

REPENSAR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN UN CONTEXTO DE TRANSICIONES MÚLTIPLES

Documento base

Conferencia del Observatorio de Cooperación Descentralizada



Diputació
Barcelona

Agustí Fernández de Losada y Felipe Llamas
(Phare Territorios Globales)



Junio 2022



Índice

1. Los gobiernos locales en un contexto de crisis múltiples y retos compartidos	3
1.1. La pandemia como factor multiplicador de vulnerabilidades y retroceso en la agenda de derechos	3
1.2. La digitalización y la transición ecológica: ¿oportunidades para una transformación necesaria?	5
1.3. La agenda de la descentralización para abordar una recuperación más justa y democrática	7
2. La agenda de la cooperación descentralizada en un contexto de transiciones múltiples	9
2.1. Abordar las desigualdades a partir de la agenda de derechos y el feminismo	10
2.2. Doble transición, ecológica y digital, para la transformación de los modelos de desarrollo local sostenible	13
2.3. Hacia una transición democrática que vuelva a situar la descentralización en el centro	17
3. Apuntes para repensar las modalidades y la acción de la cooperación descentralizada en un contexto complejo y de incertidumbres	19
3.1. Un marco de referencia y coherencia	22
3.2. La cooperación directa. Evolución en un contexto de amplias resistencias al cambio.	23
3.2.1. La cooperación sur-sur y triangular como acelerador de un cambio de paradigma en la cooperación descentralizada directa	25
3.2.2. Redes y coaliciones estratégicas /efímeras	28
3.3. La cooperación descentralizada indirecta y la inducida. ¿Concertación o dependencia?	29
3.4. Educación para la Justicia Global	31
3.5. La cooperación descentralizada y las diferentes formas de diplomacia pública local	33
4. Hacia una cooperación descentralizada inclusiva	36
4.1 El liderazgo del sector gubernamental	36
4.1.1 Los gobiernos locales como articuladores de la política pública	37
4.1.2 La necesidad de trascender las tensiones con los gobiernos nacionales	39
4.1.3 Relanzar la alianza con las organizaciones internacionales	41
4.2 El vínculo con las organizaciones de la sociedad civil: una relación consolidada que requiere ser repensada	43
4.3 ¿Cómo involucrar a los movimientos sociales no institucionalizados?	44
4.4 El vínculo con el sector del conocimiento	45
4.5 Las filantropías y el sector privado	46
5. Retos identificados y preguntas para la conferencia	49
6. Bibliografía	55



1. Los gobiernos locales en un contexto de crisis múltiples y retos compartidos

En los últimos años el mundo se ha instalado en un contexto de crisis múltiples que sitúa sobre la mesa desafíos fuertemente disruptivos y de extrema complejidad. Desafíos que colocan a América Latina y a Europa en un escenario de retos compartidos y ante la necesidad de avanzar hacia soluciones que respondan a las necesidades de una ciudadanía cada vez más expuesta y vulnerable. Cuando en diciembre de 2019 se celebraba la conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada en Montevideo el foco se ponía en las desigualdades, la creciente desafección con lo público y un riesgo manifiesto de ruptura del contrato social. Pocos meses después estalló la crisis global generada por la COVID-19 y justo cuando se empezaba a recorrer el camino de la recuperación ha estallado una guerra en el corazón de Europa que tendrá consecuencias geopolíticas globales de gran repercusión, también en las realidades locales.

1.1. La pandemia como factor multiplicador de vulnerabilidades y retroceso en la agenda de derechos

La crisis generada por la COVID-19 ha agravado las causas estructurales que explicaban el malestar de la ciudadanía y la desconfianza en el sistema público que, ya antes de la pandemia, estaban poniendo en riesgo el contrato social. La recesión que han sufrido las economías de todo el mundo, y la europea y las latinoamericanas en particular, ha llevado a un escenario de emergencia social que ha incrementado las vulnerabilidades y disparado las desigualdades entre personas y territorios. Por otro lado, las medidas destinadas a evitar la propagación del virus y a garantizar la seguridad han llevado a un preocupante incremento del autoritarismo en muchos países. Todo ello ha provocado retrocesos significativos en la agenda de derechos.

Las economías de ambas regiones, que se vieron afectadas por un retroceso sin precedentes en 2020, se han empezado a recuperar en 2021 a un ritmo desigual. En 2020 América Latina y el Caribe lideró la recesión económica global. El PIB de la región se contrajo en un 7 % en ese año y no se prevé alcanzar los niveles pre-pandemia hasta 2023-2024¹. En la Unión Europea el PIB se redujo hasta un 5,8 % (un 6,4 en la eurozona)² aunque la recuperación se prevé sostenida y se han recuperado los niveles previos a la crisis ya en 2021. Sin embargo, existen desigualdades importantes entre países en lo que se refiere al ritmo de recuperación.

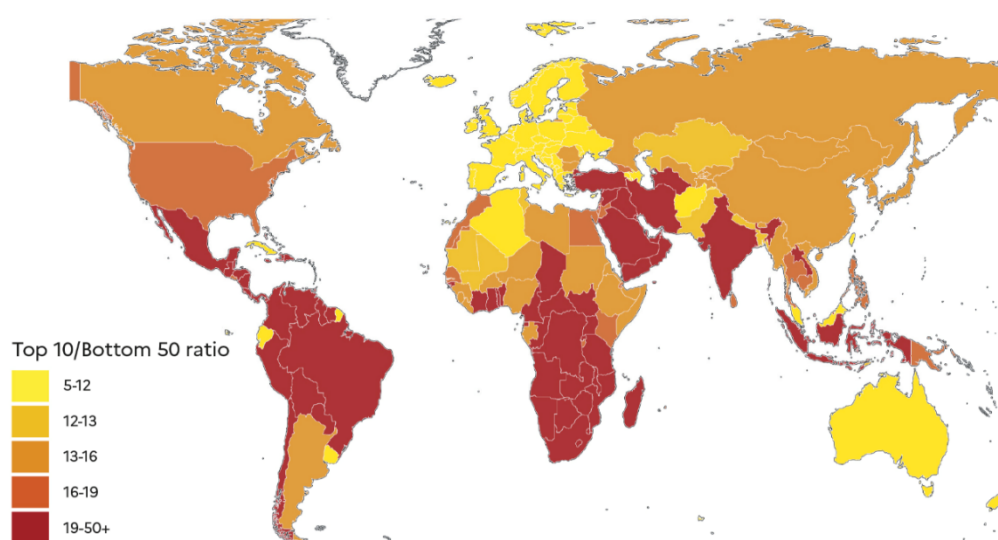
Pero junto con la magnitud de la recesión económica, ambas regiones han sufrido un incremento muy importante de las personas que viven en pobreza o pobreza extrema. Esta realidad es especialmente significativa en América Latina, donde las desigualdades económicas se ven agravadas por la informalidad en el trabajo y por brechas derivadas de dinámicas de exclusión y discriminación, las cuales persisten por la existencia de

¹ Perspectivas económicas para América Latina 2021. Página 15.

² <https://es.statista.com/estadisticas/600201/crecimiento-del-pib-en-la-ue-y-la-zona-euro/>

estructuras económicas, políticas y sociales injustas. Se estima que en 2020 la tasa de pobreza extrema se incrementó más de un punto porcentual, hasta alcanzar el 12,5 % de la población; y que la pobreza se incrementó en tres puntos porcentuales, llegando al 33,7 % de la población. No se habían alcanzado estas magnitudes desde hace 20 y 12 años respectivamente.

Imagen. Brecha de ingresos entre los países con los 10 ingresos más altos y los 50 más bajos (2021).



Interpretation: In Brazil, the bottom 50% earns 29 times less than the top 10%. The value is 7 in France. Income is measured after pension and unemployment payments and benefits received by individuals but before other taxes they pay and transfers they receive.
Source and series: wir2022.wid.world/methodology.

En Europa, a pesar de ser la región más cohesionada del mundo, las desigualdades también se expresan con contundencia. El 10 % más rico de la población concentra el 36 % de los ingresos y cerca del 60 % del patrimonio personal³. 96,5 millones de personas estaban en 2020 en riesgo de pobreza o de exclusión; lo que equivale al 21,7 % de la población europea. Un riesgo que afecta más a las mujeres (22,9 %) que a los hombres (20,9 %). Igualmente, las desigualdades también son muy importantes a escala regional, con diferencias tan significativas como la que existe entre el sur de Irlanda, la región más rica de la UE con un PIB per cápita de 81 300 €, y Severozapaden, en Bulgaria, con un PIB per cápita de 10 700 €, ocho veces menos.

Pero más allá de las vinculadas al ingreso, la pandemia ha evidenciado otras formas de desigualdad que están cobrando una fuerte centralidad. Está teniendo consecuencias sociales y económicas devastadoras para las mujeres y las niñas, revirtiendo los limitados avances que se habían logrado en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres. Ha favorecido la vulneración de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas LGBTIQ+ y ha agravado otra lacra que avanza peligrosamente en la

³ World Inequality Report 2022. <https://wir2022.wid.world/>



sombra y que se ha exacerbado durante los confinamientos ordenados por la COVID-19: la violencia contra las mujeres y niñas.

Junto con la desigualdad de género, la pandemia ha acelerado otras brechas. Los confinamientos decretados para evitar la propagación del virus dispararon la ya existente brecha digital. Los sectores más acomodados de las sociedades, con mayor acceso a dispositivos tecnológicos y a sistemas de banda ancha, así como profesiones que requieren menor presencialidad, han tenido muchas más oportunidades de teletrabajar que los sectores con ingresos menores, por lo general con acceso a la tecnología y a la conectividad más limitado y puestos de trabajo más expuestos. Esta realidad se ha dado también en el ámbito educativo, lo cual ha limitado las oportunidades de niños y niñas de familias con menores ingresos. Esta dinámica y la brecha que conlleva se está consolidando en el proceso de recuperación post-pandémica puesto que en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos la digitalización del mundo del trabajo y de la educación no ha hecho más que iniciar su recorrido.

Pero el impacto negativo de la digitalización y la disrupción tecnológica se puede abordar desde otros prismas. Las denominadas economías de plataforma, que han visto multiplicada su actividad con la pandemia, tienen un impacto muy significativo en la precarización de determinados sectores laborales. Trabajadores en ámbitos como la cultura, la movilidad o el comercio local están sufriendo retrocesos muy importantes en sus derechos por el modelo de negocio que impulsan los nuevos gigantes tecnológicos. Modelos de negocio que a escala urbana están fuertemente ligados a procesos de gentrificación y expulsión que generan fragmentación y periferias fuertemente vulnerables.

Todas estas desigualdades se ven agravadas con las medidas impulsadas a escala global para avanzar hacia la neutralidad climática. Efectivamente, los grandes consensos dirigidos a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero tienen un impacto muy relevante en los países de renta baja y media que no se pudieron beneficiar de los procesos de industrialización y desarrollo, y que ahora se ven forzados a impulsar medidas que pueden lastrar su progreso. Igualmente, dichas medidas pueden generar desigualdades entre sectores sociales, también en los países ricos, que no tienen los recursos para apostar por la neutralidad climática en ámbitos tan cotidianos como la movilidad sostenible o la vivienda.

1.2. La digitalización y la transición ecológica: ¿oportunidades para una transformación necesaria?

Existe consenso a escala global sobre la necesidad de sustentar el proceso de recuperación post pandémica en una doble transición que permita, a la vez, abordar la crisis climática y desplegar todo el potencial que ofrece la digitalización. Una doble transición que debe ser justa a la vez que la base para la transformación de los modelos productivos y de desarrollo, que apueste por la economía verde, por el valor añadido ligado a la conectividad y por el poder disruptivo que tiene la tecnología.



La estrategia de recuperación que impulsa la Unión Europea se sustenta, precisamente, en esta doble transición. En julio de 2020 el Consejo Europeo aprobó, junto con el presupuesto ordinario, un paquete de estímulo, el [Next Generation EU](#)⁴, dotado con 750 000 millones de euros a través del cual se pretende impulsar la recuperación para que Europa sea más ecológica, digital y resiliente. Más allá de mitigar el impacto económico y social de la pandemia, se apuesta por hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles y resilientes y estén mejor preparadas para los retos y las oportunidades que ofrecen las transiciones ecológica y digital.

El marco de referencia para la transición climática en Europa es el Pacto Verde Europeo (PVE) lanzado en diciembre de 2019. La región apuesta por una transformación sistémica e integral que incluye desde los esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta la seguridad alimentaria, pasando por la promoción de la economía circular, la descarbonización del sector de la energía, la movilidad inteligente y sostenible o los sistemas de construcción eficientes, entre otros.

En el campo de la digitalización, más allá de modernizar su economía, Europa trata de potenciar sus activos en relación con sus grandes competidores en el terreno tecnológico. Se prevé un esfuerzo significativo en materia de conectividad, garantizando el acceso a banda ancha a todos los operadores y en todos los territorios, incluso los más periféricos. La finalidad principal es la de impulsar un desarrollo inteligente, basado en las oportunidades que ofrece el mundo digital para potenciar los diferentes sectores de la economía europea. Por otro lado, también se ha puesto el foco en temas clave para la economía europea como la nube y la gestión de los datos, la inteligencia artificial, el internet de las cosas o la ciberseguridad; al igual que en la agenda de los derechos digitales o lo que se ha venido a denominar el humanismo tecnológico.

En América Latina la realidad es otra. Si bien existe consenso, y un fuerte compromiso, en que la recuperación se tiene que fundamentar en el proceso de transición ecológica; la región (a diferencia de Europa) no se encuentra entre los causantes de la crisis climática. Los países de la región se sitúan en un balance climático negativo en lo que a emisiones se refiere, a distancia de las principales economías del mundo y de los países más industrializados. Por el contrario, América Latina es una de las regiones del mundo que más está sufriendo las consecuencias, dando muestras de una vulnerabilidad creciente ante catástrofes naturales y amenazas ecológicas que lastran su capacidad de desarrollo.

Dos conceptos aparecen con fuerza. Por un lado, el de resiliencia. La región debe conectar sus estrategias de desarrollo sostenible con un esfuerzo importante por mitigar y prevenir los impactos de las amenazas ecológicas como los procesos de desertificación y escasez de agua, la subida del nivel del mar y las catástrofes naturales como ciclones y huracanes. Por el otro, el de justicia climática que no solo se debe vincular al no dejar a nadie, ni ningún territorio atrás, sino que debe servir para movilizar fondos que compensen a la región y contribuyan a que pueda abordar las causas estructurales del cambio climático.

⁴ https://europa.eu/next-generation-eu/index_es



En el ámbito digital, a pesar de que la región está rezagada en relación con otras zonas, en especial las economías emergentes más dinámicas, la pandemia ha supuesto una aceleración, de forma muy especial en el ámbito productivo y del consumo. Sin embargo, esta evolución positiva está muy vinculada fundamentalmente al uso de tecnologías maduras como la banda ancha, y no al uso de tecnologías avanzadas como los macrodatos, la inteligencia artificial, el aprendizaje automático o el Internet de las cosas (CEPAL, 2021)⁵. Queda también mucho camino por recorrer en el ámbito de las brechas digitales.

1.3. La agenda de la descentralización para abordar una recuperación más justa y democrática

Antes del estallido de la crisis sistémica que la COVID-19 ha acelerado y profundizado, los analistas en ambas regiones apuntaban a la necesidad de superar la lógica de la austeridad y reforzar la capacidad de los gobiernos de impulsar políticas públicas más eficientes y orientadas a resultados. Todo ello en un contexto fuertemente marcado por la corrupción. La pandemia no ha hecho más que subrayar esta orientación y la necesidad de repensar el contrato social. El escenario de crisis y transiciones múltiples que dibuja —de salud, económica, social, ambiental y política— plantea desafíos críticos que condicionan no solo la mitigación de los impactos de la emergencia sino la forma en que se está abordando el proceso de recuperación y transformación de los modelos productivos y de desarrollo.

Sobre este trasfondo, las ciudades emergen como los espacios en los que el escenario de crisis múltiples se expresa de manera más contundente. Estas han concentrado buena parte de los contagios —un 85 % según estimaciones recientes—, de los sectores económicos más afectados —comercio local, turismo, cultura, etc.— y de las personas y colectivos más vulnerables. Las políticas que impulsan y las soluciones que han desarrollado sus gobiernos han sido clave para mitigar los impactos de una crisis de carácter global que se ha manifestado con toda la crudeza en el ámbito local. Pero dichas políticas locales son también clave para abordar el proceso de recuperación y de transformación del modelo productivo y de desarrollo.

Efectivamente, existe consenso en que los gobiernos locales desempeñan un papel central en algunos de los ámbitos considerados clave para avanzar en la recuperación pospandémica. Representan un porcentaje relevante del gasto público⁶ —un 33,4 % del gasto público total en Europa⁷ y 26 % en América Latina⁸— y las competencias que gestionan las sitúan en una posición privilegiada para abordar retos ineludibles como la transformación de los sistemas productivos locales, abordar la transición digital, avanzar

⁵ CEPAL (2021), Tecnologías digitales para un nuevo futuro, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46816/1/S2000961_es.pdf.

⁶ Se refiere al Amplio abanico de gobiernos subnacionales.

⁷ OECD (2018), Subnational governments in OECD countries: Key data (brochure), OECD, Paris, www.oecd.org/regional/regional-policy

⁸ BID (2022), Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe Axel Radics, Francisco Vázquez, Noel Pérez Benítez, Ignacio Ruelas. Monografía del BID ; 936.



hacia la neutralidad climática o atender a los más vulnerables. Su proximidad a la ciudadanía los sitúa, igualmente, como piezas clave para recuperar la confianza y asentar la democracia apostando por formas más participativas que alienten el empoderamiento de la ciudadanía.

Potenciar sus capacidades institucionales y operativas resulta, por ello, clave para avanzar en una recuperación sostenible, resiliente y justa. En este sentido, impulsar procesos de descentralización que permitan a los gobiernos locales operar mediante competencias claras y mecanismos de gobernanza multinivel eficientes y disponer de una capacidad de inversión reforzada, constituye un desafío mayor tanto en Europa como en América Latina. Como también lo es conectar el proceso de elaboración de políticas públicas locales con las formas de gobernanza más evolucionadas y transformadoras, basadas en una aproximación integral al desarrollo sostenible, en la construcción de alianzas inclusivas y orientadas a rendir cuentas ante la ciudadanía.

Sin embargo, la descentralización parece vivir en ambas regiones un preocupante momento de retroceso. La pandemia ha incentivado las pulsiones recentralizadoras en muchos países. Apelando a una mayor coordinación, muchos países se han adentrado en ámbitos competenciales atribuidos a los gobiernos locales y regionales en materia de educación, salud o protección social. Tanto América Latina como Europa asisten a contextos de retroceso en materia de descentralización, aunque también de oportunidad como puede ser el proceso de regionalización que impulsan países como Chile o Costa Rica.

Por otra parte, asistimos a un auge muy preocupante del autoritarismo y de lógicas *securitistas*. Unas pulsiones que se pueden ver reforzadas por la guerra provocada por la invasión rusa en Ucrania que, como hemos visto, en Europa ha favorecido a gobiernos marcadamente populistas y nacionalistas como los de Hungría y Polonia; o a la extrema derecha en auge en países como Francia o España. América Latina, por su lado, tiene la oportunidad de dar la vuelta a un escenario político que en los últimos años ha venido marcado por el gobierno nacional-populista de Bolsonaro en Brasil, el conflicto en Venezuela o el fracaso del proceso de paz en Colombia. La reciente elección de Gabriel Boric en Chile, el triunfo de Gustavo Petro en Colombia o las elecciones en Brasil, pueden marcar un punto de inflexión importante en el ciclo político en la región.



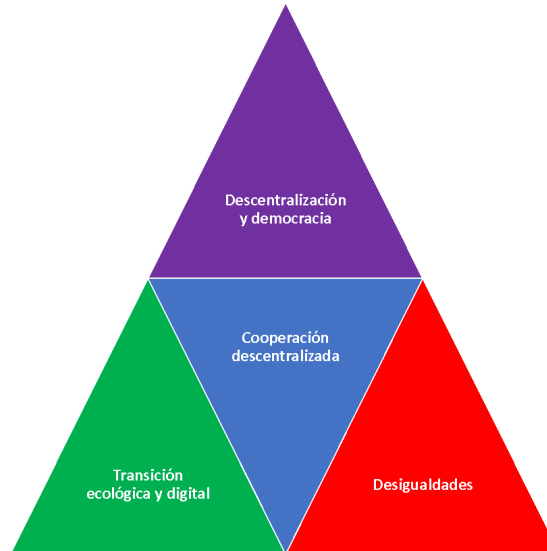
2. La agenda de la cooperación descentralizada en un contexto de transiciones múltiples

Pero ¿cómo se sitúa la cooperación descentralizada en este contexto? ¿Qué puede aportar? ¿En qué medida las relaciones entre gobiernos locales de América Latina y Europa pueden contribuir a abordar de manera más eficiente este escenario de crisis y transiciones múltiples en el que las ciudades juegan un papel determinante?

El contexto descrito en el capítulo precedente sitúa a la cooperación descentralizada ante el desafío de revisar el papel que tiene que desempeñar en los próximos años. Un desafío que es todavía más complejo si tenemos en cuenta la transformación de los marcos de cooperación internacional, con la emergencia de nuevos actores o la reducción de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

Para ser relevante y aportar valor añadido, la cooperación descentralizada debe ser capaz de proponer una agenda que responda a los retos compartidos que tienen hoy los gobiernos locales latinoamericanos y europeos y que contribuya a definir soluciones efectivas que lleven a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, la prosperidad de las sociedades y la preservación del clima y la biodiversidad. Dicha agenda debe abordar el proceso de recuperación post pandémico como una oportunidad para repensar, desde lo local, el contrato social y la democracia avanzando en las transformaciones necesarias.

El presente documento propone una agenda que oriente a la cooperación descentralizada a abordar los tres grandes temas que enmarcan el contexto de recuperación, transformación y transiciones múltiples: las desigualdades como el elemento que explica el malestar social y la desconexión entre la ciudadanía y las instancias gubernamentales; la doble transición, ecológica y digital, como el eje que articula la transformación de los modelos productivos; y la democracia local y la descentralización como factores clave para empoderar no solo a los gobiernos de proximidad sino también a la propia ciudadanía ante el auge de populismos, autoritarismos y sociedades polarizadas.



Fuente: elaboración propia de los autores

La cooperación descentralizada puede, y debe jugar un papel importante ante estos retos desde una acción colectiva del territorio, fundamentada en la solidaridad y la justicia global.

2.1. Abordar las desigualdades a partir de la agenda de derechos y el feminismo

Las políticas públicas que impulsan los gobiernos locales en el abordaje de las desigualdades y la promoción de la agenda de derechos son especialmente trascendentes. Tienen capacidad para cartografiar las vulnerabilidades, conocen las brechas existentes y tienen legitimidad para liderar procesos que involucran a los actores sociales. Sus políticas no sirven únicamente para asistir a los colectivos más vulnerables, sino que, trabajando en una lógica de derechos, se orientan a generar cambios estructurales en ámbitos clave como la vivienda, la integración de los inmigrantes, la igualdad de género, el empleo o la economía de los cuidados. En un escenario de recursos escasos, de resistencias y limitaciones importantes en los marcos normativos, de competencias poco claras, las ciudades europeas y latinoamericanas han mostrado una importante resiliencia y capacidad de innovar.

En Europa, la proliferación de iniciativas socialmente innovadoras durante los años posteriores a la crisis de 2008 y, más recientemente, la crisis de la COVID-19 ha abonado el terreno para el impulso de nuevas prácticas de inclusión social e innovación democrática en el ámbito local. Entre estas, destacan iniciativas de coproducción de



políticas entre gobiernos locales, organizaciones sociales y ciudadanía en ciudades como Amberes, Bruselas, Milán, Nápoles, Newcastle o Cardiff. En estas ciudades se han desarrollado relaciones cooperativas entre las administraciones locales y los actores sociales que han contribuido a reforzar mutuamente sus capacidades de impacto social. La oleada de iniciativas solidarias y cooperativas que ha surgido como respuesta a la crisis del COVID-19 ha generado una nueva ventana de oportunidad para el impulso de estrategias políticas de transformación social urbana basadas en valores igualitarios, la participación ciudadana y en lógicas de profundización democrática.

También destacan programas piloto de renta mínima garantizada, como el proyecto B-MINCOME⁹, desarrollado en Barcelona; las políticas de vivienda que, en ciudades como Viena, han conseguido que el 60 % de la población viva en una vivienda social; o el uso de herramientas de planificación urbana inclusiva (urbanismo social) que en ciudades como Berlín persiguen garantizar la diversidad social en determinados barrios a través del acceso a la vivienda social.

América Latina por su parte lleva muchos más años instalada en la necesidad de impulsar innovaciones sociales, muy a menudo impulsadas desde la sociedad civil en una cada vez más fuerte alianza con los gobiernos de algunas ciudades. Marcos normativos poco adecuados, una gobernanza ineficiente y un esquema de recursos insuficientes han obligado a ello. Podemos destacar proyectos tan relevantes como PILARES¹⁰ en Ciudad de México o el proyecto REACTOR¹¹ en Montevideo, un laboratorio urbano, guiado por el grupo de investigación y extensión en Urbanismo Colaborativo de la Facultad de Arquitectura, diseño y urbanismo de la Universidad de la República, que tiene como cometido acercar el urbanismo a procesos locales de empoderamiento y co-construcción de propuestas colectivas en el hacer ciudad.

En este contexto, la agenda de género, los derechos de los colectivos LGTBI+ y la economía de los cuidados han adquirido también una centralidad relevante en el entorno local. Gobiernos locales de ambas regiones han impulsado acciones para incorporar las demandas de la agenda feminista en sus políticas públicas. Se reconoce que la participación política y los liderazgos de las mujeres en los ámbitos de toma de decisiones son clave para una gobernanza democrática e inclusiva. Y que la presencia de mujeres líderes en los procesos de toma de decisiones incrementa la calidad de las políticas que se impulsan dado que éstas tienden a situar la sostenibilidad de la vida en el centro, por encima de otros intereses. Junto con la igualdad de género se apuesta de manera transversal por la vida y las personas. Aquí, la economía de los cuidados adquiere relevancia. Ejemplo de ello es Bogotá que ha implementado el Sistema Distrital de Cuidados para reconocer la labor de las personas cuidadoras y garantizar su acceso a derechos y condiciones de bienestar.

⁹ <https://ajuntament.barcelona.cat/bmincome/es/>

¹⁰ <https://pilares.cdmx.gob.mx/inicio>

¹¹ <https://www.reactoruy.com/proyecto-reactor>



Más allá de las innovaciones impulsadas en este ámbito por gobiernos locales de ambas regiones, destaca también el esfuerzo de algunas redes por situar la agenda de derechos y el feminismo en el eje de su actuación. Ejemplo de ello son plataformas birregionales como la Unión Iberoamericana de Municipalistas, que ha impulsado la Plataforma Iberoamericana de Agendas de Género, o la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, que ha promovido espacios de intercambio de experiencias entre gobiernos locales para el reforzamiento de políticas públicas con enfoque de género.

En este sentido se enmarca la reciente iniciativa para poner en marcha el Foro de alcaldesas y electas iberoamericanas, impulsado por la Diputación de Barcelona, el Gobierno de la Ciudad de México, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Intendencia de Montevideo. El Foro se concibe como una alianza política entre diferentes gobiernos locales iberoamericanos liderados por mujeres, donde generar espacios de encuentro, reflexión, intercambio, formación e incidencia para mejorar el liderazgo feminista y avanzar hacia un nuevo municipalismo capaz de construir políticas locales desde un enfoque de derechos que contribuya a construir un nuevo modelo de desarrollo equitativo, en igualdad y sustentable.

Una de las consecuencias del aumento de las desigualdades y las vulnerabilidades en ambas regiones es el aumento de la violencia urbana. La mayoría de las ciudades más violentas del planeta se sitúan en países latinoamericanos. Esta realidad impacta de manera diferenciada a hombres y mujeres, cuya vulnerabilidad se acentúa teniendo en cuenta variables como la edad, el origen, la identidad y/u orientación sexual, el color de la piel, el tipo de unidad de convivencia, la clase social, la religión, o las capacidades físicas o intelectuales, entre otras.

Pero también es en las ciudades donde surgen redes de solidaridad y estrategias locales de abordaje del problema de violencia, que dan muestras de resiliencia y capacidad de respuestas asertivas capaces de contribuir positivamente a la gobernanza de áreas urbanas. Efectivamente, las ciudades y los gobiernos locales han asumido este problema con acciones como la puesta en marcha de un proceso de colaboración e intercambio de experiencias a través del Foro Mundial sobre las Violencias Urbanas y Educación para la Convivencia y la Paz que tendrá su próximo encuentro mundial en 2023 en Bogotá.

Por último, hay que subrayar el papel decisivo que juegan los gobiernos locales para que la movilidad humana, el derecho a migrar, a desplazarse y al refugio —que se acentuará en un escenario de crisis múltiples, climática, económica y geopolítica) se desarrolle en pleno respeto de los derechos humanos. Las ciudades están siendo el lugar de acogida y refugio del creciente proceso migratorio mundial. Son ejemplos los casos recientes de las iniciativas de muchas ciudades en Colombia para atender a la diáspora venezolana, o el proceso de acogida en ciudades europeas de las personas refugiadas de Ucrania que huyen de la guerra.

Temas que se pueden abordar desde la cooperación descentralizada:

- El derecho a la ciudad
- La cohesión social y el equilibrio de la ciudad consolidando los principios de corresponsabilidad y solidaridad interterritorial, corrigiendo desigualdades, carencias y déficits de infraestructuras y servicios públicos.
- La participación de la ciudadanía en la mejora de la calidad de vida a través de sus movimientos sociales y sociedad civil. Fomentar la cooperación público-social, público comunitaria y público-privado para generar sinergias en beneficio de la ciudad.
- El impulso de una agenda feminista y la participación y empoderamiento económico y político de las mujeres.
- La identificación y el abordaje de las causas estructurales que provocan las discriminaciones, las desigualdades y las diferentes violencias.
- La promoción de la justicia de género que garantice la libertad frente a todas las formas de violencia de género y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas LGTBIQ+.
- El desarrollo de enfoques participativos que involucren a la sociedad civil y las comunidades locales para la construcción de la paz.
- La movilidad humana, el derecho a migrar, a desplazarse y al refugio, con pleno respeto a los derechos humanos.

2.2. Doble transición, ecológica y digital, para la transformación de los modelos de desarrollo local sostenible

La doble transición se expresa de manera clara en el ámbito local donde se plantean desafíos, pero también se proponen soluciones, que la cooperación descentralizada no puede dejar de atender y promover. En efecto, a pesar de operar muchas veces con competencias poco claras y recursos limitados, los gobiernos locales han desarrollado en estos ámbitos políticas y soluciones altamente innovadoras (las llamadas soluciones SMART), adaptadas a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía y fruto, en muchos casos, de una activa cooperación y co-creación con los actores del territorio. Políticas y soluciones en ámbitos tan diversos como el transporte sostenible, las energías renovables, el urbanismo, el apoyo a los sistemas económicos locales o el abordaje de los derechos digitales, por poner algunos ejemplos, que constituyen activos centrales para territorializar los procesos de recuperación y transformación; y para que dicha transformación sea una realidad en todos los territorios, desde los grandes centros urbanos que concentran actividad económica y oportunidades, hasta las periferias, las ciudades intermedias y los territorios rurales.

El compromiso de las ciudades europeas en la lucha contra el cambio climático es de muy largo recorrido y viene acompañado por ecosistemas de innovación muy relevantes. Buen ejemplo de ello son las políticas que impulsan para favorecer la movilidad sostenible y reducir las emisiones —como la Zona de Bajas Emisiones, las «superislas» impulsadas por Barcelona o la Ciudad de los 15 Minutos promovida por París y que están adoptando otras



ciudades como Praga—, las que se centran en la eficiencia energética en edificios —como el sistema de *district heating* impulsado por Estocolmo como parte de su estrategia para convertirse en un ciudad libre de combustibles fósiles en 2040— o las que apuestan por impulsar la recuperación tras la pandemia a partir de una apuesta por la economía circular —el caso del «modelo donut» de Ámsterdam es seguramente el más relevante.

Pero las ciudades latinoamericanas no van a la zaga de sus homólogas europeas. La región cuenta con experiencias de alto valor añadido que dan muestra del compromiso climático del mundo urbano latinoamericano. Experiencias en el ámbito de la movilidad sostenible —como el proyecto de logística urbana sostenible impulsado por Bogotá—, de las energías renovables —como el proyecto Palmas Solar¹²—, de la biodiversidad urbana —como la Estrategia de Biodiversidad Urbana¹³ impulsada por la ciudad brasileña de Campinas—, de las soluciones basadas en la naturaleza —como el proyecto que impulsa Quito en el marco de Clever Cities¹⁴— o de economía circular —como la ciudad de Rosario, Argentina—.

En el ámbito de la transición hacia la neutralidad climática resulta fundamental poner sobre la mesa la justicia climática. Asegurar que dicha transición no genera mayores desigualdades constituye un desafío de primer orden para los gobiernos locales tanto europeos como latinoamericanos. Son muchas las ciudades de ambas regiones que han empezado a desarrollar soluciones en ámbitos como el de la pobreza energética o impulsando sistemas de transporte público más eficientes como herramientas de inclusión social.

Otro elemento que es necesario relevar en el recorrido hacia la neutralidad climática es el de la seguridad alimentaria. El Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán¹⁵, suscrito por 123 ciudades en 2015 nos recordaba que los sistemas alimentarios actuales están llamados a ofrecer un acceso constante y seguro a una variedad de alimentos adecuados, seguros, locales, justos, saludables y nutritivos para todos; que el abastecimiento alimentario de las ciudades se enfrentará a diferentes obstáculos, entre ellos, el desequilibrio en términos de acceso y distribución, el deterioro ambiental, la escasez de recursos, formas de producción y consumo no sostenibles o las pérdidas y el desperdicio de alimentos.

Algunas ciudades de América Latina como Rosario en Argentina o Belo Horizonte en Brasil, o muchas de las ciudades en Cuba, o el caso de la ciudad de Valencia¹⁶ en España, tienen una larga tradición en el desarrollo de programas de agroecología urbana y seguridad alimentaria que son inspiradoras de este desafío: lograr sistemas alimentarios

¹² https://tap-potential.org/wp-content/uploads/2021/11/palmas-solar-program-es_digital.pdf

¹³ <https://interactbio.iclei.org/city/campinas/>

¹⁴ <https://clevercities.eu/quito/>

¹⁵ <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact- SPA.pdf>

¹⁶ <https://cemas.global/>



resilientes, integrados, sostenibles e inclusivos que permitan liberar del hambre y de todas las formas de malnutrición, desde la lógica de la sostenibilidad ambiental.¹⁷

En el ámbito de la transición climática, la cooperación entre ciudades europeas y latinoamericanas es muy intensa. A parte de los fuertes vínculos bilaterales que las unen, y que dan lugar a numerosas iniciativas conjuntas, éstas encuentran en las redes, especializadas o generalistas, un marco idóneo para el intercambio y el trabajo conjunto. Redes como ICLEI, C40, Metropolis o CIDEU ofrecen un muy buen ejemplo de ello y se han convertido en un espacio de aprendizaje, intercambio, capitalización de innovaciones e incidencia política. Los flujos de relación son intensos y multidireccionales, siendo la cooperación sur-sur y triangular modalidades en auge con un enorme potencial.

La implicación de las ciudades en el ámbito de la digitalización también es muy significativa. El aterrizaje del 5G, la inteligencia artificial, el internet de las cosas, el *big data* o las plataformas tecnológicas de intermediación tienen un efecto disruptivo en las ciudades. Por un lado, contribuyen a mejorar su funcionamiento (*smart cities*), a ofrecer mejores servicios y a que estén más y mejor conectadas —a escala doméstica y con el mundo—; pero, por el otro, plantean desafíos complejos como la brecha digital, las desigualdades algorítmicas, la distorsión de sectores clave como el de la vivienda, la movilidad o el comercio local o la vulneración de derechos en el ámbito laboral o personal (privacidad).

Ciudades europeas están llevando a cabo iniciativas altamente innovadoras en este ámbito. Podemos destacar el registro algorítmico¹⁸ que están impulsando ciudades como Ámsterdam y Helsinki, que permite informar a los ciudadanos de dónde se han desplegado sistemas de inteligencia artificial en la ciudad, les informa de dónde han sacado los datos, qué datos, y qué hacen con ellos, y permiten que el ciudadano participe con su *feedback*. También la estrategia de inclusión digital que está llevando a cabo Barcelona para combatir las brechas digitales de conectividad, dispositivos y habilidades, que amenazan con añadir una capa de desigualdad digital a las disparidades urbanas ya existentes.

En la otra orilla del Atlántico, ciudades latinoamericanas lideran procesos de alto valor añadido en el ámbito digital. Medellín está impulsando los Centros del Valle del Software¹⁹, un conjunto de 21 espacios proyectados para favorecer el acceso de la ciudadanía al emprendimiento innovador de base tecnológica. En una línea similar, Ciudad Creativa Digital²⁰ en Guadalajara es un *hub* urbano que concentra empresas e instituciones ligadas al conocimiento en el ámbito de la creación de base tecnológica. Curitiba, por su lado, ha integrado más de 700 servicios digitales a través de su *app*

¹⁷ Corinna Hawkes and Jess Halliday (2017): WHAT MAKES URBAN FOOD POLICY HAPPEN. Insights from five case studies. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. Ipes-food.org. Disponible en: https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Cities_full.pdf

¹⁸ <https://algoritmeregister.amsterdam.nl/en/ai-register/>

¹⁹ <https://cvs.rutanmedellin.org/>

²⁰ <https://ciudadcreativadigital.mx/>



municipal, entre los que destaca las plataformas de atención sanitaria (SaúdeJá) y ciudadana (Curitiba 156).

Los intercambios entre ciudades en materia digital son además cada vez más frecuentes. La agenda que abordan incluye tanto las soluciones tecnológicas y las ligadas a la digitalización; como se adentra en el terreno de los derechos digitales y las estrategias para abordar las brechas digitales. Destacan plataformas como la Coalición de Ciudades por los Derechos Digitales²¹, promovida por Ámsterdam, Nueva York y Barcelona y que incluye a más de 50 ciudades de todo el mundo, de las que únicamente dos son latinoamericanas (Curitiba y Sao Paulo); o la G20 Global Smart Cities Alliance²², una iniciativa impulsada por el World Economic Forum que, en su capítulo latinoamericano, integra ciudades como Bogotá, Medellín, Piura, Brasilia, Córdoba o Buenos Aires; y en el europeo a ciudades como Barcelona, Belfast, Bilbao, Karlsruhe, Lisboa, Milán o Londres.

No cabe duda de que la cooperación descentralizada tiene y debe tener un largo recorrido apoyando a los gobiernos locales de ambas regiones en el abordaje de esta doble transición ecológica y digital. Un apoyo que debe orientarse tanto al seguir favoreciendo los intercambios y la transferencia de conocimiento, como la movilización de recursos y, de manera muy especial, la incidencia política. Cabe señalar, en cuanto a este último aspecto, que estamos ante dos temas de agenda cuya regulación está ubicada casi en exclusiva en el ámbito nacional pero que tiene un fuerte impacto en las realidades locales. Reforzar desde la cooperación descentralizada los canales de diálogo, y si cabe, también las alianzas, con gobiernos nacionales y organismos multilaterales competentes en este ámbito, constituye un reto mayor que no se puede desatender.

Temas que se pueden abordar desde la cooperación descentralizada:

- La incidencia política para ajustar los marcos normativos y presupuestarios nacionales, y en Europa también el comunitario, a las necesidades de los gobiernos locales para impulsar la doble transición ecológica y digital.
- El despliegue de todo el potencial que tiene la doble transición para territorializar los procesos de recuperación
- La transferencia de conocimiento e innovación en el ámbito de las soluciones que pueden ser impulsadas desde los gobiernos locales y regionales tanto en el ámbito de la lucha en contra del cambio climático como el de la digitalización.
- El impacto que el proceso de digitalización tiene en la lucha en contra del cambio climático (consumo energético, uso de materiales, etc.)
- El necesario vínculo entre esta doble transición, la justicia global y el compromiso de no dejar a nadie, ni ningún territorio, atrás.
- La relación urbano-rural y el desafío que implica en materia de seguridad y soberanía alimentaria.
- El abordaje de las causas estructurales que hay detrás del cambio climático.

²¹ <https://citiesfordigitalrights.org/>

²² <https://globalsmartcitiesalliance.org/>



2.3. Hacia una transición democrática que vuelva a situar la descentralización en el centro

Recuperar la confianza de una ciudadanía cansada tras años de políticas de austeridad que han debilitado el sistema de servicios públicos y la agenda de derechos, tanto en Europa como en América Latina; y hacerlo en un contexto de crisis múltiples como el que se describe en el presente documento, constituye un desafío mayúsculo para los gobiernos locales y regionales.

Como se apunta en el primer capítulo de este documento, las dos regiones asisten a un auge de populismos y nacionalismos que se han visto reforzados por un contexto marcado por la corrupción y por la crisis generada por la pandemia. Un auge que ha llevado a la consolidación de opciones políticas de extrema derecha y a la configuración de gobiernos de cariz autoritario y antidemocrático, que desafían los principios esenciales de las democracias liberales en países tan importantes como Brasil, Nicaragua, El Salvador, Hungría o Polonia.

En este contexto, los gobiernos locales y regionales se configuran en muchos de estos países como instancias de resistencia democrática. Una resistencia que apuesta por sociedades abiertas y cosmopolitas, tolerantes y diversas, protectoras de los más vulnerables y conscientes de las deficiencias estructurales y las injusticias que describen al sistema productivo, las relaciones sociales y el orden geopolítico que todavía hoy rigen el planeta.

Existen experiencias muy interesantes que ilustran de qué manera algunos gobiernos locales están tratando de desafiar a sus gobiernos nacionales y poner freno a políticas retrógradas y fuertemente conservadoras en ámbitos esenciales como la lucha en contra del cambio climático o la protección de minorías y grupos vulnerables como los migrantes. El Pacto de las Ciudades Libres²³ en el que se integran las capitales de los cuatro países del Grupo de Visegrado²⁴ es un muy buen ejemplo de ello. Todas ellas, Bratislava, Budapest, Praga y Varsovia, desafían a sus gobiernos nacionales nacional-populistas apostando por el establecimiento de relaciones directas con las instituciones europeas y con sus homólogas en todo el continente y en el mundo entero.

Abordar la agenda de la descentralización en un contexto de regresión democrática adquiere una importancia sin precedentes por el papel que los gobiernos locales están llamados a desempeñar en el abordaje de las transiciones múltiples y las transformaciones a las que hace referencia el presente documento. No se puede aspirar a que puedan dar respuesta a los enormes desafíos que tiene ante sí sin contar con marcos competenciales claros, con esquemas de financiación eficientes que les otorguen la autonomía fiscal necesaria para impulsar políticas fiscales transformadoras, y los canales para asegurar la colaboración con otros niveles de gobierno y con los actores que operan en el territorio.

²³ <https://budapest.hu/sites/english/Lapok/2020/pact-of-free-cities.aspx>

²⁴ Alianza entre Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa firmado en 1991.



Es necesario volver a fraguar el consenso para que la cooperación descentralizada recupere la agenda política de la descentralización. Una agenda por la que había apostado hace años y que se ha aparcado por el auge del «solucionismo». Una agenda política, que debe orientarse a asegurar que los gobiernos locales y regionales puedan definir las respuestas que la ciudadanía reclama, recuperar su confianza y avanzar en un proceso de recuperación que sea sostenible, resiliente y justo.

Temas que se pueden abordar desde la cooperación descentralizada:

- Los procesos de descentralización, de competencias y fiscal, así como el abordaje de principios de organización política como la autonomía local o la subsidiariedad.
- La mejora de los esquemas de gobernanza multinivel para el impulso de políticas públicas más eficientes.
- El impulso de mecanismos de gobernanza que estimulen la participación de la ciudadanía y de los actores del territorio en una lógica colaborativa y de cocreación o corresponsabilidad.
- La incidencia para que los grandes operadores de la cooperación internacional, como la Unión Europea o los Bancos de desarrollo, vuelvan a priorizar la cooperación descentralizada entre gobiernos locales de Europa y América Latina.



3. Apuntes para repensar las modalidades y la acción de la cooperación descentralizada en un contexto complejo y de incertidumbres

Existe consenso en torno a la consideración de la cooperación descentralizada como política pública. Lo que sucede en el mundo «incumbe» a los gobiernos locales y regionales conscientes de que la raíz de múltiples realidades que se viven en su entorno territorial, que afectan a su ciudadanía, se encuentra a miles de kilómetros o tienen su origen en decisiones globales. Las interdependencias que describen el contexto global reivindican una cooperación descentralizada que contribuya de manera responsable y solidaria a generar las transformaciones necesarias para enfrentar los desafíos que presentan los territorios. Coherente y conectada con la realidad local y, al mismo tiempo, con capacidad de proyectarse a los espacios políticos e institucionales donde lograr cambios globales.

Su definición como política pública nos sitúa ante la exigencia de revisar y consensuar sus objetivos.

Objetivos de la cooperación descentralizada:

1. Impulsar desde lo local un modelo de desarrollo global social y ambientalmente sostenible
2. Contribuir a la construcción de un modelo de gobernanza global inclusivo, democrático y multinivel que de voz a los gobiernos locales y regionales y los implique en los procesos de toma de decisiones
3. Impulsar la ciudadanía global con la participación de todos los agentes que conviven en el territorio
4. Contribuir a la consolidación de los derechos humanos, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la nueva agenda urbana, la declaración de París y otras agendas consensuadas a escala internacional que repercuten en la construcción de un modelo de desarrollo basado en los principios de equidad, igualdad, sostenibilidad y derechos humanos

A partir de estos objetivos podemos afirmar que la cooperación descentralizada promovida por los gobiernos locales y regionales es un pilar para poder acelerar la implementación de políticas públicas para hacer efectivos los derechos universales a través de los servicios públicos de calidad: el derecho a la salud, educación, agua y saneamiento, al trabajo y vivienda dignos para todas y todos, así como el derecho a una vida libre de violencia y discriminación. A los que sumar el derecho a un medio ambiente sano; el derecho a la ciudad de manera libre y segura (especialmente para todas las niñas y las mujeres).

De esta manera, la coherencia interna y externa de la acción de gobierno por parte de las autoridades locales con las aspiraciones de cuidar la democracia, igualdad, derechos

humanos, sostenibilidad social y ambiental y la cultura de la paz, la justicia y la convivencia, son principios que inspiran tanto la acción de gobierno en el territorio como su acción en la esfera internacional. Con ello se generan innovadores itinerarios de trabajo que conectan la acción política local con la presencia internacional y la acción de incidencia política global.

Figura: Principios de la cooperación descentralizada para la ciudadanía y justicia global



Fuente; elaboración propia de los autores

En el estudio *La cooperación descentralizada como mecanismo para abordar las desigualdades y fortalecer la democracia en los territorios*²⁵, publicado por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada tras la conferencia celebrada en Montevideo en 2019, se apuntaba que la cooperación descentralizada ha evolucionado de manera remarcable transitando de los modelos clásicos, asistencialistas, de configuración vertical, a modelos horizontales articulados en torno la lógica de la construcción de partenariados entre pares. También se apuntaba, sin embargo, que esta evolución «se ha dado más en el relato que en la praxis, en las construcciones académicas y en los modelos dibujados desde el conocimiento, que en la realidad de los gobiernos locales y regionales».

En la actualidad la cooperación descentralizada se expresa a través de un amplio, diverso y complejo abanico de modalidades y formas de intervención que responden a lógicas no siempre armónicas. La siguiente tabla nos ofrece un resumen de todo ello.

25

<https://www.observ-ocd.org/es/library/la-cooperacion-descentralizada-como-mecanismo-para-abordar-las-desigualdades-y-fortalecer>

Tabla: Tipologías y modalidades de la CD.

Modalidad	Tipología	Enfoque	Canal	Flujo	Tipo de intervención
Cooperación directa	Partenariado	Vertical	Acuerdos de colaboración bilaterales o multilaterales	Norte-Sur Sur-Sur	Transferencia de ayuda (proyectos, conocimiento, recursos, etc.)
		Horizontal (entre pares)	Acuerdos de colaboración bilaterales o multilaterales	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política Gestión del conocimiento y la innovación Cooperación técnica Aprendizaje Proyectos piloto
	Redes	Convencionales	Afiliación (con pago de cuota)	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política Gestión del conocimiento y la innovación Proyectos piloto
		Multi-actor	Afiliación (sin pago de cuota)	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política Gestión del conocimiento y la innovación Proyectos piloto
	Allianzas efímeras	No institucionalizadas	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Incidencia política	
Cooperación inducida	Partenariado	Horizontal (entre pares)	Subvenciones mediante participación en convocatoria	Norte-Sur Sur-Sur Triangular	Proyectos piloto
Cooperación indirecta	Apoyo a terceros (ONGDs, tercer sector, activismo, universidades, sector privado, etc.)	Intermediación	Subvenciones mediante convocatorias	Norte-Sur	Proyectos
Educación para la justicia global	Acción directa	Concertación	Acuerdos de colaboración bilaterales o multilaterales	Norte-Norte Sur-Sur Triangular	Incidencia política Ciudadanía crítica
	Apoyo a terceros (ONGDs, tercer sector, activismo, universidades, sector privado, etc.)	Intermediación	Subvenciones mediante convocatorias	Norte-Norte	Incidencia política Ciudadanía crítica

Fuente: elaboración propia de los autores

En las secciones que se desarrollan a continuación se describen las principales modalidades de cooperación descentralizada apuntando a los elementos de valor añadido que aportan, las resistencias con las que se encuentran e, incluso, las contradicciones en las que incurrir. La primera se centra en los marcos de referencia que se requieren para que las diversas modalidades de cooperación descentralizada se desplieguen en un contexto de coherencia de políticas públicas (CDP). La segunda se adentra en la evolución de la cooperación descentralizada directa y pone el foco en enfoques y flujos que permiten orientarla hacia contextos de mayor eficacia e impacto. La tercera se centra en la cooperación descentralizada inducida y en la indirecta como modalidades caracterizadas por la intermediación, su potencial y las contradicciones con las que se topa. La cuarta se centra en la educación para la justicia global como modalidad que requiere de una mayor visibilidad y desarrollo. La última sección apunta al recorrido que tiene el vínculo entre la cooperación descentralizada y algunas formas de diplomacia pública con un fuerte anclaje local.



3.1. Un marco de referencia y coherencia

En este contexto de dispersión, en el que conviven diferentes lógicas, modalidades y tipos de intervención, la cooperación descentralizada requiere de un marco de referencia que la dote de mayor coherencia y capacidad de impacto para generar las transformaciones a las que apuntan. Un marco de referencia que ponga en valor su especificidad como forma de cooperación internacional de proximidad que sitúa al territorio y sus actores en el centro. Un territorio y unos actores que como hemos visto desempeñan un papel clave para avanzar hacia una recuperación sostenible, justa y resiliente.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece, no cabe duda, un marco de referencia ineludible. Más allá de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y de las 169 metas que los articulan, los principios que fundamentan la agenda definen los pilares sobre los que revisar la cooperación descentralizada en este contexto de crisis y transiciones múltiples. En consecuencia, resulta clave que la cooperación descentralizada se aproxime al desarrollo sostenible de los territorios desde una perspectiva integral, holística, en la que se tengan en cuenta todas las dimensiones del mismo (económica, social, cultural, ambiental y política) así como todos los activos, recursos y actores que operan en ellos. También, que se apueste por la colaboración y la corresponsabilidad como formas de gobernanza para el impulso de políticas públicas más eficientes. Todo ello partiendo del compromiso de rendir cuentas de los resultados que se obtienen y capitalizando aprendizajes.

En una lógica muy similar, la OCDE recoge en un estudio²⁶ reciente los principios que guían la cooperación descentralizada. Son:

- Reciprocidad: que asegura las relaciones de ida y vuelta que generan beneficios entre las partes superando, así, la clásica aproximación donante-receptor.
- Proximidad: basado en el concepto de subsidiariedad, apunta a que los gobiernos y los actores locales son los mejor posicionados para abordar determinados desafíos por su proximidad a la ciudadanía.
- Gobernanza territorial: apunta a que el principal objetivo de la cooperación descentralizada es el de reforzar la gobernanza local a través de la movilización de las autoridades locales y otros actores del territorio. En este marco, la colaboración, concertación y codecisión entre las autoridades descentralizadas y los actores no gubernamentales es clave.
- Partenariado territorial: la especificidad de la cooperación descentralizada, a diferencia de las formas tradicionales de cooperación internacional al desarrollo, se realiza a través de los partenariados entre gobiernos locales. Un partenariado que se articula a través de una agenda política común orientada a obtener resultados concretos.

Conviene igualmente revisar otros enfoques que pueden ofrecer una referencia válida para la cooperación descentralizada superando la brecha que existe entre el discurso y la práctica. En concreto:

²⁶ OECD (2018), Reshaping Decentralised Co-operation. The key role of cities and regions for the 2030 Agenda. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264302914-en>



- **Enfoque de Derechos Humanos y cuidar la democracia.** Son temáticas transversales para cualquier proceso de desarrollo y cooperación descentralizada que no puede obviar el enfoque de género o el enfoque de sostenibilidad. A su vez estamos en un momento en el que es necesario impulsar los procesos de construcción democrática fortaleciendo el papel de la ciudadanía mediante el apoyo a la defensa de los derechos humanos, la justicia global y cuidar la democracia.
- **Enfoque de Coherencia de políticas (CDP) para el desarrollo sostenible y la justicia global.** Una política pública de cooperación descentralizada exige un trabajo integrado y coherente entre el conjunto de políticas, programas y agentes de la ciudad, que asuma un creciente papel articulador en relación con otras políticas municipales. Dicho papel articulador se concreta en la promoción de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible en el conjunto de acciones de gobierno, de manera que todas y cada una de ellas contribuyan progresivamente a las transformaciones señaladas en las agendas internacionales de desarrollo y, en este momento, contribuyan a realizar los procesos de recuperación y transiciones necesarias. En este mismo sentido, es preciso recordar que este enfoque de CDP se realiza de manera concreta con la implementación de la Estrategia de Localización de ODS y la Agenda 2030.
- **Enfoque territorial para el desarrollo humano local.** La CD plantea un paradigma que no es el tradicional de donante y beneficiario, y permite más bien establecer un diálogo constructivo entre los múltiples actores públicos, privados y comunitarios que operan en los territorios, La cooperación descentralizada se caracteriza por su flexibilidad, proximidad a la comunidad y facilidad en desarrollar alianzas de cooperación (Norte-Sur, Sur-Sur, Sur-Norte, triangular) a través de las cuales se comparten y ponen en práctica experiencia, técnica e innovaciones para el desarrollo local, la sostenibilidad y acceso a los servicios, se incrementa la cohesión social y la utilización de las potencialidades no desarrolladas. El enfoque territorial del desarrollo debe formar parte de la agenda prioritaria de los gobiernos locales. Reivindicar su fortaleza como actor del desarrollo con especiales capacidades y reivindicar desde una visión holística el territorio como escenario en el que se deben coordinar las políticas y los actores del desarrollo.

3.2. La cooperación directa. Evolución en un contexto de amplias resistencias al cambio

La evolución de las diferentes formas de cooperación directa ha sido ampliamente debatidas y abordadas por la literatura especializada (OCDE, 2018; Fernández de Losada, 2017). A pesar de que esta evolución se ha dado más en el relato que en la praxis, resulta incontestable que ha habido una evolución y es necesario ponerla en valor. Hay que hacerlo porque el contexto actual requiere de una cooperación descentralizada más eficiente, orientada a las necesidades de los territorios, su ciudadanía y los actores que operan en ellos; y a lograr cambios y transformaciones reales ante los retos globales.



No existe una definición clara del concepto de cooperación descentralizada directa. Sin embargo, podemos afirmar que es la que se da entre gobiernos locales y regionales en una lógica de Partenariado, que parte del diálogo político y que puede/debe implicar a los actores del territorio. Por lo general este tipo de cooperación se despliega a partir de acuerdos de carácter bilateral o multilateral, se expresa mediante diversos flujos de cooperación y se concreta en una amplia tipología de formas de intervención que van desde la incidencia política al impulso de proyectos piloto, pasando por la gestión del conocimiento y la innovación, la cooperación técnica y el aprendizaje mutuo.

La cooperación descentralizada directa tiene un amplio recorrido que parte de las primeras expresiones de corte asistencialista, centradas en la configuración de relaciones verticales entre gobiernos locales con niveles desiguales de desarrollo y en las que el valor añadido se centra en la transferencia unidireccional de ayuda. Una ayuda que puede consistir en la transferencia de recursos económicos (para financiar proyectos), materiales y/o conocimiento especializado. A pesar de que la cooperación directa ha evolucionado de manera muy considerable, este enfoque vertical o asistencialista sigue muy presente en la praxis. Superarlo requiere vencer resistencias importantes. Sigue imperando la lógica de quien financia marca la agenda; y no hay que olvidar que los gobiernos locales y regionales europeos siguen financiando gran parte de los vínculos que mantienen con sus pares latinoamericanos. Pero, por otro lado, e igualmente importante, los gobiernos locales y regionales latinoamericanos siguen acercándose a la cooperación descentralizada como una vía a través de la cual lograr financiación.

Sin embargo, cada vez son más las voces críticas que apelan a la necesidad de tomar consciencia de los efectos contraproducentes de unas relaciones que generan dependencia y nula sostenibilidad. Es por ello por lo que en los últimos años han ido ganando fuerza y centralidad otras formas de cooperación directa centradas en la construcción de relaciones de partenariado horizontales, entre pares —aunque operen en condiciones asimétricas— (Fernández de Losada, 2017) que trascienden y se alejan del paradigma Norte-Sur. Se trata de relaciones de carácter bidireccional en las que, a pesar de que el componente financiero puede tener una importancia sustancial, el valor añadido se sitúa en el diálogo político entre las partes (cooperación integral). Este tipo de relaciones suelen concretarse en acuerdos de cooperación técnica o en iniciativas de aprendizaje mutuo orientadas fundamentalmente a reforzar las capacidades institucionales y operativas de los socios.

Reivindicar la horizontalidad, el concepto de partenariado, implica pasar de manera definitiva a trabajar en una lógica de pares que abordan conjuntamente retos compartidos. Pares que sitúan, por un lado, el diálogo político, y por el otro, el conocimiento, la experiencia y el aprendizaje en el centro de la ecuación. Este cambio de paradigma requiere de visión, voluntad política y, de forma muy especial, generosidad. Visión y generosidad para trascender los intereses locales y situarse en los compartidos; para sumar generando alianzas, incorporando a los actores del territorio (y de fuera de él)



a los partenariados que se construyen; y para rendir cuentas de los resultados efectivamente obtenidos, asumiendo responsabilidades y capitalizando experiencias.

¿Cuáles son los parámetros que describen los partenariados de cooperación descentralizada más avanzados y efectivos?

- El liderazgo político para el impulso de los partenariados y la movilización de actores y recursos territoriales.
- El diálogo político como marco de referencia para el abordaje integral de los retos que son compartidos.
- El conocimiento, la innovación, la experiencia y el aprendizaje en el eje de las actuaciones.
- La gestión del conocimiento y la innovación y el intercambio y la transferencia como metodologías de trabajo.
- La inclusión de los actores del territorio, y de fuera de él, en las relaciones que se construyen.
- La orientación a resultados concretos y medibles.
- La rendición de cuentas como elemento articulador de la voluntad de democratizar los partenariados.

En este contexto de cambio de paradigma, algunas formas de cooperación directa aparecen con un potencial transformador especialmente significativo. A continuación nos centramos en la cooperación sur-sur y triangular y en las denominadas redes o coaliciones efímeras como expresiones propias de la cooperación directa orientadas claramente a superar la lógica Norte-Sur.

3.2.1. La cooperación sur-sur y triangular como acelerador de un cambio de paradigma en la cooperación descentralizada directa

Efectivamente, los nuevos flujos que dibujan la realidad de la cooperación descentralizada directa (y de la cooperación internacional en su conjunto) adquieren una relevancia sin precedentes. La cooperación descentralizada sur-sur y la triangular²⁷ emergen como

²⁷ Mas información en Ojeda Medina, Tahina (2020): El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular Presenta experiencias de gobiernos locales y regionales, organizadas en dos grupos: el primero describe cómo se está dando el proceso de localización de los ODS en la planificación del desarrollo sostenible en Colombia, México y Brasil bajo esquemas de política multinivel y con participación multiactor; el segundo, detalla dos proyectos que vinculan a los gobiernos locales y regionales de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil en procesos de Cooperación Sur-Sur descentralizada y Cooperación Triangular relacionados con ODS específicos. Ojeda Medina, Tahina. En Revista OASIS, pp. 9-29, Enero - Junio de 2020 (APOST-53)



formas de relación con el potencial de suscribir los parámetros que hoy describen las formas más avanzadas de cooperación directa.

La cooperación Sur-Sur, abarca las relaciones de cooperación al desarrollo entre los llamados países del sur. Las relaciones pueden ser políticas, culturales, sociales o económicas entre diversos actores. Según el PNUD se trata de «una cooperación técnica entendida como todo aquel “proceso” por el cual “dos o más países, dos o más territorios en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos de conocimiento, cualificación, recursos y colaboración técnica”».

Uno de los debates sobre esta modalidad es hasta qué punto se trata de un cambio de modelo o una repetición de las inercias en términos de desigualdad en las relaciones y de la condicionalidad de la ayuda a los intereses de los donantes. En el caso de la cooperación descentralizada, el hecho de que se faciliten relaciones más horizontales, que se trabaje con más facilidad en las prioridades de los participantes, que se facilite el partenariado con la población y que el valor agregado se encuentre sobre todo en el intercambio de experiencias, demuestra que las prácticas se acercan más una visión de la cooperación descentralizada que atiende a los retos globales desde una mirada del Sur Global para enfrentar dichos retos.

En todo caso, los factores que pueden acompañar a una cooperación descentralizada sur-sur y triangular estarían caracterizados por una relación basada en una comprensión mutua de factores históricos; una contribución a la integración regional (especialmente en el caso de la cooperación sur-sur) que permite introducir nuevos paradigmas del desarrollo (retos globales) y las relaciones se pueden establecer entre territorios con problemáticas similares a pesar de la diferencia de renta, institucionales o condiciones socioeconómicas de los territorios.

TABLA 2: PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA CSS-D

Principios	Características distintivas
Colaboración mutua, horizontalidad y solidaridad.	Circunscrita al ámbito de lo público.
Reciprocidad y responsabilidad compartida.	El carácter Sur-Sur.
Respeto a la pertinencia local de la cooperación.	El énfasis en la dimensión técnica.
Complementariedad y valor agregado de la cooperación.	Diversa y diferenciada.
No condicionalidad.	Carácter de gobernanza multinivel.
Adopción de los principios del desarrollo sostenible (A2030 y NUA).	Participación de otros actores sociales en la cooperación descentralizada.

Fuente: (Ponce Adame 2017).

Los principios que se recogen para la cooperación sur-sur son aplicables a la cooperación triangular descentralizada²⁸. El CAD-OCDE considera la cooperación triangular como una modalidad y reconoce que puede ser utilizada por parte de todos los socios (países y territorios) que participan en proyectos de cooperación al desarrollo, independientemente de su nivel de renta. Tiene como principios la horizontalidad en las relaciones, la generación de conocimiento, y un enfoque territorial traducido a las políticas públicas.

Un informe elaborado recientemente por la Secretaría General Iberoamericana²⁹ pone de manifiesto que de las prácticas y los discursos de la cooperación descentralizada sur-sur y triangular emergen valores como la horizontalidad de las relaciones o la ayuda mutua. Se considera que el ecosistema de cooperación descentralizada sur-sur y triangular (en el ámbito iberoamericano) hace énfasis en:

- el carácter político de las relaciones de cooperación;
- la orientación de éstas hacia el fortalecimiento de las políticas públicas locales,
- el foco en dar respuesta a desafíos específicos de los territorios y contextos locales y regionales; y

²⁸ Para profundizar ver el estudio específico de Martínez Osés, P (2022): Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada. Estudio encargado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en el marco del proyecto "Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo que desarrolla la SEGIB con el apoyo de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO)

²⁹ Estudio sobre Cooperación Sur – Sur y Triangular descentralizada en los ámbitos iberoamericano y europeo



- el foco en el intercambio de experiencias e innovaciones encaminadas a la generación de conocimiento aplicado para ser compartido.

La cooperación descentralizada sur-sur y triangular suponen un valor diferencial para el fomento del diálogo político y el intercambio técnico multinivel para el desarrollo de procesos de planificación compartida y desarrollo de iniciativas conjuntas desde una lógica de los retos compartidos, la apropiación de las experiencias, las soluciones sobre las que se trabaja y su adaptación a las realidades locales. En este ámbito, la cooperación descentralizada aporta un sólido conocimiento sobre aquellas temáticas y contextos en los que trabaja. Y por ello, es necesario afianzar la capacidad de liderazgo estratégico y de articulación política de la cooperación descentralizada a partir de una mayor disponibilidad de recursos para estas modalidades. Esta cuestión seguirá siendo una demanda de los gobiernos locales del Sur Global.

Encontramos como ejemplo de cooperación triangular el PROGRAMA ADELANTE, promovido por la CE, que busca fomentar las relaciones horizontales entre los países de América Latina y el Caribe y de éstos con Europa, con el fin de potenciar el intercambio de conocimiento y aprovechar la capacidad de todos los socios para aportar soluciones orientadas al desarrollo sostenible. En la actualidad está en marcha ADELANTE 2³⁰, un programa innovador de Cooperación Triangular con América Latina y el Caribe, donde vienen participando diferentes gobiernos locales, cuyo objetivo general es contribuir al logro de la Agenda 2030 a través de iniciativas de cooperación regional fortalecidas. El proyecto Mirada Ciudadana³¹ ha contribuido a las estrategias de fortalecimiento institucional de los municipios socios, conectando la buena gobernanza con la reducción de las brechas de desigualdad a través de un enfoque de inclusión social y del fomento de la participación ciudadana. Mirada Ciudadana trabaja con 17 municipios del MERCOSUR, con la participación de instituciones españolas como la FEMP, la UCM y el INAP.

3.2.2. Redes y coaliciones estratégicas /efímeras

Las redes internacionales de gobiernos locales constituyen un espacio idóneo para el impulso de acciones de cooperación descentralizada directa bilaterales o multilaterales. Desde las que la sitúan entre sus fines fundacionales (como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, CIDEU); pasando por las que sin tenerla entre sus objetivos prioritarios ofrecen espacios idóneos para que se concreten partenariados e iniciativas (como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos o Metrópolis); hasta las redes de cooperación descentralizada sur-sur (como Mercociudades).

Sin embargo, en los últimos años han surgido lo que algunos autores han llamado redes efímeras o estratégicas (Malé, 2019; Fernández de Losada, A. & Zapata, E., 2022). Se trata de espacios dirigidos a incidir en ámbitos concretos de la agenda internacional o regional,

³⁰ <https://www.adelante2.eu/es/el-programa-adelante-2>.

³¹ <https://www.adelante-i.eu/mirada-ciudadana#descr>



que encuentran en las relaciones de cooperación descentralizada un facilitador necesario para formar las alianzas. Se trata de alianzas *ad hoc*, no formalizadas, que operan en paralelo a las redes tradicionales y a las plataformas multiactor, y que se orientan a impulsar estrategias de incidencia en ámbitos determinados en los que los gobiernos locales están sujetos a presión ciudadana (como la Iniciativa Ciudades por la Vivienda Adecuada firmada en Nueva York en la que confluyen Barcelona, París, Londres, Viena, Montreal, Nueva York; Montevideo y Medellín, entre otros) o a un contexto de confrontación con sus gobiernos nacionales (gestión sanitaria de la pandemia, crisis climática, migraciones y refugiados).

Estas alianzas (y a veces junto a las redes de ciudades) permiten apoyar activamente la llamada «diplomacia de las ciudades» promoviendo valores de paz, sostenibilidad, respeto a los derechos humanos, etc., como parte de una planificación de incidencia política sobre temas concretos para mitigar los efectos globales en los territorios.

Es importante destacar que estas alianzas están basadas principalmente en el diálogo político entre diferentes gobiernos locales. Cabe decir que el planteamiento que supone encarar esta modalidad de cooperación descentralizada donde el gobierno local o regional realiza acciones concretas, a menudo puede realizarse sin grandes gastos financieros. Sobre el nivel de formalización de las relaciones, éstas pueden ser formales e institucionalizadas o informales. Puede decirse que operan con una lógica de menos burocracia y más resultados. Con frecuencia se trata de vínculos no institucionalizados y de corta relación, enmarcados en la consecución de un objetivo concreto; pero que también en muchas ocasiones pueden tener como resultado la conformación de procesos más amplios destinados a facilitar el conocimiento mutuo y el intercambio de información y de experiencias en el logro del objetivo planteado.

3.3. La cooperación descentralizada indirecta y la inducida. ¿Concertación o dependencia?

La cooperación descentralizada indirecta y la inducida tienen, a pesar de ser modalidades alejadas en su configuración, algo en común. Los gobiernos locales y regionales que intervienen lo hacen en concertación con otros actores. En el caso de la indirecta, con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en cooperación internacional, universidades o el sector privado; en el caso de la inducida, con organismos multilaterales, agencias nacionales e, incluso, organizaciones filantrópicas. Y en ambos casos se plantea un debate no menor que requiere ser abordado: ¿se orientan, dichas modalidades, hacia fórmulas efectivas de concertación y colaboración o generan relaciones de dependencia?

En países como España o Italia la mayoría de los gobiernos regionales y de las ciudades medianas y grandes disponen de instrumentos financieros para apoyar a los actores del territorio que trabajan en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo (convocatorias públicas de libre concurrencia de proyectos de cooperación al desarrollo o



de educación para la justicia global). Como se apuntaba en la última Conferencia en Montevideo del OCD UE-AL, dicho apoyo responde a una lógica doble. Contribuye, por un lado, al desarrollo sostenible y humano de los países socios con los que trabajan las entidades; y, por el otro, a reforzar el tejido asociativo solidario y a generar conciencia crítica y una ciudadanía informada sobre los grandes desafíos a los que se enfrenta el planeta.

También se señalaba que, más allá de ayudar a reforzar su propio tejido asociativo, el trabajo con ONGD ha permitido a muchos gobiernos locales europeos entrar en contacto con otras realidades y con la cooperación internacional, establecer contactos y asociarse con gobiernos locales de otras regiones del mundo y disponer de un conocimiento y una experiencia difícil de encontrar en el propio gobierno local y/o en la ciudad o la región. Sin embargo, el papel preponderante que han tenido y tienen las ONGD en muchos contextos ha derivado en una serie de disfunciones que ponen en cuestión la eficacia de la cooperación indirecta.

Por un lado, la lógica de trabajo a través de convocatorias públicas ha delegado a muchas ONGD europeas a un rol de intermediación de proyectos y ha alejado a sus contrapartes, las entidades de la sociedad civil en los países en los que trabajan, de los gobiernos locales que financian los proyectos. Igualmente, la lógica de trabajar por proyectos choca en muchas ocasiones con el apoyo a procesos de mayor recorrido y, presuntamente, con mayor potencial para generar transformaciones sostenibles. Finalmente, la dependencia que muchas ONGD tienen de las ayudas y subvenciones que otorgan los gobiernos locales y regionales (ligada a una pérdida de base social) está provocando, en algunos casos, cierta resistencia a introducir cambios y a aceptar la implicación de otros actores clave para el desarrollo como pueden ser el tercer sector, las universidades o el sector privado.

Igualmente, un análisis de la realidad nos indica que, en la mayoría de los casos, los gobiernos locales y regionales que impulsan estrategias de cooperación indirecta no las vinculan con sus propias estrategias de cooperación directa; es decir, que las ONGD y otras instituciones que reciben financiación no necesariamente desarrollan las iniciativas en los territorios de los socios (gobiernos locales y/o regionales) del gobierno que financia. La falta de articulación entre las estrategias de cooperación directa e indirecta puede contribuir a la fragmentación y aislamiento de las iniciativas financiadas; algo que es, a todas luces, contrario a los principios de eficacia de la ayuda y a la coherencia de políticas.

Por su parte, la cooperación inducida, ha cobrado una gran trascendencia en las últimas décadas como motor que ha permitido asentar la cooperación descentralizada dentro del sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Como apuntamos en el capítulo 4 de este documento, son diversos los organismos multilaterales, y más recientemente, las organizaciones filantrópicas que están apoyando, de una manera u otra, la cooperación descentralizada directa.



Existe consenso en que el apoyo de organismos multilaterales e instituciones filantrópicas ha contribuido a que la cooperación descentralizada avance hacia modalidades horizontales más eficientes en la línea de lo que se describe en la sección anterior. Instrumentos como URBAL, el Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y de Autoridades Locales³² o el Programa de Cooperación Internacional Urbana y Regional (IURC)³³ han contribuido a que la cooperación descentralizada sitúe en el centro el conocimiento, la innovación y las soluciones a los problemas que comparten los gobiernos locales y regionales.

Sin embargo, quien marca la agenda política que define los marcos de referencia de estos programas, no son los gobiernos locales y regionales, sino que lo hacen los organismos multilaterales, los gobiernos nacionales o las instituciones filantrópicas. Esta realidad plantea un triple problema: por un lado, las prioridades definidas en dichos programas no necesariamente responden a las prioridades de los gobiernos locales y regionales; esto puede incidir en la apropiación que éstos tienen de los proyectos y procesos financiados; finalmente, repercute en la sostenibilidad. Como también se desarrolla más adelante, cuando un organismo multilateral, un gobierno o una filantrópica deciden que el instrumento financiero no tiene más recorrido, los gobiernos locales tienen poco que hacer o que decir.

En este sentido, sería razonable avanzar en la lógica de la gobernanza multinivel y que organizaciones internacionales, como la Unión Europea o el Banco Mundial, incluso las instituciones filantrópicas (aunque aquí es más difícil al tratarse de instancias privadas), sujetaran dichos programas, su diseño, implementación y evaluación, a un trabajo de concertación efectiva con las grandes redes que representan los intereses de la cooperación descentralizada y de los gobiernos locales y regionales.

3.4. Educación para la Justicia Global

Junto con los partenariados de cooperación descentralizada directa, la cooperación indirecta e inducida y el trabajo en el marco de las redes, la educación para la justicia global constituye otra de las modalidades más comunes, aunque menos estudiadas, en el marco de las políticas de cooperación internacional al desarrollo impulsadas por gobiernos locales y regionales.

Tradicionalmente, los gobiernos locales europeos desplegaban el trabajo en este ámbito desde otro enfoque que no asumía como un objetivo de su política de cooperación transformar actitudes y prácticas de su propia ciudadanía sino más bien informar, sensibilizar sobre otras realidades y legitimar su propia política. El enfoque de Educación para la Justicia Global (EJG) actual, acerca el trabajo que realizan gobiernos locales de Europa y América Latina para implicar a su ciudadanía en la respuesta a los retos globales.

³² https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/cso-la-mip-2014-2020_en.pdf

³³ <https://www.iurc.eu/latin-america/>



Compartir prácticas y promover el aprendizaje mutuo en este ámbito es un reto para la cooperación descentralizada en los próximos años.

La educación para la justicia global tiene como objetivo principal incorporar a la ciudadanía, movimientos sociales y sociedad civil a una reflexión crítica sobre los grandes desafíos y las transformaciones que requiere el planeta. Se trata de una estrategia imprescindible en las políticas de los diferentes agentes de la cooperación descentralizada. Hacer frente a los actuales retos del desarrollo sostenible y en el contexto de transiciones en nuestras sociedades exige contar con una ciudadanía con un conocimiento crítico de la realidad, comprometida, activa e implicada en los cambios sociales.

Una ciudadanía que actúe desde el conocimiento de las conexiones que existen entre su contexto local y el resto del mundo. Nos encontramos en un momento crucial para la existencia de una ciudadanía fuerte, organizada, participativa y comprometida con los derechos humanos, la justicia global y la sostenibilidad. Hemos visto las expresiones de solidaridad y apoyo mutuo que desde la ciudadanía se ha ofrecido en los peores momentos de la pandemia, atendiendo a la población más vulnerable. Un trabajo comunitario que nos deja relevantes aprendizajes que es necesario incorporar en los marcos de acción de la cooperación descentralizada.

Desde la cooperación descentralizada se viene promoviendo el trabajo que realiza la sociedad civil (cooperación indirecta) con el objetivo de formular marcos alternativos para interpretar la realidad y actuar en ella; también en la formulación e implementación de políticas, resaltando la necesidad de apropiación y participación de sociedad civil en los procesos y avances que requiere la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En el contexto actual se manifiesta con mayor urgencia un apoyo más decidido de esta modalidad, que implique construir propuestas desde y para la ciudadanía y el mundo que queremos, incidiendo en soluciones y propuestas para la transformación del modelo de desarrollo asentado en un crecimiento ilimitado de recursos, que ha llevado a la crisis sistémica actual.

Cuando se coopera, la capacidad de las personas de transformar la realidad es incuestionable. Esto requiere generar una conciencia colectiva y global, que nos permita reflexionar, analizar y afrontar los retos desde una perspectiva que vaya más allá de la mirada particular o el interés de grupo. El principal reto político actual es crear soluciones para comprender y responder a la interdependencia entre los factores locales apegados al territorio y las dinámicas transnacionales con gran capacidad de abrir o constreñir márgenes políticos, económicos y culturales de actuación para todos los gobiernos locales.

Encontramos un ejemplo de liderazgo de los gobiernos locales y de trabajo de concertación real con la sociedad civil para dar respuesta a objetivos compartidos en la provincia de Barcelona, donde ayuntamientos como Manresa, implicados en la promoción del comercio justo impulsan iniciativas educativas, de sensibilización y compra pública en



este ámbito. Es el gobierno local en este caso quien lidera el trabajo en red con asociaciones y comercio local, organizaciones de segundo nivel especializadas, contrapartes en América Latina y la red internacional Fair Trade Cities. Extender este tipo de iniciativas complejas que aglutinen diferentes actores y trascienden los límites tradicionales entre modalidades de cooperación es otro de los retos para los próximos años.

A esto hay que sumar el reto de cuidar la democracia. Estamos asistiendo cada vez con mayor intensidad a una polarización política, mediática y social que se ha instalado en las conversaciones, amplificada en las redes sociales, los medios de comunicación y las instituciones. Ya se ha mencionado la ruptura del contrato social en el marco de nuestras democracias liberales. Cabe destacar el papel relevante que puede ofrecer la cooperación descentralizada como una forma de fortalecer y articular el tejido asociativo, que es una forma de mantener un espíritu vivo de la participación y apropiación de las políticas públicas. Constituye una forma de garantizar un entorno favorecedor para que la ciudadanía forme parte del quehacer democrático. Además de ser una muestra de una sana calidad democrática. Calidad que, por otra parte, favorece los procesos de construcción democrática en otros contextos al fortalecer el papel de la ciudadanía mediante el apoyo a la defensa de los derechos humanos y la justicia global. Las temáticas (paz, sostenibilidad, interculturalidad, igualdad de género...), las metodologías (participativas, vivenciales, de comunicación no violenta...) y los enfoques de la educación para la justicia global (vínculo individual/colectivo; vínculo local/global,etc.) construyen ciudadanía y promueven la cohesión social.

Por último, no podemos olvidar que la comunicación es un elemento clave para fortalecer la política de cooperación descentralizada. Por lo tanto, es recomendable avanzar hacia una comunicación entendida como una herramienta transversal y estratégica que esté presente en la cooperación descentralizada desde su propia concepción haciendo parte de todos los ciclos del proceso político y de gestión. Para ello, será preciso destinar a las políticas de cooperación descentralizada los recursos técnicos y humanos adecuados y especializados que permitan la construcción de una verdadera estrategia de comunicación al servicio de una ciudadanía informada y activa sobre los desafíos de nuestro tiempo.

3.5. La cooperación descentralizada y las diferentes formas de diplomacia pública local

Más allá de los que se ha venido a denominar la diplomacia de las ciudades (la que desarrollan los representantes de los gobiernos de las ciudades), existen otras formas de diplomacia pública que pueden contribuir a potenciar las prácticas de cooperación descentralizada y abrirlas a otras realidades. De forma muy concreta nos referimos a la diplomacia cultural y a la diplomacia científica y tecnológica que no siendo modalidades de cooperación descentralizada son prácticas de acción internacional con una fuerte conexión local.



La cultura está jugando un papel cada vez más importante en las agendas políticas de las ciudades y regiones, tanto por sí misma (nos hace mejores) y como estrategia para el crecimiento económico y el bienestar de las personas. Transitar y abordar los retos actuales pasa por entender que la cultura es un componente esencial de la calidad de vida y una «palanca de la creatividad» para nuevos bienes y servicios que requiere la ciudadanía. Las industrias culturales y creativas pueden servir de puente entre las comunidades y brindar a las personas desfavorecidas oportunidades de empoderamiento, autosuficiencia e integración en el empleo y las actividades productivas. La cultura es una parte integral del desarrollo local y contribuye a un crecimiento más inclusivo. (E. Miralles (2011): *Cultura, cooperación descentralizada y desarrollo local*)

Se destaca así la importancia creciente de abordar la cooperación cultural descentralizada entre los poderes locales de Europa y América Latina y que sin duda suponen retos de futuro para el fortalecimiento y la consolidación de la misma. Los sectores cultural y creativo son importantes por derecho propio en términos de su huella económica y empleo. También estimulan la innovación en toda la economía, además de contribuir a muchos otros canales de impacto social positivo (bienestar y salud, educación, inclusión, regeneración urbana, etc.).

Las modalidades básicas de la cooperación cultural descentralizada pueden cifrarse en:

- El intercambio de personas, ya sean creadores, gestores, políticos o ciudadanos culturalmente activos.
- La producción o coproducción de eventos, programas o servicios específicos
- El desarrollo de programas de formación, información y capacitación.

Un claro ejemplo de esto es Medellín. La ciudad que, al final del siglo pasado vio afectada su reputación a escala internacional a causa de la violencia y el narcotráfico, ha pasado a convertirse en un punto de encuentro para la cultura. Uno de sus atractivos culturales es La Fiesta del Libro y la Cultura, realizada por primera vez en el 2007. Esta se ha posicionado como la cuarta feria del libro más importante en Latinoamérica. En este contexto Medellín ha desarrollado diversos proyectos de cooperación en otras áreas de la cultura. Por ejemplo, en el 2015, se unió a la Red de Ciudades Creativas de la Unesco (UCCN) en el área musical o desde el 2017 la ciudad es miembro activo de la Red de Ciudades del Aprendizaje de la Unesco. Todas ellas son acciones que demuestran que la cultura se ha convertido en una herramienta transversal para el gobierno de Medellín en el propósito de dejar atrás ese pasado de violencia y presentarse ante el mundo como un espacio para el turismo y la recreación. Hoy la capital de Antioquia se presenta como una ciudad cultural, llena de artistas, tradiciones, patrimonio y atractivos turísticos que son un eje fundamental en la regeneración del tejido social y la promoción de su desarrollo

Junto con la cultura, la ciencia y la tecnología constituyen otro activo fundamental para abordar, desde lo local, el contexto de crisis y transiciones múltiples que hoy se dibuja en el contexto global y local. La ciencia y la tecnología tienen el potencial de ofrecer soluciones a los desafíos que deben hacer frente los gobiernos locales y regionales en la gran mayoría de los ámbitos descritos en el presente documento. Soluciones que son



clave para abordar las transformaciones que deben articular un proceso de recuperación que, como ya hemos apuntado, debe ser sostenible, resiliente y justo.

En este contexto, la diplomacia científica y tecnológica constituye un acelerador de los muchos procesos que se dan en los territorios, en especial en las ciudades, en el ámbito de la ciencia y la innovación. Algunas ciudades están empezando a definir estrategias de diplomacia científica y tecnológica con la intención de posicionarse mejor en los ecosistemas innovadores, generando alianzas con actores locales e internacionales de diversa índole con el fin de atraer talento, impulsar grandes proyectos científicos, digitales o tecnológicos y captar empresas internacionales innovadoras.

El vínculo con la ciencia, la tecnología y los ecosistemas innovadores pasa por ser una apuesta de cada vez más ciudades y territorios en el marco de sus estrategias de posicionamiento y desarrollo (sostenible). En este sentido, vincular las estrategias de diplomacia científica y tecnológica con las políticas y partenariados de cooperación descentralizada cobra una dimensión nueva y aparece como un ámbito a explorar en los próximos años.



4. Hacia una cooperación descentralizada inclusiva

El abordaje de la agenda que la cooperación descentralizada tiene ante sí requiere movilizar todos los recursos, capacidades y voluntades disponibles. Hace tiempo que existe un consenso sobre la necesidad de involucrar a los diferentes actores que operan en el territorio en los partenariados y estrategias de cooperación descentralizada. El estudio que el Observatorio de la Cooperación Descentralizada publicó tras la conferencia de Montevideo de 2019, realiza un detallado análisis de dichos actores y de los mecanismos más adecuados para asegurar su participación en el proceso de *policy making*.

Se hace referencia a los actores que integran la cuádruple hélice, a saber, gobierno, organizaciones de la sociedad civil, universidades y centros de investigación y sector privado; y a la relevancia de que todos ellos se impliquen en las estrategias de cooperación descentralizada definidas por los gobiernos locales en todas las fases del proceso de política pública: desde el momento de su diseño —en el que se identifican necesidades, se definen prioridades, se programan actividades y se asignan recursos—, durante su implementación y en la fase de evaluación y rendición de cuentas.

Partiendo de las aportaciones del estudio del Observatorio, en este apartado se apuntan elementos para tener en cuenta para desplegar todo el potencial de una cooperación descentralizada inclusiva orientada a movilizar todos los activos disponibles en un territorio y orientarlos al proceso de recuperación.

4.1 El liderazgo del sector gubernamental

El liderazgo de los gobiernos locales y regionales en el impulso de las relaciones de cooperación descentralizada está fuera de toda duda y suscita el mayor de los consensos. A pesar de que el concepto de cooperación descentralizada es amplio y lleno de acepciones, un exhaustivo estudio³⁴ impulsado por la Comisión Europea definía dicha práctica como una forma de cooperación internacional al desarrollo entre gobiernos locales. Ahora bien, a pesar de que estos juegan un papel central, hay otros actores, incluidas otras esferas de gobierno que inciden también en las relaciones que se construyen entre territorios y que hay que tener muy en cuenta.

34

<https://europa.eu/capacity4dev/decentralised-cooperation/documents/capitalisation-study-european-experiences-decentralised-cooperation>



4.1.1 Los gobiernos locales como articuladores de la política pública

Si la cooperación descentralizada se entiende como una política pública local o regional, los gobiernos locales y regionales deben desempeñar un rol central de liderazgo y articulación. Un rol que, como hemos apuntado, es clave en las diferentes fases del proceso de elaboración e implementación de dicha política y que se desempeña en base a su legitimidad democrática, a las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico y a los recursos públicos con los que se cuenta.

Cada vez son más los países reconocen competencias expresas a sus gobiernos locales y regionales para impulsar estrategias en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. Un estudio de la OCDE³⁵ apuntaba que en Europa 23 de los 27 estados miembros reconocían por ley una práctica que está totalmente expandida en el continente. La normativa en materia de acción exterior y de cooperación internacional al desarrollo de la mayoría de los países europeos reconoce e incluso regula dicha práctica; y en los países de corte federal existen leyes regionales de cooperación internacional al desarrollo.

En América Latina, países como Argentina, Brasil, México o Uruguay reconocen también dicha práctica. Más allá de la normativa nacional, existen también casos de gobiernos subnacionales que han regulado su acción internacional. Uno de los casos más paradigmáticos es el de la Ciudad de México cuya Constitución reconoce competencias al gobierno de la ciudad en el ámbito de la internacionalización y la cooperación descentralizada. Sin embargo, hay países de la región que parecen haber entrado en un contexto de involución que está llevando a obstaculizar las prácticas de cooperación descentralizada de sus gobiernos locales. El caso más paradigmático en el momento actual es el de El Salvador, cuyo gobierno está en proceso de promulgar una ley que dificulta en grado extremo los vínculos de cooperación de sus municipios y asociaciones municipales.

Por otro lado, también son numerosos los gobiernos locales y regionales que asignan presupuestos al impulso de dicha política. En Europa, la cooperación descentralizada moviliza recursos cada vez más importantes. El siguiente cuadro muestra las aportaciones de los gobiernos subnacionales de los países de la OCDE a la asistencia oficial al desarrollo (ODA). Países como Alemania, España o Austria realizan esfuerzos significativos. Hay que apuntar que no existen datos disponibles y agregados de la ODA, que permitan realizar un marco comparativo, vinculado a la cooperación descentralizada a partir de 2015.

³⁵ OECD (2018), Reshaping Decentralised Co-operation. The key role of cities and regions for the 2030 Agenda. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264302914-en>

Tabla. Tendencias de crecimiento de la ODA en 2005, 2010 y 2015

USD million, net disbursements, 2015 prices

	2005	2010	2015	Rate of growth, 2005-15 (%)
Austria	36.8	22.7	169.5	+360
Belgium	74.0	97.6	85.8	+16
Canada	..	90.8	253.9	+180
Czech Republic	0.3	..
France	..	69.6	63.6	-9
Germany	1012.9	933.4	975.5	-4
Greece	0.8	..	0.0	-100
Italy	19.9	26.4	27.7	+39
Japan	6.2	3.7	3.3	-46
Portugal	4.7	0.6	0.3	-95
Spain	473.6	570.1	209.5	-56
Sweden	..	10.6	14.2	+34
Switzerland	43.4	48.9	62.6	+44
United Kingdom	18.5	..
Total	1672.5	1874.4	1884.5	+13

Fuente: OCDE

En América Latina las magnitudes son muy diversas. La lógica de los gobiernos subnacionales, en general, no es la de dedicar recursos a la cooperación descentralizada sino la de captarlos. Sin embargo, cada vez son más los gobiernos locales y regionales que incluyen en sus presupuestos fondos para gestionar sus estrategias de cooperación descentralizada o para financiar acciones en el ámbito de la cooperación sur-sur.

Otro elemento que hay que destacar es la progresiva profesionalización de los equipos que trabajan en el despliegue de las políticas de cooperación descentralizada. Se trata de una cuestión fundamental y profundamente ligada a la calidad y eficacia de las estrategias que se impulsan. Más allá del compromiso, que los profesionales que trabajan en este ámbito tengan las competencias adecuadas es clave. Como también lo es que operen en un marco de estabilidad profesional adecuado. Algo no siempre fácil, en especial en América Latina donde la tendencia sigue siendo remover a los equipos cuando hay alternancia política.

En el marco de sus competencias, los gobiernos locales y regionales cuentan con la legitimidad democrática para fijar las prioridades que es necesario abordar. Forma parte de su responsabilidad, como lo es administrar de manera eficiente y transparente los presupuestos que tienen a su cargo y rendir cuentas de las acciones que desarrollan. Pero



no lo pueden hacer de forma aislada, sin tener en cuenta las necesidades, intereses y aspiraciones del resto de actores que operan en el territorio y en los territorios socios. Es por ello por lo que resulta fundamental implantar mecanismos avanzados de gobernanza que permitan la implicación de todos los actores que hay que implicar en una lógica colaborativa y de corresponsabilidad.

Lograr que dichos mecanismos funcionen, que sean efectivos y faciliten relaciones de colaboración, co-creación y asunción de responsabilidades compartidas constituye un desafío importante. Trascender lo simbólico, lo políticamente correcto, y ceder poder y capacidad efectiva de actuación a los actores con los que se trabaja no resulta una tarea fácil. Requiere de grandes dosis de generosidad, liderazgo y visión política.

Como se analiza más adelante en este mismo capítulo, existen experiencias de participación relevantes que es necesario capitalizar ya que permiten extraer aprendizajes importantes. En especial en lo que a la relación con algunos actores se refiere. La implicación de lo que podríamos denominar actores tradicionales, las organizaciones de la sociedad civil, en especial, y las universidades, más recientemente, no genera resistencias y está fuertemente consolidada. Sin embargo, hay otros actores con los que definir líneas de trabajo es más complejo, aunque muy necesario. Implicar a los movimientos sociales y el activismo puede resultar muy atractivo para determinados gobiernos, pero su falta de institucionalidad complica las cosas. Algo similar sucede con la finalidad de lucro que sitúa la participación del sector privado en una línea roja por lo general difícil de franquear.

4.1.2 La necesidad de trascender las tensiones con los gobiernos nacionales

La lógica aspiración a la autonomía local o regional hace que muchas veces no se tenga en cuenta a los gobiernos nacionales cuando se definen e implementan estrategias de cooperación descentralizada. Pero lo cierto es que éstos tienen un impacto muy notorio en las políticas de cooperación internacional al desarrollo que impulsan los gobiernos subnacionales (locales o regionales). Ya sea por la capacidad que tienen de definir el marco normativo para la acción exterior y la cooperación internacional en el que opera los gobiernos locales y regionales; por los programas nacionales de estímulo a la cooperación descentralizada que en muchas ocasiones diseñan; o por los recursos en el exterior que pueden poner a disposición.

La relación de la cooperación descentralizada con los gobiernos nacionales debe ser abordada a partir de una doble aproximación. Por un lado, es necesaria una apuesta por la incidencia política; lograr que los gobiernos nacionales generen los contextos normativos, institucionales y operativos más adecuados para que los gobiernos subnacionales impulsen políticas en el ámbito de la cooperación internacional al desarrollo. Pero por el otro, es imprescindible que la relación entre las diferentes esferas de gobierno —local, regional y nacional— se base en la colaboración y la complementariedad.



Las estrategias de incidencia política deben dirigirse a:

- Mejorar el marco normativo en el que opera la cooperación descentralizada. Asegurar que dispone de competencias claras y bien articuladas.
- Informar las políticas públicas nacionales de acción exterior y cooperación internacional al desarrollo.
- Promover el impulso de programas nacionales de apoyo a la cooperación descentralizada.
- Asegurar la disposición de mecanismos de gobernanza multinivel efectivos.

En este sentido, resulta relevante reforzar las capacidades de las asociaciones nacionales de gobiernos locales, así como los espacios de diálogo político entre los actores de la cooperación descentralizada. Una interlocución fragmentada con el gobierno nacional puede debilitar el posicionamiento de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la interlocución de las asociaciones de municipios no debe servir para limitar la interlocución directa entre el gobierno nacional y los principales actores de la cooperación descentralizada, ya sea grandes ciudades o regiones con competencias legislativas. La diversidad de gobiernos locales —desde ciudades metropolitanas a pequeños municipios rurales, pasando por ciudades intermedias y todo tipo de entes territoriales— representa, en este sentido, un desafío complejo de abordar y resolver.

Pero además de incidir en las agendas nacionales, es prioridad el buscar la alianza con los gobiernos centrales y favorecer una acción colaborativa, sinérgica, que permita desarrollar estrategias complementarias. Una prioridad para los gobiernos nacionales, que son los que tienen mayor capacidad de definir las reglas del juego, pero también para la cooperación descentralizada. Esta colaboración se debe dar en un marco de lealtad institucional, en la que cada esfera de gobierno opere en base a sus competencias (a menudo compartidas), y que permita operar a partir de una lógica no jerárquica situando principios como el de subsidiariedad en la primera línea.

La falta de espacios para el diálogo suele ser uno de los elementos que dificulta que dicha colaboración sea efectiva. Dicha falta se puede explicar por la ausencia de voluntad política por parte de los gobiernos nacionales, que ven con desconfianza la participación de los gobiernos subnacionales en la acción exterior, en general, y en la cooperación internacional, en particular. Pero también del excesivo celo de los gobiernos locales y regionales que ven su autonomía amenazada, en especial cuando en el gobierno nacional está encabezado por un partido diferente.

Pese a todas las dificultades, no se puede renunciar a apuntalar una colaboración que es clave en una doble dirección. Por un lado, los aportes de la cooperación descentralizada favorecen que los gobiernos nacionales puedan impulsar políticas de cooperación internacional más y mejor contextualizadas y conectadas con los intereses de la ciudadanía; por el otro, el apoyo de los gobiernos nacionales puede potenciar las



estrategias de cooperación descentralizada y su capacidad de impulsar transformaciones efectivas en los territorios en los que opera.

4.1.3 Relanzar la alianza con las organizaciones internacionales

No se puede entender la importante evolución que ha tenido la cooperación descentralizada en las últimas décadas sin el compromiso de algunas organizaciones internacionales como la Unión Europea o varias agencias dentro del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, parece que en los últimos años dicho compromiso se está desdibujando, que ya no tiene la solidez que tubo, lo que está llevando a la desaparición progresiva de algunos programas que fueron centrales para entender la cooperación descentralizada tal como la entendemos hoy.

Durante años la Comisión Europea ha incentivado, facilitado y apoyado los vínculos de cooperación descentralizada entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos. Lo ha hecho a través de lo que podríamos denominar programas de cooperación descentralizada inducida. Programas que no solo han facilitado el despliegue de relaciones entre gobiernos locales europeos y de los países socios, sino que también han promovido otras alianzas (sociedad civil, academia, sector privado, etc.); han financiado el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento y el desarrollo de soluciones a problemas compartidos con una fuerte dimensión innovadora. Sin embargo, lo han hecho en el marco de una agenda política definida por los organismos internacionales y no por los gobiernos locales y sus redes con todo lo que ello conlleva desde el punto de vista de la apropiación de las iniciativas desarrolladas.

El Programa URBAL, en sus tres fases, fue una herramienta fundamental no solo para potenciar la cooperación birregional entre gobiernos locales sino, sobre todo, para mejorar la calidad de las políticas públicas que se impulsaban en ámbitos clave como la gobernanza democrática, la igualdad de género, la cohesión social, el desarrollo económico local o la lucha en contra del cambio climático. URBAL lo hizo apostando por el trabajo en red y dejando numerosos proyectos con resultados contrastados, iniciativas como el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, que es todavía hoy un referente imprescindible, y un repositorio de gran valor de estudios e investigaciones que han servido para poner en valor la importante capacidad de innovación territorial que existe en ambas regiones.

Junto con URBAL, que concluyó su recorrido en 2013, el Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y de Autoridades Locales, de alcance global, ha financiado en los últimos años partenariados bilaterales entre las principales ciudades latinoamericanas y europeas y proyectos multilaterales tan destacados como la Alianza Eurolatinoamericana de Cooperación entre Ciudades (ALLAs)³⁶ que ha sido un referente en

³⁶ <https://proyectoallas.net/>



las políticas urbanas de internacionalización. Igualmente, el Programa de Cooperación Internacional Urbana y Regional (IURC) promueve la cooperación ciudad-ciudad, limitada a algunos países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), aunque, a diferencia de los anteriores, no dispone de fondos para financiar la implementación de proyectos piloto.

Sin embargo, parece que el panorama cambiará de forma considerable con la puesta en funcionamiento del nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDCI) que la Unión Europea desplegará en el período presupuestario 2021-2027. Las instituciones europeas han alcanzado un acuerdo para transversalizar el tema y destinar un mínimo de 500 millones de euros a los gobiernos locales y regionales de los países socios en el mundo. Unos recursos que se canalizarán a partir de instrumentos de programación país y regionales. Pero, si tenemos en cuenta que los programas país se despliegan a través de las autoridades nacionales, que todo apunta a que no habrá programas regionales centrados específicamente en el ámbito urbano, y que ya se ha anunciado la desaparición del programa temático de autoridades locales, en los próximos años puede ser complicado movilizar recursos europeos para desplegar proyectos de cooperación entre ciudades de Europa y América Latina.

En este contexto, es necesario que los gobiernos locales, así como sus redes y asociaciones representativas, sigan apostando por reforzar sus vínculos e incidan en las instituciones europeas para que resitúen la cooperación descentralizada entre sus prioridades. Podrían ser opciones viables apostar por potenciar el programa IURC, orientándolo a la financiación de proyectos piloto y ampliando su cobertura a la totalidad de la región; abrir las nuevas ediciones de programas regionales como EUROsociAL+³⁷ o EUROCLIMA+³⁸ a una participación directa de las ciudades; o habilitar mecanismos que faciliten el vínculo entre los programas país y la cooperación descentralizada. Programas como Interreg Europa³⁹ podrían ser una buena fuente de inspiración para todo ello.

Por otro lado, en el contexto del sistema de las Naciones Unidas, ha habido programas que han desempeñado un papel fundamental para mejorar la calidad de las estrategias de cooperación descentralizada y su configuración como política pública. En concreto, programas como la Iniciativa ART del PNUD han sido clave para instalar la cooperación descentralizada en el impulso de estrategias de desarrollo territorial sostenibles a partir de un enfoque integral e inclusivo. Sin embargo, el programa, después de cerca de 20 años de recorrido, y de obtener resultados más que significativos, ha dejado de funcionar y ha sido absorbido por otras unidades del PNUD.

Preocupa este retroceso que se percibe en el apoyo de algunas instituciones internacionales. La cooperación descentralizada sigue siendo una práctica dinámica, innovadora y con resultados contrastados con un enorme potencial para mejorar la calidad de las políticas públicas que se impulsan en ambas regiones. Debilitarla puede ir en

³⁷ <https://eurosocial.eu/>

³⁸ <https://euroclimaplus.org/>

³⁹ <https://www.interregeurope.eu/>



detrimento del necesario empoderamiento de los gobiernos locales en un momento en el que, y en eso hay consenso, deben desempeñar un papel primordial en el impulso de estrategias para avanzar hacia la neutralidad climática, la transición digital y la lucha contra todo tipo de desigualdades.

4.2 El vínculo con las organizaciones de la sociedad civil: una relación consolidada que requiere ser repensada

El vínculo de la cooperación descentralizada con las organizaciones de la sociedad civil es amplio, diverso y complejo, está consolidado y no genera duda. Se trata de un vínculo que se expresa de formas muy diversas, dependiendo del país y del contexto. Hay países como España o Italia que lo canalizan fundamentalmente a través de fórmulas de cooperación indirecta. En otros contextos, las organizaciones de la sociedad civil se vinculan fundamentalmente a través de las iniciativas de cooperación directa, ya sea tradicional, Norte-Sur, o Sur-Sur y triangular.

Algunos países europeos han consolidado a lo largo de los años un tejido importante de organizaciones especializadas en cooperación internacional. Lo que se denomina «el sector» está integrado por organizaciones que tienen como misión fundamental contribuir al desarrollo (sostenible) de los países del Sur global y que operan en una alianza sólida con la cooperación descentralizada. La puesta a disposición de fondos por parte de gobiernos locales y regionales ha favorecido que dicho tejido se territorialice y que sean parte fundamental de las estrategias de cooperación de muchos gobiernos locales y regionales.

Durante años, estas organizaciones de la sociedad civil especializadas en cooperación internacional han trabajado por mantener vivo el compromiso de la ciudadanía con la justicia global. Igualmente, han consolidado equipos especializados capaces de movilizar fondos y recursos que han jugado un papel importante en el apoyo a sus contrapartes en el Sur. Sin embargo, su nivel de profesionalización ha evolucionado en paralelo a una cierta desconexión por parte de la ciudadanía (que no se les puede atribuir) y ha derivado en una cierta patrimonialización de los fondos que los gobiernos locales y regionales dedican a la cooperación internacional al desarrollo.

Hoy, algunas de estas organizaciones son agencias especializadas y altamente profesionalizadas que no necesariamente operan a partir de un contacto vivo con la ciudadanía. Y las que mantienen ese vínculo, por lo general a escala local, tienen capacidades más limitadas para operar más allá del impulso de proyectos de pequeña escala que no siempre tienen el potencial de introducir las transformaciones que necesitan las comunidades en las que operan sus contrapartes.

Sin embargo, en la mayoría de los países el vínculo con la sociedad civil no se canaliza a través de la cooperación indirecta, sino que sumándola a los partenariados que se



construyen entre los territorios y sus gobiernos. En este ámbito se busca que aporten recursos, capacidad de movilizar a la ciudadanía y conocimiento sobre los entornos locales y los contextos en los que se opera. Su papel se considera esencial para informar las estrategias de cooperación descentralizada, para implementar de manera más eficiente las acciones que se programan y para asegurar una mayor apropiación por parte de la ciudadanía beneficiaria.

En estos casos, la participación de la sociedad civil no se limita a las organizaciones no gubernamentales del sector del desarrollo, sino que va mucho más allá. Abarca el amplísimo tejido de organizaciones que trabajan en ámbitos tan diversos como las desigualdades y la protección social de los más vulnerables, la igualdad de género, la lucha contra el cambio climático o la dimensión ética y humanista de las disrupciones tecnológicas.

Ahora bien, desplegar todo el potencial que tiene el vínculo de la sociedad civil con las estrategias de cooperación descentralizada pasa, en gran medida, por definir canales adecuados que aseguren dicha colaboración. Canales que faciliten su implicación en las diferentes fases del proceso de elaboración, implementación y evaluación de dichas estrategias. Canales que vayan más allá del cumplir con requerimientos ligados a la buena gobernanza y sean conductos efectivos para impulsar estrategias más efectivas y adaptadas a las necesidades reales de la ciudadanía; estrategias orientadas a tener resultados e impactos concretos y medibles.

4.3 ¿Cómo involucrar a los movimientos sociales no institucionalizados?

El contexto de crisis múltiples descrito en el presente documento está generando nuevas formas de respuesta colectiva. Respuesta que ha sido y es consecuencia del malestar de importantes segmentos de la sociedad con el sistema y los impactos de éste en formas de desigualdades, discriminaciones, autoritarismos o degradación del clima y el planeta. Tratar de vincular dichos movimientos puede representar una oportunidad para la cooperación descentralizada para conectarse con algunas de las cuestiones que más preocupa a la ciudadanía.

Efectivamente, en los últimos años movimientos como Los Indignados en España, la revuelta chilena que desembocó en el proceso constituyente, los *Black Lives Matter* en los Estados Unidos o el *Mee Too* o los *Friday for Future* a escala global, han tenido la capacidad de marcar la agenda política, incluso en el ámbito local. Dichos movimientos concentran no solo malestar sino también propuestas, recursos, conocimiento, experiencias y voluntades orientados a definir soluciones a los problemas que denuncian.

La dificultad radica en cómo establecer canales de interlocución con movimientos que son, por definición, espontáneos y no institucionalizados. Que, a pesar de tener cabezas visibles y liderazgos claros, acostumbran a rehuir la dimensión orgánica que el sistema



establece para tratar las soluciones. Una dimensión que debe ser garantía de transparencia pero que en formato excesivamente burocratizado convierte la participación de la ciudadanía en una formalidad poco efectiva.

Ver de qué manera acercarse a dichos movimientos constituye un desafío para la cooperación descentralizada y una necesidad/oportunidad de estar conectado con la agenda ciudadana. Seguramente, una buena manera de hacerlo es a través de las organizaciones de la sociedad civil que en muchas ocasiones operan en el marco de dichos movimientos facilitando su operativa (campañas, eventos, estrategias de comunicación, etc.). Sin embargo, los gobiernos y la cooperación descentralizada deben abordar la interlocución con los mismos a partir de una lógica diversa, más asertiva y orientada a la escucha activa, y menos jerárquica. Algo no siempre fácil para instituciones concebidas a partir de marcos de referencia burocráticos.

4.4 El vínculo con el sector del conocimiento

Junto con las organizaciones de la sociedad civil, el vínculo de la cooperación descentralizada con el sector del conocimiento, ya sean universidades, centros de investigación y *think tanks*, no genera la menor resistencia. Las universidades son actores clave para formar profesionales del sector de la cooperación internacional al desarrollo y para formar una ciudadanía consciente con los desafíos que afronta el planeta y de las injusticias que se dan en él.

En el mismo sentido, también existe consenso en que el partenariado con el sector del conocimiento es fundamental para mejorar la calidad de las estrategias que impulsan los gobiernos locales y regionales y en ámbitos muy diversos ligados al desarrollo sostenible. Poseen conocimiento, datos e información para construir evidencias, una fuerte capacidad de innovar, recursos tecnológicos y contacto con la comunidad científica; todo ello fundamental para impulsar soluciones más efectivas a los desafíos que comparten los territorios y los actores implicados en las iniciativas de cooperación descentralizada.

Pero los partenariados entre los gobiernos locales y el sector del conocimiento no suman únicamente para los primeros, sino que aportan un importante valor añadido a los segundos. Efectivamente, el contacto con la realidad de la cooperación descentralizada y de las soluciones e innovaciones que se impulsan desde el ámbito local mejora la calidad del conocimiento que se genera en los centros especializados en desarrollo y otras disciplinas. A parte, los partenariados entre territorios son un canal idóneo para favorecer las alianzas entre centros universitarios y de investigación.



4.5 Las filantropías y el sector privado

El vínculo del sector privado con la cooperación descentralizada, y con la cooperación internacional en su conjunto, es, seguramente, el que mayores desencuentros genera entre todos los actores vinculados con el desarrollo. No existe duda de que el sector productivo puede aportar activos muy relevantes a las relaciones de cooperación que se establecen entre territorios. Activos en forma de recursos, tecnologías, soluciones y una amplia amalgama de saberes, experiencia, datos e información que es fruto de la actividad económica y que puede resultar clave para mejorar la calidad y el impacto de las estrategias que se impulsan.

Incorporar a las empresas y a las asociaciones empresariales en las dinámicas de cooperación descentralizada puede conducir a construir puentes para los intercambios empresariales y a favorecer el comercio entre los territorios. Con todas las consecuencias positivas en clave de generación de empleos y oportunidades económicas que ello puede conllevar. No es menos cierto, que en un mundo profundamente desigual, las oportunidades empresariales y económicas que se pueden dar en el marco de dichos intercambios suelen favorecer, por no decir que lo hacen siempre, a las empresas y profesionales de los países con más recursos del Norte global.

Y es precisamente ahí donde se sitúan las líneas rojas y las resistencias que la participación del sector privado en la cooperación descentralizada suscita. Vincular este tipo de cooperación, que por lo general se nutre de presupuestos solidarios orientados a transformar las relaciones tradicionales de poder entre el Norte y el Sur, a instituciones con finalidad de lucro, orientadas por naturaleza a buscar oportunidades de negocio, resulta una tarea compleja. Tan compleja que por mucho que se debate existen pocas experiencias exitosas.

Sin embargo, más allá de las empresas stricto sensu, existen otras instituciones privadas ligadas al sector productivo que no tienen finalidad de lucro y cuyo vínculo con la cooperación descentralizada es necesario explorar. Por un lado, las asociaciones empresariales dedicadas a fomentar el emprendimiento y a facilitar los intercambios comerciales y empresariales; por otro lado, las instituciones filantrópicas, cada vez más conectadas a la cooperación internacional y al abordaje de los desafíos urbanos y territoriales; finalmente, las instituciones ligadas a la economía social y solidaria.

Las asociaciones empresariales dedicadas a promover el emprendimiento, el comercio y la actividad empresarial en sus múltiples formas pueden ser socios muy interesantes para determinadas iniciativas y estrategias ligadas al desarrollo económico local y regional. De hecho, existe un largo recorrido que vincula las iniciativas de la cooperación descentralizada entre América Latina y Europa a cámaras de comercio y asociaciones empresariales y profesionales en diversos sectores. Todas ellas pueden aportar experiencia y conocimiento aparte de ser puente para favorecer intercambios.



En los últimos años, las organizaciones filantrópicas han emergido con mucha fuerza en el ámbito de la cooperación internacional y en el de las soluciones urbanas y territoriales. Apoyan económicamente proyectos muy importantes en ámbitos clave para las ciudades y los territorios como la lucha en contra del cambio climático, la resiliencia, las migraciones o la digitalización. Algunas de las principales filantrópicas del mundo han impulsado plataformas para el intercambio de experiencias y conocimiento entre ciudades y para el abordaje conjunto de soluciones a las problemáticas que comparten. Plataformas como el C40⁴⁰ que recibe el apoyo de Bloomberg Philanthropies, la Red de Ciudades Resilientes⁴¹, que durante años fue financiada por la Rockefeller Foundation, o el Mayors Migration Council⁴², que entre otros recibe apoyo de la Open Society Foundations de Georges Soros, son un muy buen ejemplo de ello.

No cabe duda de que el apoyo de dichas plataformas a las ciudades y a los territorios ha servido para poner en agenda temas críticos y que han contribuido a desarrollar soluciones altamente innovadoras. Soluciones que por lo general son facilitadas por el sector privado multinacional que opera en estrecha alianza con las mismas. El problema de base es que dichas organizaciones están más orientadas a facilitar soluciones que mitigan el impacto de los grandes desafíos que abordan que a introducir cambios estructurales, sistémicos, transformaciones que pueden conducir a resolverlos.

Finalmente, las instituciones de la denominada economía social y solidaria son las organizaciones del sector productivo que mayor consenso generan en cuanto su vínculo con la cooperación descentralizada. El hecho de que el lucro no forme parte de su naturaleza las sitúa en una posición privilegiada que ha favorecido ya un largo recorrido con experiencias muy interesantes de las que extraer aprendizajes.

La cooperación descentralizada y la economía social y solidaria son dos políticas públicas locales que comparten enfoques y aproximaciones sobre el modelo de desarrollo y ámbitos de trabajo comunes como la apuesta por la educación para la transformación social y la justicia global, la vinculación de lo local con lo global, la participación activa y la corresponsabilidad ciudadana. Ambas políticas también comparten los objetivos de reducir las desigualdades y eliminar las causas estructurales que éstas generan, se orientan hacia una mayor equidad de oportunidades, se basan en principios éticos, solidarios, colaborativos y apuestan por el refuerzo de una mejor gestión pública relacional y democrática con los actores territoriales.

Por ello, es habitual que algunas iniciativas de cooperación descentralizada se orienten a apoyar políticas públicas de economía social y solidaria. En este sentido, se destaca el apoyo de la Oficina de Cooperación de la Diputación de Barcelona a proyectos de cooperación directa en América Latina orientados al fortalecimiento de las políticas públicas locales de economía social y solidaria. En efecto, desde el año 2017 hasta la actualidad la Diputación de Barcelona apoya el proyecto «Desarrollo económico territorial

⁴⁰ <https://www.c40.org/>

⁴¹ <https://resilientcitiesnetwork.org/>

⁴² <https://www.mayorsmigrationcouncil.org/>



inclusivo (DETI): política pública local transfronteriza para el desarrollo económico de la Región del Trifinio, Centroamérica» liderado por la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa en agrupación con la Asociación de Municipios Cayaganca y la Asociación Intermunicipal Cacahuatique Norte. El objetivo es generar una política local transfronteriza de desarrollo económico territorial inclusivo en la región, tanto en el ámbito mancomunado como municipal. Fruto de las diferentes fases del Proyecto, se han consolidado en la región (Guatemala, Honduras y El Salvador) políticas de economía social y solidaria que han desarrollado iniciativas de cooperativas locales, rutas de turismo rural comunitario o redes de comercio verde y justo.

Otro ejemplo, es el apoyo de la misma oficina al proyecto «Desarrollo económico y atención a grupos vulnerables» desarrollado desde 2021 en Ecuador bajo el liderazgo del Consorcio de Gobiernos Provinciales de Ecuador (CONGOPE) y la Fundación Terranueva con el objetivo de diseñar un modelo económico provincial que permita fortalecer la soberanía y la seguridad alimentaria e impulse la economía popular y solidaria de los territorio como medio para alcanzar una reactivación económica local y la definición de un modelo de gobernanza público, privado y comunitario que contribuya al desarrollo sostenible de las provincias de Ecuador.



5. Retos identificados y preguntas para la conferencia

A lo largo de estas páginas se han ido identificando algunos de los retos y preguntas que suscitan la revisión del contexto actual, de las agendas internacionales y locales, así como de las modalidades y los actores de la cooperación descentralizada entre América Latina y la Unión Europea. Puede concluirse sin dudar que los retos que tienen los gobiernos locales ante sí presentan una dimensión global y transnacional ineludible. Por ello resulta necesario una cooperación descentralizada como política pública que contribuya de manera responsable y solidaria a generar los cambios necesarios para enfrentar los desafíos y transiciones/transformaciones señaladas.

A través de distintas herramientas y modalidades, la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales de las dos regiones ha perseguido contribuir a la transformación de un modelo de convivencia global ambiental y socialmente insostenible, generador de desigualdades e incapaz de garantizar los derechos y el bienestar de buena parte de sus poblaciones, lo que constituye la razón de ser de dicha política.

El contexto actual obliga a la cooperación descentralizada a avanzar hacia modalidades más eficientes y adecuadas a las necesidades de los territorios, su ciudadanía y los actores que operan en ellos. Modalidades que desarrollen capacidades de diagnóstico, de planificación estratégica, de diálogo político, de establecimiento de alianzas y de gestión para abordar los grandes desafíos estratégicos del desarrollo desde la doble mirada global y local. Una cooperación descentralizada coherente y conectada con la acción en el territorio municipal y, al mismo tiempo, con capacidad de proyectarse a los espacios políticos e institucionales donde lograr cambios globales, como las redes internacionales de ciudades y el sistema de las Naciones Unidas.

A continuación, se recopilan algunos de los retos y preguntas que hay que situar en el centro del debate para avanzar hacia una cooperación descentralizada que despliegue todo su potencial como política pública de los gobiernos locales y regionales al servicio de sus ciudadanías y de los actores que operan en el territorio. Unos gobiernos locales que tanto en América Latina como en Europa están llamados a desempeñar un papel crítico en el abordaje de las múltiples transiciones que describe este documento, en las transformaciones del modelo productivo y de desarrollo y en la superación del paradigma norte-sur.

De esta manera surge una primera pregunta general ¿Cómo la cooperación descentralizada puede dialogar con el resto de las políticas públicas para ser una política palanca del cambio de modelo de desarrollo más coherente y que tenga en cuenta la interdependencia de lo local con lo global?



Reto 1

En un contexto de crisis múltiples y transiciones obligadas es necesario abordar una redefinición del contrato social cuyo abordaje requerirá reforzar la capacidad de los gobiernos locales para impulsar políticas públicas más eficientes, movilizar recursos e incrementar la inversión ofreciendo soluciones que permitan recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Preguntas:

- ¿En qué medida las relaciones entre gobiernos locales de América Latina y Europa pueden contribuir a abordar de manera más eficiente este escenario de crisis múltiples en el que las ciudades juegan un papel determinante?
- ¿Qué se puede aportar desde la cooperación descentralizada para abordar el proceso de redefinición o revisión del contrato social?

Reto 2

El contexto de recuperación de la pandemia y crisis múltiples viene significando un aumento de la pobreza y pobreza extrema, de situación de emergencia social que ha incrementado las vulnerabilidades y disparado las desigualdades entre personas y territorios.

Preguntas:

- ¿Qué temas son fundamentales en este ámbito para impulsar una agenda de la cooperación descentralizada más ajustada al contexto y a las necesidades y aspiraciones de los gobiernos locales europeos y latinoamericanos?
- ¿De qué manera puede la cooperación contribuir a que los gobiernos locales sitúen el concepto de justicia global en el eje de los procesos de transición que impulsan?

Reto 3

La transición ecológica justa y la digitalización como los dos pilares de una transformación del modelo de desarrollo

Preguntas:

- ¿Cómo abordar desde los gobiernos locales la transformación necesaria de los modelos productivos y de consumo, que apueste por la economía sostenible, por el valor añadido ligado a la conectividad y a todo el poder disruptivo que tiene el progreso científico y tecnológico?



- ¿En qué medida puede la cooperación descentralizada contribuir a que se despliegue todo el potencial de la doble transición ecológica y digital y se avance en procesos de territorialización de la recuperación?
- ¿Cómo asegurar, desde la cooperación descentralizada, procesos de transición justos que no dejen a nadie, ni a ningún territorio, atrás?
- ¿Qué oportunidades existen y pueden ser compartidas en una agenda común desde la cooperación descentralizada para abordar las necesarias transiciones ecológica y digital?

Reto 4

Cuidar la democracia. La descentralización y la autonomía local parecen vivir en ambas regiones un preocupante momento de retroceso. La pandemia ha incentivado las pulsiones recentralizadoras en muchos países, y asistimos a un auge muy preocupante del autoritarismo y de lógicas securitistas, e incremento de la extrema derecha y polarización política.

Preguntas:

- ¿Es necesario volver a fraguar un consenso para que la cooperación descentralizada recupere la agenda política de la descentralización? ¿Es necesario recuperar la agenda de la descentralización en el diálogo político entre América Latina y Europa? ¿Cómo?
- ¿Cómo avanzar en una agenda orientada a asegurar que los gobiernos locales y regionales puedan definir las respuestas que la ciudadanía reclama, recuperar su confianza y avanzar en un proceso de recuperación que sea sostenible, resiliente y justo?
- ¿Qué puede aportar la cooperación descentralizada entre los gobiernos locales de AL y UE para cuidar la democracia local y la descentralización como factores clave para empoderar no solo a los gobiernos de proximidad sino también a la propia ciudadanía ante el auge de populismos, autoritarismos y sociedades polarizadas?

Reto 5

Priorizar una agenda de derechos humanos y feminismo. Aunque puede señalarse que los gobiernos locales de ambas regiones vienen trabajando desde la cooperación descentralizada en una lógica de derechos, cabe cuestionarse cómo priorizar una agenda común desde este enfoque para generar cambios estructurales necesarios

Preguntas:

- ¿Qué temas son prioritarios para la cooperación descentralizada desde un enfoque de derechos?
- ¿Cómo podemos dar respuestas a cuestiones como:
- El impulso de una agenda feminista y la participación y empoderamiento económico y político de las mujeres
- La identificación y el abordaje de las causas estructurales que provocan las discriminaciones, las desigualdades y las diferentes violencias.
- La promoción de la justicia de género que garantice la libertad frente a todas las formas de violencia de género y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y personas LGTBIQ+.
- El desarrollo de enfoques participativos que involucren a la sociedad civil y las comunidades locales para la construcción de la paz.
- La movilidad humana, el derecho a migrar, ¿a desplazarse y al refugio...?

Reto 6

La cooperación descentralizada basada en el diálogo político y la coherencia de políticas. Los retos que tienen los gobiernos locales ante sí presentan una dimensión global y transnacional ineludible. Por ello resulta necesario una cooperación descentralizada como política que contribuya de manera responsable y solidaria a generar los cambios necesarios para enfrentar los desafíos descritos.

Preguntas:

- ¿Esta visión de la cooperación descentralizada implica la revisión y actualización de principios, enfoques, instrumentos y herramientas de dicha cooperación?
- ¿Cómo avanzamos realmente hacia modelos de cooperación descentralizada horizontales articulados en torno a la lógica de la construcción de partenariados entre pares a partir del diálogo político?
- ¿Cómo responder a la concepción multidimensional del desarrollo emanado de las agendas internacionales, de las transiciones necesarias, desde una lógica dinámica, abierta y flexible, estratégica, capaz de adaptarse a los rápidos cambios en el contexto internacional y a las preferencias y aprendizajes de los actores implicados y protagonistas de dicha política?
- ¿Qué modalidades responden más adecuadamente a desarrollar capacidades de diagnóstico, de planificación estratégica, de diálogo político, de establecimiento de alianzas y de gestión para abordar los grandes desafíos estratégicos, del desarrollo desde la doble mirada global y local?
- ¿Qué innovaciones en los enfoques y modalidades son necesarias: ¿Cooperación Sur-Sur y Triangular? ¿Alianzas efímeras?



Reto 7

Respecto a los Actores, hacer frente a los actuales retos del desarrollo sostenible y en el contexto de transiciones en nuestras sociedades exige contar con una ciudadanía con un conocimiento crítico de la realidad, comprometida, activa, implicada en los cambios sociales. Una cooperación descentralizada inclusiva orientada a movilizar todos los activos disponibles en un territorio y orientarlos al proceso de recuperación y transformaciones necesarias.

Desde la legitimidad democrática para fijar las prioridades por parte de los gobiernos locales resulta a su vez fundamental implantar mecanismos avanzados de gobernanza que permitan la implicación de todos los actores que hay que implicar en una lógica colaborativa, de co-creación y de corresponsabilidad.

Preguntas:

- ¿Cómo incorporar a la ciudadanía, movimientos sociales, sociedad civil, sector privado y academia ante el desafío de asumir juntos los retos actuales? ¿Que modalidades e instrumentos responden mejor a esta lógica?
- ¿Cómo involucrar a los movimientos sociales no institucionalizados?
- ¿Cuáles son los mecanismos más adecuados, que funcionen, que sean efectivos y faciliten relaciones de colaboración, co-creación y asunción de responsabilidades compartidas?

Reto 8

Mejorar el Dialogo político multinivel. En un escenario de recursos escasos, de resistencias y limitaciones importantes en los marcos normativos, de competencias poco claras, parece necesario:

- Trascender las tensiones con los gobiernos nacionales
- Relanzar la alianza con las organizaciones internacionales, a pesar de encontrarnos en un evidente contexto de crisis del multilateralismo
- Analizar las nuevas alianzas y plataformas de ciudades inducidas desde el sector privado y la filantropía

Preguntas:

- ¿Cómo superar lógicas más orientadas a facilitar soluciones que mitigan el impacto de los grandes desafíos que abordan las agendas desde estos actores para desde la lógica del territorio y su ciudadanía introducir cambios estructurales, sistémicos, transformaciones que pueden conducir a resolverlos?
- ¿Cómo mejoramos los mecanismos de incidencia política desde la CD?



- ¿Cómo articular una incidencia transnacional entre Europa y América Latina para reforzar una cooperación descentralizada transformadora que acelere las transiciones necesarias para caminar hacia modelos alternativos de desarrollo?

Reto 9

Reforzar el vínculo con la cultura y el sector del conocimiento. Profundizar en la diplomacia cultural y la diplomacia científica.

Preguntas:

- ¿Cómo Incorporar como prioridades y estrategias la cultura como un espacio de reducción de desigualdad, de garantía de acceso y libertad creativa?
- ¿Cómo articular la gestión de los espacios públicos, centros culturales y educativos en el territorio con una diplomacia cultural que pone en valor el patrimonio y las propuestas culturales del territorio en distintos ámbitos internacionales?
- ¿Cómo potenciamos incorporar la cultura y su diversidad y el derecho de acceso a ésta como una de las prioridades para el trabajo en materia de cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales?

El partenariado con el sector del conocimiento es fundamental para mejorar la calidad de las estrategias que impulsan los gobiernos locales y regionales y en ámbitos muy diversos ligados al desarrollo sostenible. Poseen conocimiento, datos e información para construir evidencias, una fuerte capacidad de innovar, recursos tecnológicos y contacto con la comunidad científica; todo ello fundamental para impulsar soluciones más efectivas a los desafíos que comparten los territorios y los actores implicados en las iniciativas de cooperación descentralizada.

Preguntas:

- ¿Cómo desarrollar prácticas de financiación y de acciones y metodologías innovadoras: financiación para acciones innovadoras contra el cambio climático, la promoción de la igualdad, las transformaciones digitales en las ciudades, la ciudadanía global, etc. , que impulse una diplomacia científica entre ciudades?
- ¿Cómo incorporar una gestión de conocimiento enfocada a la realización de estudios multidisciplinares, prácticas multiactor, proyectos de articulación local/global, incubadoras de prácticas alternativas, economía social y solidaria, etc....en la CD?



6. Bibliografía

- AECID (2018): V PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2018 / 2021. Ministerio de Asuntos exteriores, Unión Europea y Cooperación. AECID. Madrid
- Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (GPEDC) 2019: «Effective private sector engagement cooperation through development cooperation», Issues Paper: Background for Consultations, OCDE, PNUD 2019. Disponible en: <https://www.effectivecooperation.org/content/making-development-co-operation-more-effective-how-partner-countries-are-promoting>
- Ayuntamiento de Madrid (2018): ESTRATEGIA DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE Y SOSTENIBLE 2018-2020. Disponible en: <https://diario.madrid.es/madridalimenta/wp-content/uploads/sites/36/2021/04/Estrategia-Alimentacion-SS-2018-2020.pdf>
- Banco Mundial (2019), Grupos de países y financiamiento del Banco Mundial - Clasificación de países (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- Comisión Europea (2020): LOCAL AUTHORITIES: PARTNERSHIPS FOR SUSTAINABLE CITIES. Disponible en: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/local_authorities_partnership_or_sustainable_cities_-_paolo_ciccarelli.pdf
- Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR (2021): *Diplomacia humanitaria*. Ginebra. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/what-we-do/humanitarian-diplomacy-and-communication>.
- Comisión Europea (2021), *Eurobarómetro: Ciudadanos de la UE y asociaciones internacionales*, Bruselas, mayo 2021. Unión Europea, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2267>.
- Corinna Hawkes and Jess Halliday (2017): WHAT MAKES URBAN FOOD POLICY HAPPEN. Insights from five case studies,. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. Ipes-food.org. Disponible en: https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/Cities_full.pdf
- Cristina Xalma y Silvia López Cabana (2018): Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. Edita Secretaría General Iberoamericana, (SEGIB). Madrid, 2019.
- Development Initiatives Poverty Research (2021): Informe de la Nutrición Mundial 2021. «El estado de la nutrición en el mundo». Development Initiatives Poverty Research Ltd. Bristol 2021
- FAO (2019): Marco de la FAO para la Agenda Alimentaria urbana. Roma. 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.4060/ca3151es>
- Fernández de Losada, A. y Zapata Garesché E. (2002): *Hacia una «red ideal» de ciudades*. CIDOB. Barcelona, mayo 2022. ISSN: 2013-4428. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/274/hacia_una_red_ideal_de_ciudades



- Fernández de Losada, A. y Calvete, A. (2018). Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda. Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships. CPMR & PLATFORMA. <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/CPMR-PLATFORMA-multi-stakeholderpartnerships-EN.pdf>
- Galante, R., Rodríguez, R., Martínez, P. J. y Martínez, I. (2020). Guía de cooperación descentralizada para cargos electos. Diputació de Barcelona.
- Malé, J. P. (2020): Guía para la Evaluación de la Acción Internacional de los Gobiernos Locales. Orientaciones generales para la evaluación de la Acción Internacional de un Gobierno Local. Diputación de Barcelona
- Martínez Osés, P (2022): Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Madrid
- MUFPP (2015): Pacto de política alimentaria urbana de Milán. Milán 2015. Disponible en: <http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact- SPA.pdf>
- Naciones Unidas (2019), *Pacto de Financiación de las Naciones Unidas*, Asamblea General, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York, 2019. Disponible en: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/SGR2019-Add%201%20-%20Funding%20Compact%20-%202018%20April%202019.pdf>.
- OCDE (2021a): Economic and social impact of cultural and creative sectors. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-G20-Culture-July-2021.pdf>
- OCDE (2018b): CULTURE and LOCAL DEVELOPMENT. Disponible en: <https://www.oecd.org/cfe/leed/venice-2018-conference-culture/documents/Culture-and-Local-Development-Venice.pdf>
- OCDE (2018c): Assessing the Real Cost of Disasters: The Need for Better Evidence, OECD Reviews of Risk Management Policies. París, 2018
- OCDE/PNUD (2019), *Making Development Co-operation More Effective: 2019 Progress Report*, OECD Publishing, <https://dx.doi.org/10.1787/26f2638f-en>.
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2019): *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. Ginebra, 2019.
- ONU (2019): Informe de Financiación para el Desarrollo Sostenible 2019, Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre financiación del desarrollo, Nueva York, <https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/FSDR2019.pdf>.
- Sanz Corella, Beatriz (2008): Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. VOLUMEN 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada. Edita Diputación de Barcelona, 2008
- Tefft, J., Jonasova, M., Zhang, F. y Zhang, Y. 2020. Gobernanza de los sistemas alimentarios urbanos: contexto actual y oportunidades futuras. Roma, FAO y Banco Mundial. Disponible en: <https://www.fao.org/3/cb1821en/cb1821en.pdf>



- Varela-Trujillo, P. B. (2019). La diplomacia cultural colombiana como instrumento para mejorar su imagen internacional. Revista Comunicación, cultura y política, 10, 142 - 178. DOI: <https://doi.org/10.21158/21451494.v10.n0.2019>.
- VV.AA. 2022.: LIBRO BLANCO DE LA ALIMENTACIÓN SOSTENIBLE EN ESPAÑA. Edita Fundación Alternativas, Madrid 2022. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/storage/publicaciones_archivos/61ab882cbe810bbdcfa4717e66a07244.pdf

Coordinación



**Diputació
Barcelona**

Autoría

