.
	Apoyo presupuestario	El apoyo presupuestario es una forma de ayuda programática en la que el socio del Norte contribuye a financiar el presupuesto del socio local mediante una transferencia de recursos. La principal característica de este instrumento es su elevado grado de alineación con las prioridades del país o actor receptor. Es un tipo de instrumento gestionado habitualmente por los gobiernos centrales, ya que las transferencias se suelen realizar a la cuenta del Tesoro Público del país receptor. Los actores locales, de manera puntual, también han recurrido a este instrumento, si bien no constituye hasta la fecha un instrumento prioritario, ya que además de las dificultades de gestión administrativa, no tiene la capacidad de contribuir al potencial estratégico que tienen otros instrumentos de cooperación municipal.

Instrumentos de actuación	Campañas y acciones de educación para el desarrollo	Numerosos municipios organizan acciones directas, enmarcadas en el ámbito de la educación para el desarrollo, para sensibilizar, concienciar y movilizar a los actores del territorio. Se trata de iniciativas de incidencia y formación, así como la organización de semanas de solidaridad municipales, cine fórums y otro tipo de actividades culturales y acciones formativas de carácter formal vinculadas a las escuelas o de carácter informal.
	Otros: viajes, turismo responsable y solidario, becas...	Junto a los instrumentos señalados, cuyas características están en buena medida definidas por organismos internacionales, existe otro tipo de instrumentos de cooperación menos habituales y laxamente definidos, pero cuyas características encajan dentro de los contornos de la ayuda al desarrollo. La cooperación municipal ha recurrido reiteradamente a algunos de estos instrumentos. Esta categoría ofrece un importante espacio para la innovación instrumental y el ajuste de formas de intervención al alcance de los municipios para ser orientadas hacia el trabajo de cooperación internacional y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia.

Este mapa de modalidades e instrumentos y las diferentes combinaciones entre ellos han permitido un gran despliegue de acciones y han dado lugar a muy diversas transformaciones por parte de la cooperación descentralizada a lo largo de sus años de existencia.

Esta cooperación, no obstante, afronta importantes desafíos para desarrollar un marco instrumental más adecuado para materializar aquellos elementos estratégicos señalados en los apartados anteriores y que favorecerían un avance en el cumplimiento de su valor diferencial.

El siguiente apartado de la guía se dedica a reflexionar sobre ello.

5.2.2. Reflexiones y orientaciones para los desafíos instrumentales de la cooperación

A continuación, se abordan una serie de desafíos para avanzar en la revisión instrumental de la cooperación descentralizada vertebrados en torno a tres ejes críticos para dicha renovación: la renovación y la ampliación de los instrumentos de cooperación internacional, la búsqueda de instrumentos acordes a un discurso en evolución como el de la educación para el desarrollo y la búsqueda de avances instrumentales en materia de CPDS. Para desarrollar estos tres ejes, se asume una mirada reflexiva que trata de ser orientadora, abarcando la amplia diversidad de visiones y perspectivas que adoptan, dada su heterogeneidad, los municipios de la provincia de Barcelona.

5.2.2.1. Orientaciones para superar el carácter instrumentocéntrico de la política

Si bien existen diversas modalidades e instrumentos de cooperación descentralizada, en la práctica encontramos una gran concentración de las actuaciones de cooperación en pocas formas de trabajo. Esto sucede, en buena medida, como resultado de la fuerza de

cierta inercia histórica. Entre todos los tipos, modalidades e instrumentos existentes, hay en la práctica de la cooperación municipal una importante concentración en las tipologías de cooperación Norte-Sur y bilateral, en las modalidades de educación para el desarrollo y, especialmente, de cooperación para el desarrollo y, dentro de esta, en la cooperación financiera e indirecta. El instrumento más utilizado para desplegar estas tipologías y modalidades es «el proyecto».

Nos debemos replantear la centralidad que en la actualidad ocupa el «proyecto» como forma de intervención y prácticamente como unidad de «pensamiento y expresión» de la cooperación descentralizada. Tanto es así que se ha convertido en el principal marco de las acciones de cooperación. El papel del proyecto como instrumento fundamental actúa en la práctica como elemento limitante de las decisiones y orientaciones estratégicas. Dicho de otra forma, lo que no «cabe» en el proyecto no se considera cooperación y, por tanto, queda fuera de los contenidos explícitos y concretos sobre los que se mide, se evalúa y se trabaja. La conclusión es que la centralidad del instrumento puede estar limitando seriamente la renovación y la innovación de distintos procesos de intervención política y social que se dan en los territorios y, a su vez, la política de cooperación se puede estar limitando a reproducir acciones diseñadas por un conjunto de organizaciones y actores especializados en el manejo de la burocracia asociada al componente instrumental de la política.

En numerosos municipios, en los que la modalidad de cooperación indirecta mediante convocatorias públicas para la financiación de proyectos de cooperación (sobre todo a través de ONGD) ha sido la forma de trabajo dominante, la relación entre la cooperación descentralizada y las organizaciones de la sociedad civil ha sido especialmente estrecha. Este predominio instrumental ha generado luces y sombras: entre las primeras, una mayor implicación de actores sociales y ciudadanía en las acciones de cooperación, y entre las segundas, un mapa de fragmentación, dispersión y burocratización excesivas de la cooperación.

El protagonismo del proyecto como herramienta de intervención (y de pensamiento) dominante —ya sea a través de una cooperación directa, de ciudad a ciudad, o a través de una cooperación indirecta con actores territoriales implicados— permite señalar tres elementos fundamentales que implican importantes restricciones:

- La centralidad de una herramienta de trabajo excesivamente finalista, es decir, determinada por el logro de resultados definidos *ex ante* dificulta concebirlos desde una lógica de proceso, producto en buena medida de la metodología del marco lógico.
- El predominio de una lógica sectorial en las intervenciones (independientemente de que se trate de un único sector o de diversos sectores a través de intervenciones «multisectoriales»).

- Una lógica geográfica que puede ser limitante para pensar los procesos de cooperación desde lógicas transnacionales. No hay que olvidar que los problemas se producen a partir de dinámicas transnacionales, por lo que podríamos abordar el enfoque territorial desde claves transnacionales.

Parece un hecho incontestable que los diferentes actores de la cooperación muestran su preocupación al notar cierta desafección y cierto alejamiento de la sociedad respecto de la política de cooperación, así como al advertir notables obstáculos y dificultades para ampliar el apoyo y la participación efectiva de muchos actores municipales en las acciones de cooperación. La centralidad excesiva del proyecto, en la medida que incorpora rigidez en la política y limita una participación más amplia y diversa, frena la superación de esas dificultades. Y ello es así porque la invitación a participar en el marco de los proyectos parece incluir la exigencia de moldear las visiones y formas de actuación a las establecidas y consolidadas históricamente en la política de cooperación, y no todos los actores del territorio tienen la capacidad o la voluntad de hacerlo.

En definitiva, las orientaciones para superar la centralidad que los instrumentos tienen en el despliegue de la política de cooperación, pueden resumirse como una invitación a abrir espacios de colaboración y de participación que no se vean limitados por las restricciones que impone la actual gestión instrumental. La reanudación de las conexiones y complicidades con actores sociales diversos, con distintas capacidades para la innovación y la transformación en sus propuestas de trabajo, no debería exigir la adaptación de los mismos a un instrumental previamente establecido, sino que debería permitir la exploración de nuevas formas de trabajo que primaran el carácter procedimental, participativo y transformador.

Existen algunas experiencias de cierta relevancia que pueden servir de inspiración, como las convocatorias de subvención destinadas específicamente a la generación de conocimiento aplicado, a la innovación y a la generación de alianzas territoriales para la consecución de procesos de desarrollo transformadores. Para que estas iniciativas supongan un cambio cualitativo en el despliegue de la política, es preciso que no se vean restringidas por los elementos que hemos señalado como problemáticos en la determinación instrumental y, por tanto, permitan la configuración de nuevas formas de trabajo.

El vínculo entre los desafíos en el plano estratégico y el plano instrumental es evidente. La superación de la brecha entre el discurso y la práctica requiere la reflexión y la renovación de ambas esferas de la política, aunque, sin duda alguna, dichas renovaciones deben emprenderse de la mano, de manera simultánea y coordinada, partiendo de un giro que lleve a poner el énfasis en los aspectos participativos y transformadores de las propuestas antes que en el tradicional cumplimiento de los marcos establecidos que han funcionado como contorno —y límite— a la política de cooperación.

A continuación, se aportan algunas claves que pueden orientar los ejercicios de los municipios a la hora de identificar nuevos instrumentos. Estas claves se centran en la naturaleza administrativa de los instrumentos, en su orientación estratégica y en su apertura a la participación de actores diversos. Todas ellas se plantean con el objetivo de avanzar hacia el despliegue de instrumentos con mayor capacidad transformadora.

Uno de los elementos recurrentes cuando analizamos nuestros instrumentos de cooperación es la alta demanda que en términos técnicos, administrativos y burocráticos suponen para los actores que participamos en ellos, fundamentalmente la Administración local y las ONGD. La concurrencia competitiva, la importancia del proceso de formulación, la lógica de la justificación, basadas más en lo procedimental que en el proceso de las actuaciones, junto a la falta de adecuación de la Ley General de Subvenciones a la actividad de cooperación internacional, generan una «burbuja burocrática-administrativa». Debemos, por tanto, explorar fórmulas que reduzcan las cargas burocráticas y administrativas, tanto para las organizaciones como para la Administración y el resto de los actores implicados.

Avanzar en este sentido no depende solo de una mejor herramienta administrativa y técnica, sino que requiere también una apuesta política y un diálogo en el conjunto de la Administración local, también desde una perspectiva de CPDS que afecta a otros cuerpos de la Administración como intervención y secretaría.

Un segundo elemento de gran importancia para generar nuevos instrumentos de cooperación local está relacionado con los elementos estratégicos y nos invita a pensar en características que permitan una mejor adaptación de los instrumentos a los objetivos de la política.

Esta cuestión nos lleva a pensar en instrumentos menos finalistas y más abiertos al aprendizaje y la adaptación a la propia ejecución que los actuales, buena parte de ellos muy restringidos por la excesiva importancia de la finalidad pretendida. La naturaleza de los instrumentos actuales es finalista porque nos obliga a identificar con mucha precisión los resultados que se pretenden alcanzar y, si bien permite un margen para la adaptación, este es reducido y en ningún caso es considerado el resultado del diálogo entre la intervención y la propia realidad. Esta cuestión aleja en muchas ocasiones los procesos impulsados a través de los instrumentos de los objetivos de la política.

Una tercera cuestión que se debe tener en cuenta al revisar los instrumentos de cooperación y explorar nuevas herramientas es la búsqueda de inclusión de actores del territorio cuya participación es crucial para impulsar las transformaciones necesarias.

Las transformaciones que buscamos a través de nuestras políticas de cooperación exigen de la participación de diversos actores a lo largo de todo el ciclo de la política, incluyendo la ejecución. Sin embargo, los requisitos y procesos de formulación y justificación que acompañan a los instrumentos actúan a menudo como una barrera de entrada difícil de franquear para muchos de estos actores.

Asimismo, los actores que participamos en la política de cooperación, tanto los más habituales —como las estructuras municipales de cooperación o las ONGD— como

otros posibles actores, necesitamos adquirir nuevas capacidades para afrontar desafíos de carácter transnacional y transectorial que demandan una mirada más abierta y conocimientos más amplios. Por esta razón, los instrumentos deben también contemplar la importancia de promover el desarrollo de capacidades que nos permitan, al conjunto de los actores de la cooperación, trabajar desde lógicas más políticas, estratégicas y transformadoras.

Cuadro 7. Algunas ideas y orientaciones para transitar hacia una nueva generación de instrumentos de cooperación descentralizada

Ámbitos de revisión	Aportaciones	Posibles ejemplos que explorar y ampliar
Revisión de la naturaleza administrativa de los instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Garantía de transparencia, rendición de cuentas e igualdad de oportunidades en el acceso a los instrumentos Alivio administrativo, liberación de recursos y potenciación de los actores 	<ul style="list-style-type: none"> Notas conceptuales sintéticas como forma de acceso inicial Relación entre los procesos de valoración de propuestas a los espacios de diálogo de la política de cooperación Búsqueda de fórmulas de trabajo cooperativo Mayor armonización entre cuerpos de la Administración Incidencia a través de espacios supramunicipales en el marco legal y normativo que regula las subvenciones, para una mayor adecuación a la realidad de la cooperación internacional
Revisión de la orientación estratégica de los instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos menos finalistas Instrumentos orientados a impulsar o acompañar procesos Instrumentos más abiertos al aprendizaje y más flexibles en la definición de sus resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Utilización de metodologías de formulación y seguimiento alternativas al marco lógico Identificación de resultados a partir de una lógica de proceso, aprendizajes y empoderamientos Análisis, en el marco de los proyectos, de la relación de las transformaciones en diferentes sectores (análisis intersectorial y transectorial) Análisis, en el marco del proyecto, de la relación entre territorios y niveles territoriales (análisis interterritorial y multinivel)
Revisión de la naturaleza participativa de los instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> Mayor capacidad de incluir a actores diversos Instrumentos basados en capacidades y vínculos territoriales para superar la limitación que supone el criterio de entrada basado mayoritariamente en aspectos formales 	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos basados en el fortalecimiento y la generación de capacidades Instrumentos que exploran nuevas formas de colaboración y nuevas temáticas (investigación, incidencia internacional, seguimiento y construcción de agendas, articulación en redes...) y que se adaptan administrativamente a ellas Instrumentos en los que el protagonismo o liderazgo en la relación no recaiga en exclusiva a los actores más tradicionales

5.2.2.2. El desafío de la educación para la ciudadanía global

El ámbito de la EpD ha sido objeto de numerosos análisis y discusiones durante años. Se trata de un campo de trabajo que ha evolucionado muchísimo, especialmente en términos discursivos, aunque aún afronta importantes desafíos en la práctica. Resultado de esta evolución, se debe cuestionar la misma terminología EpD.¹⁹ Conceptos como educación para la ciudadanía global o educación para la transformación social están, en el ámbito de la cooperación descentralizada, conviviendo en la actualidad para referirse a muchas prácticas comunes pero que responden, al mismo tiempo, a visiones diferenciadas.

En el caso de la cooperación municipal de la provincia de Barcelona, actualmente muchos ayuntamientos impulsan directamente acciones de EpD a través del impulso directo por parte de técnicos/as municipales, del trabajo en red con otros entes locales o mediante el concierto de actuaciones con entidades de la sociedad civil. Tras la cooperación internacional, las acciones de sensibilización que llevan a cabo los municipios representan la segunda modalidad más priorizada.

Reflejo de ello es que la mayoría de ayuntamientos de más de 20.000 habitantes cuenta con estrategias específicas de EpD o educación para la ciudadanía global. Los municipios más pequeños, por su parte, si bien es cierto que en general no cuentan con una estrategia específica, también conceden gran importancia a esta modalidad de trabajo, pues es una de las modalidades que desarrollan directamente.

Los planes directores, las estrategias sectoriales y los planes estratégicos de los ayuntamientos reflejan la evolución que ha experimentado la EpD en los últimos años. Una evolución cuantitativa, ya que ha recibido cada vez mayor apoyo financiero, pero también, como se ha señalado, cualitativa, en términos conceptuales y discursivos.

Discursivamente se ha superado la tradicional identificación de la EpD con el trabajo que se debe desarrollar en el Norte. En la actualidad, a diferencia de periodos anteriores, la EpD no se considera un apéndice de la cooperación internacional al desarrollo, sino que se concibe como una herramienta que permite llevar a cabo procesos educativos emancipadores orientados a la transformación social, es decir, el paradigma de la EpD llamada de quinta generación en el entorno de la ciudadanía global es actualmente el paradigma con mayor aceptación y reconocimiento.

Al mismo tiempo que se advierte una evolución teórica en este campo de trabajo, también continúa siendo evidente una brecha entre discurso (los objetivos reales de la EpD) y la práctica (las acciones que se siguen impulsando tanto por las administraciones como por los actores tradicionales de la política de cooperación). En este sentido,

¹⁹ En la actualidad, hay un debate abierto en el seno de la cooperación municipal acerca de la necesidad de avanzar hacia un concepto y una práctica inspirados en la idea de «educación para la ciudadanía global». Si bien es cierto que las visiones y capacidades aún siguen muy instaladas en la práctica de la EpD, las transformaciones de las que se da cuenta en esta guía llaman a abordar procesos de transformación más amplios y estructurales. La noción de educación para la ciudadanía global, por la que aboga, entre otros actores, la Diputación de Barcelona, sería más acorde con la necesidad de abordar procesos de transformación global.

como el conjunto de la cooperación descentralizada, la EpD está sometida a la misma tensión entre los planos normativo y positivo.

Para alcanzar el potencial discursivo que la acompaña, la EpD no debe reducirse a acciones puntuales. Tenemos, por el contrario, que hacer de ella una «línea pedagógica». Debe ser considerada un instrumento para incrementar la sensibilidad de la sociedad hacia los problemas en el Sur. Debemos hacer de esta línea de trabajo un proceso educativo a medio y largo plazo destinado a crear una ciudadanía con conciencia global comprometida con el cambio de estructuras, pero también un instrumento de incidencia política en nuestras propias estructuras políticas, económicas y sociales. La EpD, y más aún la educación para la ciudadanía global o la educación para la transformación global, en definitiva, nos ayuda a lograr algo que desde las áreas de cooperación hemos asumido tradicionalmente, como es el hecho de convertirnos en palanca política para la transformación, es decir, el desafío no es solo generar transformaciones en la ciudadanía para lograr una mejor comprensión de las causas que generan las desigualdades y los problemas del desarrollo y un mayor compromiso con estos por parte de esta ciudadanía. El desafío es también, como se señaló en el apartado dedicado a la CPDS, lograr transformaciones de carácter político —ya sean normativas, vinculadas con la adopción de enfoques o con la puesta en marcha de instrumentos de gestión política— en el conjunto de la estructura del gobierno municipal.

Considerando que la gran mayoría de los ayuntamientos reconoce la EpD como un eje central para la resolución de los desafíos comunes capaz de promover soluciones integrales,²⁰ cabe preguntarse cuáles son los elementos que limitan en ocasiones llevar a cabo una práctica realmente transformadora en este campo de trabajo.

Algunas razones ayudan a explicar esta cuestión: la convivencia entre un discurso avanzado y crítico con una práctica aún instalada en las anteriores generaciones o concepciones de la EpD; el hecho de que las acciones de EpD no escapen al aparato normativo, administrativo y documental que funciona para el conjunto de los instrumentos y genera restricciones y dificultades y que parte del trabajo de EpD siga consistiendo en acciones puntuales que a menudo se dedican a difundir y sensibilizar sobre los resultados o las actividades desarrolladas en los proyectos de cooperación internacional financiados por los propios ayuntamientos.

Eso no significa que se deban descartar los instrumentos hasta ahora empleados, si no hacer un ejercicio de renovación de las tradicionales acciones de sensibilización para hacerlas más atractivas a nuevos actores y a la misma ciudadanía, explorando el valor diferencial y las características de la política de cooperación municipal.

²⁰ Véase *Localización de la Agenda 2030 y la Educación para la Ciudadanía Global: un diálogo imprescindible*, elaborado en 2020 por la Diputación de Barcelona y los municipios integrantes del Espacio de trabajo e intercambio de los planes municipales de educación para el desarrollo, impulsado por la Oficina de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona. El documento puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.diba.cat/documents/228621/293147161/Agenda+2030+y+ECG+%28Espa%C3%B1ol%29.pdf/d500e8eb-67b6-4642-972f-b6c57748b41e>

Una de las características de la cooperación municipal, ya mencionada en esta guía, es la proximidad a la ciudadanía siendo la Administración que más y mejor conoce el territorio y las necesidades locales. Se encuentra, en consecuencia, mejor posicionada para establecer un marco de relaciones y un abordaje más integral a la hora de resolver los problemas y las necesidades de la ciudadanía.

En el caso de las acciones de EpD, esa proximidad se traduce en la oportunidad para conectar con otros agentes que habitualmente no forman parte de la política de cooperación (movimiento feminista, grupos de consumo responsable y de proximidad, movimientos ambientalistas, entidades sociales, centros educativos y movimientos de renovación pedagógica, asociaciones deportivas, asociaciones de vecinos, esparcimientos y movimientos juveniles, entidades ecologistas), pero que confluyen en su mirada sobre el mundo y los desafíos.

Todo ello no solo es de gran utilidad para ampliar el mapa de actores de la política de cooperación y lograr así avanzar hacia un carácter más integral de la misma, como reclama la Agenda 2030, adecuándose a la nueva realidad compleja e interdependiente a la que tiene que dar respuesta. Ello resulta estratégico para avanzar en la articulación de una ciudadanía crítica que sea parte del cambio del modelo socioeconómico que persigue la política de cooperación.

Las acciones de EpD representan una herramienta importante para avanzar hacia una mayor coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Lo hacen en la medida que persiguen mantener una ciudadanía informada y comprometida con los asuntos globales y movilizar a la sociedad civil para favorecer campañas de incidencia política que impacten directamente en la toma de decisiones y en el diseño de políticas. En algunos casos, los ayuntamientos han integrado en las acciones de EpD procesos formativos para el personal de la Administración pública con la intención de poder desarrollar capacidades y adquirir conocimientos que reviertan en su toma de decisiones diaria alcanzando un impacto positivo en el desarrollo sostenible.

5.2.2.3. Instrumental para la promoción de la CPDS

Ya se ha destacado en esta guía el papel que la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) puede desempeñar como enfoque general para ampliar y dar consistencia a las acciones propias de la política de cooperación en un nuevo contexto marcado por la integralidad y la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo. En algunos casos, este enfoque ha comenzado a materializarse en algunos instrumentos específicos que conviene ampliar y desarrollar y, aunque su despliegue exige competencias más amplias que las habituales en la cooperación, es esencial que formen parte de la nueva configuración de estas políticas.

El papel de la política de cooperación y de sus técnicos en la introducción de instrumentos para la promoción de la CPDS es fundamental, pues su mayor conoci-

miento de los efectos e impactos que las políticas tienen en otros territorios y en las problemáticas globales les facilita comprender la idoneidad de introducir el enfoque.

Pero hay otras áreas municipales que pueden ser más sensibles y en las que es necesario explorar complejidades y, en este sentido, destacan especialmente las áreas de medio ambiente o sostenibilidad, educación y aquellas familiarizadas con los derechos sociales y las organizaciones sociales vinculadas al territorio.

Estas potenciales alianzas entre aparatos técnicos municipales, necesariamente multisectoriales, son cruciales para introducir y desarrollar algunos de los siguientes instrumentos destinados a la progresiva transversalización que promueve la CPDS:

- Un presupuesto sensible a la sostenibilidad de la vida constituye uno de los instrumentos más poderosos para emprender acciones de transversalización de principios al conjunto de la acción gubernamental. La vinculación de los ingresos y los gastos públicos con criterios de sostenibilidad coherentes con la transformación del modelo productivo, de comercialización y de consumo constituye una herramienta importante que además permitirá establecer indicadores asociados a la distribución social de los ingresos y de los gastos.
- La compra pública puede transformarse fácil y progresivamente en compra pública ética y sostenible. Por ello, el instrumental destinado a modificar los pliegos de condiciones mediante la incorporación de criterios sociales y ambientales, en detrimento del peso que ha tenido tradicionalmente el precio, permitirá no solo generar empleos destinados a la provisión de servicios de proximidad con empleo digno y menores externalidades ambientales, sino que constituirá también un mensaje de enorme importancia para la sensibilización ciudadana en estos mismos aspectos.
- La orientación del gasto privado. La generación de ordenanzas que promuevan y privilegien el pequeño comercio de proximidad aumentará las posibilidades de generar un dinamismo económico más intenso en empleo digno y menos en capital. Estos instrumentos permiten reducir la desigualdad urbana y equilibrar los ingresos fiscales por rentas del trabajo y del capital. Asimismo, se trata de una propuesta que favorece un modelo de producción y consumo más sostenible y crítico con un modelo socioeconómico que pone en riesgo la sostenibilidad de la vida, entroncando así con los propios objetivos de la cooperación.
- La incorporación de actores especializados en la generación del conocimiento sobre las interacciones existentes entre las dimensiones local y global, así como entre las dimensiones ecológica, económica y social de los procesos de desarrollo. Esto permitirá elevar el grado de conocimiento sobre el que cimentar políticas municipales transformadoras, mucho más vinculadas al paradigma emergente de desarrollo sostenible. El instrumento apropiado para promover estas alianzas con sec-

tores universitarios y otros centros de análisis y pensamiento sugiere acciones de corte supramunicipal que reúnan y también cuenten con informes periódicos y temáticos de los cambios que el enfoque de CPDS va introduciendo en las políticas municipales.

5.3. La participación ciudadana en la cooperación descentralizada

La movilización ciudadana fue clave para la construcción de las políticas de cooperación descentralizada que, como apuntamos en las primeras páginas de esta guía, recibió un impulso fundamental tras las movilizaciones por el 0,7 % y la justicia internacional de los años noventa.

Esta movilización de la ciudadanía, así como la movilización de otros actores vinculados con el territorio, que demandaba mejores políticas de cooperación, más sólidas y participativas, es un elemento determinante de la cooperación descentralizada. Concretamente, el carácter participativo a cuya definición contribuyó es uno de los rasgos fundamentales de la cooperación descentralizada y en él radica buena parte de sus especificidades y de su potencial valor diferencial.

A continuación, se desarrolla el papel de la participación en la cooperación internacional de los municipios. A este fin, primero se abordan algunos rasgos básicos de esta participación para, después, señalar algunas reflexiones y orientaciones de cara al futuro.

5.3.1. Las características principales de la participación ciudadana en la política de cooperación

Según el paradigma de la gobernanza participativa, de la gobernanza global o de la denominada democracia de lo común, como la entienden autores como Kooiman y Subirats, el Estado o los poderes públicos locales o regionales no son los únicos actores responsables de la elaboración de las políticas públicas, sino que, de manera voluntaria, estratégica y democrática, comparten (o deberían compartir) esa responsabilidad con otros actores. Dar solución a los problemas globales del desarrollo (la desigualdad, la pobreza, la crisis medioambiental) a través de las políticas públicas de los ayuntamientos precisa una nueva forma de entender el gobierno de lo público. Y gobernar participativamente con una mirada global requiere de una organización de gobierno relacional que aborde los problemas desde una óptica multinivel y de forma transversal, pero, sobre todo, demanda una nueva forma de intervención política abierta a la participación ciudadana en los procesos de decisión política, con una articulación horizontal.

La ciudadanía de los municipios de Barcelona se ha implicado cada vez más en la construcción de las políticas públicas. Como se señala en el estudio *Repensar la partici-*

pación de la ciudadanía en el mundo local,²¹ la Diputación de Barcelona ha promovido la participación como práctica habitual impulsada por los ayuntamientos, que se han ido dotando de órganos estables de participación y de reglamentos. Con ello ha ido ganando fuerza una nueva manera de gobernar el territorio basada en la articulación de redes de actores de diferente naturaleza.

Hasta ahora, los procesos participativos impulsados por los municipios han sido variados, reflejo de la existencia de diferentes concepciones de la participación (o, al menos, de la intensidad de la misma). Algunos se han limitado a invitar a la ciudadanía a formar parte de algunas decisiones, otros (la mayoría de casos) se han convertido en mecanismos consultivos no vinculantes y otros simplemente han generado debate dando voz a la ciudadanía y a organizaciones sociales. A pesar de ello, en términos generales, aún deben hacerse realidad espacios de articulación política de la participación que sean decisivos en la construcción de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, se constata que, aunque buena parte de los procesos de participación se han diseñado correctamente, no siempre han tenido los impactos deseados. Esto se puede achacar a la aún incipiente cultura participativa tanto de las administraciones como de la ciudadanía y también a la desafección por parte de esta última en los procesos participativos institucionales por haber sido reducidos históricamente a meras consultas. Esto no significa que la participación ciudadana deba descartarse por su complejidad y alta demanda de tiempo y capacidades. Más bien al contrario, la participación ciudadana es un elemento central en la búsqueda de nuevas respuestas para los problemas que nos plantea el actual contexto y por esa razón hay que redefinir el concepto de participación y adoptar nuevas prácticas de coproducción de las políticas públicas.

El contexto municipal es un ámbito privilegiado para desarrollar espacios de participación ciudadana que generen oportunidades reales y favorables para la deliberación y la construcción colectiva de las políticas públicas. A diferencia de otras escalas de gobierno, los municipios tenemos mayor facilidad para desarrollar instrumentos participativos, pues contamos con el diálogo y la interacción personal e interinstitucional.

5.3.2. Reflexiones y orientaciones para la participación ciudadana en la política de cooperación

A día de hoy, los espacios de participación de la cooperación están excesivamente institucionalizados y, en ocasiones, anticuados, como refleja la falta de renovación generacional que se observa en su mayoría. Las formas más dinámicas de participación ciudadana que están logrando influir en las agendas políticas no son aquellas vinculadas al internacionalismo solidario. Son, por el contrario, aquellas que están logrando, mediante análisis y diagnósticos transnacionales y transectoriales, articular con acierto

²¹ https://xarxanet.org/sites/default/files/participacio_mon_local.pdf

movilización social y propuestas políticas; entre las más relevantes están el movimiento feminista, el ecologista y el movimiento por el derecho a la vivienda, por citar solo tres de los más relevantes.

En el caso de la cooperación descentralizada, se coincide en señalar dos principales limitaciones: la rigidez de los espacios institucionalizados y una agenda centrada en la negociación de aspectos relativos a la distribución de financiación más que en el diálogo estratégico de la política.

Por un lado, actualmente, los espacios de participación vinculados a la política de cooperación²² gravitan en torno a los espacios formales representados por los Consejos de Cooperación o similares, como órganos consultivos adscritos a la concejalía o al área municipal competente en materia de actuaciones exteriores.

La ley de cooperación catalana (Ley 26/2001) sienta las bases del marco de participación de la cooperación descentralizada en Cataluña. En la misma, se crea y regula un amplio régimen de consulta, de información y participación por medio, principalmente, del Consejo de Cooperación al Desarrollo (art. 24), y también de coordinación y colaboración con los entes locales por medio de la Comisión de Coordinación con los entes locales (art. 25).

La experiencia compartida por la mayoría de los actores que participan en estos espacios los señala como estructuras rígidas que favorecen la participación de representantes de la Administración, de las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo y otras instituciones, entidades y personalidades relevantes reconocidas como miembros destacados en materia de desarrollo, pero su rigidez dificulta la participación del «tejido social variado y dinámico»²³ del que formarían parte las organizaciones y los colectivos de otros países que siguen manteniendo un papel de beneficiarios y no de socios reales —organizaciones ecologistas, de economía social, organizaciones de la cultura, del comercio justo, los movimientos feministas, productores/as locales, medios de comunicación, entre otros—, lo que supondría aprovechar su potencial para poder responder a los desafíos locales y globales del desarrollo.

Por otro lado, la segunda limitación reside en que las agendas que se abordan en dichos espacios formales se han ido centrando en temas vinculados con aspectos muy instrumentales de la política de cooperación hasta convertirlos en espacios atrapados a

²² Los municipios, siguiendo las indicaciones marcadas por la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña, se han dotado de espacios formales de participación. De los 311 municipios que conforman la Diputación de Barcelona, un 40 % declara llevar a cabo acciones de cooperación (educación para el desarrollo, cooperación internacional y hermanamientos); un 34 % cuenta con órganos que asumen diferentes nombres como consejos, mesas de participación y comisiones de solidaridad, que más allá de las diferencias en la denominación reproducen el modelo marcado por el Consejo regulado en la ley 26/2001.

²³ La Ley de cooperación catalana (Ley 26/2001) y la práctica totalidad de los marcos de planificación de los municipios reconocen, por lo menos formalmente, la multiplicidad de actores que participan en la política de cooperación, mostrando la existencia de un tejido social variado y dinámico.

menudo en las negociaciones y dinámicas del reparto de fondos. Progresivamente, esta lógica de negociación instrumental —uno de los efectos del carácter *instrumentocéntrico* de la política— se ha ido imponiendo a otras posibles lógicas de participación más incisivas en la identificación de problemas, más dinámicas e innovadoras en la elaboración de propuestas y, en definitiva, más vinculadas con las demandas ciudadanas y sus expresiones.

A menudo, las iniciativas sociales y ciudadanas denuncian problemáticas y demandan respuestas políticas con más audacia y menos constricciones que las administraciones. Por ejemplo, las movilizaciones por el derecho a la vivienda han puesto de manifiesto las interacciones entre la propiedad inmobiliaria, los flujos financieros internacionales y sus operadores privados, el vaciamiento de los centros de las ciudades, las prácticas de especulación inmobiliaria y los riesgos derivados de los negocios colaborativos basados en aplicaciones para móviles. Al tiempo, demandan respuestas en el plano judicial y en el ordenamiento territorial y urbanístico de las ciudades, solicitan regulaciones y ordenamientos que modifiquen las tendencias y protejan a las poblaciones con peores condiciones de acceso a una vivienda digna.

Ejemplos similares son las denuncias contra la violencia patriarcal y las demandas de los movimientos feministas, las denuncias contra la concentración de propiedad de grandes corporaciones en el ámbito de la alimentación y la demanda de protección de formas de producción, comercialización y consumo de proximidad, más sostenibles ambientalmente y más justas socialmente. Todos ellos son ejemplos de dinamismo de la sociedad civil que constituyen el verdadero germen estratégico para una política de cooperación internacional municipal radicada en las preocupaciones y en las articulaciones de su ciudadanía. Y son ejemplos relevantes porque ofrecen la oportunidad de visibilizar la naturaleza global de los problemas y cómo las dinámicas de transformación en el ámbito local determinan a y están determinadas por las dinámicas globales.

En este sentido, pueden fijarse algunas orientaciones destinadas a ampliar la base social de apoyo y la participación efectiva en las políticas de cooperación de los municipios mediante algunos cambios en los espacios tradicionales de participación asociados a la cooperación.

En primer lugar, pueden plantearse cambios inspirados en un enfoque integral que pase por flexibilizar la estructura y el funcionamiento de los actuales consejos y similares. Un primer paso, necesario, pero no suficiente, consiste en la realización de un esfuerzo por deconstruir una mirada instrumental de estos espacios que, como se ha señalado, termina expulsando a actores muy diversos. Esto podría facilitar la inclusión de otras entidades (o de otras corrientes o movimientos sociales menos institucionalizados) que actúan para construir alternativas solidarias que relacionen la acción local con la acción global.

En segundo lugar, pueden revisarse la extensión temática y la funcionalidad de los actuales consejos, procurando una apertura en su composición y en sus funciones. Las agendas no pueden coparse casi en su totalidad por asuntos de carácter técnico, ligados

a los instrumentos de financiación, sino que necesitamos incluir debates sobre cuestiones más estratégicas y con mayor impulso transformador, para reorientar y renovar la construcción de nuestra política desde una perspectiva integral e intersectorial en clave de coherencia de políticas para el desarrollo.

Revisar estos dos elementos nos ayudaría a ampliar nuestra política con la incorporación de otros actores presentes en el territorio, permitiendo así ampliarla gracias a los valores, enfoques y principios que aportan las organizaciones sociales comprometidas con los derechos humanos, el feminismo, la igualdad, la sostenibilidad ambiental o las cadenas de valor de proximidad basadas en el empleo con derechos. Todas las mencionadas suponen propuestas alternativas desde el territorio y el conocimiento de las realidades sobre las que interviene la cooperación internacional. Por consiguiente, significan una relevante aportación de propuestas y opciones para su transformación.

La participación real del conjunto de la sociedad se traducirá tanto en términos de fortalecimiento y apoyo social de la política como en términos de movilización social a favor de la transformación del modelo de convivencia global.

En tercer lugar, la creciente complejidad de la realidad también se explica por la emergencia de nuevos actores y de un sistema más diverso de intereses e interlocutores para la política pública. El desafío es la democratización del diálogo político y social entre sector público, privado y tercer sector. Es precisamente en el nivel de las políticas municipales donde este tipo de iniciativas llevan años experimentándose, como son los presupuestos participativos y otras iniciativas en el marco del gobierno abierto, que pretenden ampliar la confianza y la eficacia de los gobiernos a partir de una mejor relación, en términos de profundización democrática y aliento de la participación, con sus gobernados.

Para abordar un proceso de transición y adaptación de la política a renovados desafíos y responsabilidades nos encontramos ante la necesidad de pensar y de actuar desde otras claves más dinámicas y flexibles, pero también más transformadoras. Resulta fundamental hablar de *procesos*, no tanto de *marcos de planificación* como los hemos concebido tradicionalmente. Marcos de planificación que nos han llevado a tomar buena parte de las decisiones sobre la política al inicio del proceso de planificación, sin mucho margen para la adaptación a la transformación de la realidad, a las orientaciones provenientes del diálogo entre actores ni al aprendizaje generado por el ejercicio de la propia práctica o por el análisis de la misma.

En consecuencia, es preciso insistir en los mecanismos de participación más orientados a gestionar procesos de planificación estratégica que en la elaboración de marcos de planificación entendidos como un documento de planificación elaborado por perfiles técnicos y mediante trabajo de escritorio.

6. Una propuesta integradora de renovación de la política: los ámbitos estratégicos

La siguiente propuesta consiste básicamente en establecer AE como espacios de participación y construcción de la política, que analizan, diagnostican y establecen prioridades para la política de cooperación municipal a partir de problemáticas transnacionales y multidimensionales con impactos tanto en los territorios municipales como en los territorios de destino de las acciones de cooperación.

La propuesta de revisión y fortalecimiento que a continuación se presenta, conviene precisarlo, no es una propuesta exclusiva para un determinado perfil de municipios en función de su tamaño y capacidades, sino que se trata de una propuesta transversal para todos los municipios que podrá orientarlos en los distintos procesos. Aquí se presentan, en consecuencia, las características generales de esta propuesta de renovación integradora, que deberá ser interpretada, adaptada y puesta en marcha en función de la realidad de cada entorno municipal, de su tamaño y las condiciones de participación de sus actores, sus capacidades y sus recursos técnicos y presupuestarios.

Proponemos emprender el proceso de revisión en dos direcciones, que combinan a su vez lo estratégico y lo instrumental, aspectos que con demasiada frecuencia han ido por caminos muy distintos. En primer lugar, se observa la necesidad de una ampliación estratégica capaz de abordar los problemas desde otra perspectiva, entendiéndolos como el resultado de procesos estructurales y sistémicos. Esto ampliaría además el papel de la cooperación descentralizada, que jugaría un papel más determinante en la construcción de una gobernanza democrática y multinivel. En segundo lugar, como ya hemos avanzado, es preciso vincular la revisión estratégica con las cuestiones instrumentales y de funcionamiento del modelo. Para ello debemos buscar nuevas formas de trabajo que combinen y logren que la mencionada renovación estratégica y la revisión de los aspectos instrumentales, procedimentales y operativos que sustentan los modelos de cooperación municipal vayan de la mano. Se trata de formas que, además de otorgar un carácter más estratégico a la política, puedan reforzar aquellos elementos metodológicos que (dada su apuesta por marcos más amplios de diálogo y de análisis) favorecen la participación, la transparencia y la rendición de cuentas.

Para decirlo brevemente, los AE son tanto espacios de realidad como espacios de participación para articular respuestas integrales a las problemáticas. Por tanto, son una apuesta para vincular los problemas (las cuestiones temáticas o sectores tradicio-

nales de actuación) con los procesos políticos que se pretende poner en marcha para responder a ellos (las cuestiones procedimentales, metodológicas e instrumentales de la política) y con los actores que podrán hacerlo posible.

Según la estructura de trabajo que proponen los AE, el primer paso sería identificar sobre qué ejes de la realidad queremos trabajar (definir el *qué*) y, a partir de ahí, poner en marcha las decisiones —asentadas en el conocimiento generado— sobre *cómo* hacerlo y entre *quiénes* hacerlo.

6.1. Primer paso: los AE como diagnósticos de la realidad y las problemáticas del desarrollo: el *qué*

La razón fundamental que origina la propuesta de los AE es que las definiciones de prioridades estratégicas basadas en prioridades geográficas —países prioritarios— y sectoriales no es capaz de captar las complejas dinámicas que estructuran la realidad y en las que se generan los problemas.

Ante esta realidad, necesitamos enmarcar nuestra acción en «espacios de realidad» más amplios que nos permitan abordar de manera más adecuada las prioridades y favorezcan actuaciones que incidan en elementos de naturaleza estructural y sistémica y que actualmente no se presentan en forma de «sectores de actuación». Nos referimos a la identificación de elementos como «las desigualdades», «la transformación del modelo socioeconómico», «la profundización democrática» o la «sostenibilidad de la vida», entre otros muchos posibles ejemplos que nos señalen *qué* podemos hacer. El planteamiento sería no solo identificar estos grandes espacios de realidad y, una vez identificados y definidos, explorar (a partir del diálogo entre actores y el análisis) qué transformaciones dentro de ellos sería pertinente impulsar en función de nuestras características.²⁴

Se mencionan estos ejemplos con el propósito de ilustrar los AE, pero también para dimensionar su alcance y proyectar las potencialidades que puede alcanzar la cooperación descentralizada. La realidad de los municipios de la provincia de Barcelona indica que, en muchos casos, pueden identificarse ya estas priorizaciones elaboradas a partir de la experiencia de varios años, aunque no hayan sido denominadas como AE de manera explícita.

Así pues, a la hora de definir la temática de nuestros ámbitos estratégicos prioritarios —que irían sustituyendo a nuestros sectores prioritarios de intervención, pero en buena lógica deberían estar influidos por estos—, debemos tener en cuenta, además de qué elementos de la realidad es pertinente transformar, con qué capacidades reales y potenciales contamos y de qué instrumentos disponemos, así como cuáles otros podemos desplegar.

²⁴ Véase el Anexo IV, donde se mencionan algunos ejemplos de definición de AE realizados en distintas políticas descentralizadas.

6.2. Segundo paso: los AE como estructuras de participación de la política de cooperación: el quiénes

Respecto al *quiénes*, somos conscientes de que es necesario ensanchar la base social e institucional de la cooperación municipal. Si parte de nuestro valor diferencial reside en nuestro vínculo con el territorio y sus actores, uno de los desafíos más importantes que afrontamos es incorporar todo el potencial que estos representan a la política de cooperación, lo que nos exige abordar con decisión algo sobre lo que hemos reflexionado profundamente, pero no hemos logrado materializar: el refuerzo de nuestra acción de cooperación internacional con la incorporación de actores diversos del territorio.

En la medida en que los AE nos llevan a ampliar horizontes de transformación y a revisar la forma en la que tomamos decisiones, constituyen una oportunidad —y también una demanda— para la incorporación de nuevos actores en la búsqueda de una acción cooperativa multiactor desde nuestros municipios.

Por ejemplo, si hemos señalado la «sostenibilidad de la vida» como un posible ámbito estratégico, la pregunta que debe guiar este paso y ampliar la base de participación y construcción de la política de cooperación sería «con quién debemos trabajar para alcanzar las transformaciones que nos reclama este ámbito». La respuesta, como es lógico, variará en función del municipio, de sus características, de su tejido asociativo o de su estructura institucional, entre otras cuestiones.

Es importante, para la puesta en marcha del ámbito estratégico tratado, conocer en profundidad si en el municipio existen organizaciones feministas, ecologistas, organizaciones que trabajan para otro modelo agroalimentario, investigadores/as cuyo ámbito de conocimiento esté relacionado con la sostenibilidad de la vida o instituciones que trabajen o puedan trabajar con dicho enfoque, así como cualquier otro actor social, político o económico que pueda contribuir a impulsar este ámbito estratégico. En caso de que así sea, es necesario dedicar esfuerzos para atraer a estos colectivos hacia los espacios de participación de los ámbitos estratégicos.

Es por ello pertinente señalar los AE como espacios y procesos de participación y diálogo entre agentes. Y así es en la medida en que nos llaman a incorporar nuevas voces y nos ayudan a revisar algunos de los elementos más restrictivos de nuestros mecanismos de participación. Esta cuestión, como ya se ha señalado, afecta a diversos elementos de la política de cooperación, a su relación con la CPDS y, en definitiva, a la capacidad de transformación de la cooperación municipal. Se señala aquí porque constituye un paso crucial sin el cual no podría entenderse la estructura de trabajo en los AE.

No puede obviarse la complementariedad existente entre la propuesta de los AE y el denominado enfoque territorial, entendido este como un enfoque que pretende tanto poner en diálogo y conexión a los diferentes actores del territorio como articular sus conocimientos y capacidades en una relación de cooperación.

El enfoque territorial concibe al territorio y sus actores —con sus visiones, sus capacidades y sus recursos— como el elemento clave de los procesos de desarrollo. Son, en

concreto, la movilización, la articulación y la coordinación de todos estos actores, sobre la base de una lógica cooperativa y basada en el principio de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, las piezas sobre las que gravita el enfoque territorial.

De igual manera, el enfoque territorial, de la misma forma que el trabajo en los ámbitos estratégicos, se plantea como un enfoque de diálogo y articulación de actores territoriales en clave de proceso a largo plazo. Varias razones lo justifican, pero las mismas pueden resumirse en dos argumentos: el primero es bastante obvio, la complejidad de movilizar y articular actores no responde a procesos sencillos ni ágiles, sino que demanda tiempo y adecuación del mismo a diferentes realidades y características de los actores; el segundo es más estratégico, ya que se trata de un enfoque que, aunque pueda abordar cuestiones más reactivas o de corto plazo, cobra sentido como diálogo estratégico para transformaciones en clave multidimensional y multinivel que exigen periodos de tiempo suficientes. No es, en este sentido, un enfoque de cooperación que se adapte a lógicas que tradicionalmente han determinado las políticas y relaciones de cooperación descentralizada: la búsqueda de visibilidad o resultados de corto plazo y fácilmente comunicables.

Además, el enfoque territorial entendido como un proceso largo permite vincular su relación con los ámbitos estratégicos en la búsqueda de la mejor adecuación posible de las formas de trabajo a la estrategia definida en el marco de las alianzas territoriales. Analizar las formas de trabajo en relación con los objetivos planteados, contrastarlas con las capacidades de los partícipes de las alianzas, analizar el marco normativo y administrativos y hacer todo ello en un marco de diálogo es un procedimiento clave para la identificación de las mejores formas posibles de trabajo. Cuestión esta que nos lleva a plantearnos *cómo* articular formas de trabajo cooperativas, coherentes y estratégicas

6.3. Tercer paso: los AE como renovadas formas de trabajo, modalidades e instrumentos: *el cómo*

En relación con el *cómo*, la propuesta de AE constituye un avance para abordar algunas de las limitaciones que lastran el valor diferencial de la cooperación municipal y que han sido perfectamente diagnosticadas: la existencia de un paradigma Norte-Sur; la compartimentalización de nuestras modalidades de trabajo, que tienden a separar el trabajo en el Sur (al que se dirigen las acciones de cooperación internacional) y el trabajo en el Norte (para lo que contamos con la herramienta de la educación para el desarrollo); la falta de adecuación entre modalidades e instrumentos, y, por último, las dificultades de emprender, ante la ausencia de mecanismos e instrumentos para ello, una actuación de carácter transversal en el conjunto de la acción municipal en línea con la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.²⁵

²⁵ En esta cuestión, las políticas de igualdad han llegado mucho más lejos que las políticas desarrollo sostenible.

La cuestión es relevante, ya que asumir las interdependencias en la generación de los problemas y la necesidad de una cooperación más transformadora y a su vez avanzar hacia la coherencia de políticas nos exige integrar en un proceso de decisiones elementos que tienen que ver con las modalidades y tipologías de intervención, con los instrumentos que se deben desplegar para ello y con sus implicaciones en materia de CPDS.

Por esta razón, en esta guía se plantea la necesidad de superar las clásicas divisiones entre tipologías, modalidades e instrumentos. Aunque esta clasificación sigue estando vigente y, en ocasiones, es pertinente diferenciar estos tres elementos, debe haber un mayor diálogo entre ellos y, cuando sea necesario, integrarlos o identificar otros nuevos.

La cadena de decisiones de los AE nos ayuda a identificar dentro del abanico existente de formas de trabajo (tipologías, modalidades e instrumentos) cuáles son la más adecuadas y cuál es la mejor combinación entre ellas, para lograr los objetivos planteados en estos ámbitos. De igual manera, puede llevarnos a identificar nuevas formas de trabajo (nuevas modalidades o modalidades más integradas) y nuevos instrumentos. De esta forma, el uso del proyecto (o de cualquier otro instrumento) no vendrá determinado por razones de inercia y oportunidad, sino solo cuando sea pertinente y adecuado a la solución que se propone.

Por el contrario, la revisión de la cadena de decisiones en el marco de la política de cooperación debe llevarnos a poder identificar el instrumento más adecuado de todos los existentes para cumplir con los objetivos planteados en cada caso. De esta forma, se altera la cadena de decisiones tradicional que suponía identificar o determinar el resto de decisiones de la política a partir de los instrumentos de intervención definidos *a priori*.

Por ilustrarlo más claramente, una iniciativa concreta de cooperación no tendría por qué definir cuál es la forma en la que se va a trabajar hasta que no esté decidido el tema concreto, identificados los objetivos y planteada una alianza entre socios para llevar a cabo la iniciativa. Una vez aclaradas estas decisiones y analizada su pertinencia para contribuir a los objetivos de los AE, podría definirse cuál es, o cuáles son, las tipologías, modalidades e instrumentos más adecuados para llevar a cabo la intervención. Este sencillo planteamiento altera la cadena de decisiones de la política de cooperación con el objetivo de restar peso al carácter instrumentocéntrico que supone iniciar la cadena de decisiones con la selección del instrumento para después, en función de las características del mismo, adaptar el resto de decisiones (objetivos, recursos, socios...), un arranque que incide negativamente en el cumplimiento de los objetivos planteados.

Infografía 5. Qué son los ámbitos estratégicos

Políticas multidimensionales para problemas multidimensionales

1. Descripciones de la realidad: diagnósticos

Los AE caracterizan fenómenos complejos y acotan los elementos de la realidad que queremos transformar.

- Contribuyen a una mayor convergencia entre el discurso y la práctica.
- Surgen ante la necesaria transición de las políticas de cooperación.

¿Qué supone la transición en la cooperación municipal?



Nuevas responsabilidades



Adaptación a las capacidades de los actores



- Innovación y aprendizaje compartido
- Gestión del conocimiento



Refuerzo de la vocación solidaria



2. Metodologías de trabajo innovadoras: ¿qué aportan los AE?



Diálogo estratégico entre agentes



Caracterización y delimitación de los AE



Definición de objetivos de cada AE



Generación y gestión de conocimiento



Análisis y ampliación de modelos e instrumentos



Definición de la colaboración interinstitucional



Definición del marco ampliado de participación

Fuente: AIETI - La Mundial, 2017.

6.4. Requisitos metodológicos: integración del trabajo estratégico e instrumental

Para lograr que esta metodología de trabajo funcione adecuadamente y que las decisiones sobre el *qué*, sobre *quiénes* y sobre *cómo* cumplan sus propósitos, dos requisitos fundamentales deben acompañar todo el proceso:

- i) El diálogo entre los actores del municipio para la toma de decisiones estratégicas durante todo el ciclo de la política de cooperación, y no solo en el momento inicial o en momentos puntuales y vinculados con la asignación de los recursos. De esta forma, los AE se conciben como espacios de participación de carácter permanente en los que el diálogo entre agentes sociales e institucionales tiene continuidad.
- ii) La permeabilidad al conocimiento que puede alimentar nuestra práctica. Las características de la provincia de Barcelona, dada la existencia de diversas redes municipales, con especial protagonismo de la Diputación de Barcelona, ofrece un contexto privilegiado para la generación de dicho conocimiento y su orientación a las políticas de cooperación municipal.

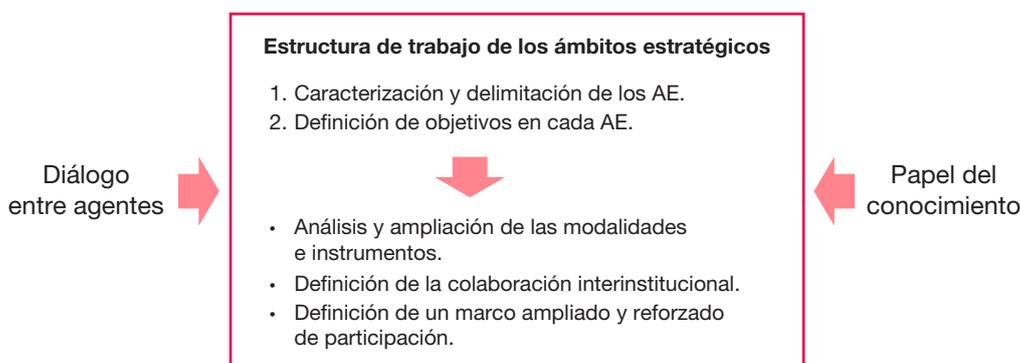
Para desarrollar los AE, se plantea una estructura de trabajo que, en lo sustantivo y en lo metodológico, permite identificar, de manera secuencial, las principales decisiones que conforman la política pública. Esta estructura se constituye como un proceso constante de diálogo y aprendizaje que le otorga un carácter dinámico y amplía su capacidad transformadora. Lo logra en la medida que permite integrar de manera más clara las diferentes decisiones a lo largo de todo el ciclo de la política y ponerlas en conexión con los planteamientos estratégicos.

Para ello es fundamental el diálogo entre agentes y la orientación del mismo a la toma de decisiones a lo largo del ciclo de la política, pero para ello también es importante que dicho diálogo y las decisiones que se adopten en los AE estén informados en la medida de lo posible por análisis sólidos y rigurosos sobre los distintos elementos que configuran la estructura de trabajo de dichos ámbitos. En otras palabras, si queremos identificar líneas estratégicas sobre las que actuar, si queremos saber qué actores son los que tienen capacidades para trabajar en cada línea identificada y si queremos tener claridad sobre cuáles son las formas de trabajo más adecuadas en cada línea estratégica, necesitamos contar con buena información para orientar nuestro análisis y nuestras decisiones.

La incorporación del conocimiento generado en investigaciones, estudios y análisis nos ayudará también a desplazar factores que tienen demasiado peso en nuestras decisiones de cooperación —así como a menudo en la política pública—, como son la inercia institucional, nuestros compromisos históricos y la lógica a corto plazo.

En la provincia de Barcelona, como ya se ha comentado, contamos con adecuados instrumentos y capacidades para generar este conocimiento y lograr que dialogue con el desarrollo de nuestras políticas municipales de cooperación. La Diputación de Barcelona, con sus herramientas formativas y de acompañamiento y, en concreto, con la existencia del Observatorio de Cooperación Descentralizada, es sin duda una referencia fundamental, pero también la existencia de potentes universidades y centros de investigación con fuerte especialización en cooperación internacional y agenda de desarrollo y la presencia de redes temáticas de municipios suponen importantes oportunidades para articular una red de conocimiento aplicado a nuestras políticas de cooperación.

Así, el diálogo entre agentes y los resultados generados por el conocimiento deben alimentar los diferentes pasos que dan forma a la estructura de trabajo de los AE, que pueden observarse en la infografía 5 y que, a modo de síntesis, se recogen a continuación:



Es pertinente recalcar dos ideas fundamentales para el impulso de los ámbitos estratégicos antes de cerrar esta idea.

La primera de ellas es que no se trata de una propuesta de enorme complejidad que exija grandes capacidades y, por ello, pensada solo para aquellos municipios con mayor tradición de cooperación y bases más sólidas en forma de recursos humanos y materiales. Por el contrario, esta es una propuesta de carácter transversal. Lejos de pretender una uniformización de la cooperación de la provincia de Barcelona, trata de proponer una vía para fortalecer esta política que pueda ser válida tanto para grandes municipios como para los pequeños y permita explorar y explotar la diversidad presente en cada uno de estos e integrar dicha diversidad como parte fundamental de su política de cooperación. La puesta en marcha de ámbitos estratégicos no reclama mayores recursos ni nuevas estructuras. Por el contrario, trata de aportar mayor flexibilidad al tiempo que fortalece el carácter estratégico.

Lo que sí exigen los AE es un amplio esfuerzo de diálogo y participación, así como de búsqueda de lugares de encuentro entre culturas de participación diversas y la capa-

cidad de innovar en las propuestas instrumentales para el despliegue de los planteamientos estratégicos.

La segunda idea sobre la que merece la pena insistir es la importancia de adaptar las propuestas de renovación de la política a la realidad y las características de cada municipio. Nada parece indicar que un proceso de cambio abrupto vaya a tener mejores resultados que los procesos de transición, siempre y cuando los pasos realizados sean firmes y dialogados.

Características y desafíos de la cooperación internacional municipal: un breve corolario

Existen motivos claros para emprender una renovación de los pilares de las políticas de cooperación descentralizada, motivos que interpelan a todos los gobiernos municipales que, según sus dimensiones y capacidades, pueden adoptar medidas como las sugeridas. En este sentido, tanto el nivel local de la Administración como su tradicional enfoque territorial pueden constituir incentivos relevantes para la transformación de las políticas públicas en coherencia con lo siguiente:

- a) una mirada multidimensional que incorpore criterios biofísicos en su determinación de los territorios (en lugar del marco tradicional basado en competencias y fronteras político-administrativas);
- b) que integre políticas sectoriales para dotarlas de un nuevo y más amplio sentido, por ejemplo, salud y contaminación, fiscalidad y derechos sociales, empleo y transición ecológica, etc.;
- c) mediante instrumentos que refuercen e insistan en la importancia de la organización social y la participación de los actores, y
- d) ofreciendo y demandando propuestas para una renovada articulación multinivel con los otros niveles de la Administración para configurar soluciones conjuntas a los problemas compartidos.

Para superar la brecha entre el discurso y la práctica, hemos de transitar hacia un modelo más estratégico que nos permita superar algunas de las lógicas que nos constriñen y que ya hemos señalado, como el paradigma Norte-Sur en la concepción de las relaciones y los instrumentos de cooperación, la planificación a partir de criterios geográficos y sectoriales o el carácter instrumentocéntrico a la hora de pensar y planificar nuestra política de cooperación, por resaltar solo algunos de los elementos más limitantes. Como ya sabemos, contamos con numerosos elementos de diagnóstico para afirmar que los problemas de desarrollo y también sus potenciales soluciones no se configuran y expresan en clave geográfica y sectorial, sino

en claves más complejas, transectoriales y transnacionales derivadas del reparto asimétrico de poder, bienestar, derechos y oportunidades.²⁶

Afrontar los desafíos planteados a partir de un cambio abrupto no parece lo más adecuado. Optar por una transición paulatina nos llevará a procesos de cambios en las políticas de cooperación en los que deberán convivir diferentes visiones de la cooperación. Esta transición deberá depender, en su ritmo y su alcance, de las responsabilidades, las posibilidades, las capacidades y las voluntades de los distintos municipios, pero lo cierto es que los elementos de transformación planteados afectarán en mayor o menor medida a todos los actores municipales pues asistimos a la existencia de problemas que nos afectan a todas y todos y que demandan, para su solución, de la participación de todas y todos. Es fundamental que la transición nos permita dar pasos sólidos y consensuados, que se adapte a nuestras capacidades y que ofrezca margen para la innovación y la capacidad de aprendizaje en el propio proceso.

Surge así la idea de «ámbitos estratégicos», que sintetizamos en el último apartado de esta guía, entendidos como una forma de trabajo que permite superar estas lógicas limitantes y abordar y culminar el mencionado proceso de transición que los cambios en la realidad y nuestros propios análisis nos demandan.

Animamos, por último, a todos los municipios a explorar en profundidad el conjunto de sus numerosas potencialidades. Llamamos también a abordar procesos encaminados a ampliar la base social e institucional de la política de cooperación ya que de ello dependerá su fuerza y también su legitimidad. La gran riqueza de visiones y capacidades con la que cuentan los municipios y el conjunto de los actores territoriales debe ser incorporada en la política de cooperación. En la medida en que así sea, esta política se verá enormemente reforzada y su papel estratégicamente ampliado. Esperamos que las reflexiones incorporadas en esta guía sean un sólido apoyo para ello.

²⁶ Con la propuesta de reconfigurar la lógica geográfica de nuestro trabajo en ningún caso se trata de debilitar los lazos de solidaridad establecidos con aquellos territorios o pueblos con los que existe una larga y sólida relación de solidaridad. Lo que pretendemos, por el contrario, es fortalecerlos. Pero lo cierto es que los problemas que azotan a comunidades y pueblos hermanos son cada vez más complejos y exigen de manera creciente una aproximación de carácter transnacional y transectorial, por lo que seguir apostando por vínculos solidarios nos reclama el mejor enfoque posible. Es por ello que necesitamos enmarcar adecuadamente los problemas que acusan nuestros pueblos y comunidades hermanas, y tener una actuación más transformadora, cumpliendo así mejor con la vocación de solidaridad internacional.

Anexo I: Expresiones regionales de la cooperación descentralizada

Si bien es cierto que a la cooperación descentralizada se le reconoce un origen concreto y una evolución marcada por algunos hitos compartidos, su evolución ha sido tan diferente por países y regiones que ha configurado un mapa de gran amplitud y heterogeneidad. Entre las razones que lo explican, destaca el marco normativo nacional en materia de acción internacional entendida en sentido amplio y de política de cooperación en particular, ya que los márgenes de actuación de gobiernos locales y regionales estarán muy determinados por lo establecido por los mismos. Otros factores explicativos, por señalar algunos de los más relevantes, podrían ser la pertenencia o no a espacios de integración regional, las dinámicas transfronterizas, el papel de la sociedad civil, fundamentalmente en cuanto a su implicación en procesos de transnacionalización y a su exigencia a los gobiernos descentralizados en este sentido, el peso de la burocracia para poner en marcha acciones de cooperación descentralizada o, de manera muy destacada, el perfil ideológico y la visión del mundo de los gobiernos descentralizados, que determinará no solo la existencia o el peso de la cooperación descentralizada, sino su perfil y su orientación.

Presentamos a continuación los principales rasgos y la evolución de los perfiles de cooperación descentralizada que reflejan algunas diferencias en función del contexto geográfico y político atendiendo fundamentalmente a los dos contextos regionales en los que la cooperación descentralizada ha tenido más fuerza.

América Latina

El desarrollo de la cooperación descentralizada en la región latinoamericana ha estado especialmente vinculado a dos elementos diferenciados. Por un lado, es una cooperación que se ha enfocado en gran medida en el apoyo a procesos de descentralización y en el fortalecimiento de capacidades para el gobierno regional y local. Las acciones en materia de desarrollo de los sistemas políticos, de los sistemas de gobernanza y de políticas para la extensión de servicios básicos han sido las preeminentes. Entre las modalidades, destaca el intercambio de experiencias y de capacidades entre realidades socioeconómicas bastante similares, lo que ha terminado por constituir la denominada cooperación Sur-Sur. Esta no se limita a los intercambios entre países de la región, sino que incluye cada día más intercambios entre actores con un nivel de desarrollo relativo

similar pertenecientes a diversos continentes. Por otro lado, la agenda de la cooperación descentralizada, en buena medida en respuesta a su origen vinculado con el internacionalismo solidario, se ha centrado en la defensa de los derechos humanos, el apoyo a las comunidades y el fortalecimiento de la sociedad civil y sus procesos de emancipación.

El marco europeo

La cooperación descentralizada en Europa se caracteriza por un grado mayor de sujeción a los criterios propios del CAD y, por tanto, a la configuración tradicional de la AOD. En este sentido, ha estado mucho más vinculada, a menudo de manera subsidiaria y complementaria, a la definición y a las prioridades establecidas por la cooperación de sus gobiernos centrales.

No obstante, la cooperación descentralizada europea presenta notables diferencias entre países, marcadas por marcos normativos muy distintos entre sí, oscilando entre marcos jurídicos que definen claramente los parámetros de actividad de los GLL en cuanto a prestación de AOD y la ausencia de una reglamentación que apoye la prestación de AOD por parte de GLL o que incluso la limiten activamente.

Además de haber desarrollado el concepto y la práctica de la cooperación descentralizada en las comunicaciones, declaraciones y documentos que ya se han señalado (véase el Anexo II), la Comisión Europea también lo ha hecho a través de diferentes Reglamentos específicos desde 1998 (véase el cuadro 8).

La Comisión Europea ha dedicado programas financieros y marcos estratégicos para la cooperación descentralizada en los periodos 2007-2013 y 2014-2020 (DACOECD, 2017) y ha desarrollado también un papel pionero en la cooperación descentralizada directa, con la puesta en marcha en los primeros años noventa de los programas «horizontales» en América Latina: principalmente, AL-INVEST (1992), ALFA (1994), y URB-AL (1997), dirigidos a facilitar una cooperación directa entre instituciones descentralizadas de Europa y América Latina, en las áreas de pymes, universidades y gobiernos de ciudades.

Cuadro 8. Principales hitos del marco normativo europeo sobre cooperación descentralizada

MARCO NORMATIVO EUROPEO

- Carta Europea de la Autonomía Local adoptada por el Consejo de Europa el 15 de octubre de 1985: establece la independencia política, administrativa y financiera de los gobiernos subestatales y les faculta para la realización de cooperación descentralizada.
- La CE ha desarrollado el concepto y la práctica de la cooperación descentralizada a través de diversos Reglamentos específicos:
 - Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo de 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada. Establece los objetivos y ámbitos de actuación prioritarios de la cooperación descentralizada, su marco presupuestario, los instrumentos que podrán utilizarse para llevar a cabo las acciones de CD y los actores que podrán optar a financiación. Este reglamento es posteriormente prorrogado y modificado por los Reglamentos (CE) nº 955/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de mayo de 2002 y Reglamento (CE) nº 625/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004.
 - Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (ICD) y deroga entre otros al Reglamento (CE) nº 1659/98 del Consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada.
El ICD sustituye al conjunto de instrumentos geográficos y temáticos que se han ido creando con los años y en función de las necesidades con objeto de mejorar la ayuda al desarrollo. El ICD reconoce a las entidades descentralizadas de los países socios (municipios, provincias, departamentos o regiones) y a agentes no estatales como susceptibles de optar a financiación e incide en la necesidad de buscar el fortalecimiento de las instituciones y capacidades locales en todos los ámbitos.
Es posteriormente prorrogado y modificado por Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2009 y Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de marzo de 2010.
- Tratado de Lisboa, enero de 2009. Otorga mayor relevancia al papel de los gobiernos subestatales europeos. Ratifica el papel consultivo del Comité de las Regiones, constituido por representantes de los entes regionales y locales e incorpora las dimensiones local y regional al marco jurídico de la UE, al afirmar que esta debe respetar la identidad nacional de los Estados miembros, también en lo referente a la autonomía local y regional, al tiempo que vaticina una aplicación más transparente y descentralizada de las políticas de la UE, a fin de que las decisiones sean tomadas tan cerca de los ciudadanos como sea posible
- Marcos financieros plurianuales (MFP). Establecido para un periodo mínimo de cinco años, los MFP deben garantizar la evolución ordenada de los gastos de la UE dentro del límite de sus recursos propios. Crean las bases de la disciplina financiera estableciendo límites máximos para grandes categorías de gasto, llamadas rúbricas. Hasta la fecha ha habido cinco. Actualmente está vigente el MFP 2014-2020. El MFP para el periodo 2021-2027 se encuentra en fase de discusión. De acuerdo con los borradores del mismo que se han hecho públicos, se esperan aumentos presupuestarios para la cooperación al desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Anexo II: Aproximaciones y definiciones de la cooperación descentralizada realizadas por organismos internacionales

OCDE
<ul style="list-style-type: none">• Desde la perspectiva del sistema de ayuda al desarrollo, predomina la propuesta de la OCDE (2005): la cooperación descentralizada es la ayuda provista por el sector público distinto de los gobiernos centrales• En diversos informes específicos sobre los gobiernos descentralizados, señala el importante papel de la cooperación descentralizada y su creciente relevancia ante la actuación multinivel que demanda el contexto actual (OCDE, 2005, 2008).
<p>UNIÓN EUROPEA: diversidad de definiciones y escuelas que refleja la amplitud y la complejidad del fenómeno y la diversidad de formas de avanzar en las relaciones de cooperación internacional por parte de los GLL. Con el paso de los años y la incorporación de más actores, se ha producido una superposición o mezcla de modelos que en muchos casos conviven en un único actor subestatal.</p>
<p>1992, Comisión Europea, «Decentralized Cooperation. Objectives and Methods» destaca el papel de la cooperación descentralizada y la define como «un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo».</p>
<p>1996, Comisión Europea, «Report on the implementation of Decentralized Cooperation», a partir de una combinación de reflexión teórica y análisis de la práctica señala la existencia de tres «escuelas de cooperación descentralizada»:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Modelo de cooperación descentralizada de integración: basado en la experiencia de la integración europea, entiende la CD como la colaboración horizontal entre actores de una parte de la sociedad civil de países de la UE —entre ellos, autoridades locales, actores económico o instituciones de educación superior— y terceros países que persigue el establecimiento de relaciones políticas, económicas y culturales equilibradas. Implica principalmente intercambios culturales, económicos, tecnológicos y científicos con países de menor desarrollo.2. Modelo participativo: con origen en la AOD, enfatiza la necesidad de otorgar una voz y un papel principal a la sociedad civil en los procesos de desarrollo, que pasaría de ser considerada receptora de ayuda a entenderse como un agente de cooperación. La adopción de esta escuela supondría la transformación de las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades públicas de los países socios y de los instrumentos de cooperación que no contemplaran esta opción.3. Modelo sustituto: opera en países en los que, normalmente por razones políticas, ha sido suspendida la cooperación oficial, aportando la cooperación descentralizada los recursos y sustituyendo esa cooperación oficial ausente.

2006 «Consenso Europeo sobre Desarrollo».

2007 Aprobación del «Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo».

2008, Comunicación «Autoridades locales: actores para el desarrollo» (SEC(2008)2570): «El término “cooperación descentralizada” se utiliza aquí para designar la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, las redes y otros agentes locales».

2013, Comunicación «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» (COM (2013)280 final): «La UE debería seguir apoyando y coordinando las iniciativas de cooperación transfronteriza y descentralizada entre las autoridades locales de Europa y de los países socios basadas en asociaciones duraderas entre instituciones semejantes. La cooperación descentralizada entre autoridades locales de la UE y autoridades homólogas de terceros países puede aportar un valor añadido a la aplicación de las acciones de desarrollo, mediante iniciativas de aprendizaje permanente *inter pares*, la transferencia de conocimientos técnicos y la mejora de la participación de los agentes locales en el espacio público a nivel local».

2017, «Nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo»: dando continuidad a todos los documentos y declaraciones señalados anteriormente, reconoce el papel de los GGLL y la cooperación descentralizada en el avance hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS.

NACIONES UNIDAS

2016, 2018 (ECOSOC). El Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) plantea la relevancia de la cooperación descentralizada no solo como una parte importante de la respuesta a los problemas sociales sino como parte de la revisión y mayor democratización que el sistema de cooperación internacional necesita abordar

OBSERVATORIO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

La cooperación descentralizada como modalidad de cooperación liderada por los gobiernos locales, necesaria y complementaria a la cooperación bilateral y multilateral, cuyos objetivos e instrumentos permiten avanzar hacia formas de cooperación más simétricas, donde la reciprocidad y el aprendizaje mutuo se conviertan en ejes centrales de las relaciones entre gobiernos locales.

Fuente: elaboración propia.

Anexo III: Modalidades e instrumentos de la política de cooperación descentralizada

Categoría	Características	
Tipos de cooperación (en función de las relaciones entre socios)	Cooperación Norte-Sur	Es el tipo de cooperación mayoritariamente desplegado por los municipios y sobre la que se basa la gran parte de las directrices, los recursos y los instrumentos de la cooperación descentralizada.
	Cooperación triangular	La cooperación (descentralizada) triangular es aquella establecida entre dos entidades locales de países del Sur y una entidad local de un país del Norte. Esta última acompañaría y apoyaría, ya sea con recursos financieros y/o con recursos técnicos, la relación de cooperación establecida entre los actores locales del Sur. La relación de cooperación Sur-Sur es la protagonista en las actuaciones de cooperación triangular. Aunque se trata de una modalidad de cooperación muy poco frecuentada por los actores locales, existen algunas iniciativas de cooperación triangular en la cooperación catalana.
Tipos de cooperación (en función de la vía de canalización)	Cooperación descentralizada bilateral	Es el tipo de cooperación mayoritariamente desplegado por los municipios y sobre el que se basa la gran parte de las directrices, los recursos y los instrumentos de la cooperación descentralizada. Es un tipo de cooperación que se lleva a cabo, de manera directa o indirecta, entre dos localidades y puede concretarse a través de muy diversas formas o instrumentos. El rasgo fundamental de este tipo de cooperación es que no participa en ella ningún organismo multilateral ni red internacional alguna.
	Cooperación multilateral	Aunque no es la modalidad más habitual, existen municipios que han considerado esta modalidad de cooperación. Estas iniciativas consisten en el apoyo financiero a redes internacionales u organismos internacionales dedicados a la cooperación internacional o el trabajo en distintos campos del desarrollo. El apoyo específico al funcionamiento y la estructura de organizaciones internacionales o la contribución a algún proyecto concreto localizado geográficamente suelen ser las dos principales formas que adopta la cooperación multilateral.**

Modalidades de cooperación (por el tipo de relación entre socios y partícipes)	Cooperación* directa	La cooperación directa es aquella que consiste en relaciones directas de apoyo y colaboración entre autoridades e instituciones locales de manera directa, sin que existan actores intermediarios en dicha relación. Esto no implica la ausencia de participación de otros actores en el marco de esta colaboración, pero sí significa que este papel no es de intermediación ni de canalización de los recursos. En la cooperación directa, frente a lo que habitualmente se plantea, actores como las organizaciones de la sociedad civil, las universidades y otros actores del territorio pueden jugar un papel de relevancia en la definición, el acompañamiento, la asesoría, la dinamización y el seguimiento del proceso.
	Cooperación* indirecta	La cooperación indirecta es aquella en la que un tercer actor asume la gestión principal de los recursos y el protagonismo de la intervención, siendo el principal papel del gobierno local del Norte el de financiador. Las dos formas más habituales de cooperación indirecta son la financiación de actuaciones a organizaciones sociales (generalmente ONGD) y la contribución a estructuras y redes municipales. Sin embargo, no toda la cooperación o la educación para el desarrollo a través de redes puede considerarse cooperación indirecta, sino que ello dependerá de las características de la red y del papel de los municipios dentro de esta.
	Cooperación* delegada	Se trata de una de las modalidades de cooperación que surgen en el marco de la agenda de eficacia de la ayuda para lograr una mayor coordinación en las relaciones de cooperación, pero apenas ha sido explorada por la cooperación descentralizada. Un gobierno local del Norte (o varios) encomienda a otro gobierno local la realización de sus acciones de cooperación en un contexto geográfico y junto a un socio local determinado. El sentido de esta modalidad es delegar en aquellos actores que cuentan con mejores capacidades para realizar dicha intervención o dicho proceso de cooperación.
Modalidades de actuación (por el tipo de ámbito de actuación)	Cooperación para el desarrollo	Se trata de la principal línea de trabajo de la política de cooperación, a la que se dedican casi dos tercios de los recursos de la política municipal en Cataluña. Consiste en la realización de actividades que promueven el desarrollo (por cuyas características pueden ser catalogadas como ayuda al desarrollo) de actores, comunidades o administraciones de diferente nivel territorial de los países del Sur.
	Educación para el desarrollo	La educación para el desarrollo constituye una de las líneas de trabajo fundamental de los municipios, pues la misma es, después de la cooperación internacional, la modalidad más recurrente de la cooperación municipal. La educación para el desarrollo constituye uno de los campos de trabajo más relevantes para la cooperación municipal en la medida en que los municipios poseen una cercanía con la ciudadanía que no encuentran otras administraciones. En esta cercanía, así como en la existencia de formas de participación específicas del ámbito local, reside un potencial que aún está por desarrollar plenamente.

	<p>Acción humanitaria</p>	<p>La acción humanitaria es aquella que responde a una llamada de la comunidad internacional, de un país o de una entidad local en apoyo ante una situación de emergencia o crisis humanitaria.</p> <p>La acción humanitaria no es la modalidad de actuación a la que los municipios catalanes dedican mayores recursos. De las tres modalidades identificadas en función del ámbito de actuación y los objetivos perseguidos, es la menos dotada económicamente. Sin embargo, conviene no perder de vista que sí es una modalidad mayoritaria, en el sentido de que la práctica totalidad de los municipios la incorpora como línea prioritaria en sus marcos de planificación y dedica recursos a ello.</p> <p>La gran mayoría de los municipios, dada la naturaleza y complejidad de las acciones de acción humanitaria, contribuye a esta modalidad a través de la aportación a entidades supramunicipales con mayor capacidad de gestión y reacción frente a las crisis. En este caso, el FCCD es la entidad que aglutina buena parte de estos esfuerzos, así como el Comité Catalán de Ayuda Humanitaria y de Emergencia.</p>
<p>Modalidades de cooperación (en función de aquello que se transfiera y sea el objeto de la relación de cooperación)</p>	<p>Cooperación financiera</p>	<p>La gran mayoría de la cooperación descentralizada responde a la categoría de cooperación financiera. Los proyectos y programas, instrumento por excelencia de esta cooperación, son dos de las principales herramientas con las que cuenta la cooperación financiera. Es cierto que tradicionalmente se ha utilizado el concepto de «cooperación financiera» para hacer referencia a la «cooperación financiera reembolsable». Sin embargo, la cooperación financiera es toda aquella que implica un trasvase de recursos financieros, por lo que forma parte de esta modalidad toda la cooperación articulada a partir de donaciones y subvenciones. La cooperación indirecta canalizada a través de ONGD, por señalar la principal forma que adquiere la cooperación municipal, sería, en consecuencia, cooperación financiera. La cooperación financiera puede ser no reembolsable (lo es la totalidad de la cooperación local) o reembolsable, en la que el socio local tiene que devolver una parte de la financiación.</p>
	<p>Cooperación técnica</p>	<p>La cooperación técnica impulsada por los actores locales es aquella que se basa en relaciones de apoyo a partir de transferencias e intercambios no financieros ni materiales. El objeto de la cooperación técnica consiste en la transferencia de conocimientos técnicos de relevancia para los procesos de desarrollo impulsados por los actores locales socios. La base de esta cooperación descansa principalmente en procesos formativos o de acompañamiento desarrollados por personal técnico de los municipios.</p>

Instrumentos de actuación	Hermanamientos	Las primeras relaciones de cooperación internacional entre ciudades y municipios, tras la Segunda Guerra Mundial, adoptaron la forma de hermanamientos. Si bien han evolucionado hasta nuestros días, esta forma de relación consiste básicamente en el establecimiento de vínculos directos y de carácter horizontal entre dos municipios que deciden establecer relaciones de amistad y solidaridad. El hermanamiento constituye, por tanto, un marco amplio que puede derivar en muy distintas formas de trabajo con diferentes intensidades.
	Programas y proyectos (de cooperación, educación para el desarrollo o de ayuda humanitaria)	El proyecto es, con mucha diferencia, el instrumento más utilizado en la cooperación descentralizada. Se caracteriza por un ciclo de intervención muy determinado en el tiempo y en el espacio para la consecución de un objetivo definido inicialmente, y articulado a partir de actividades orientadas al cumplimiento de dicho objetivo. Idealmente los proyectos se enmarcan en programas más amplios temporal y presupuestariamente que contribuyen a objetivos más generales.
	Contribución a fondos y redes municipales	Si bien los fondos y las redes municipales de cooperación son un actor en sí mismas y pueden responder a muy diferentes formas y modalidades de cooperación, pueden señalarse también como un instrumento de la cooperación descentralizada. Son especialmente relevantes para la cooperación municipal, en primer lugar, por razones de gobernanza multinivel, ya que constituyen una herramienta relevante para articular la voz de «lo local» en los procesos de gobernanza, y, en segundo lugar, al favorecer una mejor economía de escala, porque favorecen la coordinación y contribuyen a una mayor eficiencia y racionalidad.
	Apoyo presupuestario	El apoyo presupuestario es una forma de ayuda programática en la que el socio del Norte contribuye a financiar el presupuesto del socio local mediante una transferencia de recursos. La principal característica de este instrumento es su elevado grado de alineación con las prioridades del país o actor receptor. Es un tipo de instrumento gestionado habitualmente por los gobiernos centrales, ya que las transferencias se suelen realizar a la cuenta del Tesoro Público del país receptor. Los actores locales, de manera puntual, también han recurrido a este instrumento, si bien no constituye hasta la fecha un instrumento prioritario, ya que además de las dificultades de gestión administrativa, no tiene la capacidad de contribuir al potencial estratégico que tienen otros instrumentos de cooperación municipal.
	Otros: viajes, turismo responsable y solidario, becas...	Junto a los instrumentos señalados, cuyas características están en buena medida definidas por organismos internacionales, existe otro tipo de instrumentos de cooperación menos habituales y definidos de manera laxa, pero cuyas características encajan dentro de los contornos de la ayuda al desarrollo. La cooperación municipal ha recurrido reiteradamente a algunos de estos instrumentos. Esta categoría ofrece un importante espacio para la innovación instrumental y el ajuste de formas de intervención al alcance de los municipios para ser orientadas hacia el trabajo de cooperación internacional y la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.

Fuente: elaboración propia.

* Se hace referencia a la cooperación en sentido amplio, como categoría que aglutina a su vez a las modalidades de cooperación para el desarrollo, educación para la ciudadanía global o educación para el desarrollo y acción humanitaria.

**A medio camino entre la cooperación multilateral y la bilateral se encuentra la cooperación multilateral. Se trata de aquella cooperación que formalmente es bilateral (y, por tanto, se computa como tal), porque se produce de gobierno a gobierno, pero es ejecutada por un organismo multilateral.

Anexo IV: Una cooperación descentralizada en transformación: algunos ejemplos

Los procesos de revisión, profundización o fortalecimiento de la política de cooperación descentralizada deben responder a la naturaleza de cada caso. Nuestro punto de partida, y también nuestras potencialidades y limitaciones, determinarán el alcance y la dirección de este proceso. Sin embargo, puede ser de interés, sin otra pretensión que ilustrar la dirección que estos procesos adquieren, recoger brevemente algunas experiencias que están teniendo lugar en diversos contextos.

No obstante, a la hora de pensar en algunas prácticas de interés para inspirar las transformaciones que demanda la política de cooperación, es preciso afirmar que no existe un nuevo modelo idóneo, predefinido y listo para ser implementado. Por el contrario, en los casos que se han analizado se han hecho modificaciones e innovaciones ceñidas a aspectos concretos que no siempre forman parte de un proceso de revisión integral de la política, pero que sí incorporan aspectos interesantes que, junto con otros elementos, pueden servir de referencia e insumos para una reforma más estructural.

En la siguiente tabla se recogen las experiencias de diferentes administraciones de la UE, CCAA y ayuntamientos del Estado español, con el propósito de mostrar algunos pasos dados en cuanto a revisión de los marcos de planificación y participación, los instrumentos y la constitución de alianzas, pasos, en definitiva, en la búsqueda de nuevas formas de trabajo que den respuesta a algunas de las limitaciones observadas.

REFORMULACIÓN DEL MARCO ESTRATÉGICO	
AYUNTAMIENTO DE MADRID	<p>En el ciclo político 2015-2019, el Ayuntamiento puso en marcha un ejercicio de transición hacia una política de cooperación integral, multinivel y multiactor que se plasmó en unas «Líneas estratégicas para una política de ciudadanía global y cooperación internacional» (2016) y, posteriormente, en el «Marco estratégico de la política de ciudadanía global y cooperación internacional de la ciudad de Madrid» (2018). De este marco estratégico destacan dos elementos: el primero es que sitúa la política de cooperación como una política abierta y flexible, capaz de adaptarse a los rápidos cambios que se producen en el contexto internacional y a las preferencias y los aprendizajes de los actores protagonistas de la política; el segundo elemento es el carácter estratégico de la política de cooperación, que pasa a tener influencia en el conjunto de las políticas de gobierno, con capacidad integradora para responder a la concepción multidimensional del desarrollo emanado de las nuevas agendas internacionales. En el caso de Madrid, el Marco de Planificación se organiza a partir de la propuesta de cuatro ámbitos estratégicos: 1) Construcción de una sociedad global basada en la defensa de la democracia, la igualdad de género y el respeto a la diversidad cultural, 2) Promoción de una cultura de paz y defensa de los derechos humanos, 3) Profundización en la construcción de ciudades y comunidades sostenibles y 4) Profundización en un modelo económico y social sostenible. Por último, para articular el diálogo entre los diferentes actores de la cooperación e involucrar a la ciudadanía, se crea el Foro Madrid Solidaria, una instancia de consulta flexible dinámica y estructurada.</p> <p>Tras las elecciones municipales del año 2019, con el cambio de gobierno municipal, se produce un giro en la política de cooperación que se desvincula de este marco estratégico, adopta unas nuevas prioridades y anuncia la elaboración de un nuevo plan.</p>
JUNTA DE EXTREMADURA	<p>La Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AEXCID) inició en 2017 un proceso de revisión de la política de cooperación con el objeto de redefinirla, ampliarla y reforzarla para responder así a los retos y desafíos del actual contexto global. Ya ha dado varios pasos para redefinir la política: el primero ha sido impulsar una investigación/diagnóstico para tomar el pulso de la cooperación extremeña; dicho diagnóstico permitió construir un nuevo marco estratégico y de planificación, plasmado en Plan General de Cooperación Extremeña 2018-2021, donde se explicitan las lógicas universales integrales y multinivel de la política. El proceso de redefinición se ha construido junto con los actores de la cooperación, construyendo un marco de planificación que gravita alrededor de los ámbitos estratégicos que en el caso extremeño se definen como «una metodología para el trabajo de todos los actores y un espacio de realidad. Constituyen así un mecanismo de diálogo y participación para la toma de decisiones y también una mirada estratégica compartida sobre la complejidad e interdependencia de los fenómenos».</p> <p>En el caso de Extremadura, con la participación y el consenso de todos los actores, partiendo de las capacidades regionales, se han identificado y construido tres AE, con la intención de superar la mirada tradicional de la cooperación: 1. Sostenibilidad de la vida, 2. Feminismos y desigualdades y 3. Movilidad humana y migraciones.</p>

<p>DIPUTACIÓN DE BARCELONA</p>	<p>La Diputación de Barcelona, cumpliendo con su compromiso de defender los intereses y las agendas municipales y territoriales a escala internacional, mantiene espacios de trabajo articulados con instituciones homólogas y entidades con una fuerte vocación municipalista de América Latina, el Mediterráneo y África Subsahariana, para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales, la mejora de las políticas públicas locales y la gobernabilidad democrática local. Además, como entidad supramunicipal, pone a disposición de los Ayuntamientos un catálogo de servicios con el afán de fortalecer sus capacidades. El acompañamiento que desde la Diputación se ha hecho para la creación de instrumentos de planificación ha permitido dotar a municipios de diferentes tamaños de instrumentos para ordenar y orientar su acción de cooperación internacional y de educación para el desarrollo. Hasta la fecha, ha prestado apoyo a más de 45 procesos de planificación en el ámbito de la política pública de cooperación al desarrollo. Ese ejercicio ha permitido avanzar en el fortalecimiento de capacidades para la elaboración de marcos estratégicos acordes a los desafíos de la realidad y a las capacidades y potencialidades de los municipios.</p> <p>Asimismo, esta Administración ha hecho una apuesta clara por la gestión del conocimiento con el impulso del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, fundado en el año 2005 en el marco del programa URB-AL de la Comisión Europea junto con la Intendencia de Montevideo. Así, durante los últimos quince años, la Diputación se ha encargado, a través del Observatorio, de sistematizar, investigar, proponer y difundir concepciones y prácticas de Cooperación Descentralizada entre la UE y AL. Actualmente, el Observatorio es un centro de referencia internacional sobre la Cooperación Descentralizada.</p> <p>Además, la Dirección de Relaciones Internacionales de dicha institución fue la responsable de la gestión de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III (OCO) de la Comisión Europea de 2008 a 2013, desde el que se promovió un modelo de cooperación basado en el trabajo en red, de carácter horizontal, y entendido como proceso, modelo que sigue aplicándose en la actualidad. Anteriormente coordinó la Red 12 de URB-AL II «Ciudad y Mujer» y un proyecto B sobre la misma temática. También lideró, entre 2007 y 2017, la Comisión de Descentralización y Autonomía Local de la organización mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), que tenía por objetivo reforzar los procesos de descentralización y autonomía local con el fin de mejorar la gobernanza local en todas las regiones del mundo.</p>
<p>RENOVACIÓN DEL MARCO INSTRUMENTAL</p>	
<p>GOBIERNO VASCO</p>	<p>Destacamos la creación en 2009 de un instrumento destinado a impulsar procesos de cambio organizacional proequidad de género. Un instrumento creado para «transformar los modos de hacer y pensar internos» de las oenegés con el objetivo de ayudar a promover procesos y acciones que eliminen las desigualdades de género que se puedan producir en todos sus niveles de funcionamiento. Es importante destacar la evaluación participativa que el Gobierno vasco llevó a cabo en 2015. En la misma se analizaron no solo los impactos y las transformaciones alcanzadas por los procesos puestos en marcha por las oenegés, sino también el mismo decreto regulador y las bases de la convocatoria de subvención, pudiendo así incorporar criterios fundamentales que las organizaciones deben cumplir para acceder a la financiación.</p> <p>La incorporación de este nuevo instrumento ha sido posible gracias a la presión del movimiento feminista, de la sociedad civil y de la predisposición de la Administración vasca, que ha agilizado la incorporación de una prioridad estratégica al marco jurídico y ha destinado recursos económicos.</p>

AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ	<p>Las dificultades para ampliar el mapa de actores que intervienen en la política de cooperación son ampliamente reconocidas y los actuales instrumentos desincentivan, cuando no limitan, la incorporación de alianzas con actores diversos. Por esta razón, la ampliación de actores debe ser «inducida» a través de los mecanismos de financiación y los instrumentos de gestión. En este sentido, el Ayuntamiento de Vitoria ha explorado diversas fórmulas para ampliar la base de su cooperación municipal y superar las limitaciones que impiden la participación de actores no «tradicionales». Para ello ha puesto en marcha en los últimos años un instrumento para apoyar estrategias de acción internacional y programas innovadores de cooperación al desarrollo orientados a la incorporación de nuevos actores, fomentar el trabajo en red y trabajar en clave de procesos y desde la perspectiva de las interdependencias globales.</p>
---------------------------------	--

UNA COOPERACIÓN MULTIACTOR: MAPA DE AGENTES AMPLIADO

MUNICIPIO HERENT (BÉLGICA)	<p>Este municipio belga se ha replanteado el modelo de participación avanzando en el diálogo multiactor organizando un consejo general que une a todos los consejos consultivos municipales alrededor del tema de la sostenibilidad, para dictaminar las políticas municipales en el ámbito del desarrollo sostenible. Se trata de una iniciativa de enorme interés para superar algunas de las limitaciones que tradicionalmente han mostrado los espacios consultivos y de participación de la política de cooperación. Con ello, se avanza hacia la construcción de mecanismo de participación para la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible.</p>
----------------------------	--

MUNICIPIO D’ALELLA	<p>La composición de la Comisión de Cooperación Internacional, órgano de participación del municipio, es un ejemplo para animar tanto la implicación de la ciudadanía para trabajar a favor de la justicia social como su participación en la política de cooperación. En dicha comisión participan ciudadanos/as que no necesariamente cuentan con una trayectoria ligada a la cooperación internacional, sino que aportan su experiencia en otros ámbitos de relevancia para la política de cooperación. Así, además de profundizar en la participación ciudadana y ensanchar la base social de la política de cooperación, se incorporan voces diversas, lo que tiene especial interés en un contexto que exige miradas multidimensionales.</p> <p>Esta comisión se encarga de la planificación de las acciones de sensibilización y de la evaluación de los proyectos de cooperación al desarrollo que reciben apoyo alellense y del diseño de estrategias para mejorar el trabajo que hace el municipio en materia de cooperación y solidaridad.</p>
--------------------	---

RENOVACIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE LA POLÍTICA Y LAS PRÁCTICAS TRANSVERSALES

REGIÓN TOSCANA	<p>Uno de los casos señalados en el informe de la OCDE <i>Reshaping Decentralised Development Co-operation: The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda</i> es el de la región de la Toscana que se centra en apoyar el desarrollo de actividades internacionales basadas en los dos principios clave de la internacionalización responsable y la coherencia de políticas para el desarrollo. La región aspira a desempeñar un papel importante en la promoción de los derechos humanos, entre otras cosas, mediante actividades de formación y sensibilización, la cultura de la paz y las políticas de integración e internacionalización.</p> <p>El aspecto innovador se basa en la movilización de todos los interesados locales, incluidos los sectores público y privado, el mundo académico y las asociaciones de municipios, y en un fuerte énfasis en la coherencia de las políticas.</p> <p>El enfoque toscano del desarrollo regional es participativo, inclusivo y ascendente y fomenta el diálogo, la participación de los interesados y el intercambio de conocimientos. También es cierto que en el caso de la Toscana se trata principalmente de actividades no relacionadas con la AOD, como el aprendizaje <i>inter pares</i> y el intercambio de prácticas exitosas, es decir, no están encorsetadas por los requisitos definidos por la OCDE, pero tienen una relevancia importante para una concepción de la cooperación descentralizada más abierta y heterogénea.</p>
----------------	---

<p>ASOCIACIÓN DE CIUDADES Y MUNICIPIOS FLAMENCOS</p>	<p>La Asociación de Ciudades y Municipios Flamencos ha destacado el papel que pueden adoptar los servicios de cooperación descentralizada en la promoción de procesos de desarrollo multidimensionales y transnacionales y han adoptado la <i>política mundial local</i> como visión para sus políticas de cooperación.</p> <p>A través de tres ámbitos de actividad, buscan mejorar la coherencia de sus acciones políticas y aumentar su contribución a la justicia internacional: la adaptación de sus procedimientos internos administrativos (de adquisiciones, por ejemplo), la integración de los ODS como marco subyacente en todos los objetivos del plan de gestión municipal —transversalización— y la inclusión de la justicia internacional en la visión y la misión municipales.</p>
<p>AYUNTAMIENTO DE BARCELONA</p>	<p>La redefinición en términos de política de justicia global que el Ayuntamiento de Barcelona inició en 2018 se enmarca en un proceso de revisión más amplio de toda su acción exterior.</p> <p>El Ayuntamiento es consciente de ser una ciudad global con una economía crecientemente internacionalizada que deja una huella cada vez más importante a través del resto de políticas (como la de contratación pública, la energética, la comercial, la de acogida y migraciones, la educativa, la de promoción empresarial y el modelo turístico o la cultural, entre otras). Por ello, ha desplegado actuaciones de cooperación de «banda ancha» y de coherencia en colaboración con el resto de departamentos, entre las que destaca el proyecto de despliegue de criterios de derechos humanos en la contratación municipal.</p>

Anexo V: Referencias bibliográficas

Documentos de referencia

- ABDEL-MALEK, Talaat. (2015). *The global partnership for effective development cooperation: Origins, actions and future prospects*. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH.
- BELDA Miquel, Sergio; BONI ARISTIZÁBAL, Alejandra; SAÑUDO PAZOS, María Fernanda. 2016. *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*. Icaria Editorial.
- CARRILLO, Miguel; REBORDOSA, Manel. 2018 «Diagnòstic sobre la realitat de les polítiques de cooperació al desenvolupament de les administracions públiques i de les associacions supramunicipals de Catalunya». Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Barcelona.
- Comisión Europea. 1996. «Report on the Implementation of Decentralized Cooperation». COM(96) 70 final, Bruselas.
- Consejo Europeo, Parlamento Europeo y Comisión Europea. 2017. «The New European Consensus on Development “Our World, Our Dignity, Our Future”». Joint statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission (2017). Bruselas. <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf>
- COPSEY, Nathaniel; ROWE, Carolyne. 2012. «Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional». Comité de las Regiones/Aston Centre for Europe.
- DEL HUERTO, María. 2005. «Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina». *Anuario de la cooperación descentralizada*, 44-63.
- DELLAS, Eleni; CARIUS, Alexander; BEISHEIM, Marianne; PARNELL, Susan; MESSNER, Dirk. 2018. «Local and regional governments in the follow-up and review of global sustainability agendas». Adelphi and Cities Alliance, Berlín/Bruselas.
- ECOSOC. 2016. «Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General». E/2016/65. Nueva York: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

- . 2018. «Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General». E/2018/55. Nueva York: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, Agustí. 2017. «Shaping a new generation of decentralised cooperation. For enhanced effectiveness and accountability». CPMR y PLATFORM. <<http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-CPMR-Study-New-generation-EN.pdf>>
- Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC. 2010: «Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo».
- KOOIMAN, Jan. 2005. «Gobernar en gobernanza». Ponencia impartida en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social, Institut de Governabilitat Social de Catalunya, noviembre de 2003.
- La Mundial y AIETI. 2017. «Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura». <<https://cooperacionextremena2030.files.wordpress.com/2017/11/informe-investigacion-y-propuestas-para-una-nueva-politica-de-desarrollo-en-extremadura.pdf>>
- MARTÍNEZ, Ignacio. 2015. «Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados». *severalauthors): X Informe anual de la Plataforma*, 75-86.
- . 2017. «La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional de desarrollo: análisis y propuestas en relación con el marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo». Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo / Universidad del País Vasco. <http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/eu_pubmem/adjuntos/Lankidetza_Doc_05IND.pdf>
- . 2019. «La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco». Bilbao: Universidad del País Vasco.
- MARTÍNEZ, Ignacio; SANAHUJA, José Antonio. 2009. «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, nº 38: 1.
- . 2012. «La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo». En *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, 11-34. CEIPAZ, Centro de Educación e Investigación para la Paz.
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo José. 2013. «Límites en la construcción de la Agenda Post-2015». Editorial 2015 y más. <<http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1548/limites-en-la-construccion-de-la-agenda-post-2015/#.XgYmqC1DkUE>>
- MARTÍNEZ OSÉS, Pablo José; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Ignacio. 2016. «La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?» *Lanharremanak: Revista de relaciones laborales*, nº 33: 73-102.
- Naciones Unidas. 2015. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>>

- OECD. 2005. «Aid Extended by Local and State Governments.» París: OECD. <<https://www.oecd.org/dac/stats/35935258.pdf>>
- . 2016. «The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development - OECD». 2016. <<http://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-framework.htm>>
- . 2018a. *Development Co-operation Report 2018*. <<https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/dcr-2018-en>>
- . 2018b. *Reshaping Decentralised Development Co-operation. The Key Role of Cities and Regions for the 2030 Agenda*. <<https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264302914-en>>
- . 2019. «OECD Recommendation on policy coherence for sustainable development».
- OECD y PNUD. 2014. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de avance 2014*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development. <<http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264209718-es>>
- . 2017. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de Avance 2016*. París. <<https://www.oecd.org/publications/hacia-una-cooperacion-al-desarrollo-mas-eficaz-9789264276789-es.htm>>
- PÉREZ, Aitor. 2018. «La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España», 58.
- RAWORTH, Kate. 2017. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing.
- SANAHUJA, José Antonio. 2013. «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015». En *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, 61-100. CEIPAZ. <<http://eprints.sim.ucm.es/37361/1/Anuario%202013%20Sanahuja.pdf>>
- SÁNCHEZ CANO, Javier. 2016. *Los Gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*. Universitat Autònoma de Barcelona. <<https://ddd.uab.cat/record/165306>>
- SEVERINO, Jean-Michel; RAY, Olivier. 2009. «The end of ODA: death and rebirth of a global public policy».
- SMITH, Jeremy. 2013. «La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales». CIB-UCLG. <http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/spa_book_preview_3.pdf>
- SUBIRATS, Joan. 2008. «La implementación de las políticas públicas», en Subirats *et al. Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- UCLG. 2018. «Local and regional action at the heart of the High Level Political Forum 2018». <<https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2019-03/informe%20HPLF%202018-web.pdf>>
- UCLG. 2019. «Towards the localization of the SDGs. Local and Regional Governments' report to the 2019 HLPF». <https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Localization_2019_EN.pdf>
- UGALDE, Alexander. 2005. «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada».

- UNCETA, Koldo; AMIANO BONACHEA, María Iratxe; GUTIÉRREZ GOIRIA, Jorge; LABAIEN EFIGUREN, Irati; MARTÍNEZ HERRERO, María José; SABALZA BOJ, Michel; VILLENA CAMARERO, Unai; ZABALA ERRAZTI, María Idoya. 2013. «La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi».
- UNDP. 2016. «Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso». <https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf>
- UN-HABITAT. 2016. «Nueva Agenda Urbana». <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>>
- UN-SG. 2019. «State of South-South Cooperation. Report of the Secretary General». <<https://undocs.org/en/A/74/336>>
- VERMEER, Eline. 2019. «A concise overview. How EU members states' national and regional programmes support local governments' development activities in partner countries». Bruselas: VNG International & PLATFORMA. <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2019/05/VNG_001_publication_WEB_01a.pdf>
- VVSG. 2016. «Glocal. La traducción municipal de los objetivos de desarrollo sostenible», 2016.
- ZURBANO, Mikel; GAINZA, Xabier; BIDAURRATZAGA, Eduardo. 2014. «Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local». Recuperado de <<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/254/LocalGlobalDHL.pdf?1488539809>>

Marcos estratégicos

- AVCD. 2018. «IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018-2021». Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.
- Ayuntamiento de Barcelona. 2018. «Plan Director de Cooperación para la Justicia Global de Barcelona 2018-2021». <https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsi cooperacio/sites/default/files/plan_director_cooperacion_2018-2021_cast_v.web__1.pdf>
- Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat. 2016. Pla Director de Cooperació (2016-2019).
- Ayuntamiento de Gavà. 2016. Pla Director de Cooperació al Desenvolupament (2016-2019).
- Ayuntamiento de Granollers. 2017. Pla Director de Cooperació Municipal de Granollers (2017- 2020).
- Ayuntamiento del Prat de Llobregat. 2018. «Pla Director de Cooperació, Justícia Global, Pau i Drets Humans (2018-2023)» del Prat de Llobregat», <https://www.elprat.cat/sites/default/files/pdcelprat_def.pdf>
- . 2016. «Programa d'Actuació Municipal (PAM) 2016-2019». Último acceso para la redacción de esta guía: 23 de febrero de 2020. <<https://www.elprat.cat/administracio-govern-i-ciutat/programa-dactuacio-municipal-pam-2016-2019>>
- Ayuntamiento de Madrid. 2016. Líneas estratégicas para una política de ciudadanía global y cooperación internacional. Ayuntamiento de Madrid.

- Ayuntamiento de Madrid. Marco Estratégico de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Ciudad de Madrid 2018-2021.
- Ayuntamiento de Mataró. 2019. «Pla de mandat 2019-2023». Minisite. <https://www.mataro.cat/sites/pla-de-mandat/documents/20191211-pla-de-mandat_2019_2023_final.pdf>
- . «Pla estratègic Mataró 2022». Último acceso para la redacción de esta guía: 19 de febrero de 2020. <<https://www.mataro.cat/ca/lajuntament/mataro-2022>>
- Ayuntamiento de Montornès del Vallès. 2016. «Pla d'Actuació Municipal 2016-2019. pdf». <https://www.montornes.cat/fitxer/30309/Pla_d_Actuacio_Municipal_2016-2019.pdf>
- . 2018. Pla de Cooperació de Montornès del Vallès (2018-2022).
- Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. 2019. Pla Municipal de Cooperació per al Desenvolupament.
- Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. 2017. Plan Director de Cooperación y Educación para la Transformación (2017-2020).
- Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès. 2017. Pla Director de Cooperació al Desenvolupament, Pau i Drets Humans de Sant Cugat del Vallès (2017-2021).
- Ayuntamiento de Sant Pere de Ribes. 2017. Pla Director de Cooperació Internacional (2017-2020).
- Ayuntamiento de Terrassa. 2014. Pla Director de Cooperació al Desenvolupament (2014-2020).
- Comunidad Autónoma de Extremadura. 2018. Plan General de Cooperación Extremeña. Plan de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo en Extremadura 2018-2021.
- Diputación de Barcelona. 2008 «Orientaciones estratégicas para la acción internacional de la Diputación de Barcelona 2008-2011». Barcelona.
- . 2017 «Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local». Barcelona.
- . 2018a «Plan Estratégico de Relaciones Internacionales 2017-2020». Barcelona.
- . 2018b «Identificació d'orientacions estratègiques de cooperació al desenvolupament (varios municipios)». Barcelona.
- Fons Català de Cooperació al Desenvolupament. 2016 «Guía metodológica para la identificación e implementación de acciones de cooperación técnica municipal». Barcelona.
- Generalitat de Catalunya. 2015. «Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2015-2018».
- . 2019. «Pla Director de Cooperació al Desenvolupament 2019-2022». <http://cooperacio.catalana.gencat.cat/web/.content/continguts/02dgc/PlaDirector/pla-director_2019-2022_maquetat.pdf>
- Junta de Extremadura. 2018. Plan general 2018-2021. Plan de ciudadanía global y cooperación para el desarrollo en Extremadura. Recuperado de <http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/plan_general_2018-2021.pdf>

«Resolucionagenda2030.pdf». Último acceso para la redacción de esta guía: 19 de febrero de 2020. <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>>

Documentos de trabajo de la Diputación de Barcelona

2020. La Cooperació al Desenvolupament dels Municipis Petits i Mitjans de la Província de Barcelona: Condicionants, Reptes i Oportunitats.

Relatorías:

Oficina de Cooperació al Desenvolupament. Procés de Reflexió Col·lectiva – 1ª Sessió: Marc Referencial. 5 de junio de 2019.

Espacio de Trabajo en Materia de Planificación Estratégica de Cooperación al Desarrollo. Relatoría de la sesión I. 24 de mayo de 2019.

Documentos de vaciado de los Planes de Cooperación de los municipios miembros del G13 realizados por el Área de Cooperación al Desarrollo de la Diputación de Barcelona.

Normativa

Comunidad Autónoma de Cataluña.

2001 «Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo», BOE nº 34, de 8 de febrero de 2002.

2003 «Ley 21/2003 del Parlamento de Cataluña, de fomento de la paz», BOE nº 189, de 8 de agosto de 2003.

Estado español y otros gobiernos no estatales.

1985. Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE nº 80 de 3 de abril de 1985.

1988. 20 de enero ratificación Carta Europea de Autonomía Local. Estrasburgo, 15 de octubre de 1985. BOE nº 47, de 24 de febrero de 1989.

1998. Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE nº 162, de 8 de julio de 1998.

2003. Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. BOE nº 301, de 17 de diciembre de 2003.

2003. Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. BOE nº 276, de 18 de noviembre de 2003.

2011. Constitución Española. Reforma constitucional de 2011. Artículo 135.

2013. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. BOE nº 312, de 30 de diciembre de 2013.

2014. Ley 2/2014, de 25 de marzo de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE nº 74, de 26 de marzo de 2014.

2017. Gobierno del País Vasco. Decreto 40/2018, 27 de marzo, por el que se regulan las ayudas a entidades de cooperación para promover procesos de cambio organizacional por equidad de género.

2018. Ayuntamiento de Victoria-Gasteiz. BOTHA nº 28, de 6 de marzo de 2019, por el que se regulan las subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo.

Unión Europea

1985. Carta Europea de la Autonomía Local. Consejo de Europa, 15 de octubre de 1985.

1998. Reglamento (CE) nº 1659/98 del consejo, de 17 de julio de 1998, sobre la cooperación descentralizada.

2006. Reglamento (CE) nº 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo.

2009. Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2009.

2010. Propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de marzo de 2010.

2009. Tratado de Lisboa, 1 de diciembre de 2009.

Sitios web

Agencia Catalana de Cooperación Internacional. <<http://cooperaciocatalana.gencat.cat/ca/inici/>>

Ayuntamiento de Mataró. «Organigrama Ayuntamiento Mataró». Último acceso para la redacción de esta guía: 19 de febrero de 2020. <<https://serveisweb.mataro.cat/componentsajmmat/tags/organigrama/jsp/ECOTree2.jsp?reqCode=recargarOrganigrama&tipus=0&codipare=AJMMAT>>

Ayuntamiento de Montornès del Vallès. Último acceso para la redacción de esta guía: 25 de febrero de 2020. <<https://www.montornes.cat/>>

Ayuntamiento del Prat de Llobregat. «Comissió El Prat Solidari». Último acceso para la redacción de esta guía: 23 de febrero de 2020. <<https://www.elprat.cat/persones/cooperacio-justicia-global-pau-i-drets-humans/comissio-el-prat-solidari>>

—. «Presupuestos municipales en 2019». Último acceso para la redacción de esta guía: 19 de febrero de 2020. <<https://pressupost.mataro.cat/presupuestos/resumen/2019>>

Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad. <<https://www.confederaciondefondos.org/>>

Consell Comarcal del Vallès Oriental. «Consell Comarcal del Vallès Oriental». Consell Comarcal Vallès Oriental. Último acceso para la redacción de esta guía: 25 de febrero de 2020. <<http://www.vallesoriental.cat>>

Diputación de Barcelona. <<https://www.diba.cat/es/web/ri/presentacio>>

—. Aula Virtual de la Diputación de Barcelona. <<https://formadiba.diba.cat/>>

—. Observatorio de la Cooperación Descentralizada. <<http://www.observ-ocd.org/>>

Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo. <<https://www.fonscatala.org/ca>>

Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. El Marco Financiero Plurianual. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>>

Anexo VI: Listado de acrónimos

AE	Ámbitos estratégicos
AEXCID	Agencia Extremeña de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BPG	Bienes públicos globales
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CC.AA.	Comunidades autónomas
CD	Cooperación descentralizada
CE	Comisión Europea
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad
CPDS	Coherencia de políticas para el desarrollo sostenible
DIBA	Diputación de Barcelona
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EpD	Educación para el desarrollo
EE. UU.	Estados Unidos de América
FCCD	Fons Català de Cooperació al Desenvolupament
FCD	Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC
GGLL	Gobiernos locales y subestatales
ICD	Instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MFP	Marcos financieros plurianuales
MPG	Males públicos globales
NAU	Nueva Agenda Urbana
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONGD	Organización no gubernamental para el desarrollo
UE	Unión Europea

Otras publicaciones de la serie Administración Local

Herramientas

- 1 Planificación urbana integral, aprendiendo de Europa
- 2 Guia para la evaluación de la acción internacional de los gobiernos locales