

X Conferencia del Observatorio de Cooperación
Descentralizada UE-ALC

**La cooperación
descentralizada en un mundo
incierto y desigual:
nuevas narrativas o vuelta
a las raíces**

7 y 8 de mayo de 2026
Barcelona
#ObsCoopDesc

Documento de referencia

Octavi de la Varga Mas



Autoría:

Octavi de la Varga Mas

Coordinación:

Carla Cors Oroval

Catalina López Salvà

(Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-ALC, Diputació de Barcelona)

Edición y Revisión:

Olga Vallejo Rueda

Diseño:

Andrés Artés Vivancos

Mayo de 2026

© Diputació de Barcelona

Contenido

1. Introducción.....	1
2. Un nuevo viejo orden: las disrupciones de las reglas y del sistema internacional.....	3
3. Transformaciones y retos del sistema internacional de cooperación al desarrollo.....	6
4. Unión Europea – CELAC: ¿una estrategia renovada?.....	11
5. La cooperación descentralizada entre la UE y la CELAC: retos, dilemas y oportunidades	16
6. Conclusiones y consideraciones para la reflexión.....	28
7. Bibliografía y documentación de referencia	31



1. Introducción

Este documento no nace con la ambición de ser exhaustivo sobre el estado del mundo, ni de las relaciones entre Europa y América Latina y el Caribe, ni sobre la cooperación descentralizada. Su objetivo es sentar las bases para generar un debate en profundidad sobre el momento en el que se encuentra la cooperación descentralizada de los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Se plantea como un disparador de la reflexión, orientado a identificar tendencias y posicionamientos de los diferentes actores a partir del análisis del contexto global actual y de su impacto en el sistema de cooperación al desarrollo tal como se venía entendiendo hasta ahora desde una concepción tradicional e institucional. Posteriormente, busca analizar las “nuevas” narrativas sobre la cooperación descentralizada y su impacto en la cooperación entre gobiernos locales de la UE y la CELAC.

El panorama geopolítico global está experimentando una transformación acelerada. El orden internacional, tradicionalmente basado en la cooperación multilateral y en la integración económica, está dando paso a una etapa más fragmentada, competitiva y marcada por un creciente intervencionismo estatal.

Nos encontramos ante una cooperación internacional al desarrollo que en la mayoría de los Estados se incorpora abiertamente como un instrumento más de su acción exterior¹, y que además está marcada por los drásticos recortes en los fondos que se le aplican.

A ello se suma el impacto de las crisis humanitarias y los conflictos (cada vez más numerosos, en más regiones del mundo y con una duración mayor a lo largo del tiempo).

Es interesante que, a fecha de hoy, muchas de las intuiciones, dinámicas y tendencias que se identifican en las dos conferencias previas (Barcelona, 2022 y Bogotá 2024) o bien se han confirmado, o bien se han profundizado y acelerado. La conferencia de 2022 planteaba la necesidad de repensar la cooperación descentralizada en un contexto de permacrisis y tensiones, y planteaba que, hoy más que nunca, el mundo estaba amenazado.

¹ La propia OCDE reconoce que la cooperación al desarrollo descentralizada refuerza la democracia, el desarrollo nacional y la “política exterior” de los estados miembros de la OCDE.

Cuatro años después esas amenazas se han hecho realidad: la gobernanza y el derecho internacionales ha estallado; el planeta está alcanzando sus límites de sostenibilidad; los derechos humanos son opinables; y la deshumanización del contrario y la ley del más fuerte parecen haberse impuesto por el momento. Europa y América Latina y el Caribe no son ajenas a estos procesos.

Por otra parte, los tres ámbitos prioritarios que proponía el documento base de la conferencia de 2024 no solo siguen estando vigentes, sino que su continuo retroceso en ambas regiones es altamente preocupante, especialmente en un momento en que la construcción de políticas públicas locales está siendo cuestionada como instrumento para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía y comunidades que habitan los territorios. Los tres ámbitos que se planteaban eran los siguientes:

- Las tensiones capital-vida, la defensa del territorio, la naturaleza y el medio ambiente, que generan conflictos eco-sociales.
- El enfoque feminista, que ponen la vida y el cuidado en el centro de la acción pública local.
- La defensa de la democracia y la protección de las y los defensores de derechos humanos.

Es urgente, pues, revisar todo el camino recorrido por la cooperación descentralizada entre ambas regiones, a la luz de todo lo anterior, con la incorporación de elementos nuevos como el haberse retomado las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, bajo una supuesta estrategia renovada; así como las nuevas dinámicas de la propia cooperación descentralizada impulsadas por las agencias y organismos internacionales.

En definitiva, la pregunta que recorre este documento es si estamos asistiendo a una involución de los preceptos básicos de la cooperación descentralizada construida a lo largo de los últimos treinta años por gobiernos locales europeos y latinoamericanos. O si, por el contrario, estamos asistiendo a una adaptación para dar respuesta más eficazmente al contexto de cambios acelerados y retos actuales.

2. Un nuevo viejo orden: las disrupciones de las reglas y del sistema internacional

De existir en estos momentos, algún tipo de consenso internacional sería que el sistema creado por el mundo occidental, liderado por Estados Unidos al final de la II Guerra Mundial, y en cierta medida para fortalecer y preservar globalmente una agenda económica y política, ha explotado.

Sería fácil establecer comparaciones con el período de las dos guerras mundiales del siglo XX, o con el mundo del siglo XIX. Aunque algunas similitudes están presentes, como: la importancia de la geopolítica, las innovaciones tecnológicas, el dominio por los mercados, las fracturas sociales, las desigualdades, las luchas por los derechos, los costes ambientales, etc. Podemos identificar algunos elementos diferenciales, y en particular, la concentración de poder económico, tecnológico y política en las mismas y pocas manos.

Desde enero de 2025, el mundo avanza aceleradamente hacia una multipolaridad creciente, con más actores capaces de influir en la agenda global. Las tensiones geopolíticas también se reflejan en conflictos prolongados que alteran de forma estructural el acceso a la energía, los alimentos y otros recursos esenciales.

Según las tendencias identificadas por el CIDOB (Colomina, 2025) estaríamos ante un reajuste global marcado por la instrumentalización de la coerción económica y tecnológica, el auge de nuevas lógicas transaccionales en la diplomacia, la creciente militarización y una profunda reconfiguración de las alianzas internacionales.

Se configura así un escenario en el que actores como China, India o las potencias del Golfo, junto con un sur global cada vez más articulado, ocupan posiciones estratégicas en la redefinición del orden mundial.

Todo ello se produce en el marco de un sistema internacional tensionado por intervencionismos impunes, disputas por recursos, competencia tecnológica acelerada y el desmantelamiento de los marcos de gobernanza que anteriormente sostenían el multilateralismo.

En paralelo, otros análisis confirman estas mismas tendencias y advierten que la cooperación mundial se ha estancado en un momento de tensiones geopolíticas, crisis ambientales y transformación tecnológica acelerada, subrayando la urgencia de adoptar nuevas formas de colaboración que permitan abordar desafíos globales como el cambio climático, la seguridad, la innovación y la desigualdad.

En conjunto estamos ante un mundo cada vez más fragmentado y volátil, con autoritarismos crecientes, donde la capacidad de adaptación, la diplomacia pragmática y la reinención del sistema multilateral resultan esenciales para afrontar una agenda internacional en rápida transformación. Un mundo en el que Europa pierde centralidad y aumenta su vulnerabilidad, y América Latina reaparece con fuerza como suministradora estratégica de recursos y materias primas.

La rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, la utilización de instrumentos económicos como herramientas de presión política y la carrera por tecnologías críticas y minerales estratégicos están redefiniendo las prioridades de los Estados. Esta dinámica ha impulsado una reconfiguración de las cadenas de suministro y un mayor énfasis en la seguridad económica.

Es interesante comprobar que hasta organismos internacionales que perpetúan un modelo socioeconómico depredador y de crecimiento continuo, se plantean los límites de sus postulados. La recuperación económica superficial en muchas regiones tras la crisis financiera global de 2008 coincidió con un debate creciente, especialmente en economías avanzadas, sobre el valor del multilateralismo y los beneficios desiguales de la globalización (FMI, 2023).

Este creciente escepticismo hacia el multilateralismo ha contribuido al creciente atractivo de políticas introspectivas, con los responsables políticos volviéndose más receptivos a la creación de barreras entre naciones, incluyendo en los ámbitos del comercio, el capital, la migración y el intercambio de tecnologías

El propio World Economic Forum (WEF) reconoce que el mundo se enfrenta a una serie de retos ambientales, económicos y de seguridad inaplazables; que la seguridad mundial está en crisis; que la salud y el bienestar de la mayoría de la población está en entredicho; que únicamente se está avanzando el 17% de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y que la transición energética hacia un futuro con cero emisiones netas sigue en sus primeras fases². Todo ello, en un contexto en el que las relaciones internacionales se fundamentan cada vez más en el oportunismo y la transaccionalidad.

En este contexto, el poder deja de residir exclusivamente en la fuerza militar o en la posesión de recursos estratégicos y pasa a desplegarse en múltiples dimensiones. La influencia en organismos multilaterales, el control de los corredores energéticos, la capacidad de generar innovación tecnológica y la proyección de

² Brende, B., y Sternfels, B. (2025, 20 de enero). *La cooperación mundial se ha estancado: Cómo reinventarla para una nueva era*. Foro Económico Mundial.
<https://es.weforum.org/stories/2025/01/la-cooperacion-mundial-se-ha-estancado-como-reinventarla-para-una-nueva-era/>

narrativas y contra narrativas culturales a escala global se han convertido en factores determinantes del nuevo escenario geopolítico.

Simultáneamente, el creciente peso del sur global y la consolidación de plataformas como los BRICS+³ están redefiniendo las dinámicas de poder, ampliando el número de actores capaces de moldear agendas internacionales y cuestionando la hegemonía tradicional de las economías avanzadas.

³ Actualmente cuenta con 10 estados miembros (Brasil, China, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, India, Indonesia, Irán, Rusia y Sudáfrica), 1 observador (Arabia Saudí) y 11 asociados (Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Kazajistán, Malasia, Nigeria, Tailandia, Turquía, Uganda, Uzbekistán y Vietnam).

3. Transformaciones y retos del sistema internacional de cooperación al desarrollo

El proceso global descrito en la sección anterior encuentra su traducción en las dinámicas del sistema internacional de cooperación al desarrollo. Un proceso de cambio marcado por la necesidad de dar respuesta a las necesidades de financiación de los países del sur global que plantean los objetivos de las agendas globales (como ponen de manifiesto, por ejemplo, el Pacto por el Futuro⁴ o el Compromiso de Sevilla sobre un marco compartido de financiación al desarrollo⁵), y que se ha acelerado especialmente en los dos últimos años.

La cooperación internacional al desarrollo se encuentra, por tanto, en un proceso de transformación profunda como se analizará a lo largo de esta sección.

Desde hace aproximadamente una década, tanto el sistema de cooperación como el propio concepto de desarrollo están siendo cuestionados.

Las evidencias actuales y los estudios recientes de las Naciones Unidas, la OCDE, el Foro Económico Mundial y diversos centros de investigación indican que es improbable que la cooperación al desarrollo desaparezca en la próxima década. Sin embargo, se prevé una transformación profunda del sistema internacional de ayuda, con cambios estructurales, geopolíticos y financieros que alterarán su configuración, los actores implicados y las prioridades.

En este sentido, aunque la cooperación internacional al desarrollo continúa siendo indispensable para muchos países de bajos ingresos que dependen de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) para cubrir necesidades básicas y financiar servicios esenciales, se pueden identificar cuatro tendencias (M. Ramos, 2024):

- Una proliferación de actores que desafían la uniformidad del sistema.
- Un escrutinio sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo que ha sido fundamental para la cooperación internacional.
- Iniciativas de reforma que buscan ir «más allá de la ayuda».
- Un desplazamiento de las agendas que dominaron el discurso del desarrollo por décadas.

⁴ Naciones Unidas. (2024). *Pacto por el futuro (A/RES/79/1)*. <https://www.un.org/pact-for-the-future/es>

⁵ UNCTAD. (2025). *Aid at the crossroads: Trends in official development assistance (UNCTAD/OSG/TT/INF/2025/1)*. <https://unctad.org/node/50116>

Se está generando “una profunda transformación en el sistema de cooperación, con la redefinición de roles entre actores, la aparición de nuevos actores y el establecimiento de nuevos marcos de funcionamiento y de nuevas agendas” (M. Ramos, 2024).

Por una parte, se observa un claro reconocimiento por parte de las agendas globales del papel de los gobiernos locales como actores del desarrollo, de la denominada cooperación “ciudad a ciudad”, como un instrumento clave del desarrollo comunitario y territorial.

Por otra parte, adquiere mayor protagonismo el denominado “sur global” con toda su heterogeneidad, y el sector privado -aunque el debate sobre el papel de este último constituye una cuestión cíclica y recurrente-.

Naciones Unidas (NN.UU.) y sus agencias coinciden en que la cooperación al desarrollo seguirá siendo una herramienta esencial para avanzar en la Agenda 2030, aunque deberá adaptarse a un entorno internacional más complejo y fragmentado.

El Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDCF), principal instrumento del sistema ONU para orientar su acción en los países, subraya que la cooperación debe centrarse en transformaciones económicas sostenibles, alianzas amplias y el principio de no dejar a nadie atrás, reforzando la inclusión y la lucha contra las desigualdades en un contexto global cada vez más desafiante.

En esta misma línea, el PNUD recuerda que su misión se mantiene en torno a la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y el apoyo a países para fortalecer instituciones, capacidades y políticas públicas orientadas al desarrollo humano sostenible. La agencia recalca que, ante presiones crecientes —desde la crisis climática hasta la desigualdad—, la cooperación internacional continúa siendo vital para acompañar procesos nacionales y proporcionar soluciones integradas que permitan acelerar el avance hacia los ODS.

Ahora bien, los recortes drásticos por parte de los mayores donantes aplicados a las agencias de NN. UU. o sus propios programas de cooperación al desarrollo ponen entredicho lo anterior. Si analizamos los resultados de las últimas conferencias internacionales desde el Pacto por el Futuro (Nueva York, 2024) a la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Sevilla, 2025) observamos una constante llamada a la movilización de recursos financieros.

En otro orden de cosas, la aparición y ampliación, -como se indicaba en la sección anterior- del grupo de países BRICS+ introduce nuevas dinámicas y cuestiona el

modelo de cooperación al desarrollo promovido por el sistema del Banco Mundial y la OCDE.

Como indica el gobierno de Brasil, este grupo busca mejorar la legitimidad, la equidad en la participación y la eficiencia de instituciones globales como la ONU, el FMI, el Banco Mundial y la OMC. Además, su objetivo es fomentar el desarrollo social y económico sostenible y promover la inclusión social⁶.

No se debe olvidar que, además de Brasil como miembro fundador, Bolivia y Cuba aparecen como estados asociados. Igualmente, el hecho que Argentina estuviera a punto de incorporarse como miembro de pleno derecho, pero que, bajo el gobierno de Milei, retirara su candidatura, constituye un claro ejemplo de la heterogeneidad del sur global, pero también de la capacidad de estos nuevos actores para proponer relatos alternativos a los convencionales.

En algunos casos esos relatos buscan cambiar la idea de desarrollo por la idea de progreso promovida desde China, entendida como un proceso de modernización continuo, acumulativo y no lineal a largo plazo, que integra dimensiones de poder, civilizatorias y de influencia.

Aunque han surgido nuevos mecanismos financieros, ninguno tiene aún la escala necesaria para reemplazar el papel estructural de la cooperación internacional. Paralelamente, la emergencia climática refuerza la necesidad de movilizar financiación global para la adaptación y la mitigación.

Las crisis humanitarias, los conflictos armados y los desastres naturales han incrementado la demanda de apoyo externo. El futuro de la cooperación estará marcado por un sistema más diverso, con más actores regionales, más protagonismo local y una mayor integración entre acción climática y desarrollo.

Según IDOS (Instituto Alemán de Desarrollo y Sostenibilidad) el sistema de cooperación internacional está anclado en estructuras institucionales difíciles de reformar, pero que continúan siendo el pilar central de la gobernanza global. Todo apuntaría a que el futuro estará marcado por:

- Un sistema multipolar, en el que China, India, los países del Golfo y diversos actores regionales adquieren un protagonismo mayor, ofreciendo modelos alternativos de financiación y gobernanza.
- Más liderazgo de actores locales y regionales, que reclaman relaciones más recíprocas y menos jerárquicas entre donantes y receptores.

⁶ BRICS. (2025). *About the BRICS*. <https://brics.br/en/about-the-brics>

- Una mayor vinculación entre financiación climática y desarrollo, impulsada por la necesidad de reorientar inversiones hacia transiciones económicas sostenibles.
- Mayor fragmentación del sistema, acompañada de una diversificación de fuentes, formatos e instrumentos: nuevos bancos de desarrollo, alianzas plurilaterales, mecanismos de financiación mixta y mayor competencia entre proveedores de cooperación.

Mientras que el secretario general de Naciones Unidas continúa sosteniendo que la AOD sigue siendo esencial para aquellos países que no disponen de alternativas financieras viables, señala que los flujos de ayuda siguen siendo un instrumento crítico y que su desaparición dejaría un vacío difícil de llenar.

En su segundo informe sobre tendencias y avances en la cooperación internacional al desarrollo (ECOSOC, 2025) plantea el incremento de la demanda de ayuda al desarrollo, los riesgos sistémicos -especialmente a causa del cambio climático- y las vulnerabilidades vinculadas a desastres.

Y, sin embargo, según la UNCTAD (la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), la AOD está en crisis, cayendo por tercer año consecutivo tras su pico en 2020, situándose en 160.000 millones de dólares en 2023.

Esta disminución reduce la financiación esencial para los países en desarrollo, complicando el cumplimiento de la Agenda 2030, el alivio de la deuda y la respuesta a crisis económicas y climáticas.

La AOD, en términos equivalentes a subvenciones, por parte de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), ascendió a 214.600 millones de dólares estadounidenses en 2024, lo que representa una caída del 6,0% en términos reales respecto a 2023.

Por su parte, los flujos netos totales de AOD de todos los proveedores para países en desarrollo ascendieron a 255.400 millones de dólares, una disminución del 4,5% respecto a 2023.⁷

De los 32 países miembros del CAD, 22 han reducido sus contribuciones. El caso paradigmático es el de Estados Unidos con el desmantelamiento de la USAID. Pero Del mismo modo, los donantes tradicionales de ayuda al desarrollo, como Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido están introduciendo recortes drásticos tanto en términos absolutos, pero también en términos relativos.

⁷ OECD. (2025, diciembre). *Final OECD statistics on official development assistance and other development finance flows in 2024: Key figures and trends*. <https://www.oecd.org/en/data/insights/data-explainers/2025/12/final-oecd-statistics-on-oda-and-other-development-finance-flows-in-2024-key-figures-and-trends.html>

Según la propia OCDE (2025), la ayuda internacional de los países miembros y los asociados del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) disminuyó un 23,1% en términos reales con respecto a 2024, lo que supone la mayor caída anual en la historia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)” situándose en unos niveles que no se veían desde 2015 año de aprobación de la Agenda 2030⁸ .

La única excepción a esta dinámica sería el caso de España que en el marco de la Ley 1/23 de Cooperación al Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global⁹ mantiene su compromiso con llegar al 0,7% de su PIB en 2030.

Si a esos recortes, además, se añade la constante y creciente inflación global, su poder de compra se reduce drásticamente y, en consecuencia, de su impacto (UNCTAD, 2025).

La IV Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Sevilla, 2025) buscaba, en este contexto, reformar la financiación para el desarrollo, impulsar la transformación de la arquitectura financiera internacional, y afrontar los retos asociados a la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El documento final de la conferencia, bajo el título “Compromiso de Sevilla”, establece un marco renovado de financiación, así como una propuesta de reforma fiscal global orientada a la equidad. Sin embargo, a la luz de los recortes constantes a la AOD, de las dinámicas internacionales y de la crisis de hidrocarburos y económica provocada por el ataque de Estados Unidos a Irán, el margen de maniobra para la puesta en marcha e implementación de los acuerdos alcanzados en Sevilla resulta muy limitado.

Y en particular, en un contexto en el que la propia viabilidad -no solo político-institucional sino también económica- de Naciones Unidas y sus agencias está en entredicho, en el que la próxima elección de la persona que ocupe la secretaría general determinará para bien o para mal su futuro.

⁸ OECD. (2026, 9 de abril). *International aid fell sharply in 2025, says OECD*. <https://www.oecd.org/es/about/news/press-releases/2026/04/international-aid-fell-sharply-in-2025-says-oecd.html>

⁹ España. (2023). *Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*. Boletín Oficial del Estado, BOE-A-2023-4512. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4512>

4. Unión Europea – CELAC: ¿una estrategia renovada?

El restablecimiento en 2023 en Bruselas de las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea – Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños buscaba, tras ocho años de interrupción, inaugurar una nueva fase marcada por la necesidad compartida de relanzar el vínculo birregional en un contexto global de incertidumbre, rivalidad geopolítica y profundas transformaciones.

Tal como indica la Fundación Carolina, “aunque algunas de esas dinámicas siguen presentes, hoy existe un contexto internacional de creciente incertidumbre y riesgos que reclama el relanzamiento de la relación interregional como plataforma de beneficio mutuo” (Fundación Carolina, 2023), en el marco de la búsqueda de la autonomía estratégica.

Este replanteamiento seguramente responde a tres razones principales:

En primer lugar, por considerar los liderazgos políticos que la cooperación UE–CELAC puede contribuir a “ampliar conjuntamente la autonomía y la resiliencia de ambas regiones ante un mundo de creciente rivalidad geopolítica, pero aún necesitado de gobernanza, reglas y certidumbre” (Domínguez y Sanahuja, 2023).

En segundo lugar, porque, en ese mismo contexto internacional, la alianza estratégica entre ambas regiones, basada en valores comunes, puede fortalecer la democracia, el estado de derecho y el multilateralismo.

Y, en tercer lugar, porque se consideraba que ambas regiones estaban muy bien posicionadas para profundizar y complementarse en lo que en 2023 se denominaban las transiciones social, verde y tecnológica a las que el mundo debía dar respuesta.

Todo esto se refleja claramente en la IV Cumbre UE–CELAC celebrada en Santa Marta (Colombia) en noviembre de 2025, y que contó con notables ausencias tanto por parte de la CELAC como de la UE.

La Declaración Conjunta insiste en la profundidad de esta asociación y en su orientación estratégica, afirmando que se basa en “valores e intereses compartidos, en sociedades resilientes, inclusivas y democráticas; en la promoción, protección y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; en el Estado de derecho, en elecciones libres y transparentes; en el multilateralismo y la cooperación internacional”¹⁰.

¹⁰ Presidencia de la República de Colombia. (2025, 9 de noviembre). *Declaración final conjunta de la IV Cumbre CELAC-UE*. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-Final-Conjunta-de-la-IV-Cumbre-Celac-UE-251109.aspx>

En este marco, los participantes reafirmaron su compromiso con una cooperación de largo alcance en ámbitos que van desde el desarrollo sostenible hasta la seguridad ciudadana.

Además, la declaración final establece las bases de una nueva arquitectura de cooperación futura mediante una hoja de ruta orientada a acelerar la cooperación en acción climática y protección del medio ambiente, la transición energética y las interconexiones regionales

Sin embargo, para contextualizar y entender el alcance de esta estrategia renovada hay que tener en cuenta cuatro aspectos importantes, a saber: la Global Gateway; el Pacto Birregional de los Cuidados; el papel del Foro de la Sociedad Civil ALC-UE; y finalmente, el papel de los gobiernos locales y regionales.

Por una parte, la Global Gateway se ha convertido en una pieza central a la hora de canalizar esta renovación estratégica. En encuentros previos, como la reunión celebrada en Sevilla durante la FFD4, ambas regiones reconocieron la necesidad de impulsar proyectos transformadores en materia de transición ecológica, digitalización y desarrollo humano.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la denominada Agenda de Inversiones UE-CELAC que está dotada con 45.000 millones de euros en financiación blanda para promover proyectos estratégicos europeos en América Latina hasta 2027. Pero, el problema de fondo es que “hasta ahora la Comisión ha mantenido un discurso ambiguo, intentando conciliar narrativas de desarrollo con otras de carácter geoeconómico y geopolítico” (de la Cruz Prego, 2025).

En este sentido, programas específicos impulsados por la Unión Europea para la región - como el Programa Regional Sociedad Inclusivas (60 millones de euros), el Acelerador Social (algo más de 15 millones de euros) o el Acelerador Digital UE-LAC- están, más allá de sus propios objetivos, al servicio de la Global Gateway y, en última instancia, de las necesidades de la Unión Europea y sus estados miembros. Todo ello en un contexto en el que la Unión Europea depende de recursos energéticos y materias primas y en el que su liderazgo moral, político y económico es cada vez más cuestionado internacionalmente.

Esta estrategia puede entenderse también como una respuesta al impacto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (“Belt and Road Initiative”) de China que busca reconfigurar la conectividad global mediante grandes inversiones en infraestructuras y cooperación internacional.

Según la UNDEF, esta Iniciativa de la Franja y la Ruta, impulsada por China desde 2013, se ha expandido de forma notable en América Latina en los últimos años. Aunque inicialmente estaba centrada en Asia, Europa y África, Pekín ha convertido América Latina y el Caribe en una región clave para diversificar rutas comerciales,

asegurar suministros y ampliar su influencia geopolítica. Más de 20 países latinoamericanos han firmado memorándums de entendimiento con China.

El impacto en la generación de infraestructuras en la región es significativo, sin embargo, la sobreexplotación de recursos está empezando a generar graves problemas sociales y ambientales. En el caso de Europa, es relevante destacar que 17 de sus 27 Estados miembros, han establecido algún tipo de relación con China en el marco de esa iniciativa.

En segundo lugar, no podemos olvidar el “Pacto Birregional sobre los Cuidados” - del que no todos los miembros de la CELAC forman parte-, lanzado también con motivo de la cumbre de Santa Marta. El Pacto se presenta como un foro permanente de diálogo bajo el acompañamiento de la Fundación EU-LAC, y responde a una demanda de la sociedad civil organizada para que el trabajo de los cuidados sea reconocido y valorado de manera justa, así como para fortalecer los sistemas de cuidados.

Resulta interesante constatar que, por una parte, se alinea con la dimensión social de la Global Gateway y que, por otra, se identifica las oportunidades que ofrece la economía de los cuidados.

En tercer, en el marco de esta relación estratégica, debe considerarse el “Foro de la Sociedad Civil ALC-UE” celebrado en Santa Marta, con anterioridad a la cumbre de jefes de estado y de gobierno. Este foro que daba continuidad al “Foro UE – América Latina y el Caribe: sociedad civil, jóvenes y autoridades locales” (Bruselas, 2023) excluyó a los gobiernos locales, erigiéndose de facto en el principal interlocutor oficial de la cumbre.

Tal como establece la DG-INTPA¹¹, este foro de la sociedad civil ALC-UE, tiene por objetivos:

- Fomentar la reflexión colectiva entre actores de la sociedad civil de la UE y ALC sobre los desafíos globales y los principales temas de la Cumbre.
- Promover la cooperación birregional, incluso a través de la Agenda de Inversiones Global Gateway UE-ALC.
- Recoger perspectivas de la sociedad civil y la juventud para informar las políticas UE-ALC y orientar estrategias birregionales.
- Garantizar una participación inclusiva priorizando la igualdad de género, la diversidad étnica y cultural, la inclusión de personas con discapacidad y una representación subregional equilibrada.

¹¹ European Commission. (2025). *LAC-EU civil society forum*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/lac-eu-civil-society-forum_es

- Elaborar una Declaración Conjunta de la Sociedad Civil, resumiendo las principales recomendaciones y prioridades, que fue presentada a los jefes de Estado y de Gobierno en la IV Cumbre CELAC–UE.

Lo anterior queda claramente reflejado en la declaración final conjunta de la cumbre, cuando en uno de sus puntos dice que “reconocemos el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas defensoras de los derechos humanos”. Del mismo modo, incorpora la propuesta del “Pacto Birregional sobre los Cuidados”, al integrar la idea de no dejar a nadie atrás en la transición digital, al asumir la idea de adaptación climática con un enfoque dirigido a toda la sociedad e incluir cuestiones como la corrupción y el crimen organizado.

A todo lo anterior debe añadirse un cuarto elemento que aparece como el eslabón perdido -o que se ha ido diluyendo- en el marco y la agenda de la relación birregional: los gobiernos locales y regionales. Resulta llamativo que las declaraciones, los programas e iniciativas mencionan a los territorios y a las comunidades como lugares donde “suceden las cosas”, mientras que los gobiernos locales, como actores e interlocutores válidos, generadores de políticas públicas y promotores del desarrollo territorial no son tomados en cuenta.

Frente a esta situación, el Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-CELAC se ha venido consolidando desde 2007 como un espacio de encuentro de autoridades que representan a los gobiernos subnacionales de ambas regiones, y que se reúne en ocasión de las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

Tras una interrupción en 2023, y con posterioridad a la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, se celebró en Barcelona el III Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-CELAC. En él, los participantes manifestaron su preocupación y desilusión porque la Declaración final surgida de la Cumbre UE-CELAC en Bruselas no tuviera en cuenta la voz del mundo local, ni ofreciera un espacio en la mesa de debate para renovar la asociación estratégica entre ambas regiones.

Así pues, el IV Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-CELAC (Bogotá, 5 y 6 de noviembre de 2025), promovido por las principales redes y asociaciones de gobiernos subnacionales de la UE y de CELAC, así como por algunos gobiernos locales y regionales de forma directa, contó con el apoyo del gobierno de Colombia -en articulación con socios locales y nacionales- y de la Comisión Europea a través de la Facilidad TALD (Territorial Approach to Local Development) de la Dirección General para el Partenariado Internacional DG INTPA.

En este marco se plantearon tres objetivos:

- Trasladar a la Cumbre de jefes de Estado el posicionamiento político y las propuestas de los gobiernos subnacionales sobre la agenda birregional.

- Fortalecer el diálogo político y las relaciones institucionales entre las autoridades locales y regionales de ambos continentes.
- Promover la construcción de alianzas y la búsqueda de sinergias en la cooperación descentralizada UE-CELAC.

Entre los principales elementos del llamado final¹² del Foro de Gobiernos Locales destacaban dos cuestiones:

- Solicitar el diseño de una estrategia para la localización y territorialización de la agenda de inversores UE-CELAC que reconozca el rol de los gobiernos locales y regionales de forma inclusiva, tanto en la preparación de propuestas como en su ejecución, para que realmente la Global Gateway dé respuestas a las necesidades de esta región, cree valor añadido local y promueva el crecimiento, el empleo y la cohesión social.
- Reconocer oficialmente el foro de gobiernos locales y regionales en el marco de las Cumbres de jefes de Estado y de gobierno UE-CELAC y abrir un espacio periódico efectivo de interlocución, así como el firme compromiso para fortalecer las políticas de cuidado, asegurando el acceso a servicios de cuidado de calidad, accesibles y el desarrollo sostenible.
- Estimular y acompañar el desarrollo territorial a través del reconocimiento de la riqueza y el potencial de la cooperación descentralizada entre Gobiernos Locales y Regionales de ambas regiones, como instrumento clave para tejer lazos a medio y largo plazo, así como crear un nuevo programa de cooperación “EUROterritorial”.

Más allá de que el foro se celebró días antes de la cumbre en Bogotá, y no en Santa Marta, ningún representante de gobiernos locales y regionales de la UE o de la CELAC fue invitado a presentar el llamado ante los jefes de Estado y Gobierno como sí hizo la sociedad civil organizada.

Es más, la declaración conjunta final no hace ninguna mención ni a los gobiernos locales y regionales, ni a las propuestas que se transmitieron a la Comisión Europea y al Gobierno de Colombia, ni a la cooperación descentralizada como instrumento de desarrollo social, económico y territorial.

¹² Foro de Gobiernos Locales y Regionales UE-CELAC. (2025, 6 de noviembre). *Declaración del IV Foro de Gobiernos Locales y Regionales Unión Europea-América Latina y Caribe*. https://www.observ-ocd.org/sites/default/files/2025-11/Declaracion%20Foro%20GLR%20EU%20CELAC%20v%2010092025%20DEF.docx_.pdf

5. La cooperación descentralizada entre la UE y la CELAC: retos, dilemas y oportunidades

Los gobiernos locales y regionales de la Unión Europea y la CELAC no son ajenos a las dinámicas globales y al desmoronamiento del sistema internacional, tal como se ha descrito en la sección tercera de este documento. No es casualidad que, de forma paralela puedan apreciarse retrocesos a escala local en ámbitos que se consideraban consolidados -como la descentralización, la democracia local o la capacidad institucional instalada-, así como una lenta radicalización y polarización de la ciudadanía.

Todo ello impacta en las modalidades e instrumentos de la cooperación descentralizada, como se apreciará en esta sección.

Resulta pertinente señalar que, hace más de veinte años, la profesora Draibe, al evaluar la segunda fase del programa URB-AL indicaba que “una de las virtudes de la cooperación en red entre colectividades locales (...) es la de dar espacio a la manifestación autónoma de las demandas específicas de cada uno de los socios participantes, reflexionando acerca de sus necesidades y prioridades particulares” (S. M. Draibe, 2005).

En consonancia con lo anterior, es necesario traer a colación los resultados de la tercera y última fase del programa URB-AL que, a partir de 20 proyectos (64,4 millones de euros), sobre la base de partenariados euro-latinoamericanos de entre 5 y 7 socios, involucró a 74 territorios latinoamericanos equivalentes a 500 municipios, con una población estimada de 26 millones de habitantes. Con 1,8 de personas beneficiarias directas y 160 actores participantes, impulsó 131 políticas públicas locales.

Como establece el OCD UE-ALC, la cooperación descentralizada es una de las formas de cooperación al desarrollo que actualmente cuenta con mayor actividad y dinamismo. Durante los últimos años, ha evolucionado tanto en el número de actuaciones como en los actores implicados y en la diversidad de las modalidades. Asimismo, ha adquirido un reconocimiento y una legitimidad cada vez mayor en el sistema de cooperación internacional y en algunas de las principales agendas globales.

A lo largo de su estudio sobre la materia desde 2005, el OCD UE-ALC ha avanzado en la construcción de un concepto de cooperación descentralizada pública que pone el acento en el liderazgo de la administración local en las relaciones de cooperación descentralizada. Se entiende por cooperación descentralizada pública (CDP) el conjunto de las acciones de cooperación realizadas por los gobiernos locales y regionales, y designa como “cooperación descentralizada pública directa” una parte específica de lo anterior, es decir, las relaciones directas

de cooperación que se establecen entre gobiernos locales y regionales de ambos continentes, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes.

Por eso, el OCD UE-ALC ha prestado y continúa prestando una atención especial a aquellas formas de cooperación en las que los gobiernos locales desempeñan un papel central en la programación, promoción y gestión de las acciones sin depender del Estado central o de organismos internacionales.

Otra característica que define la cooperación descentralizada, según el OCD UE-ALC, es la lógica relacional que la distingue frente a otro tipo de cooperaciones. En este sentido, apunta hacia relaciones alejadas de las dinámicas jerárquicas y asimétricas propias del paradigma de ayuda “donante-receptor”.¹³

De igual modo, puede afirmarse que existen tantas definiciones de cooperación descentralizada como actores que participan o inciden en la misma, aunque todas comparten un elemento común: situar a los gobiernos locales como eje central (de la Varga, 2014). Así, la cooperación descentralizada puede ser abordada según quién la lidera (en sentido estricto, la que se establece de gobierno local a gobierno local), según quién la promueve (iniciativas destinadas a los gobiernos locales promovidas por ellos o por otros actores), y según su alcance (en sentido estricto, solo referida al desarrollo y, en sentido amplio, incorporando enfoques territoriales e instrumentos de acción exterior). Todas estas aproximaciones, después de más de treinta años, continúan estando vigentes.

Se constata, además, que, desde el primer curso de formación en cooperación descentralizada lanzado por el OCD UE-ALC en 2006, el interés por este tipo de cooperación ha ido en aumento y ha generado un corpus de conocimiento y práctica que ha resultado clave para consolidar políticas y estrategias de cooperación por parte de los gobiernos locales y regionales de ambas regiones. Una primera aproximación realizada por el OCD UE-ALC ha identificado más de 18 cursos sobre cooperación descentralizada en España y América Latina¹⁴.

Así pues, la cooperación descentralizada entre la UE y la CELAC no puede ser abordada al margen de los diferentes aspectos consignados en las secciones anteriores, a saber: el contexto mundial y las transformaciones del sistema de cooperación al desarrollo; la relación entre la UE y la CELAC; y la evolución de la cooperación descentralizada a escala global y birregional; y la aparición y

¹³ Extraído del Módulo 2 sobre cooperación descentralizada elaborado por el OCD UE-ALC para la formawiki de la Diputación de Barcelona.

https://formawiki.diba.cat/pub/relacions_internacionals/2c560345_m2_la_cooperacion_descentralizada/index.html

¹⁴ Esta identificación forma parte de una evaluación interna llevada a cabo por el OCD UE-ALC este 2026 para evaluar el impacto que han tenido sus formaciones a lo largo de más de 20 años.

fortalecimiento de la cooperación triangular y de la cooperación Sur-Sur. De hecho, estos elementos están condicionando sus prioridades y sus modalidades.

Por ejemplo, la Global Gateway¹⁵ establece seis principios fundamentales sobre los que se deben basar las inversiones:

- Valores democráticos y normas rigurosas.
- Buena gobernanza y transparencia.
- Asociaciones igualitarias.
- Ecología y energías limpias.
- Prioridad a la seguridad.
- Catalización del sector privado.

En este sentido, deberíamos plantearnos cómo se van a incorporar en los denominados proyectos insignia. Si los valores democráticos y la buena gobernanza son claves, ¿dónde queda la gobernanza y la democracia local? Estos aspectos han sido claves en la cooperación descentralizada entre la UE y la CELAC.

Además, la cooperación descentralizada puede facilitar, dentro de una lógica Global Gateway, la incorporación de los actores de nuestras comunidades, cuya representación actualmente no está asegurada.

Por otra parte, la plataforma empresarial de la Global Gateway no incorpora al tejido de las PYMES y el tejido empresarial local de ambas regiones, muchos de los cuales están implicados en el desarrollo local y en los derechos humanos.

Como se ha visto anteriormente, desde sus inicios, el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-ALC ha abogado por un concepto de cooperación descentralizada pública que está al servicio de la generación de institucionalidad local, del refuerzo de la descentralización, la democracia local y la construcción de políticas públicas locales al servicio de la inclusión social, la paz y el desarrollo territorial.

Muy en la línea de las tres fases del programa URB-AL de la Comisión Europea (fase I de 1995 a 2000), fase II de 2000 a 2006 y fase III de 2009 a 2013) que impulsó la cooperación horizontal entre gobiernos locales de ambas regiones, buscó fortalecer a los gobiernos locales, así como dar respuesta a la necesidad de tejer redes de aprendizaje y promover la construcción de políticas públicas locales para asegurar el desarrollo y la inclusión en los territorios a largo plazo.

Ello se vio complementado posteriormente con el Programa AL-LAs —Alianza Euro-Latinoamericana de Autoridades Locales—, una alianza de cooperación internacional entre gobiernos locales de América Latina y Europa destinada a

¹⁵ European Commission. (2021). *Global Gateway: Presentación general*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/politicas/global-gateway/global-gateway-overview_es

fortalecer la acción internacional de las ciudades y mejorar las políticas públicas locales mediante cooperación descentralizada.

De hecho, es en este contexto, en el que surge el OCD UE-ALC, inicialmente financiado por la Comisión Europea y, posteriormente, por la Diputación de Barcelona, en partenariatado con la Intendencia de Montevideo como antena latinoamericana.

Un contexto marcado por los progresos en materia de descentralización, así como por los avances en derechos humanos y democracia, en particular en América Latina. El primer informe GOLD sobre “Descentralización y Democracia en el Mundo” (CGLU, 2008) señalaba que el mundo estaba atravesando una revolución democrática silenciosa e imparable, con la democracia local ganando impulso desde las tierras altas de América Latina hasta el barangay en Filipinas.

En el capítulo dedicado a América Latina se indicaba qué “actualmente, todas las naciones poseen gobiernos municipales elegidos por sufragio universal. La mayor parte de los países democratiza y reforma sus Estados, mediante transformaciones institucionales, políticas y jurídicas, de las cuales forman parte la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales”

Dieciséis años después, el panorama es radicalmente distinto. Aunque los marcos jurídicos sean favorables a la descentralización, la realidad institucional sigue marcada por una fuerte tradición hacia la centralidad y por el peso histórico del presidencialismo (TALD Facility, 2025).

La evolución de los últimos años evidencia que contar con gobiernos regionales y locales sólidos contribuye a garantizar la resiliencia democrática de los territorios y de los Estados en su conjunto. Además, se puede establecer un vínculo claro entre los retrocesos en democracia, derechos humanos, desarrollo y descentralización.

Encontramos varios ejemplos a lo largo de toda la región¹⁶:

- El deterioro del espacio cívico en Ecuador, especialmente contra líderes indígenas y defensores de derechos humanos, así como la persistencia de las desapariciones forzadas e involuntarias.
- La proliferación de las “zonas de sacrificio” ambiental en México, territorios donde comunidades enteras conviven con cáncer, abortos espontáneos y enfermedades crónicas derivadas de la contaminación industrial, mientras que las autoridades no protegen sus derechos.

¹⁶ Naciones Unidas. (s. f.). *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/>

- El crecimiento exponencial de las desapariciones en México, que afectan mayoritariamente a hombres de entre 15 y 40 años, aunque con una creciente tendencia a la desaparición de niñas y niños a partir de los 12 años. A esto se suma el enquistamiento de los feminicidios con un promedio de diez muertes diarias de mujeres.
- Las más de 5.000 muertes anuales en Haití causadas por las pandillas, las empresas de seguridad y los paramilitares.
- Los retrocesos en memoria, verdad y justicia en Argentina.
- El aumento constante de la pobreza en Argentina, donde diversas fuentes cuestionan las cifras oficiales y señalan que ya alcanza al 35,3% de los hogares.
- La crisis energética en Cuba que afecta al sistema sanitario, el acceso al agua, a los alimentos y al transporte.
- Los cambios constitucionales y legales en El Salvador que prevén la cadena perpetua para niños y niñas desde los 12 años.
- La detención de 33.000 personas durante el régimen de excepción en El Salvador -36% del total de arrestados- que no figuraban como pandilleros, ni como colaboradores, en los registros oficiales.
- Los más de 10.000 ciudadanos colombianos que podrían haber sido reclutados en conflictos armados en distintas partes del mundo, tanto por vías legales como irregulares.
- La intervención de Estados Unidos en Venezuela, violando el derecho internacional, así como el mantenimiento de la persecución política con detenciones arbitrarias y el continuo uso de la tortura y el maltrato.
- La constatación de la instrumentalización del derecho penal en Guatemala contra magistrados y abogados, líderes de pueblos indígenas, periodistas y defensores de derechos humanos.
- La represión y la corrupción institucional como método de gobierno y la persecución política de los exiliados en Nicaragua.

- El 74% de los países latinoamericanos y caribeños enfrentan una alta exposición a eventos climáticos extremos que erosionan la productividad agrícola y dificultan las cadenas de suministro, provocando que 40,8 millones de personas sufran hambre en la región.
- El aumento de entre un 55% y un 60% de los precios de los alimentos en los países del Caribe, siendo esta una de las regiones del mundo más dependientes de la importación de alimentos y en la que están en peligro sus sistemas agroalimentarios tanto por los fenómenos climáticos extremos como por la volatilidad global.
- El continuo avance de la violencia digital ejercida contra las mujeres electas y mujeres líderes comunitarias en toda la región -un fenómeno que también en Europa-.

Esto también se observa en Europa, con el avance de los partidos de ultraderecha presentes tanto en gobiernos estatales como regionales y locales; con el endurecimiento de las políticas migratorias y el señalamiento de personas procedentes de terceros países como responsables de las problemáticas de las sociedades europeas,

También se registra un aumento de agresiones contra personas inmigrantes y contra personas del colectivo LGTBI, sumado a la erosión de algunos derechos y el cuestionamiento de las libertades previamente consolidadas. También se observa el incremento paulatino de jóvenes -especialmente hombres- favorables a modelos autoritarios de gobierno y al recorte de las políticas feministas. Todo esto se acompaña de una recentralización silenciosa, que deja atrás el tradicional mantra europeo de la gobernanza multinivel.

Frente a este contexto, lo local y lo comunitario se convierten en espacios clave para responder a los conflictos: en la defensa del territorio, la naturaleza y el medio ambiente; en la promoción de territorios feministas y de paz, centrados en los cuidados, la vida y la perspectiva de género; y en el sostenimiento de la paz, la democracia y los derechos humanos, mediante la protección de líderes sociales y defensoras. En este sentido, la acción articulada a microescala puede constituir una respuesta adecuada.

En otro orden de cosas, resulta destacable que, desde la perspectiva de cooperación al desarrollo la mayoría de los países de América Latina han puesto en marcha, en los últimos años, agencias u organismos públicos para gestionar la cooperación, ya no solo como meros receptores, sino como actores de pleno derecho e impulsores de programas e iniciativas de cooperación Sur-Sur.

En muchos casos, además, fomentan también la participación de los gobiernos locales y regionales¹⁷ reforzando sus capacidades para implementar estrategias de cooperación descentralizada.

En paralelo, se ha desarrollado un proceso de reconocimiento de los gobiernos locales no solo como actores del desarrollo local, sino como actores de pleno derecho del sistema de cooperación.

Esta evolución, sin embargo, puede conllevar riesgos en el contexto actual, que condiciona la autonomía local y la heterogeneidad de la cooperación descentralizada, y al tensionar su razón de ser convertirla en un instrumento más de la acción internacional de los Estados.

Si se analiza la evolución de los programas europeos, se puede afirmar que, desde el fin del programa URB-AL III en 2013 y hasta la primera convocatoria del programa “Partenariados para Ciudades Sostenibles”, durante algo menos de una década no se han impulsado programas relevantes de cooperación descentralizada específicamente destinados a América Latina y el Caribe, o que permitieran una participación significativa de gobiernos locales y regionales.

Algunas excepciones son: el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (PIFCSS) de la SEGIB¹⁸, el programa INTERCONNECTA¹⁹ de la AECID, orientado a ofrecer soluciones a todo tipo de actores frente a retos concretos a través de la cooperación triangular; y los programas ADELANTE1²⁰ (2015-2020) y ADELANTE2 (2021-2027) de la Comisión Europea, gestionados por la AECID destinados a apoyar la cooperación triangular con América Latina y el Caribe. Estos programas se enfocan mayoritariamente en potenciar la generación e intercambio de conocimiento o en la prestación de asistencia técnica.

No se debe olvidar el papel que redes como Mercociudades con su programa de cooperación Sur-Sur; Metropolis, primero con los proyectos piloto y posteriormente

¹⁷ Cabe citar especialmente: Agência Brasileira de Cooperação – ABC (1987); Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AGCID (1990); Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI (2002) Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional - AUCI (2010); Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC-Colombia (2011); Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AMEXCID (2011); Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria – ACIAH (2022).

¹⁸ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS). (s. f.). *Cooperación Sur-Sur*. <https://cooperacionsursur.org/>

¹⁹ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (s. f.). *INTERCOONECTA*. <https://intercoonecta.aecid.es/>

²⁰ European Commission. (s. f.). *ADELANTE: Triangular cooperation program between the EU, Latin America and the Caribbean*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/adelante_en

con las “Solution Labs”²¹ ; o UCCI, todas ellas orientadas Una vez más con la voluntad de generar espacios de experimentación y aprendizaje, generalmente no exclusivos para gobiernos locales y regionales.

Llegados a este punto, resulta interesante, observar que a partir del programa “Partenariados para Ciudades Sostenibles”, tanto la Comisión Europea como el Comité Europeo de las Regiones han comenzado a hablar de una nueva narrativa de la cooperación descentralizada.

Esta cuestión es especialmente importante porque de los 57 proyectos aprobados en sus tres convocatorias, 16 (28%) estaban destinados a implementarse en América Latina, y que, de estos, una abrumadora mayoría de socios europeos correspondía a gobiernos locales españoles, seguidos, en menor medida, por italianos.

Se observa, por tanto, un uso indiscriminado de los conceptos de cooperación descentralizada, cooperación ciudad a ciudad (city-to-city cooperation), cooperación local al desarrollo, cooperación al desarrollo de los gobiernos locales o intercambios “peer-to-peer”. Tal como establece el documento “Why Decentralised Cooperation Matters” presentado en el último Foro de Ciudades y Regiones por las Alianzas Internacionales (Bruselas, diciembre 2025), si bien es cierto que, por una parte, literalmente indica que:

“Las ciudades y los gobiernos locales o regionales representan comunidades y territorios donde los objetivos europeos se vuelven tangibles. Generan la mayor parte del crecimiento económico y nuevos empleos, traducen los compromisos climáticos en energías renovables y transporte sostenible, y aseguran que la infraestructura se mantenga y sea accesible. Son los lugares donde los recién llegados encuentran escuelas y comunidades, donde se vive la democracia a diario y donde se defienden el pluralismo y los derechos incluso cuando los gobiernos nacionales retroceden. Las ciudades también son los primeros intervinientes en tiempos de crisis y fragilidad. Al movilizar a la sociedad civil, el mundo académico y las empresas, aseguran que el desarrollo sea inclusivo, coherente y de propiedad local. Sin su implicación —como catalizadores de la democracia local y el desarrollo territorial— los objetivos internacionales de Europa tendrán dificultades para arraigarse.”

En otro punto, se establece que la acción exterior de la UE está experimentando una gran transición en respuesta a un mundo cada vez más volátil y competitivo, en el cual Europa busca posicionarse como un actor geopolítico de confianza.

²¹ Metropolis. (s. f.). *Solutions labs*. <https://www.metropolis.org/what-we-do/solutions-labs/>

Esto sugiere que el objetivo principal de estos programas está al servicio de los intereses estratégicos de la UE y no del modelo de cooperación entre ciudades que se presenta, y mucho menos de la definición ofrecida por el OCD UE-ALC.

De hecho, la cooperación descentralizada se identifica como un instrumento práctico para superar cuellos de botella recurrentes en la interacción público-privada. En este sentido, se afirma que “los intercambios entre particulares, entre las autoridades locales y regionales europeas y de países socios permiten resolver problemas en contratación, modelos de servicios, acuerdos contractuales y normas regulatorias” (Comisión Europea, 2026).

Es cierto que se establece que el valor añadido de la cooperación descentralizada reside en su capacidad para resolver problemas, al considerarse que las alianzas ciudad a ciudad y región a región pueden ayudar a superar los desafíos de implementación mediante el intercambio de experiencias entre compañeros/as, el aprendizaje compartido y la búsqueda de soluciones adaptadas a las realidades locales.

Estas ideas son también recogidas por el grupo de trabajo de capacitación y construcción institucional de CGLU (CIB Working Group), que al referirse a la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales -en lugar de cooperación descentralizada-, pone el acento en los intercambios “peer-to-peer” y en la idea que este tipo de cooperación...

” ayuda a mejorar la planificación y la preparación de proyectos, fiscalidad, presupuestos y gestión financiera, compras y gestión de contratos, prestación de servicios, mantenimiento, participación ciudadana y respuesta a crisis. La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales también colabora con una mentalidad territorial: incorpora a la sociedad civil local, empresas locales, universidades y actores de la comunidad para que las soluciones sean realistas, de propiedad local y puedan mantenerse a lo largo del tiempo” (UCLG-CIB, 2206)

De hecho, estos principios caracterizadores de la cooperación descentralizada han estado siempre presentes, ya que son indisociables de esta modalidad de cooperación (Zapata, 2007): el arraigo territorial de los actores participantes; el intercambio de experiencias en el marco de un diálogo y colaboración continuos - más allá de la financiación y transferencia de fondos-; y la reciprocidad que sitúa en el centro de la colaboración el interés y los beneficios para ambas partes.

Sin embargo, a partir de las conclusiones del último Foro de Ciudades y Regiones por los Partenariados Internacionales, parecería que esa nueva narrativa, más allá de buscar un mayor impacto en las ciudades y regiones del sur global, respondería a otros objetivos, a saber:

- Que la cooperación descentralizada ha de ser un activo estratégico para Europa a la hora de afrontar retos globales, territorializar la Global Gateway y defender sus propios intereses y valores.
- Que la cooperación descentralizada, al mejorar la gobernanza local y la preparación técnica, ha de servir para aumentar directamente la confianza de los inversores y desbloquear la participación privada.
- Que la cooperación descentralizada ha de ser un instrumento valioso para permitir que los gobiernos locales y regionales cumplan su rol en los proyectos de la Global Gateway, ampliando innovaciones locales, movilizand o actores y financiación del sector privado, e influyendo en las normas globales mediante la diplomacia local.

Sin embargo, puede argumentarse que los principios que ahora se presentan como novedosos –la cooperación descentralizada como facilitadora y multiplicadora del desarrollo y de sus efectos, así como laboratorio de ideas y soluciones innovadoras- han estado siempre presentes en la cooperación descentralizada. ¿No era acaso esto lo que buscaba el programa URB-AL a partir de una relación de horizontalidad?

Es más, esta aparente nueva narrativa no menciona para nada la política pública. La referencia a los derechos humanos se limita al señalar que es en el ámbito local donde se protegen, sin que exista ninguna mención a cuestiones de género o inclusión.

Es necesario recordar que la cooperación descentralizada entre ambas regiones siempre ha tenido una mirada integradora y holística, que tiene en cuenta las interdependencias entre las políticas públicas locales e incorpora a todos los actores locales, incluyendo las PYME, pero también a los micronegocios -a menudo impulsados por los sectores más vulnerables de pueblos y ciudades-, sin olvidar la dimensión del desarrollo territorial y económico junto con los aspectos sociales y ambientales.

Si hay un elemento clave en la cooperación descentralizada es su clara voluntad de mejorar la calidad de vida de las personas en su día a día, sin dejar a nadie atrás.

Con todo, es cierto que los gobiernos locales y regionales del norte continúan proporcionando financiación, inversiones y conocimientos a sus homólogos del sur. Más allá sobre el discurso sobre asociaciones, parece reproducirse una forma renovada, aunque en esencia tradicional de cooperación al desarrollo, en la que el cuidado, los derechos humanos y la visión pierden centralidad.

De nuevo, resulta ilustrativo el programa "Social Accelerator"²² de la Unión Europea para América Latina y el Caribe. Oficialmente, este programa busca apoyar iniciativas sociales innovadoras en el marco de la Global Gateway dirigidas a las poblaciones más vulnerables. En la práctica promueve el fortalecimiento de capacidades de colectivos marginados para facilitar la implementación de inversiones europeas en la región.

Es decir, aunque el objetivo principal de este programa es fortalecer los ecosistemas de innovación social en América Latina y el Caribe, también contribuye a avanzar en los objetivos de la Agenda Global de Inversión UE-ALC, convirtiéndose en un instrumento de la estrategia de inversión de la UE, pese a que se presentan como una herramienta para la reducción de las desigualdades. El problema radica en la intencionalidad subyacente en estos entornos de innovación.

Del mismo modo, la OCDE introduce el concepto de "new framing", una nueva narrativa de cooperación descentralizada (al desarrollo). La cooperación técnica de los gobiernos locales europeos se presenta, para algunos actores, como su nicho de actuación en el ecosistema de la cooperación pública e institucional.

Si bien se consideran innovadores elementos que han estado siempre presentes en la naturaleza de la cooperación descentralizada, también se plantea una serie de retos que deberían ser considerados, tales como: poner en valor los aportes no financieros de la cooperación descentralizada; medir su impacto no solo en los gobiernos locales del sur global, sino también en los del norte; y generar marcos institucionales y legales estables que faciliten su sostenibilidad en el tiempo.

Por todo lo antes expresado, la cooperación descentralizada entre la UE-ALC, en línea con lo ya establecido en conferencias anteriores, no puede limitarse a ser solamente un instrumento de implementación de estrategias de acción exterior de otros actores y no puede renunciar a:

- Fortalecer la resiliencia democrática local (mediante planes locales de paz y convivencia con enfoque interseccional; protocolos de protección de activistas y defensa del espacio cívico).
- Facilitar la transición ecosocial territorial (mediante pactos locales para clima, agua, energía y alimentación con gobernanza comunitaria, reduciendo tensiones entre capital-vida).

²² European Commission. (s. f.). *Social accelerator*.
https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/social-accelerator_en

- Reconocer los cuidados e igualdad como infraestructura pública (mediante presupuestos con óptica feminista, servicios de cuidados y corresponsabilidad para mejorar la cohesión).

6. Conclusiones y consideraciones para la reflexión

La Conferencia sobre el Partenariado Local UE-ALC (Valparaíso, marzo 2004) inspiró la creación del OCD UE-ALC (marzo 2005) para sistematizar, investigar y difundir la cooperación descentralizada entre ambas regiones. Este legado posiciona al OCD UE-ALC como centro de referencia para ciudades, regiones y territorios.

A lo largo de estos años, se ha observado como ha ampliado su alcance para responder a las nuevas agendas globales - como la Agenda 2030 y los ODS- y a un contexto internacional más tenso, con el objetivo de fortalecer el papel de los gobiernos locales y regionales en la gobernanza multinivel y la localización de agendas.

En este sentido, la experiencia muestra que la cooperación descentralizada constituye una política pública que, desde lo local, incide en la paz, los derechos y el desarrollo sostenible, y que requiere reconocimiento, recursos y marcos institucionales propicios para maximizar su impacto.

Desde la conferencia de Valparaíso han pasado 22 años y, en la actualidad, nos encontramos con que:

- Las reglas que regían hasta la fecha las relaciones internacionales han dejado de existir.
- El reconocimiento de la cooperación descentralizada por parte de estados y organismos institucionales conlleva el riesgo de que esta se convierta en un instrumento más de la acción exterior estatal y que, cuando por temas políticos la cooperación estatal clásica no pueda llegar, se utilice la descentralizada.
- La cooperación descentralizada se encuentra actualmente tensionada por el debate "política" frente a "eficiencia y soluciones tecnocráticas".
- Es curioso cómo en el caso de la Global Gateway, los diferentes proyectos que se presentan como locales, vienen de antes y de largos procesos de cooperación entre territorios contruidos sobre la base de la confianza generada a lo largo de los años.
- Las soluciones técnicas y de inversiones se presentan como la única manera de asegurar el desarrollo de los territorios y una buena prestación de servicios públicos además de generar fuentes de financiación.

- La trampa de decir que los gobiernos locales son actores de desarrollo. Pero no se les incorpora en el diseño de estrategias o de los programas.
- Se constata un cambio de narrativa. Ya no se habla de “Cooperación Descentralizada” sino de “Cooperación Local al Desarrollo” con las implicaciones que esto tiene. Se laminan las diferentes capas y miradas de las que se compone esta modalidad de cooperación, y puede tender a simplificarla o a reducirla a un mero instrumento implementador o canalizar de recursos.
- Parecería que los gobiernos locales que impulsan la cooperación descentralizada deberían estar al servicio de los grandes actores de la cooperación al desarrollo.
- ¿Es posible articular la cooperación descentralizada con los sistemas nacionales, regionales y multilaterales de cooperación al desarrollo, sin que su agenda quede reducida o limitada, o solo sea un instrumento más a disposición de otros actores?
- Se apuesta por un modelo mayoritariamente tecnócrata donde la parte política puede quedar delegada.
- Muy orientado a la captación y movilización de financiación, y a la cooperación financiera.
- Parecería que los gobiernos locales renuncian a una agenda propia para no quedar fuera de los debates y los reducidos espacios institucionales que quedan sobre cooperación al desarrollo.
- Se apuesta claramente por la cooperación técnica en un sentido muy puro y del estilo del programa “Partenariados para ciudades sostenibles” de DG-INTPA.
- Los debates, en general, no mencionan nada del impacto que la cuestión de la ayuda humanitaria tiene en la cooperación descentralizada.
- Los gobiernos locales del norte global ahora somos vistos cada vez más por las agencias de NN. UU. como posibles financiadores de sus programas destinados a los gobiernos locales del sur y al desarrollo urbano del sur global.

- Los principales socios locales europeos de los programas que se lanzan son españoles. Cada vez más ha ido a menos la movilización de gobiernos locales y regionales de otros estados de la UE.
- ¿Será necesario empezar a diferenciar la cooperación descentralizada local de la regional?
- ¿Cómo incorporamos en la cooperación descentralizada a actores (redes municipalistas, movimientos feministas y ambientales, defensoras de DDHH, academia, sector comunitario) que son clave en la coproducción de políticas de paz, convivencia, igualdad y medio ambiente?
- La cooperación descentralizada ha contribuido al fortalecimiento de las políticas feministas. ¿Cómo se puede continuar articulando en un contexto de retroceso de derechos humanos y de cuestionamiento generalizado de las políticas de género y con enfoque feminista?

7. Bibliografía y documentación de referencia

- Alyar, S., et al. (2023). *Geoeconomic fragmentation and the future of multilateralism* (IMF Staff Discussion Note No. 01).
- Colomina, C. (Coord.). (2025). *El mundo en 2026: Diez temas que marcarán la agenda internacional* (CIDOB Notes Internacionals, No. 328).
- De la Cruz, F. (2025). La Cumbre UE-CELAC y el Global Gateway 2.0. *El País*.
- De la Varga, O. (2014). ¿Definición de la cooperación descentralizada? Orígenes, aproximaciones y retos de futuro. *Revista TIP Edición Especial (español): Savoir Faire - La cooperación descentralizada entre Francia y América Latina*.
- Domínguez, R., & Sanahuja, J. A. (Eds.). (2023). *Una asociación renovada: Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas* (Documentos de Trabajo, No. 90, 2ª época). Fundación Carolina.
- Economic and Social Council (ECOSOC). (2025). *Trends and progress in international development cooperation: Report of the Secretary-General* (E/2025/8).
- European Commission. (2025). *Why decentralized cooperation matters*. Partnerships for Sustainable Cities Program.
- European Commission, & European Committee of the Regions. (2026). *2025 forum cities and regions for international partnerships: Localizing Global Gateway*.
- Fernández de Losada, A., & Llamas, F. (2022). *Repensar la cooperación descentralizada en un contexto de transiciones múltiples*. Documento base, VIII Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Godínez, V. M., & Romero, M. (Eds.). (2005). *Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Municipalidad de Valparaíso & Diputació de Barcelona.
- Heiner, J., Keijzer, N., & Koch, S. (2024). *Tomorrow's global development landscape: Mapping trends and reform dynamics* (IDOS Policy Brief No. 4).
- Klingebiel, S., & Sumner, A. (s. f.). *Four futures for a global development cooperation system in flux* (IDOS Policy Brief No. 11).
- Khasawneh, H., & Hamel, S. (2026). *The future of local government development cooperation: Strategies for enhanced recognition, positioning, and funding* (UCLG-CIB Action Paper).
- Naciones Unidas. (2024). *Pacto por el futuro* (Resolución A/RES/79/1).

Naciones Unidas. (2025). Proyecto de resolución presentado por la Presidencia de la Conferencia: Compromiso de Sevilla de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/CONF.227/2025/L.1).

Naciones Unidas. (2026, 9 de abril). La deuda y la falta de financiación frenan el desarrollo y aumentan la desigualdad, revirtiendo décadas de progreso. *Noticias ONU*.

Nadir Perspectiva SCCL. (2024). *La cooperación descentralizada y la construcción de paz territorial*. Documento base, IX Conferencia del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

Ramos Rollón, M. (2024, 26 de marzo). La crisis de la cooperación al desarrollo: ¿Una nueva oportunidad? *Análisis GATE Working Paper*.

SEGIB. (2013). *Generando indicadores para la cooperación Sur-Sur: Una mirada al trabajo realizado desde el PIFCSS* (Documento de trabajo No. 4).

TALD Facility, Unión Europea, & GIZ. (2025). *Desarrollo territorial y descentralización en América Latina y el Caribe: Estudio comparado en 22 países*.

UCLG. (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo: I informe GOLD*.

UNCDF. (2019). *Marco de cooperación de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible: Directrices internas*.

UNCTAD. (2025). *Aid at the crossroads: Trends in official development assistance* (UNCTAD/OSG/TT/INF/2025/1).

Zapata, E. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad: Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea–América Latina* (Vol. 1). Diputació de Barcelona.