ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/351590914

Cooperación descentralizada y Agenda 2030

Article · January 2020

CITATIONS
0

READS
393

2 authors, including:

Ignacio Martínez Martínez
Complutense University of Madrid
44 PUBLICATIONS **184** CITATIONS

SEE PROFILE

All content following this page was uploaded by Ignacio Martínez Martínez on 14 May 2021.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y AGENDA 2030

La innovación en las políticas de desarrollo con miras a los ODS

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido impulsada por el Gobierno de Cataluña como una contribución al Grupo de Trabajo de Capacidad Institucional (CIB) de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

Autores
Ignacio Martínez y Pablo José Martínez Osés
(Colectivo La Mundial)

Coordinación
Javier Sánchez Cano, Responsable de Planificación, seguimiento y evaluación
Dirección General de Cooperación al Desarrollo, Gobierno de Catalunya

Presidentes del Grupo de Trabajo CIB
Peter Knip, Director, VNG Internacional
Sebastien Hamel, Director Ejecutivo de Programas, FCM

Revisión de textos
Jessie Post, Directora de Proyecto
VNG Internacional

Diseño
Carme Rota de Bee&Butterfly

Secretariado del Grupo de Trabajo CIB
Nassaulaan 12, La Haya (Países Bajos)
+31 70 373 84 01
uclg.cib@vng.nl
www.cib-uclg.org

El Grupo de Trabajo de CIB recibe apoyo financiero de VNG Internacional, la Agencia de Cooperación Internacional de la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG), FCM Internacional, la rama internacional de la Federación de Municipios Canadiense (FCM), la Ciudad de Barcelona y CGLU.

TABLA DE CONTENIDO

Listado de acrónimos 4

Presentación de Peter Knip 5

Presentación de Manel Vila 7

Resumen ejecutivo 9

Introducción 13

Parte I: análisis de cambios en el contexto y la cooperación internacional 15

1. Un mundo más complejo, más interconectado y más diverso 15
2. Una mirada en perspectiva al sistema de cooperación internacional: límites, nuevos enfoques y desafíos futuros 17
3. Evolución y potencial de la cooperación descentralizada para el desarrollo 22

Parte II: el potencial de la cooperación descentralizada para la implementación de los ods 31

4. Las demandas de las Agendas internacionales de desarrollo 31
5. La cooperación descentralizada como palanca para las transiciones 39

Parte III: prácticas y experiencias de la cooperación descentralizada en transformación 48

6. Cambios en la política pública: cinco ámbitos de interpretación 48
7. Síntesis y conclusiones generales del estudio 64
8. Referencias 67

LISTADO DE ACRÓNIMOS

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CIB	Capacity and Institution Building working group of CGLU
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unido
CPDS	Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
FCD	Foro de Cooperación para el Desarrollo
NUA	Nueva Agenda Urbana
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
UE	Unión Europea

PRESENTACIÓN DE PETER KNIP

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son la mejor expresión de los retos y del compromiso de hoy en día de trabajo conjunto: globales por naturaleza, y al mismo tiempo absolutamente locales. Los gobiernos locales juegan un papel importante a la hora de alcanzar los diecisiete ODS, que definen en su conjunto los elementos sociales, medioambientales y económicos de la agenda integrada de sostenibilidad.

Los gobiernos locales y regionales contribuyen en todos los objetivos a través de la implementación a nivel local de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Lo hacen en su propio territorio, región o país, pero también a nivel internacional, mediante diferentes tipos de cooperación al desarrollo, incluyendo la cooperación descentralizada.

Las agendas internacionales que se han venido adoptando en los últimos años han tenido un claro impacto en el sector del desarrollo. El mundo se ha vuelto más complejo e interconectado; esto requiere nuevos marcos que conllevan nuevas narrativas, valores, reglas y objetivos. La Agenda 2030 es una llamada a la universalidad y a las soluciones integradas, a partir de las lecciones aprendidas gracias a la Declaración del Milenio, que giraba alrededor del principio de *un norte que ayuda al sur*. El acuerdo climático de París 2015 llama a un compromiso mundial para frenar el cambio climático y tiene como meta fortalecer la capacidad de los países de lidiar con el impacto del mismo. La Nueva Agenda Urbana representa una visión compartida para un futuro mejor y más sostenible. Con una buena planificación y gestión, el proceso de urbanización puede ser una herramienta poderosa para el desarrollo sostenible, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Los actores implicados en la cooperación al desarrollo desde el ámbito local se han ido familiarizando con la práctica real de estas agendas a lo largo de los primeros cinco años de su puesta en marcha, y gracias a ello han podido innovar también en sus programas de capacitación. En estos momentos en los que tanto la comunidad de donantes internacionales como los gobiernos nacionales se están equipando para afrontarlas, es tan crucial señalar el camino ya recorrido, como redoblar los esfuerzos para alcanzar los objetivos que contienen. Incorporar las agendas globales es una prioridad en el ámbito interior como en el de las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo.

En este contexto, en el que todos estamos aprendiendo a partir de la práctica, la investigación académica sobre las relaciones entre la cooperación descentralizada y los ODS (y otras agendas internacionales) es necesaria y bienvenida. Esta publicación que presentamos, coordinada y financiada por la Generalitat de Catalunya, uno de los principales socios del CIB, debate cómo el escenario internacional y el de la cooperación han evolucionado y cómo la cooperación descentralizada puede contribuir a la implementación de los ODS, ahora y en el futuro. También aporta luz sobre la experiencia práctica de la cooperación descentralizada en este momento de transformación. Dará mucho que pensar a los que trabajan sobre el terreno en programas de capacitación para gobiernos locales y regionales, así como a sus asociaciones.

Esta publicación sale a la luz en tiempos del COVID-19. No se puede negar el rol central que los gobiernos locales juegan a la hora de organizar la respuesta a la crisis del COVID-19 ni el que jugarán en el momento de la recuperación posterior. Pero ni la respuesta ni la recuperación a la pandemia deben hacernos desviar la atención de los objetivos de desarrollo sostenible. Bien al contrario, esta crisis podría suponer una oportunidad para nuevos e innovadores esfuerzos. Espero sinceramente que esta publicación inspire vuestra contribución a la agenda de sostenibilidad global, e incluso que os sirva para intensificarla. Porque los retos son enormes y urgentes. Debemos acelerar nuestras actuaciones en todas partes, en todos los continentes y por parte de todos, incluyendo los gobiernos locales y regionales.

Peter Knip
Director of VNG International
Chair of UCLG's CIB Working Group

PRESENTACIÓN DE MANEL VILA

El Departamento de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia inició en el 2018 un proceso amplio de deliberación y de análisis para, en el marco de la Agenda 2020 propuesta por las Naciones Unidas, redefinir la contribución de Cataluña al desarrollo global. El proceso participativo "Visión 2030. La contribución catalana al desarrollo global" se propuso tres grandes objetivos: identificar los ámbitos principales a los que la cooperación catalana estaba en condiciones de hacer aportaciones sustantivas; establecer más y mejores relaciones y oportunidades de trabajo conjunto; y orientar tanto el Plan director 2019-2022 como las planificaciones siguientes, estableciendo una visión de mayor plazo, basada en resultados e intereses compartidos, por parte de todos los actores y socios.

Tanto los resultados del proceso participativo, recogidos en un documento de síntesis, como el propio Plan director representaron un avance importante para la política catalana de cooperación al desarrollo. Por una parte, se reafirmó el enfoque de género y basado en derechos humanos, como herramienta clave para garantizar la capacidad transformadora de los programas, a la vez que enmarcado en la matriz de resultados que significan los Objetivos de Desarrollo Global, ODS. Por otra, se reafirmó la importancia de establecer relaciones de complementariedad, coordinación y colaboración, y en general las alianzas que nos permitan alcanzar impactos más amplios, innovadores y sostenibles. Es imprescindible ampliar los horizontes, sentando las bases de nuevos partenariados, y creando nuevos instrumentos que nos permitan afrontar con rigor, pero también con flexibilidad, la complejidad de los retos globales.

Estos avances nos han permitido enmarcar el nuevo Plan director y la Visión 2030 en el Plan nacional para la implementación de la Agenda 2030 en Cataluña. La cooperación al desarrollo ocupa así un lugar clave para la reforma interna del conjunto de las políticas de Gobierno, y más allá en el necesario cambio de roles y hábitos en el conjunto de la sociedad, necesarios para la promoción del desarrollo sostenible.

En nuestra experiencia, los ODS y la Agenda 2030 constituyen un programa, genuino, para la transformación. Esta publicación que hoy presentamos explora con acierto cómo ese programa está informando ya la cooperación descentralizada, y cuáles deben ser los cambios y adaptaciones normativas y operativas que la conviertan, aún más, en una política clave para el desarrollo sostenible.

Celebramos también la relación con VNG-International, que nos permite colaborar conjuntamente en el Grupo de Trabajo de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales (CGLU-CIB). Un espacio de intercambio técnico en el que se enmarca este estudio, que esperamos que contribuya al avance y a la reflexión en el abordaje de los retos globales compartidos.

Manel Vila i Motlló
Director General de Cooperación al Desarrollo
Generalitat de Catalunya

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la cooperación descentralizada responde a un encargo realizado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, en el marco de su actividad en el Grupo de Trabajo de Capacitación y Fortalecimiento Institucional (CIB) de la organización Ciudades y Gobiernos Locales (CIB-CGLU). El enfoque de la investigación tiene en cuenta el nuevo marco global y multinivel, inspirado en varias agendas de desarrollo internacional interrelacionadas: entre otras, la Nueva Agenda Urbana (NUA), la agenda de cambio climático y la Agenda 2030.

El objetivo del trabajo es ofrecer un marco de análisis útil para recapitular y sistematizar los principales cambios que las políticas de cooperación descentralizada están explorando para renovarse y redefinirse a la luz de los ODS. Para ello, realiza un exhaustivo análisis de la literatura académica e institucional, estableciendo un marco que pone en relación el origen y la evolución histórica de la cooperación descentralizada con el actual contexto, en el cual son más evidentes las interdependencias y la transnacionalización de los desafíos del desarrollo. El estudio tiene también una dimensión empírica, orientada a identificar las visiones y el estado de los cambios ya en marcha, así como el potencial para abordarlos desde la cooperación descentralizada. Para ello se diseñó un cuestionario que fue presentado y debatido con el grupo de trabajo CIB-CGLU, y difundido entre diversas asociaciones de autoridades locales y regionales, así como por el proyecto "Platforma". El cuestionario, respondido por quince miembros de las mencionadas redes, fue seguido de entrevistas semiestructuradas con algunos de los actores clave.

La investigación analiza el nuevo contexto internacional del desarrollo, más complejo e interconectado, marcado por la interdependencia de desafíos que trascienden las habituales lógicas sectoriales e interestatales, haciendo emerger un nuevo paradigma marcado por la integralidad y la multidimensionalidad de los procesos, y por la transnacionalidad de los factores del desarrollo. La Agenda 2030 –en la que se sintetiza el conjunto de agendas vinculadas al desarrollo– es, en buena medida, resultado de esas transformaciones profundas que modifica los fundamentos del desarrollo local y global. Este trabajo entiende la Agenda 2030 como un programa para un cambio en profundidad de las políticas de desarrollo, impulsadas desde todos los ámbitos territoriales. Sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exigen nuevos instrumentos y herramientas para una comprensión adecuada y una acción política consistente, que esté a la altura de los nuevos retos. Un abordaje más convencional de la Agenda 2030 (que, por ejemplo, asumiese los principios de sectorialidad y autonomía de las políticas) negaría las posibilidades de transformación que propugna este nuevo marco global de resultados de desarrollo.

En este contexto cambiante opera el sistema de cooperación internacional para el desarrollo, que es presentado a partir de un análisis histórico de sus fundamentos, sus retos y su evolución. Una evolución limitada, no obstante, por el carácter intrínseco del sistema, su anclaje en las ópticas nacionales, y su fragmentación, dispersión y discrecionalidad excesivas. Este carácter ha dificultado la respuesta de la cooperación al desarrollo a las voces que, desde los propios estudios, habían señalado la necesidad de avanzar hacia mejores regulaciones y praxis, advirtiendo de la necesidad de repolitizar los análisis, de evitar la fractura entre teoría y práctica, o de pensar en un desarrollo diferente al simple crecimiento económico. En ese sistema se incluye también la cooperación descentralizada, una forma de trabajo específica usada por los gobiernos territoriales para apoyar mutuamente sus esfuerzos de desarrollo, que recibe un fuerte impulso de los procesos de descentralización e integración regional e ilustra la emergencia, cada vez más importante, de los actores territoriales.

En la cooperación descentralizada conviven diferentes intereses y pulsiones: el internacionalismo de las autoridades locales, el apoyo mutuo y la creación de capacidad en un contexto exigente e interdependiente; la solidaridad, enraizada también en las relaciones con la sociedad civil… la cooperación descentralizada se lleva a cabo a través de múltiples modalidades e instrumentos, y presenta un cuadro de gran diversidad. Más allá de esta, sus analistas han señalado también algunos elementos compartidos, que este estudio concreta en cinco: a) reciprocidad y horizontalidad en las relaciones, superando la noción de "donante-receptor", y sustituyéndola por una interacción de beneficio mutuo; b) proximidad y participación y diálogo con los actores territoriales a partir de procesos de participación; c) gobernanza territorial multiactor y multinivel, y búsqueda de la colaboración, la concertación y la decisión conjunta entre los gobiernos descentralizados y los actores no estatales; d) alianzas territoriales desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad, orientadas apoyar una agenda política común y objetivos amplios y de carácter integral; y e) mayores posibilidades para desplegar una acción de carácter solidario, pese a la diferencia de capacidad de acción entre los diferentes gobiernos locales y subestatales, por la menor incidencia de otros factores (diplomáticos, comerciales…) que puedan ir en detrimento de la cooperación.

El sistema de cooperación internacional para el desarrollo, y especialmente la cooperación descentralizada, poseen un gran potencial para hacer realidad la Agenda 2030. Un potencial crucial para incidir en las estructuras que favorecen y reproducen las desigualdades y ponen en riesgo la sostenibilidad de la vida, y que el estudio concreta en algunas capacidades clave: para atender a las poblaciones más vulnerables; para desplegar alianzas de múltiples actores, que hagan posible el abordaje intersectorial y transversal; o para fortalecer las capacidades de los gobiernos de mejorar la conexión de sus prioridades con sus estrategias nacionales y locales de desarrollo sostenible. En lo interno, la cooperación al desarrollo deberá liderar la programación de políticas integradas, y apoyar los procesos guiados por el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), el más apropiado y potente para incorporar una perspectiva transnacional y multidimensional de los ODS.

Para la cooperación descentralizada, el desafío consiste en revisar y renovar los fundamentos de sus estrategias e intervenciones a la luz de un nuevo paradigma de desarrollo, que implica no sólo hallar vías de mayor adecuación y eficacia en sus prácticas, sino en ampliar de manera significativa sus contornos, para explorar nuevas alianzas, objetivos y mecanismos que permitan hacer de la cooperación descentralizada una contribución diferencial y relevante a la acción colectiva global. El estudio organiza el potencial de la cooperación descentralizada a partir de lo que se ha denominado un "doble movimiento": un movimiento que guía los cambios hacia dentro del contorno tradicional de la cooperación, y un movimiento simultáneo hacia fuera de la misma política.

Emprender cambios y adecuar una política como la cooperación descentralizada no es un propósito sin dificultades, y este estudio identifica al menos dos que son muy notables. Primero, la incertidumbre derivada la necesidad de emprender transiciones y transformaciones de un modelo de desarrollo que se ha consolidado en las últimas décadas, y que ahora por fin se evidencia como insostenible e injusto. Se aprecia un reconocimiento de la necesidad de emprender profundos cambios aun cuando desconocemos la forma y el efecto que estos cambios tendrán en las dinámicas que configuran las sociedades, lo que se expresa en cierta aversión al riesgo propia de los estados de incertidumbre. Segundo lugar, como cualquier otra política con cierto grado de consolidación, se evidencian algunas resistencias al cambio explicadas por los enfoques de *path dependency* y basadas en las inercias burocráticas y administrativas, que la cooperación descentralizada ha de ser capaz de identificar y superar.

No se trata de partir de cero, sino de realizar una profunda revisión de la experiencia para realizar los cambios en la orientación adecuada. La diversidad y heterogeneidad que reúne la cooperación descentralizada ha dificultado contar con una definición completa y satisfactoria de la misma; sin embargo, los principios de trabajo comunes, compartidos —cuando menos en términos aspiracionales— por todas las experiencias, constituyen un buen fundamento para la construcción y el reconocimiento de su valor diferencial. Este quehacer específico y diferencial de la cooperación descentralizada constituiría el núcleo de su reconocimiento y, al tiempo, la base para su renovación. Desde ellos será también más viable acometer esos cambios que deberá incorporar la cooperación descentralizada, de forma que se maximice su contribución al nuevo marco global de desarrollo. Cambios de importancia, que apuntan a transformaciones de calado, y que se pueden comenzar a identificar en las prácticas de los agentes descentralizados –si bien de manera incipiente y desigual–, y que el estudio organiza en cinco áreas fundamentales de la política pública: las normas, la planificación, el diálogo con múltiples actores, el fortalecimiento de capacidades y los instrumentos.

En primer lugar, en el plano de las normas, el estudio observa que la cooperación descentralizada no ha emprendido de manera general una renovación profunda de sus marcos legales y regulaciones; al contrario, ha prevalecido una incorporación del lenguaje y el discurso de los ODS que se ha centrado en los procesos de implementación territorial de la Agenda –o localización–, con participación de la cooperación en ellos. Algunas experiencias muestran que la oportunidad de hacerlo puede basarse en ampliar, en el plano normativo, el alcance de la cooperación descentralizada: redefiniendo sus objetivos como contribuciones en un marco de justicia global, o planteando nuevos impulsos y renovaciones de los enfoques territoriales y los procesos de descentralización. Precisamente son los enfoques territoriales los que disponen del potencial adecuado para liderar nuevas articulaciones multiactor y multinivel; a este respecto, la cooperación descentralizada puede inspirarse en numerosas experiencias de coordinación y complementariedad que han logrado consolidar esquemas de responsabilidad compartida pero diferenciada entre niveles de administración, por ejemplo, en los transportes en ciertas áreas metropolitanas o en la gestión de comunicaciones. La transición ecológica, la apuesta por cadenas de valor de proximidad, o la gestión de los procesos migratorios requieren esas nuevas articulaciones sobre los que la cooperación descentralizada puede ofrecer experiencias y aprendizajes muy relevantes.

En segundo, en el plano de las estrategias, el estudio observa que los ODS se van integrando progresivamente en las estrategias de cooperación, si bien predomina de momento una asunción superficial del nuevo marco: se han incorporado nuevas referencias, pero no se han modificado sustancialmente los planes de cooperación. Por otro lado, la cooperación no está logrando integrarse de manera sistemática y con un papel relevante en las estrategias de implementación o localización de los ODS, en el interior de los propios gobiernos locales. La oportunidad de proceder a una profunda renovación estratégica desde postulados anclados en el diálogo entre múltiples actores y con la perspectiva transnacional y multinivel de los problemas, como sugieren mecanismos más flexibles, permitiría superar los esquemas estratégicos basados en prioridades establecidas de arriba hacia abajo, bien por razones diplomáticas estatales o por iniciativas de instituciones internacionales o multilaterales. El estudio propone la noción de *ámbitos estratégicos* como espacios donde se expresan las interdependencias de las dinámicas económicas, sociales y ambientales, y que constituyen una oportunidad para superar las rigideces que presentan los métodos de planificación centrados en prioridades sectoriales y geográficas. Un marco de planificación más abierto y flexible, más permeables al diálogo entre los actores del territorio, y más capaces de poner en relación las claves intersectoriales y transnacionales de las problemáticas que se pretenden resolver.

En tercer lugar, el estudio analiza diferentes mecanismos que están siendo utilizados para incorporar a los actores territoriales, de manera más sistemática, al diálogo político. Espacios como los consejos consultivos intersectoriales, que implican a actores diversos en actuaciones pensadas desde lo económico, lo social y lo ambiental, que se están poniendo en marcha en diversos lugares. De su recorrido y de su capacidad para hacer que las diferentes políticas sean progresivamente más coherentes con los principios de sostenibilidad y equidad dependerá que dichas alianzas se consoliden.

El estudio no elude la necesidad de abordar el análisis del papel del sector privado en el desarrollo, y presenta como una oportunidad la generación de cadenas de valor en el territorio y en sus proximidades. Unas cadenas que vinculan modelos de producción y consumo sostenibles con la extensión de derechos laborales y la redistribución de beneficios, y que pueden ser impulsadas en cada territorio por las pequeñas y medianas empresas especialmente. El estudio observa también que los mecanismos de que dispone hoy la cooperación descentralizada son aún insuficientes para implicar a determinados actores, especialmente a aquellos que permitirían, a través de acuerdos que establezcan responsabilidades diferenciadas, modificar las dinámicas más insostenibles e inequitativas en los procesos actuales de desarrollo.

En cuarto lugar, el fortalecimiento de las capacidades para la cooperación descentralizada tiene ante sí un renovado y ampliado programa con el que hacer frente a la agenda del cambio que representan los ODS. A la luz de éstos se han sucedido numerosas iniciativas formativas, centradas en dar a conocer los nuevos desafíos y a comenzar a explorar los vínculos entre las dimensiones de los procesos de desarrollo. También otras destinadas a mejorar la comprensión de dichos procesos, facilitando la incorporación de indicadores y medidores de las transformaciones pretendidas, con enfoque multidimensional, en los diferentes niveles del territorio. Aún queda camino formativo por diseñar y por explorar, para fortalecer capacidades del personal y de las instituciones para superar las inercias del trabajo en silos o sectores. Se apunta la necesidad de reforzar las capacidades para la innovación política de manera que el enorme potencial del enfoque territorial para el trabajo intersectorial se traduzca en acciones políticas concretas basadas en una mirada holística de los procesos de desarrollo en el territorio y sus anclajes en las interdependencias regionales, transnacionales y/ globales.

Finalmente, en el ámbito instrumental el predominio del proyecto como unidad de intervención y sus bien asentados criterios administrativos y metodológicos parecen difíciles de superar aún. A partir de la idea de ámbitos estratégicos se comienza a desarrollar en el plano metodológico una forma de revertir la lógica del trabajo de cooperación, de manera que sean los objetivos estratégicos en cada uno de estos ámbitos y en cada territorio particular quienes determinen qué instrumentos son los más adecuados para cada intervención.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la cooperación descentralizada responde a un encargo realizado por la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya en el marco de su actividad conjunta en el grupo de trabajo de Capacitación y Fortalecimiento Institucional de la organización Ciudades y Gobiernos Locales (CIB-CGLU). La región de Cataluña es miembro del grupo de trabajo CIB-CGLU, e igualmente del proyecto Platforma, financiado por la Comisión Europea. Desde estos dos espacios en se consideró prioritario, en la programación de 2019, reforzar el apoyo a la implementación de los ODS desde la perspectiva de la cooperación descentralizada; el presente trabajo se encuadra en esas prioridades.

El enfoque de la investigación tiene en cuenta el **nuevo marco global y multinivel**, inspirado en varias agendas de desarrollo internacional interrelacionadas: entre otras, la Nueva Agenda Urbana (NUA), la agenda de cambio climático y la Agenda 2030. El presente trabajo se refiere a esta última y a los 17 ODS para referirse, de manera sintética, al conjunto de desafíos y transformaciones que representa este nuevo marco global para las políticas de desarrollo sostenible.

Así, más que una definición cerrada de la cooperación descentralizada, se establecen una serie de principios compartidos como propuesta para reconocer el sustrato común y el contorno de la cooperación descentralizada, al tiempo que permite ampliar de manera ambiciosa el enorme potencial que esta modalidad de cooperación tiene no sólo para contribuir a la implementación de los ODS, sino para participar de manera decisiva, a partir de su valor diferencial, en la resolución de los principales problemas planteados por los desafíos globales.

Sus **objetivos** son, por un lado, a partir de diversas fuentes —académicas, institucionales, orientaciones de política, etc.—, establecer un estado del arte sobre el potencial y el significado que los ODS tienen para las políticas y estrategias de desarrollo; y por otro lado, explorar la existencia de una creciente diversidad de propuestas y prácticas con las que la cooperación descentralizada está vinculándose al nuevo paradigma representado por los ODS. Con ello, la investigación pretende ofrecer un marco de análisis útil para recapitular y sistematizar los principales cambios que las políticas de cooperación descentralizada están explorando para renovarse y redefinirse a la luz de los ODS.

Metodológicamente, la investigación ha partido de un exhaustivo análisis de la literatura académica e institucional, para establecer un marco que ponga en relación el origen y la evolución histórica de la cooperación descentralizada con el actual contexto en el que las interdependencias y la transnacionalización de los desafíos del desarrollo se han hecho más evidentes. El marco de análisis propuesto se ha presentado y debatido ante miembros de CGLU y de Platforma en varios eventos internacionales. Para establecer las visiones y el estado de los cambios en marcha, así como el potencial para abordarlos desde la cooperación descentralizada, se ha diseñado un cuestionario en línea que ha sido respondido por 15 miembros de las mencionadas redes y se han realizado entrevistas semiestructuradas con algunos de los actores clave. Teniendo en cuenta la diversidad y heterogeneidad de las visiones y prácticas que caracterizan a la cooperación descentralizada, el carácter reflexivo y propositivo de la investigación se ha visto reforzado con el análisis de discursos y prácticas más próximos al devenir cotidiano de las políticas.

Este informe final estructura su análisis en tres partes. En la **primera** se establece el nuevo **contexto** internacional, marcado por el reconocimiento de un mundo más complejo e interconectado, en el que los desafíos del desarrollo se presentan de manera interdependiente y tanto sus causas como sus expresiones exigen una perspectiva transnacional para su adecuada comprensión. También se establece el contexto actual del sistema de cooperación internacional para el desarrollo a partir de un análisis histórico de sus fundamentos, su evolución y sus retos, en el que se incluyen como motivaciones intrínsecas para el cambio las limitaciones estructurales de un sistema anclado en una mirada dominada por visiones metodológicamente nacionales y en exceso fragmentado, disperso y discrecional. Esta primera parte finaliza con la descripción de la **evolución de la cooperación descentralizada para el desarrollo**, que ha presentado un dinamismo relevante que ha proporcionado una alta diversidad y heterogeneidad a sus visiones e intervenciones.

En la **segunda** parte se comienza por establecer cuáles son las implicaciones que la **adopción de los ODS** tiene para el sistema de cooperación internacional para el desarrollo en su conjunto, dado que si se toman de manera coherente con las transformaciones que demandan constituyen un nuevo paradigma que afecta al conocimiento, la visión y la práctica del conjunto de políticas públicas. De igual forma se presenta el **enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible** como el más apropiado y potente para incorporar una perspectiva transnacional y multidimensional de los ODS, al tiempo que se contempla el carácter ineludiblemente multinivel y multiactor de las respuestas. Se examina por último el potencial de la cooperación descentralizada a partir de lo que se ha denominado como "un doble movimiento", a partir del cual examinar los cambios que esta cooperación puede abordar para lograr responder a los ODS de manera efectiva y determinante: un movimiento que guía los cambios hacia dentro del contorno tradicional de la cooperación, y un movimiento simultáneo hacia fuera de la misma política.

La **tercera** y última parte aborda los cambios que deberá incorporar la cooperación descentralizada, dando continuidad a la evolución descrita, en orden a maximizar su contribución al nuevo marco global de desarrollo. Cambios de importancia, que apuntan a **transformaciones** de calado, las cuales permitirán establecer un nuevo cuadro de prácticas sobre el que legitimar las acciones de una renovada cooperación descentralizada para el desarrollo. Estos cambios, que ya se pueden comenzar a identificar en las prácticas de los agentes descentralizados –si bien de manera incipiente y desigual– son presentados para cinco áreas fundamentales de la política pública: las normas, la planificación, el diálogo con múltiples actores, el fortalecimiento de capacidades y los instrumentos. Son también esas cinco áreas las que sirven para recoger los hallazgos principales de la investigación en una sección final de **conclusiones**.

La investigación se ha realizado bajo la colaboración estrecha y constante de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo de la región catalana y ha contado con la participación de numerosos actores. Es imprescindible agradecer la disposición y la participación de los miembros de las redes mencionadas en el proceso de investigación, particularmente la implicación de los responsables de la política de cooperación de la región de Cataluña, así como de todos aquellos que tomaron su tiempo para responder el cuestionario y fueron entrevistados. Los autores desean agradecer también a Rocío Rodríguez y a Raffaela Galante sus valiosos comentarios y aportaciones al texto.

PARTE I:

ANÁLISIS DE CAMBIOS EN EL CONTEXTO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

1 Un mundo más complejo, más interconectado y más diverso

Asistimos en la actualidad a un contexto global caracterizado por procesos de transformación profunda que están alterando la propia estructura de la realidad a partir de cambios de gran calado en todas sus dimensiones. El tiempo presente es uno de los momentos históricos más paradójicos: el avance científico y tecnológico y el progreso material, acumulados en las últimas décadas no admite muchas comparaciones a lo largo de la historia. Sin embargo, a pesar de dicha acumulación de conocimiento, de avances materiales y de progreso, lejos queda la ansiada emancipación humana. Más bien al contrario, nos situamos ante una crisis de dimensiones históricas como resultado de un riesgo real para la sostenibilidad de la vida en nuestro planeta.

Son diversos los análisis que plantean que, a pesar del progreso mencionado y los avances sociales, políticos y económicos derivados de este (United Nations 2015a; 2015b; Unceta 2017), nos encontramos ante lo que se ha denominado como "nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad" (Sanahuja 2013; Unceta 2009; La Mundial y AIETI 2017; Martínez 2019). Estas nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad se caracterizan por la renovación y transformación de los denominados "problemas del desarrollo", que apuntan a la cronificación de problemas, en buena medida como resultado del cambio en su naturaleza al calor de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización.

Se trata de problemas que cada vez responden más a cuestiones estructurales y sistémicas relacionadas con el modelo de desarrollo dominante. Problemas que también crecientemente responden a dinámicas y matrices globales que desbordan a las más tradicionales dinámicas territoriales. Y, por último, cambios en la naturaleza de los problemas tanto por la dimensión como por la profundidad con la que amenazan a algunos de los aspectos más básicos que sustentan la vida en el planeta —una vida en condiciones de bienestar y dignidad, en la que los derechos humanos de todas las personas estén garantizados—, lo que nos sitúa en un escenario de extrema gravedad.

Es este cambio múltiple en la naturaleza de los problemas el que permite hablar, como ya adelantaran Jürgen Habermas (2000) o Ulrich Beck (Beck 2002), de una sociedad que ha transitado —en clave de retrocesos— de aspirar a compartir el bienestar a compartir riesgos en forma de amenazas globales.

Las respuestas ante esta situación de gravedad, sin embargo, parecen alejarse a medida que nos adentramos en lo que se ha dado en llamar "paradojas de la globalización" (Rodrik 2012). Se trata de una paradoja o, cuando menos, de una encrucijada, ya que a medida que avanzan las dinámicas y tendencias globalizadoras y también sus consecuencias en formas de nuevos problemas que amenazan la sostenibilidad de la vida, parecen evaporarse las voluntades y posibilidades de articular marcos de acción colectiva y cooperativa en respuesta a los desafíos mencionados.

Para entenderla en toda su complejidad es necesario situar esta paradoja en un contexto de profunda reconfiguración del poder, a partir de procesos de pugna y captura en un orden internacional asimétrico resultado de procesos de transnacionalización del poder. Asimétrico tanto en relación a las diferentes esferas de poder (Strange 2001) como —en términos democráticos— en cuanto a su difusión y desplazamiento entre los actores de la sociedad internacional (Martínez Osés y Martínez 2016).

Todo ello nos sitúa ante una *crisis perfecta*, de carácter multidimensional —ambiental, económica, social y política— y superpuesta que pone en cuestionamiento las bases del actual modelo socioeconómico y el orden internacional en el que se ha generado dicha crisis.

En términos medioambientales, como reflejo de esa crisis, puede señalarse el actual momento de tránsito de la era del holoceno al "Antropoceno" (Fernández Durán 2011; Steffen et al. 2011a; Prats 2016; Gil y Millán, 2018), donde los cambios más profundos en los ecosistemas estarían provocados, por primera vez en la historia, por la actividad humana. El cambio climático y sus graves consecuencias para la vida, la pérdida de biodiversidad, la depredación de los ecosistemas y el calentamiento global serían algunas de las principales manifestaciones de estos cambios (Masson-Delmotte et al. 2018).

En la dimensión económica puede señalarse el asentamiento del paradigma neoliberal como marco de regulación económica (Unceta, Acosta, y Martínez 2014), caracterizado por el énfasis liberalizador y desregulatorio, que ha reproducido el aumento del peso de los mercados internacionales de capital en el sistema económico (Alonso, 2018). También la financiarización de la economía (Álvarez 2012; Medialdea y Sanabria 2013), en un contexto global de importante evolución tecnológica y con importantes implicaciones en la creación y la reorganización del empleo (Organización Internacional del Trabajo, 2018; Sanahuja, 2018a). Esto da lugar, cada vez con más fuerza, a la necesidad de nuevos marcos de regulación económica, de producción y de consumo. Es esta constatación la que abre el debate en torno a la articulación de un nuevo contrato social, de carácter global, que tenga en cuenta los límites biofísicos del planeta, y que apunta a la idea del *Global Green New Deal* (Barbier 2010b; Tejero y Santiago 2019).

También en la esfera social se observan elementos que evidencian esta crisis, como el proceso de mercantilización de las relaciones humanas (Gudynas 2014; Unceta 2015; 2017b), el aumento de la vulnerabilidad humana padecido en muy diferentes contextos por importantes sectores de la población mundial (Informe sobre las migraciones en el mundo 2018), o el aumento de las desigualdades no solo por razones económicas, de renta o riqueza (Milanovic 2011; 2012; Pikkety 2014), sino también por la pertenencia a determinados grupos sociales, o por adoptar determinadas opciones políticas, culturales, religiosas o relacionadas con la identidad sexual, y de manera muy acusada por cuestiones de género (Gálvez y Rodríguez, 2012; Zabala, 2005).

En una dimensión más política, y en relación con las tendencias globalizadoras que han empujado en los últimos años hacia la configuración de un espacio post-estatal, se observan en la actualidad procesos contradictorios, con la apertura y la desregulación económicas características de las últimas tres décadas por un lado, y con una suerte de vuelta a un repliegue intrafronterizo y una reafirmación de respuestas orientadas desde el "**interés** nacional" ante problemas globales por otro (Rodrik 2011). En parte explicado por lo anterior, se suma el hecho de que las instituciones y actores políticos en muy diversas latitudes afrontan una crisis de representación, y una amenaza ante el aumento de la extrema derecha, el racismo y la xenofobia como opciones políticas que niegan derechos de ciudadanía global desde una perspectiva cosmopolita (Sanahuja 2018).

Así pues, al tiempo que se configura una crisis multidimensional de profundo alcance social, político, económico y ambiental, se constata el debilitamiento de las posibles respuestas políticas en los ámbitos multilateral e intergubernamental. En este contexto surge la demanda de un mayor grado de cooperación política y articulación de respuestas conjuntas, en el que la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional están llamadas a desempeñar un papel de relevancia en la contención de la *crisis perfecta* y en la contribución a la transformación tanto de sus causas como de las respuestas a impulsar frente a ella. Esto es así porque tanto la Agenda 2030 como la cooperación internacional poseen un potencial de articulación de la acción colectiva en torno a un paradigma de desarrollo que confronte al modelo de desarrollo que ha generado las condiciones para la profundización de la *crisis perfecta*.

Esto pasa, no obstante, por una atenta y aguda lectura y análisis de la Agenda 2030 para su traducción en políticas coherentes con el desarrollo sostenible, así como por una renovación y ampliación en profundidad del sistema de cooperación y del conjunto de sus actores. Dos cuestiones, por demás, que se encuentran —o debieran encontrarse— estrechamente ligadas, como se planteará a lo largo de este trabajo.

2 Una mirada en perspectiva al sistema de cooperación internacional: límites, nuevos enfoques y desafíos futuros

Como se ha señalado, la cooperación internacional constituye un campo de acción con gran potencial para impulsar las transformaciones que proponen las agendas internacionales y contribuir a dar respuesta a los problemas de la sociedad que reclaman una acción colectiva. Sobre esta cuestión se volverá con mayor grado de detalle en el apartado cuarto.

Antes de abordar los elementos de transformación conviene, no obstante, detenerse en algunas de las limitaciones a las que se enfrenta la cooperación internacional y que en el actual contexto se evidencian de manera creciente. Se señalan aquí porque la base de la renovación de la cooperación internacional debe asentarse en la superación de estas limitaciones ya que todas ellas responden a un carácter estructural.

2.1 Obsolescencia de los fundamentos del sistema de cooperación

Una primera limitación a la que se encuentra la cooperación internacional es a la constatación de un divorcio entre la teoría y la práctica de la cooperación (Unceta y Gutiérrez 2018). La cooperación internacional, resultado de este divorcio, acusa una pérdida del anclaje teórico inicial que le acompañó en su origen, así como la ausencia de un nuevo marco explicativo y normativo suficientemente sólido y capaz de aprehender las profundas transformaciones de la realidad y de la estructura y dinámicas de la sociedad internacional en los últimos treinta años. Un marco explicativo y normativo con capacidad de reconstruir la identidad de la cooperación en un mundo distinto al que la vio nacer, al tiempo que adecuado para orientar la acción colectiva global en respuesta a los problemas de la sociedad desde un paradigma cooperativo (Martínez 2019).

Junto a ello, la cooperación internacional ha sido cuestionada tradicionalmente por su capacidad de generar impactos y resultados en términos de desarrollo. Es, el de la eficacia, un debate de largo recorrido que cristaliza con el cambio de siglo en la denominada Agenda de Eficacia de la Ayuda.

Lo cierto es que la cooperación internacional nunca ha logrado escapar a cierta crisis de resultados que ha sido analizada profusamente con conclusiones de muy distinta naturaleza (Abdel-Malek 2015; Burnside y Dollar 2000; Alonso 2005; Sachs 2006; Easterly 2006; Moyo 2009; Unceta 2013). Este cuestionamiento de resultados acompaña a la cooperación internacional prácticamente desde sus inicios. Y tampoco el impulso en la revisión de las prácticas que supone la Agenda de Eficacia de la Ayuda logra resolver este debate.

Fragmentación, discrecionalidad y voluntariedad

Un elemento importante al señalar los elementos que debilitan al sistema y la práctica de cooperación internacional –y que no fue suficientemente atendido por la Agenda de Eficacia de la Ayuda– está relacionado con la propia naturaleza de la cooperación internacional y el sistema de ayuda sobre el que gravita.

Es necesario hacer referencia, en este sentido, al hecho de que la naturaleza de la cooperación internacional responde a una lógica voluntaria, desregulada y fragmentada, lo que impone evidentes restricciones tanto a su conceptualización como a su práctica. Esta naturaleza se explica en buena medida porque la cooperación internacional se institucionaliza desde los años sesenta del pasado siglo en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (CAD/OCDE), órgano al que pertenecen exclusivamente los donantes, lo que implica una consolidación de dicha naturaleza y genera rigideces que limitan la evolución de la cooperación hacia nuevos paradigmas y planteamientos. Como señalaran Severino y Ray, es esta naturaleza la que explicaría que tanto la ayuda, como el CAD, se hayan situado bajo una especie de “cáscara de nuez” en cuyo interior los elementos fundamentales han permanecido inalterados a medida que la realidad fuera de ella se transformaba profundamente (2009, 16).

Así pues, esta naturaleza es determinante en la definición de la ayuda y la transferencia de recursos como elementos que vertebran las relaciones de cooperación y que limitan las posibilidades de ampliación de los objetivos, las prácticas, las relaciones y los instrumentos de la cooperación internacional y, en consecuencia, su capacidad de adaptación a los cambios en la estructura de la realidad y de las dinámicas del desarrollo.

La calidad de la ayuda y los intentos de superación del modelo vertical de la cadena de la ayuda

Tras tres décadas de crecimiento sostenido de la cooperación internacional, los años noventa del pasado siglo fueron escenario de una crisis de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) conocida como "la fatiga de la ayuda". El estancamiento registrado en la cooperación internacional en esta década se produjo a partir de dos derivadas diferentes. En primer lugar, por el efecto generado debido a la ausencia de evidencias significativas respecto a la contribución de la ayuda a favorecer procesos de desarrollo. Pero también, como resultado de la pérdida de peso estratégico de la cooperación en el nuevo escenario de posguerra fría y la consiguiente falta de incentivos para un uso instrumental de la ayuda por parte de los donantes (Martínez 2019, 115).

Una lectura en profundidad de los principios derivados de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, y una práctica acorde a ellos, encierra elementos de interés para compensar algunos de los principales desequilibrios resultado de la propia naturaleza de la ayuda, como la asimetría, la discrecionalidad y la rigidez frente a la diversidad. Las lecturas dominantes de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, sin embargo, desatendieron el potencial de algunos de los principios con mayor carga política y por lo tanto de cuestionamiento de la propia naturaleza de la ayuda, como los principios de apropiación, alineamiento y mutua responsabilidad. Por el contrario, se enfocaron en aquellos principios, como los de armonización y gestión orientada a resultados, que interpelaban más directamente a cuestiones de carácter técnico vinculadas con los procedimientos en las relaciones de cooperación (Schulz 2009). Así pues, la corrección de las deficiencias acaba nuevamente descansando en el marco de esta agenda en la propia voluntad de los partícipes del sistema de ayuda y especialmente en los donantes (Martínez 2019, 115).

La Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido objeto de diversas críticas tanto por sus planteamientos como por sus limitados resultados (Martínez 2011; Ayllón Pino 2013; OECD y UNDP 2014; OECD y PNUD 2017). Uno de los aspectos que más críticas ha suscitado es su excesivo enfoque en las prácticas y en los resultados, hecho que la convierte en una agenda de "gestión de la ayuda". Si bien es cierto que en este sentido la agenda dio lugar a contribuciones de interés, especialmente a partir de la renovación de los instrumentos de cooperación, no tuvo capacidad de transformar la naturaleza del sistema de ayuda y de alterar así los rasgos más limitantes de este.

La debilidad de la Agenda de Eficacia de la Ayuda radica en la ausencia de cuestionamiento de la naturaleza y los problemas derivados de la misma –verticalidad, fragmentación, dependencia, asimetría, rigidez, etc.–. Los problemas de la cooperación internacional no pueden ser resueltos tan solo a partir de una gestión más racional, eficaz y horizontal, por más que estas sean contribuciones necesarias, sino que exigen una revisión en profundidad de las prácticas y normas, así como del propio sistema en el que se apoyan (Martínez 2019, 116). Es más, hoy día esta crisis de resultados parece acentuarse ante la mayor complejidad y gravedad de los problemas.

En otro orden de cosas, el principal significado del resultado final del proceso de la calidad de la ayuda para la cooperación descentralizada fue ver reconocido el papel de la cooperación realizada por gobiernos locales y regionales en la resolución que dio lugar a la formulación de la eficacia de la cooperación elaborada en Busan en 2011. Aunque ciertamente, cada modalidad de cooperación descentralizada se relaciona con los principios de eficacia de la cooperación establecidos en Busan de diferente manera. Durante décadas, las formas verticales de cooperación han contribuido a obstaculizar el desarrollo, reproduciendo la fragmentación, la ausencia de diálogo, coordinación y complementariedad, produciendo un escaso impacto y

resultados, un exceso de asistencialismo, clientelismo, etc. Más allá de estas formas verticales, hay actuales modalidades emergentes —asociaciones territoriales, agencias y redes— que han probado ser más eficientes y proveer un mayor y más sostenido impacto en términos de desarrollo (Fernández de Losada, 2017).

2.2 La emergencia de nuevos enfoques

Otro de los elementos que evidencian la obsolescencia de los fundamentos del sistema de cooperación internacional, y en clara relación con el divorcio entre la teoría y la práctica, fue la dificultad para integrar de manera efectiva la aportación teórica proveniente de los debates en torno al desarrollo.

Si bien a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX fue creciendo la importancia de enfoques como el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo con perspectiva de género o los derechos humanos, por citar algunos de los enfoques más determinantes que ejercieron de pauta evaluativa del desarrollo y elemento de comparación entre los diferentes países y sus estadios de desarrollo. Todos ellos suponían una crítica explícita a la visión tradicional que asociaba al desarrollo con la meta de alcanzar una elevada renta per cápita. Esta crítica incorporada en los mencionados enfoques se asienta en la reivindicación del carácter multidimensional del desarrollo, lo que plantea, necesariamente, nuevas exigencias para la práctica de la cooperación. Sin embargo, todas estas revisiones y nuevas perspectivas en los debates sobre el desarrollo encuentran difícil acomodo en un sistema de cooperación que, lejos de replantear la orientación de la misma al calor de dichos planteamientos críticos, trata de asumirlas desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos, pero sin llegar a transformar sus prácticas en profundidad (Martínez 2019, 112).

Esta cuestión evidencia, en consecuencia, dos elementos señalados anteriormente y que tienen relevancia en las limitaciones para evolucionar que acusa el sistema de cooperación internacional. Por un lado, refleja el divorcio o la separación entre teoría y práctica de la cooperación, algo que en un contexto de creciente interdependencia y complejidad parece más necesario y urgente resolver. Por otro lado, refleja la rigidez y la dificultad de adaptación a enfoques y miradas que invitan a avanzar hacia una acción que cuestiona las bases sobre las que se asienta la naturaleza de la ayuda, y que explican a la postre las resistencias al cambio.

Más dificultad aun ha encontrado la cooperación internacional para albergar prácticas que reflejan enfoques que cuestionan la propia visión del desarrollo, provenientes del conocido como ámbito de las “alternativas al desarrollo”. No obstante, diversas prácticas, modalidades y actores dentro del sistema de cooperación internacional han demostrado mayor versatilidad y apertura —en parte por su naturaleza, en parte por su vocación—, y cuentan con mayor potencial para hacerlo, a los enfoques más críticos y cuestionadores de la visión más tradicional del desarrollo. Tal es el caso, entro otros, de la cooperación descentralizada, como se abordará a partir del tercer apartado de este informe.

2.3 Desafíos actuales para un sistema débil y una política en riesgo de caer en la irrelevancia

Resultado de los dos elementos abordados anteriormente, la obsolescencia de algunos de los fundamentos y prácticas de la cooperación frente a una realidad que se transforma profundamente, y la aparición de nuevos enfoques que la desafían y tensionan, surgen nuevos retos para la cooperación internacional. Se trata de retos que llevan a la cooperación internacional a plantearse algunos de los elementos que la configuran y dan forma y sentido, como son la necesidad de hacerse eco de los cambios y dinámicas de la sociedad internacional a partir de la apertura a un sistema más complejo y plural; la apertura, en coherencia, a nuevos actores, instrumentos y flujos de financiación; la exploración de nuevos objetivos, ampliados respecto a los primigenios objetivos de la cooperación internacional y asumidos colectivamente; y resultado de todo lo anterior, la necesidad de revisar el rol de la cooperación para construir una respuesta colectiva y global frente a los problemas y desafíos de la sociedad internacional.

Así pues, el sistema de la cooperación al desarrollo se encuentra ante la necesidad de abordar un amplio proceso de profundas transformaciones como resultado de la emergencia de nuevas narrativas, actores y modalidades, que hacen que el sistema internacional, y sus desafíos, sean más complejos y diversos. Tal y como corresponde a mundo en transformación que se muestra mucho más complejo en su comprensión y en la acción política con que atender los múltiples desafíos interconectados la cooperación internacional, tanto el sistema, como sus agentes y políticas, están llamados a hacerse eco de dicha complejidad y pluralidad (ECOSOC 2018b, 22).

Ante este escenario, el estado actual del sistema de cooperación internacional puede caracterizarse por el desbordamiento de sus principios, mecanismos y prácticas tradicionales. Uno de estos elementos de desbordamiento es la emergencia de los actores locales y regionales como agentes de cooperación, en tanto que han inaugurado y desarrollado prácticas diferenciales en relación al marco clásico.

Pero no solo es la creciente presencia de los actores de la cooperación descentralizada la que refleja la creciente diversidad y pluralidad del sistema de cooperación internacional. Junto a los actores locales y regionales han ido incorporándose también cada vez con más fuerza actores de la sociedad y del ámbito privado empresarial, así como universidades, sindicatos y muy diversas expresiones de una sociedad cada vez más global (Martínez 2019; Alonso, Aguirre y Santander 2019).

Junto a ello, han sido también muy diversas las modalidades y tipologías, y también los instrumentos, de cooperación que han ido surgiendo y desarrollándose en las últimas décadas en buena medida como resultado de la aparición de nuevos actores con distintas culturas organizativas, formas de trabajo y objetivos e intereses.

No puede desvincularse este aumento de la pluralidad y la creciente diversidad de la estructura del sistema de cooperación internacional de la necesaria ampliación de sus objetivos. Ante el contexto descrito que por un lado plantea una creciente complejidad resultado de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización, y por otro refleja una creciente diversidad de la cooperación, los actores que forman parte de esta están llamados a ampliar los objetivos de la cooperación internacional. Dos son las claves sobre las que se sustenta esta afirmación.

En primer lugar, la existencia de amenazas globales y problemas compartidos apunta en mayor medida que en cualquier otro momento histórico a la necesidad de definir y perseguir objetivos comunes que aporten soluciones globales a problemas globales. La provisión de bienes públicos globales y la lucha contra problemas globales —aunque con muy diferentes impactos territoriales y en relación a colectivos y comunidades— son un claro ejemplo de esta cuestión que, si bien no es completamente novedosa, si exige un renovado impulso.

En segundo lugar, la existencia de problemas que responden a una naturaleza sistémica y estructural demanda una aproximación de carácter también sistémico y estructural que en términos de práctica de la cooperación exige abordajes más amplios, más profundos y de carácter sistémico. Ello se traduce no solo en la ampliación de las capacidades para dar respuesta a problemas más complejos, sino también en una mayor consideración de objetivos relacionados con la transformación de carácter estructural y, en consecuencia, en la superación de una cierta tendencia a establecer objetivos de carácter reactivo.

Así pues, ante las dinámicas de interdependencia y transnacionalización y la complejidad y gravedad de los problemas, la acción colectiva y cooperativa se hace más relevante en tanto que imperativo político para la respuesta a los problemas de nuestro tiempo. En un contexto internacional caracterizado por la debilidad de los marcos y estructuras de gobernanza global, el papel de la cooperación internacional se torna fundamental para la construcción de esta necesaria respuesta colectiva, global y multinivel (Severino y Ray 2009; Martínez 2019, 130).

Disponemos de abundantes reivindicaciones y demandas para avanzar hacia un marco que pone en cuestionamiento tanto la visión del desarrollo en los términos clásicos, como la verticalidad y asimetría en las relaciones de cooperación, elementos ambos que se asientan, y a su vez refuerzan, lo que tradicionalmente se ha denominado como el paradigma Norte-Sur (Belda Miquel, Boni Aristizábal, y Sañudo Pazos 2016; Domínguez Martín y Lucatello 2018; Fernández, Piris, y Ramiro 2013; Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC 2010; Surasky 2013). Estas reivindicaciones, aunque de manera pausada y no sin dificultades, están permeando en diversas prácticas y estructuras en el conjunto del sistema de cooperación internacional. En consecuencia, puede afirmarse que estos cambios ya están en marcha, disputando el paradigma Norte-Sur en el sistema y en las políticas de cooperación internacional (Martínez 2019, 136).

En definitiva, la construcción de un sistema de cooperación internacional más democrático y con mayor capacidad de respuesta a los problemas de una sociedad crecientemente globalizada, exige traducir el mandato de la acción colectiva y multinivel en una composición más abierta, plural y heterogénea de los actores y los instrumentos de cooperación. Esta cuestión sitúa a actores que tradicionalmente no han desempeñado un papel central en las relaciones internacionales y la agenda global de desarrollo –como los actores locales y la sociedad civil– en una posición de relevancia en la articulación de respuestas mancomunadas a los problemas globales (Martínez 2019, 140). El análisis del papel que la cooperación de las autoridades locales puede jugar en este contexto constituye la motivación principal de este estudio, que ha de comenzar en el siguiente epígrafe por analizar el origen, la evolución y el potencial de la cooperación descentralizada.

3 Evolución y potencial de la cooperación descentralizada para el desarrollo

En el contexto de globalización se han producido relevantes procesos de descentralización y un impulso de dinámicas regionales, que ha favorecido una importante emergencia de los actores locales y regionales. A medida que se acentuaban estos procesos y cambiaban las dinámicas de la sociedad internacional, los actores locales y regionales han ido desplegando

una mayor actividad en la arena internacional. De manera más concreta, ha sido la cooperación uno de los ámbitos del sistema internacional que mayor eco se ha hecho de la presencia de gobiernos no-centrales (Aldecoa Luzarraga y Keating 2001; Labaien 2014; Martínez y Sanahuja 2009; 2012; Ugalde 2005).

3.1 De sus orígenes a la evolución discursiva

Dos principales motivos explican el origen y posterior crecimiento de la importancia de las políticas descentralizadas de cooperación: la vocación internacionalista de los actores locales y regionales y el apoyo a los procesos de descentralización (Martínez 2019, 154). Por un lado, la vocación internacionalista de numerosos gobiernos locales y regionales, ya sea esta de origen solidaria —por convicción política e ideológica o como expresión de las demandas ciudadanas—, o de origen instrumental —en la medida que permitía vehicular otro tipo de intereses, de proyección internacional, aunque estos no tuvieran relación directa con los objetivos de la cooperación—. Por otra parte, ha constituido un impulso de gran relevancia la creciente red de interdependencias establecida entre gobiernos locales a lo largo de todo el mundo, en la medida que ha favorecido la articulación de apoyo y recursos para el acompañamiento a procesos de descentralización y el fortalecimiento de capacidades institucionales de numerosos gobiernos descentralizados (Martínez y Sanahuja 2009; del Campo 2012; Smith 2013).

Tras su origen, la cooperación descentralizada evolucionó de manera significativa a lo largo de los años ochenta y noventa del pasado siglo (Del Huerto 2005; Labaien 2014; Martínez y Sanahuja 2009; OECD 2005; 2018b; Unceta et al. 2013) tanto en términos cuantitativos expresados en aumento de los recursos destinados al apoyo a los procesos de desarrollo y acompañamiento entre socios de cooperación desde una lógica Norte-Sur, como en términos discursivos. En este último sentido, el avance de la cooperación descentralizada se fue asentando narrativamente en los dos elementos que favorecieron su surgimiento y su impulso: el compromiso solidario y la búsqueda de valor añadido.

A partir de este desarrollo, los hermanamientos, que habían sido la primigenia fórmula de cooperación entre ciudades, dejaron de ser la principal herramienta de cooperación entre los gobiernos descentralizados. Dos vías fundamentales de cooperación los desplazaron al tiempo que supusieron un impulso para la cooperación descentralizada. Se trata de la cooperación directa —con mayor nivel de especialización y programación que los hermanamientos, y también con mayores recursos y orientada hacia la aportación de valor añadido— y la cooperación indirecta, a partir de la adopción de un rol central de la sociedad civil, fundamentalmente a través de ONGD, aunque también de otros actores como universidades, sindicatos o actores del sector privado, en la gestión de la cooperación descentralizada.

Asentada en este doble esquema, los años noventa del pasado siglo fueron de gran relevancia para la cooperación descentralizada, en buena medida por el impulso realizado desde la Unión Europea. Por un lado, la incorpora como parte de la IV Convención de Lomé, y por otro lado reconoce esta forma de cooperación en un importante documento (Comisión Europea 1992) en el que se destaca el papel de la cooperación descentralizada y se la define como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”.

La cooperación descentralizada ha sido protagonista de cierta evolución que últimamente ha estado relacionada con la emergencia de las autoridades locales en los espacios de la comunidad internacional. Las temáticas centrales de esta emergencia han sido el municipalismo, los procesos de descentralización y en menor medida, las oficinas de acción internacional.

3.2 El enfoque territorial y las redes

La cooperación descentralizada mostró una evolución partiendo de un enfoque territorial hacia la creación de agencias y redes especializadas de gobiernos locales y regionales[1]. Con estos cambios la cooperación descentralizada también ha ido evolucionando de una lógica vertical y Norte-Sur, hacia otra más horizontal enfocada en las perspectivas locales sobre los asuntos globales.

En los últimos años se han emprendido innovadoras acciones basadas en el enfoque territorial y en el aprendizaje mutuo entre pares (Fernández de Losada 2017), al tiempo que las redes internacionales de gobiernos locales en el ámbito de la cooperación para el desarrollo crecían en importancia (Sánchez Cano 2016). En este sentido, una idea importante que parece vislumbrarse con mayor claridad a medida que ha evolucionado la cooperación descentralizada es que se ha producido un avance hacia relaciones de mayor reciprocidad y simetría entre los socios de cooperación, frente a las más tradicionales caracterizadas por la lógica "donante-receptor" (Malé 2008; OECD 2018b), muy determinadas por la naturaleza asimétrica y discrecional de la ayuda. También, y en clara relación, se observa una superación de la concepción de los problemas en clave Norte-Sur hacia una concepción que da más peso a la reciprocidad, la asociación y el mutuo aprendizaje que ha logrado permear buena parte de los discursos sobre la cooperación descentralizada (OECD 2018b).

Por su parte, la OCDE plantea la existencia de cuatro elementos compartidos que definen por su evolución la práctica general de la cooperación descentralizada (OECD 2018b, 27) y pueden servir como síntesis de este epígrafe: de la verticalidad a las múltiples direcciones (Sur-Sur, triangular y Norte-Sur); de un enfoque donante-receptor a un enfoque multiactor y basado en el territorio; de la eficacia de la ayuda como orientación a guiarse por la eficacia del desarrollo; y de una relación centrada en la ayuda —especialmente financiera— a otra caracterizada por asociaciones financieras y no financieras.

1 Para un análisis en profundidad del enfoque de desarrollo local desde un enfoque territorial como eje articulador de la cooperación descentralizada véase Directorate-General for International Cooperation and Development, European Commission (2016).

3.3 Diversidad y pluralidad de visiones, actores y modalidades de cooperación descentralizada

Como ya se ha mencionado, no existe una definición asentada ni compartida para la cooperación descentralizada, ni en los estudios ni en las prácticas. Aunque la Comisión Europea aporta en 1996 una conceptualización de interés que aboga por un modelo concreto de cooperación descentralizada, esta propuesta no aglutina a todas las visiones de la cooperación descentralizada. La Comisión Europea profundiza en la caracterización y el reconocimiento de este tipo

de cooperación a partir de una combinación de reflexión teórica y análisis de la práctica (Commission of the European Communities 1996), señalando la existencia de tres "escuelas" diferenciadas de cooperación descentralizada que implican diferentes concepciones y prácticas de cooperación a) Escuela de cooperación descentralizada de integración o "modelo horizontal de cooperación descentralizada", basado en la experiencia de la integración europea; b) Escuela modelo participativo de cooperación descentralizada, vinculado en su origen a la tradicional ayuda al desarrollo; y c) "modelo sustituto" aquél que opera en países en los que la cooperación oficial ha sido suspendida. Con los años se ha producida una imbricación de estos modelos sugeridos por la CE que a menudo conviven en un solo actor local o regional.

Tampoco parece que dicho consenso exista en la propia práctica de la cooperación descentralizada, como evidencia el hecho de que, tan solo entre los países de la Unión Europea existen muy distintas definiciones, y teniendo en cuenta que estas definiciones dan cuenta del tipo de cooperación descentralizada impulsada por ellos. Concretamente, siete países tienen sus propias definiciones oficiales: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suecia (Copsey y Rowe 2012; OECD 2018b).

En términos programáticos y cuantitativos se aprecia bien la alta heterogeneidad. Según un estudio reciente, de 26 países miembro de la UE analizados sólo 7 países tienen programas específicos de cooperación descentralizada para el desarrollo, y en 5 de ellos los gobiernos locales pueden obtener financiación del presupuesto nacional. En 12 países no hay programas específicos (Vermeer 2019, 4).

Otra forma de diferenciación de las formas de hacer cooperación descentralizada es en relación a la especialización por ámbitos de trabajo. La Comisión Europea identifica cuatro prioridades para el apoyo de la UE a los gobiernos locales y regionales europeos y de los países socios: a) Apoyo a los procesos de descentralización; b) Desarrollo de capacidades para autoridades locales; c) Urbanización sostenible; y d) Refuerzo de las asociaciones de autoridades locales (Vermeer 2019, 9). Se observa una clara relación entre las prioridades de la Comisión Europea y los ámbitos de trabajo de la cooperación descentralizada que realizan los estados miembros, dado que refleja un alto grado de coincidencia en las temáticas que se abordan. Todos ellos coinciden en el compromiso con el refuerzo de las estructuras de gobierno local y el apoyo a los procesos de descentralización y democratización. Temas como el desarrollo económico local, la transparencia y la administración eficaz, la participación ciudadana, la estabilidad social y la igualdad aparecen en prácticamente todos los programas. Más aún, la mayoría de ellos actualmente han situado en el centro de su foco la facilitación de la implementación de los ODS. Esta coincidencia temática acentuaría la posición única que los gobiernos locales tienen en sus proyectos de cooperación debido a la experiencia específica que ellos tienen que ofrecer (Vermeer 2019, 22).

En relación a las diversas modalidades de intervención, se han realizado esfuerzos de categorización que no soslayen la diversidad y heterogeneidad de la cooperación descentralizada (Fernández de Losada 2017). Los tipos de cooperación directa, indirecta, sensibilización y educación para el desarrollo, delegada, apoyo presupuestario y becas constituyen una taxonomía comprehensiva, aunque habría que contemplar en ella la incorporación de la ayuda humanitaria y la cooperación multilateral además de algunos otros tipos de intervención directas como modalidades cooperación descentralizada. Más allá de los esfuerzos clasificatorios, la heterogeneidad se ha convertido en una de sus principales características y debe ser reconocida como una fortaleza, de manera especial, cuando una práctica habitual de la cooperación descentralizada ha sido la apuesta por la generación de plataformas de aprendizaje mutuo y colaboración. Estas han evolucionado desde cierta fragmentación, lo que ha contribuido a situar a la cooperación descentralizada en una posición relevante para explorar y acelerar las transformaciones requeridas.

En términos de financiación se observa también una importante heterogeneidad en los comportamientos. España –junto con Alemania, Austria y Canadá–, continúa estando entre los países cuyos gobiernos subnacionales realizan mayores aportaciones de AOD (OECD 2018b) entre aquellos que reportan sistemáticamente al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), aunque España responda a un modelo diferenciado respecto a los demás, particularmente por el peso relativo de los actores de la sociedad civil en la ejecución de las políticas de cooperación descentralizada (Pérez 2018).

Cuadro 1:
Evolución de la AOD descentralizada 2005-2015 (millones de euros, precios de 2015)

	2005	2010	2015	Tasa de crecimiento 2005-2015 (%)
AUSTRIA	36,8	22,7	169,5	+360
BÉLGICA	74	97,6	85,8	+16
CANADÁ	-	90,8	253,9	+180
REPÚBLICA CHECA	-	-	0,3	-
FRANCIA	-	69,6	63,6	-9
ALEMANIA	1012,90	933,4	975,5	-4
GRECIA	0,8	-	0	-100
ITALIA	19,9	26,4	27,7	+39
JAPÓN	6,2	3,7	3,3	-46
PORTUGAL	4,7	0,6	0,3	-95
ESPAÑA	473,6	570,1	209,6	+44
SUECIA	-	10,6	14,2	+34
SUIZA	43,4	48,9	62,6	+44
REINO UNIDO	-	-	18,5	-
Total	**1.672,30**	**1.874,40**	**1.884,70**	**+13**

Fuente: OECD (2018)

Lo cierto es que, como reflejan los datos, en la actualidad, se observa cierta reemergencia de la cooperación descentralizada (Pérez, 2018), tras los efectos producidos por las consecuencias de la crisis financiera después de 2008 y el giro discursivo respecto del papel de los gobiernos descentralizados en la agenda. Sin embargo, si se atiende a una lectura pormenorizada y enfocada en los diferentes actores, puede observarse cómo el relato general planteado sobre la evolución de la cooperación descentralizada, y también sobre su futuro, admite numerosos matices en función de su heterogéneo grado de amplitud y extensión (Martínez 2019, 162).

Al calor de la diversidad de visiones y expresiones de la cooperación descentralizada, y también de los datos de AOD descentralizada, debe señalarse la importancia cualitativa de este tipo de cooperación. Es una cooperación que, en buena medida, asienta su principal contribución en la transferencia e intercambio de experiencia y conocimiento, y no en términos de transferencia de recursos, más aun si estos son asociados casi en exclusiva a la AOD (OECD 2005; Martínez 2019).

3.4 Ampliando la conceptualización de la cooperación descentralizada

La amplitud y riqueza del fenómeno y formas de expresión de la cooperación descentralizada que se viene señalando incorporan una evidente dificultad para su conceptualización. Su heterogeneidad refleja las dificultades a la hora de esbozar una definición de dicho fenómeno con efectiva capacidad de caracterización del mismo.

Sí parece pertinente, no obstante, de cara a una mejor comprensión de la cooperación descentralizada, un esfuerzo de caracterización de esta basado en la identificación de algunos principios comunes a la diversidad y heterogeneidad observada entre las diferentes expresiones de la cooperación descentralizada.

Más que una definición, algunos principios comunes

Así pues, a pesar de la diversidad señalada, y a partir de todas las definiciones, modalidades y tipologías desarrolladas por los diferentes caminos explorados por los actores locales y regionales en sus iniciativas de cooperación, se pueden plantear algunos principios comunes que siguiendo a Martínez (2019), definen a buena parte de la cooperación descentralizada en la medida que están presenten en las diferentes aproximaciones normativas y discursivas de todos los sistemas de cooperación descentralizada. Puede afirmarse que en ellos podría residir un sustrato común —al menos en términos aspiracionales, y en consecuencia con vocación normativa— como son la reciprocidad entre los socios de cooperación, la proximidad a la ciudadanía que otorga a los gobiernos descentralizados un conocimiento de la realidad local y capacidad de diálogo con la ciudadanía y los colectivos sociales, y el fortalecimiento del gobierno y las alianzas basadas en el territorio.

Cuadro 2:
Cooperación descentralizada para el desarrollo: Principios comunes a las diferentes nociones y conceptualizaciones

Reciprocidad y relaciones de horizontalidad: la reciprocidad asegura una relación horizontal entre los socios de cooperación, lo que genera un mutuo beneficio en las relaciones de cooperación descentralizada, superando de esta manera las tradicionales relaciones "donante-receptor". Ello es posible dada la existencia de una institucionalidad propia para la cooperación descentralizada que favorece mayores niveles de simetría entre los socios de cooperación respecto de las que existen en el sistema de cooperación internacional articulado en torno a las directrices del CAD.

Proximidad y participación: se trata de un principio basado en el concepto de "subsidiariedad" que afirma que los gobiernos locales y las partes interesadas están en mejor posición para tratar determinados asuntos dada su cercanía a las comunidades y poblaciones afectadas por ellos. Por ello, y especialmente a partir del diálogo con los actores territoriales a partir de procesos de participación, la cooperación descentralizada refleja amplios niveles de proximidad y apertura a la participación.

Gobernanza territorial multiactor y multinivel: este principio plantea que el objetivo central y el impacto esperado a largo plazo de la cooperación descentralizada es mejorar la gobernanza local a través de la movilización de las autoridades locales y los actores del territorio. Para el logro de esta aspiración es fundamental la colaboración, la concertación y la decisión conjunta entre los gobiernos descentralizados y los actores no estatales. Se trata, por todo ello, de una aportación fundamental para una gobernanza territorial más democrática.

Alianza territorial desde lógicas de intercambio, aprendizaje mutuo e integralidad: Este es uno de los principios más importantes que diferencia la cooperación descentralizada de la cooperación tradicional impulsada por los Estados, y favorecido por su distinta naturaleza y vínculo con el sistema oficial de cooperación internacional. La cooperación descentralizada se basa en asociaciones entre gobiernos descentralizados de países del Norte y gobiernos descentralizados de países del Sur. Las alianzas se dedican a apoyar una agenda política común y objetivos amplios y de carácter integral para facilitar la apropiación y los resultados de las acciones de la cooperación descentralizada.

Mayores posibilidades para desplegar una acción de carácter solidario: Aunque existen situaciones distintas, dada la variedad de gobiernos locales y subestatales, y dada la diferencia entre la capacidad de acción de unos y otros, se constata en general una potencial menor incidencia de limitaciones de tipo diplomático y/o comercial en la conceptualización y despliegue de la cooperación.

Fuente: (Martínez 2019, 164).

Del valor añadido al valor diferencial

La idea que otorgaba a la cooperación descentralizada un valor añadido respecto a la cooperación internacional desplegada por otros agentes significó un apoyo discursivo con un efecto importante en la consolidación de la cooperación descentralizada y, especialmente, en su transformación.

A partir de la idea de valor añadido —que se asentaba en la existencia de campos específicos en los que los que los actores locales y regionales atesoraban capacidades resultado de su especificidad y experiencia— se definieron planteamientos estratégicos en el marco de la cooperación descentralizada que afectaron tanto al tipo de agentes que debían participar en ella como a una mayor focalización y especialización sectorial, todo ello reforzado en el contexto de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el que la cooperación internacional en general, y la descentralizada de manera particular, se vieron cuestionadas en términos de eficacia.

Especialmente en la última década, junto al discurso y al marco doctrinal que, fundamentalmente en virtud del mencionado valor diferencial, reconoce el papel de los gobiernos descentralizados en materia de cooperación internacional, comienza a observarse también un reconocimiento más amplio que sitúa a los actores locales y regionales como actores relevantes para la gestión de problemas globales relacionados con la agenda de desarrollo (Martínez 2015; Unceta y Labaien 2017). En este sentido, la OCDE realiza un planteamiento que va más allá de la concepción de los gobiernos descentralizados como "meros implementadores" de políticas nacionales o compromisos globales (OECD 2018b, 18). Frente a ello, señala la OCDE plantea que pueden promover el desarrollo sostenible y la coherencia de políticas dado su amplio rango de competencias y también dado su rol de "observadores" en el territorio, planteamiento este que se ve reforzado por la aprobación de la Agenda 2030.

Si bien es importante este reconocimiento, en el contexto actual la necesidad es aún mayor a consecuencia del papel que los actores locales y regionales, y por extensión de la cooperación descentralizada, pueden jugar en la gobernanza multinivel, en la respuesta a problemas globales y en la transformación de la propia realidad en la que se producen dichos problemas. Todo ello exige una aproximación multinivel que apunta, desde una lógica de reconfiguración del poder y en atención al principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas, a un nuevo papel –más allá del valor añadido– de los gobiernos descentralizados y de su papel a través de la cooperación internacional.

Todos estos elementos de avance, crecientemente presentes en el marco discursivo de la cooperación descentralizada, configuran el sustrato teórico (y en ocasiones el reflejo de avances en la práctica) para una acción con un importante potencial en términos de "valor diferencial". Estos elementos que inspiran la idea del valor diferencial sitúan a la cooperación descentralizada en una posición muy favorable en el abordaje de los elementos de transformación para una acción colectiva y cooperativa en respuesta a los problemas de naturaleza sistémica, estructural y global, y para la incidencia en el actual modelo de convivencia global[1].

Este paso exigiría por parte de la cooperación descentralizada la asunción de un salto para, además de asumir los discursos de solidaridad internacional y el valor añadido —y construir sobre ellos sus prácticas—, avanzar hacia la noción de "valor diferencial" que implica asumir también el discurso de la acción colectiva multinivel para una gobernanza global y democrática

1 El concepto "modelo de convivencia global" como idea sustitutiva de la noción de desarrollo propia del sistema de cooperación internacional está desarrollada en Martínez (2019).

asentada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Así, si en la identidad solidaria de la cooperación descentralizada reside su compromiso con el imperativo ético de la justicia global, y la idea de "valor añadido" descansa en la lógica del reparto de trabajo, estando muy pegada a la especialización desde una lógica competencial, la introducción de la noción de "valor diferencial" responde más a un imperativo político que apunta al necesario reparto —en un contexto de interdependencia y transnacionalización de la realidad— de responsabilidades en la gestión de los problemas y la transformación de la realidad (Martínez 2019, 166).

En definitiva, aunque la cooperación descentralizada presenta un amplio rango de tipologías de intervención, tiene aún por delante un amplio recorrido para desarrollar su potencial tanto en extensión como en profundidad (Martínez 2019). En términos de extensión, ya que la cooperación descentralizada aún no es un fenómeno generalizado en todos los países (Copsey y Rowe 2012; Vermeer 2019) ni abarca los mismos ámbitos de actuación ni los mismos planteamientos, y en términos de profundidad, al calor del espacio oportunidad y de renovación abierto para la cooperación descentralizada como resultado del actual contexto global de cambios y de la aprobación de la Agenda 2030. Parece muy claro que son otros aspectos no-AOD (transferencia de conocimiento, alianzas múltiples y horizontales, enfoques territoriales, nuevas articulaciones multinivel) los que debieran protagonizar la reflexión y las acciones conjuntas en busca de mejores y mayores opciones para responder a los problemas y afrontar las transformaciones que estos reclaman, y fortalecer con ello la contribución que la cooperación descentralizada puede hacer al cumplimiento de la Agenda 2030. Cuestiones estas últimas que se analizan con detalle en la segunda parte de este trabajo.

PARTE II:

EL POTENCIAL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ODS

4 Las demandas de las Agendas internacionales de desarrollo

El año 2015 supuso un hito importante en la renovación de la agenda internacional de desarrollo. El fin del periodo establecido para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y la constatación de grandes sombras en su cumplimiento, dio paso a la aprobación de varios acuerdos de mayor ambición que la agenda anterior, que le proporcionan una enorme relevancia.

No puede ocultarse una cierta situación paradójica en el hecho de que ante el parcial incumplimiento de una agenda de mínimos la propuesta de la nueva agenda no fuera de continuidad, sino que incorporara un salto cuantitativo (en relación al número de metas) y también cualitativo (en cuanto al enfoque y las propuestas de transformación del modelo de desarrollo). Este hecho no significa, sin embargo, una contradicción en sí misma. Por el contrario, la base de este cambio se explica por la necesidad de reforzar la ambición en los objetivos de transformación si realmente se quieren abordar con la debida profundidad los cambios de un modelo de desarrollo insostenible. Una agenda de mínimos a modo de unos "ODM ampliados" no tendría en consecuencia la capacidad de impulsar transformaciones que reclaman la modificación de elementos sustanciales del actual modelo de desarrollo.

Así pues, tanto la Agenda 2030 como el resto de elementos que configuran la agenda internacional de desarrollo también impulsados en el año 2015 —Acuerdo de París, Agenda de Acción de Addis Abeba, Marco de Sendai, Pacto de Milán, Nueva Agenda Urbana— vienen a recoger la existencia de un cuerpo doctrinal previamente existente sobre el desarrollo y sus implicaciones, a sistematizar y reconocer un diagnóstico más autocrítico sobre el modelo de desarrollo actual como se sintetiza explícitamente en la Agenda 2030 (United Nations 2015b, #14). En el mismo se resumen los inmensos desafíos globales que enfrenta nuestro mundo, que implíci-

tamente constituyen una enmienda al modelo de desarrollo actual. Nos encontramos, por lo tanto, ante una agenda que traduce este cuerpo doctrinal y este diagnóstico en un mandato colectivo, con una propuesta operativa en forma de objetivos.

Sin embargo, para valorar la dimensión de esta agenda internacional de desarrollo y sus posibilidades de transformación es necesario analizar hasta qué punto este acuerdo para la acción colectiva constituye un marco adecuado para afrontar los problemas y contribuir a guiar la acción hacia la respuesta a los desafíos globales y la transformación de la realidad en la que estos se generan. En otras palabras, y con la idea de trasladar a la acción la vocación transformadora explícita, pero también implícita, de la agenda, lo relevante es interpretar el mandato de las profundas transformaciones propuesto por estas agendas internacionales, para explorar en qué medida pueden constituir un marco adecuado para afrontar los problemas de las sociedades y contribuir eficazmente a orientar las acciones para ofrecer respuestas a la altura de los desafíos.

4.1 Los ODS como una respuesta integrada ante la gravedad y urgencia de crisis superpuestas

Si, como se ha plantado, nos encontramos ante una crisis de enormes dimensiones e imbricada profundamente en las raíces del actual modelo de desarrollo, parece pertinente afirmar la necesidad de actuar con contundencia dado el carácter de urgencia que plantean los problemas que amenazan la sostenibilidad de la vida. Así lo plantea la Agenda 2030 cuando afirma la necesidad de actuar de manera urgente "para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad" (United Nations 2015b, Preámbulo y ODS 13).

Actuar con contundencia y con urgencia frente a la gravedad de los problemas no debiera implicar, sin embargo, desatender la necesaria lógica estratégica que reclama la existencia de problemas que responden a una naturaleza interdependiente y global. La Agenda 2030 recoge este cambio en la naturaleza de los problemas (y de la propia realidad) a través de una propuesta de 17 ODS como respuesta integrada a la crisis.

A menudo se ha señalado la importancia de contar con una agenda amplia y con objetivos multidimensionales, de carácter indivisible e integral. Esta es una de las principales aportaciones, al menos en términos aspiracionales, de una agenda que plantea 17 objetivos, con sus correspondientes metas e indicadores, que solo podrán ser alcanzados —o cuyo cumplimiento solo se podrá alcanzar— de una manera integrada (OECD 2016; Verschaeve, Delputte, y Orbie 2016; UNDP 2016; VVAA 2017; Martínez Osés y Gil Payno 2017), y desde una acción multinivel y multiactor.

En la medida que este planteamiento responde a un diagnóstico de los problemas que integra un análisis de las interdependencias en la propia realidad, incorpora también notables desafíos para una acción política —local, estatal e internacional— que tradicionalmente se ha configurado desde una lógica fragmentada temáticamente (sectorializada o categorizada en silos) y jerarquizada territorialmente. En este "reparto" asimétrico de responsabilidades y potencialidades de transformación, los actores locales han sido tradicionalmente desplazados de los espacios más estratégicos, como resultado de una visión estadocéntrica del mundo que cada vez resulta más extemporánea. También es preciso tener en cuenta que generalmente las administraciones locales no han tenido competencias en las cuestiones que configuran la agenda política más "dura", como seguridad, migraciones, defensa, economía, etc., de manera que sus capacidades reales para incidir en la realidad y en los asuntos del desarrollo se ve condicionada.

De igual manera, la lógica que tiende a la compartimentación se ha asentado en, y a su vez ha contribuido a profundizar, un sistema de conocimiento y de diseño e implementación de políticas públicas motivado por la profundización en el conocimiento experto a partir de disciplinas o sectores de actuación excesivamente estancos (SDSN Australia/Pacific 2017; SDSN/REDS 2017), cuando la realidad caminaba hacia un creciente proceso de interdependencia.

En este sentido, la principal demanda de la Agenda 2030, sugiere revisar las visiones tradicionales de desarrollo para contribuir a la construcción de un nuevo paradigma que resuelva la integración de las dimensiones en la caracterización de procesos que deben ser necesariamente integrados. Se trata de un doble desafío que reta tanto al conocimiento como a la actividad política del conjunto de actores que intervienen en dichos procesos.

4.2 Multidimensionalidad e integralidad, desafíos y relevancia para el conocimiento multidisciplinar

La principal demanda de la Agenda 2030 debe ser comprendida como una apelación a profundas transformaciones, una agenda para el cambio, que empiezan por comprender el nuevo paradigma que sitúa en el centro de los procesos de desarrollo su naturaleza multidimensional e integrada y explorar a partir del mismo al conjunto de las políticas que desde los diferentes ámbitos territoriales se impulsan en este propósito. La multidimensionalidad de dichos procesos y la integralidad con que deben ser observados los ODS exigen nuevos aparatos y nuevas herramientas para la comprensión adecuada y la consiguiente acción política de manera consistente. Un abordaje basado en los principios de sectorialidad y autonomía de las políticas negaría las posibilidades de transformación que propugna la Agenda 2030.

En respuesta a esta lectura, y para atender a dicha necesidad de cambio de paradigma, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP 2016) se plantea dos pasos críticos para evitar la fragmentación de una agenda compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Primero, asumir como base, para cualquier trabajo analítico o político, un enfoque multidimensional sobre las mediciones y las trayectorias de cambio de los indicadores en el tiempo. Para ello en los últimos años se han realizado diversas propuestas de mediciones y de políticas que se concentran en transformaciones estructurales a largo plazo en clave multidimensional (OECD 2011a; UNDP 2016; Donald 2015; Martínez Osés y Gil Payno 2019; SDSN y Bertelsman Stiftung 2019). Este sería el punto de partida del trabajo de interpretación local o territorial de la Agenda 2030, conocido como localización de la Agenda. En segundo lugar, sería preciso tender un puente entre las mediciones multidimensionales y las políticas intersectoriales para construir conjuntos de metas afines en torno a los objetivos estratégicos fijados por las autoridades de cada país, puesto que de lo contrario el ejercicio se limitaría a apilar agendas globales sobre prioridades nacionales (o territoriales) garantizando el fracaso del abordaje de unas y otras.

Se trata pues de abordar política y socialmente problemas que reclaman nuevas formas de entender e interactuar con la realidad para orientar las transiciones necesarias, y hacerlo con la profundidad y contundencia debida, lo que exige una mayor atención al vínculo entre el conocimiento y la praxis. Esta cuestión, especialmente relevante en un contexto de gran complejidad, encierra numerosas implicaciones que interpelan tanto al sistema científico —a su composición, a su fortaleza, a sus orientaciones...— como a la relación entre la generación y la transferencia de conocimiento en los ámbitos social y político, y a la permeabilidad del campo de la investigación al conocimiento y los saberes diversos generados desde la praxis social y política.

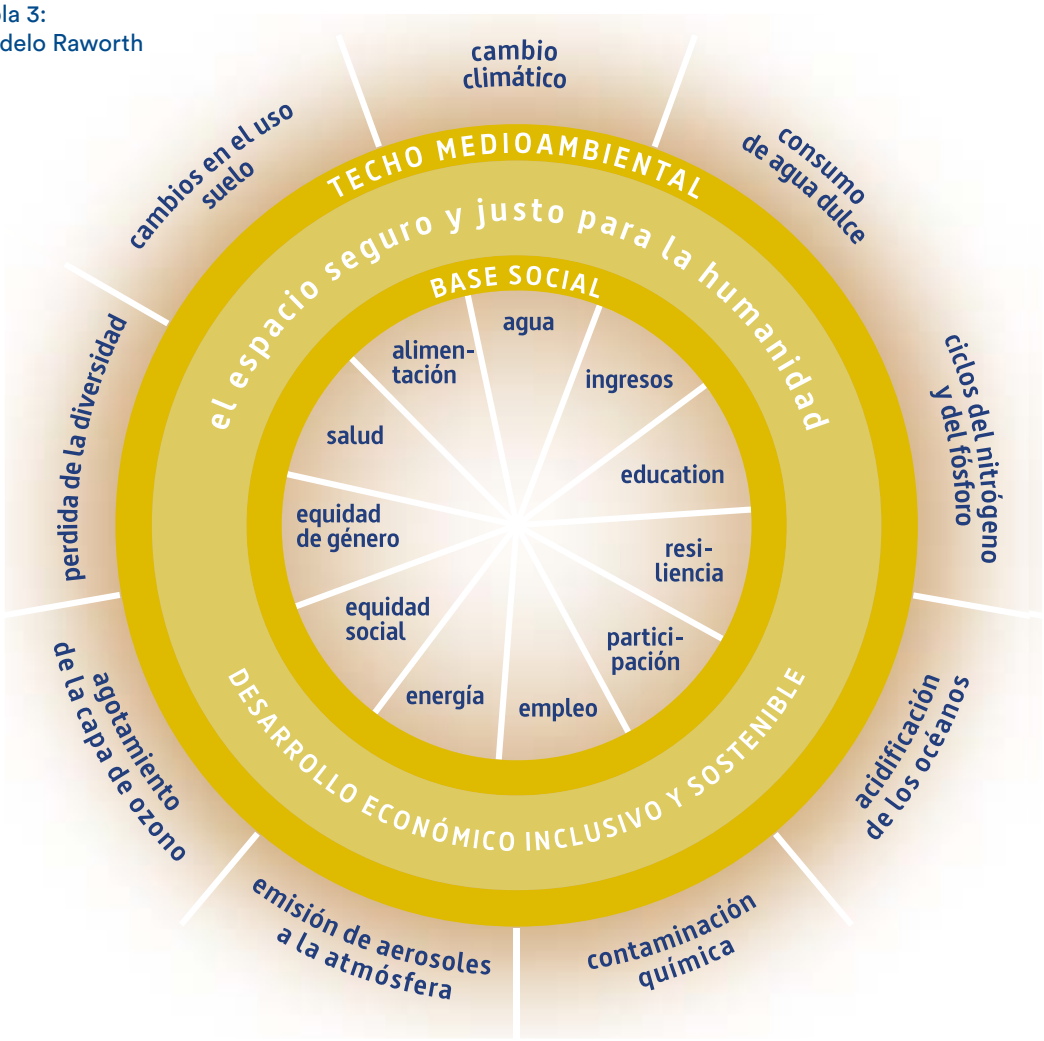
La generación y la gestión de conocimiento que debe contribuir a soportar numerosos cambios sin certezas del porvenir, ya que las transformaciones que demanda la actual situación global (transiciones ecológica, tecnológica, energética, etc.) nos sitúan ante el desafío de

construir nuevos paradigmas de desarrollo que ensayen propuestas y dinámicas de naturaleza multidimensional, lo que requiere renovar conceptualizaciones, perspectivas y formalidades en el ámbito del conocimiento científico y en su relación con los ámbitos de decisión política y la acción de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

Por todo ello resulta ineludible la adopción de una perspectiva teórica permeable, en primer lugar, a una ruptura con la visión economicista del desarrollo, basada en la acumulación de riqueza y consistente en el impulso del crecimiento económico como medida fundamental para garantizar la sostenibilidad de la vida, para abrazar la multidimensionalidad; en segundo lugar, a una ruptura con la idea de progreso occidental y la lógica desarrollista como la única manera desde la que concebir un proyecto de vida basado en la dignidad y el bienestar, para incluir diferentes visiones del mundo en la definición de lo que significa una vida que merezca la pena ser vivida, así como para incorporar el diálogo de saberes en las respuestas a los problemas compartidos (Martínez 2019, 148).

Es reconocida la necesidad de emprender programas de investigación de carácter multidisciplinar que indaguen en los intersticios de la realidad, es decir, en los vínculos entre las dinámicas sociales, económicas, ambientales y políticas, comprendiendo los mecanismos básicos de sus funcionamientos y sugiriendo nuevas comprensiones de los procesos de desarrollo sostenible que pueden considerarse como espacios seguros para la humanidad con derechos y para la sostenibilidad de la vida (Raworth 2017).

Tabla 3:
Modelo Raworth



Fuente: (Raworth 2017)

4.3 La articulación local/global y el desafío multinivel

De igual manera que es importante avanzar en términos de integralidad en respuesta a la necesaria multidimensionalidad de los procesos de desarrollo, una lectura de la Agenda 2030 que asume el reto de un cambio paradigmático en relación a las dinámicas territoriales desde una perspectiva multinivel, interpela de manera directa a las relaciones y responsabilidades de actores con diferente vinculación con el territorio.

Esta cuestión afecta de manera directa a los actores locales que, dada su naturaleza, sus capacidades y sus vínculos con el territorio y los actores territoriales, se ven interpelados por la necesidad de una acción multinivel frente a problemas globales. En este sentido, estos actores están llamados a ser una fuerza crecientemente importante frente a los desafíos globales. En consecuencia, debería concederse una mayor relevancia al papel de los gobiernos descentralizados y los actores locales en la acción colectiva que propone la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en tanto que propuesta multinivel y multiactor (Martínez 2019, 153).

Sin embargo, si bien algunas voces señalan cómo se va ampliando el reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la agenda, se constata que hay mucha menos claridad acerca de en qué medida lograr alcanzar las metas y compromisos es responsabilidad de los gobiernos subnacionales (Dellas et al. 2018). Ciertamente, el reconocimiento del rol esencial de los gobiernos locales en cooperación para el desarrollo es de gran importancia, porque los desafíos planteados por un mundo en profundos y rápidos cambios —cambio climático, urbanización masiva, desafíos en seguridad sanitaria y humana, abastecimiento de agua y comida, educación, confusión e inseguridad económica y social— son sentidos con mayor presión en el nivel local, situando a los gobiernos locales y regionales con una pesada carga. De manera que parece evidente que estos desafíos —por más que sean caracterizados globalmente— no pueden enfrentarse sin acción en el nivel local (Vermeer 2019).

Pero igualmente cierta es la evidencia de que esta atribución de responsabilidad a los gobiernos descentralizados en los procesos de desarrollo no ha venido siempre acompañada por niveles adecuados de autonomía, capacidades, recursos financieros y participación en los espacios de decisión global, mostrando que los procesos de descentralización no han completado un nivel de empoderamiento de los gobiernos locales y regionales tal y como sería preciso para enfrentar los actuales desafíos.

Activación de transiciones justas y universales

Uno de los debates más intensos en el proceso de construcción de la Agenda 2030, y con mayor impacto en la forma final que esta adoptó, gravitó en torno al propio diagnóstico sobre la situación existente en el momento de iniciar la negociación y el diseño de la agenda. Esta discusión fue clave para fijar la ambición, la naturaleza y el contenido de la agenda no solo en términos de resultados, sino también en clave de proceso y de medios de implementación. Si la existencia de problemas que amenazan a la sostenibilidad de la vida (United Nations 2015a, #14) se debe a la existencia de un modelo de desarrollo que se ha mostrado incompatible con la idea de sostenibilidad, es el propio modelo, y por tanto los elementos sistémicos y las políticas que lo configuran, lo que debe ser transformado.

Por más que la lectura del acuerdo final admita una lectura ambivalente —dado el calado de los problemas y la necesidad de cambios profundos que hubieran demandado una mayor ambición— y deba en consecuencia ser interpretada críticamente, la agenda 2030 apunta a una necesaria transición hacia un modelo de desarrollo compatible con la sostenibilidad de la vida, lo que solo puede pasar por un proceso de cambio profundo, pero a partir de un proceso asentado en la idea de "transiciones". Apelar aquí a la noción de "transiciones" responde a la intencionalidad de mostrar la necesidad de avanzar hacia una adaptación a cambios profundos en marcha, despejando así planteamientos insuficientes ante el calado de los desafíos basados en pequeñas correcciones, incorporación de matices o búsqueda de vías complementarias a las lógicas y actuaciones determinantes del actual modelo de desarrollo.

Se trata, por el contrario, de enfrentar transiciones en marcha en muy distintos ámbitos, pero que afectan a todas las dimensiones del desarrollo sostenible. Un ejemplo significativo de transición sería la producida por el avance de la tecnología de digitalización que desafía al empleo, y con ello a las relaciones sociales y a las articulaciones políticas de manera más amplia. De igual manera, podría mencionarse como "gran transición" la que se refiere a la radical modificación de los patrones esenciales del modelo de producción, comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios en términos globales. Ambas constan como apelaciones explícitas en la Agenda 2030, existiendo un consenso generalizado de que, para lograr orientar ambas transiciones hacia un futuro marcado por la equidad y la sostenibilidad, es decir, para lograr que las transiciones sean justas, los medios de implementación propuestos son claramente insuficientes.

Hablar sobre transiciones tecnológica y ecológica justas remite necesariamente a una perspectiva mundial. A nadie se le escapa que las raíces y los pilares de los actuales modelos de desarrollo en el ámbito de la energía, de la producción de bienes o de la tecnología, sólo pueden ser explicados desde una perspectiva transnacional. Son grandes poderes y complejas dinámicas las que explican mejor los engranajes con que se reproducen a velocidad de vértigo los actuales modelos de producción, de consumo y de información y comunicación. La penetración de las nuevas tecnologías en los ámbitos laborales y en las plataformas del llamado negocio colaborativo, se reproducen con la misma celeridad y parecida sensación de irreversibilidad con que se reprodujeron algunos años antes los mecanismos propios de la economía financiera, el incremento exponencial del consumo de bienes cada día menos duraderos y el hábito de disponer de alimentos envasados y plastificados en nuestras casas a pesar de haber sido producidos a varios miles de kilómetros de distancia.

Las transiciones propuestas se refieren a multitud de actos cotidianos que están reconfigurando las bases de los sistemas de relaciones que determinan nuestra época. Son actos cotidianos y por lo tanto percibidos en la proximidad de cada entorno y cada comunidad, que, sin embargo, se presentan como instalados, irreversibles y mundializados. La cuestión de la escala se convierte en fundamental para interpretar y comprender las posibilidades de transición justa de los actuales modelos de desarrollo. Pensar la escala territorial o local como contrapuesta a la escala global es ya una idea paralizante. Mejor atender a la doble mirada, comprendiendo por un lado en qué medida las acciones más locales influyen en las dinámicas globales y, por otro lado, cómo abordar esas dinámicas globales desde perspectivas y experiencias basadas y aprendidas en sus consecuencias sobre los territorios.

Así, los ejemplos más inspiradores para abrir posibilidades de transiciones justas pueden ser observados en escalas comunitarias, que emprenden innovadoras formas de producción y de intercambio y comercialización de bienes en lógicas de proximidad. La clave principal para reconocer elementos innovadores en esas prácticas, reside en el carácter multidimensional de sus propuestas. En la medida en que integren conocimiento y una relación consciente entre los efectos sociales, ambientales, económicos y políticos podremos reconocer principios de responsabilidad adecuados a las lógicas de transición que ineludiblemente deberán guiar las acciones más coherentes con la Agenda 2030.

4.4 El sistema de cooperación ante la Agenda 2030

Al inicio de este trabajo se aludía a las paradojas de la globalización como uno de los grandes retos de nuestro tiempo. Se trata de paradojas que, al menos en parte, se caracterizan por la convivencia de una profundización de las causas y las consecuencias de la globalización con un acusado repliegue intrafronterizo en la configuración de las respuestas políticas frente a problemas que exigen una acción colectiva global. Se señalaba entonces el potencial de la Agenda 2030 y el sistema de cooperación y sus actores como parte de las respuestas necesarias frente a la mencionada paradoja en la medida que constituyen campos de la acción estratégicos, tanto en términos institucionales como sustantivos, para lograr articular una acción colectiva y cooperativa que sitúe en el centro la sostenibilidad de la vida.

Las implicaciones más generales relacionadas con la Agenda 2030 han sido ya tratadas, pero no así las más específicas relativas a la cooperación internacional. Es pertinente, en relación a esta cuestión, señalar la necesidad de abordar un proceso de transición —como una más de las transiciones justas y universales— en el seno de la cooperación internacional.

La idea de transición aplicada a la cooperación internacional, tal y como se planteara para el resto de transiciones necesarias para un cambio de modelo de desarrollo, no debiera entrar en contradicción con la aspiración a abordar un proceso de cambio en profundidad. Numerosos son los diagnósticos que, desde tiempo atrás, señalan la pertinencia de dicho cambio (Kharas 2007; Severino y Ray 2009; K. Unceta 2013; OECD y PNUD 2017; Alonso, Aguirre, y Santander 2019; Martínez 2019).

Todos estos diagnósticos se ven complementados en la actualidad por un contexto de cambios globales y crisis sistémica o se hacen eco del mismo. Un contexto que demanda una renovada respuesta cooperativa y que bien podría apoyarse en un sistema de cooperación internacional reestructurado. Para ello, no obstante, la lógica cooperativa tendría que ocupar un papel central en la doctrina, las normas y los instrumentos de cooperación, algo que el actual sistema estructurado en torno al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en torno a la AOD no garantiza (Sogge 2015; Martínez 2019).

Asimismo, la necesidad de renovación, lejos de responder a un análisis coyuntural, arrastra décadas de desgaste y socavamiento de su legitimidad. Los cambios en el contexto recientemente mencionados han venido a ampliar la necesidad de renovación ante una realidad que definitivamente ha desbordado a la cooperación internacional.

Así pues, la aprobación de la Agenda 2030 y los cambios en el contexto internacional sitúan a la cooperación para el desarrollo ante la necesidad de una profunda y radical transformación de sus discursos y sus prácticas (Alonso, Aguirre, y Santander 2019, 19). La necesidad que el sistema de cooperación tiene de proporcionarse un renovado marco conceptual ha sido, frecuentemente, suplida por la Agenda 2030, lo que es una idea excesivamente voluntarista y pragmática. El hecho de que ésta plantee objetivos de carácter transformador y con potencial de articulación de una acción colectiva cooperativa en respuesta a los problemas, no permite ocultar que debería ser complementada con un mayor análisis y explicación de la problemática y de sus causas como requisito básico para hacerles frente (Martínez 2019, 114). Dicho de otra forma, que la Agenda 2030 plantee cambios profundos en todas las áreas de política no indica que con ella ya se hayan realizado los cambios que la cooperación demanda y requiere.

Además, dicha agenda requiere de una propuesta más clara sobre los denominados medios de implementación, particularmente y entre otros aspectos, sobre la necesidad de abordar el papel del mercado, los límites sociales y físicos del crecimiento, el papel de las instituciones, o los requerimientos básicos para una gobernanza global. En la manera en la que se interpreten y resuelvan estas cuestiones, la cooperación internacional para el desarrollo orientará las modificaciones de su propio sistema y sus prácticas.

En síntesis, el sistema de cooperación internacional para el desarrollo precisa someterse a profundos cambios para hacer realidad su enorme potencial para una adecuada implementación de la Agenda 2030. Dicho potencial será crucial para la atención de las poblaciones más vulnerables, para liderar la programación de políticas integradas y apoyar los procesos guiados por el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), para desplegar alianzas de múltiples actores que hagan posible el abordaje intersectorial y transversal, y para fortalecer las capacidades de los gobiernos de mejorar la conexión de sus prioridades con sus estrategias nacionales y locales de desarrollo sostenible (ECOSOC 2018b).

En este mismo sentido, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) instaurado por el ECOSOC reclama "la importancia y el enorme potencial de la cooperación para el desarrollo, en sentido amplio, como herramienta que facilita la aplicación eficaz de la Agenda 2030" (ECOSOC 2016a, 2), lo que implícitamente encierra una búsqueda de distanciamiento respecto a la visión más limitada en términos exclusivos de AOD. Se observa por lo tanto en el contexto de la Agenda 2030 un salto desde visiones más pegadas a la AOD y la asistencia técnica y financiera —muy vinculadas al liderazgo del CAD de la OCDE en el sistema de ayuda al desarrollo—, hacia una visión más política y sistémica de la cooperación internacional para el desarrollo (ECOSOC 2016a). Esta apertura es un reflejo de cómo la Agenda 2030 apuntala la necesaria revisión de la cooperación para acercar las visiones institucionales en el marco de las Naciones Unidas a otras visiones de carácter más político y sistémico, reclamadas históricamente por diferentes voces de la academia, de la sociedad civil y vinculadas a la cooperación Sur-Sur (Severino y Ray 2009; Unceta 2013; Santander 2016; Surasky 2017).

En línea con esta lectura varios son los cambios que el sistema de cooperación internacional y sus actores deben abordar con firmeza, pero también con premura, dada la actual situación de urgencia y gravedad que plantean los problemas anteriormente mencionados. Más aun teniendo en cuenta el actual contexto de oportunidad, pero también de necesaria revisión estratégica frente al riesgo generado por la Agenda 2030 de que la cooperación internacional —y con ella la descentralizada— caiga en la irrelevancia.

Dentro de dichos cambios cabe destacar la apertura a más numerosas y amplias visiones que ofrezcan una composición y visión más representativas de la sociedad internacional. En concreto, la incorporación, con un rol más central en el sistema de cooperación, de actores de la sociedad civil, de visiones desde el Sur y de actores no estatales, como los gobiernos locales y regionales. Estos, a su vez, se enfrentan a la necesidad de realizar esta lectura estratégica para situar a la cooperación descentralizada a la altura de los retos presentes, tal y como se plantea en el siguiente apartado.

5 La cooperación descentralizada como palanca para las transiciones

En el ámbito de la Unión Europea dando continuidad a anteriores documentos, comunicaciones y declaraciones, el "Nuevo consenso europeo sobre desarrollo" reconoce el papel de los gobiernos locales y regionales en el avance hacia la Agenda 2030 y el cumplimiento de los ODS, para lo que juega un papel importante tanto la mirada integral sobre el desarrollo desde los actores locales, como la cooperación descentralizada.

En efecto, la UE es bastante clara en cuanto a la participación de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030. No sólo menciona el papel importante de la implementación en los niveles locales, sino que insiste en la idea de que para cumplir la mayoría de los ODS y lograr implementar con éxito la Agenda 2030, los estados miembro deben también involucrar activamente a las autoridades locales y regionales y utilizar la cooperación descentralizada como una herramienta para fortalecer su cooperación con otras autoridades sub-nacionales en los países socios (European Council, European Parliament, and European Commission 2017; Vermeer 2019). Hay quien cuantifica y establece que al menos el 65% de las metas de los ODS están en riesgo mientras no exista un mandato claro que establezca el rol y las responsabilidades de los gobiernos locales y regionales en el proceso de implementación (Dellas et al. 2018).

También la OCDE, a través de diversos informes específicos sobre los gobiernos descentralizados ha señalado el relevante papel de la cooperación descentralizada, y cómo esta relevancia aumenta en el actual contexto global que demanda una actuación multinivel en respuesta a los problemas de la sociedad (OECD 2005; 2018b).

La clave es tratar de explorar cuáles son las condiciones y los cambios que la cooperación descentralizada debería abordar para constituir realmente una palanca para las transiciones que es preciso enfrentar y orientar. Visto su potencial, no obstante, es preciso señalar que, para avanzar hacia una cooperación descentralizada renovada, que incorpore capacidades para el trabajo multidimensional, multiactor y multinivel, la cooperación descentralizada debe renovarse no sólo por ampliación de nuevas visiones, objetivos e intervenciones, sino que dicha renovación debe simultanearse con una revisión crítica de los postulados y las inercias que han constituido la política. A la exploración de este doble movimiento dedicamos el siguiente apartado, comenzando por establecer de qué manera el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible constituye el enfoque más apropiado para orientar los cambios de manera comprehensiva.

5.1 El enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo sostenible

El rol de una cooperación descentralizada renovada a la luz de los cambios globales y las nuevas agendas internacionales de desarrollo requiere el abordaje de los problemas del desarrollo como el resultado de procesos históricos y con dimensiones sistémicas, rompiendo así con la narrativa que enmarca los problemas en el continuo "subdesarrollo-desarrollo" para situarlo en una matriz de política global. De igual manera, y en consonancia con lo anterior, un avance en la vinculación de la práctica de la cooperación con la coherencia de políticas para el desarrollo

sostenible sitúa a la integralidad de las acciones como un elemento central de la cooperación internacional, que dedicaría cada vez mayor atención a la búsqueda de influencia en aquellas cuestiones que producen y reproducen los problemas –la configuración del modelo de convivencia global–, y no exclusivamente en la respuesta a estos (Martínez 2019).

De acuerdo con la literatura más reciente, la CPDS exige, y al mismo tiempo permite, avanzar en una comprensión transformadora de la Agenda 2030 (Gutiérrez Goiria, Millán, y Martínez 2017; Martínez Osés y Gil Payno 2017), en tanto que los aspectos centrales de la CPDS son establecer mecanismos específicos para promoverla que hagan explícita la voluntad y el liderazgo políticos, gestionar interacciones entre políticas para anticipar, detectar y resolver conflictos políticos, responder a factores específicos de cada contexto que puedan contribuir u obstaculizar el desarrollo sostenible y, por último, considerar los efectos de las políticas en el bienestar actual, incluyendo los efectos transfronterizos y los intergeneracionales (ECOSOC 2016b). Ya es tiempo de reconocer y asumir el amplio efecto innovador que un enfoque de CPDS aplicado puede suponer para la práctica de la política pública en los ámbitos regionales y locales, puesto que durante un tiempo predominó una concepción de la coherencia que se limitaba a promover la coordinación entre políticas, despreciando con ello el potencial impacto que los actores y las políticas de los gobiernos regionales y locales tienen en los procesos de desarrollo (Unceta y Labaien 2017, 171).

Diversidad de voces en la comunidad internacional, entre las que se encuentra el FCD, apuestan por una mayor orientación de la cooperación para el desarrollo hacia aspectos de carácter integral y con importante potencia de incidencia en otras políticas públicas y acciones de carácter multinivel y transversal, como la equidad de género desde una visión integral (*whole of government approach*) el abordaje de las necesidades de los grupos más vulnerables desde una perspectiva de derechos humanos o la importancia de la cooperación en cuestiones climáticas (ECOSOC 2018a). La universalidad de la Agenda 2030 y la más holística naturaleza de los resultados de desarrollo establecidos en los ODS han expandido el alcance de la CPDS para constituir una preocupación de todos los países, independientemente de su estatus de desarrollo, y para tomar en cuenta que todas las políticas presentan impactos en el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones, no únicamente sobre las necesidades básicas. Mientras que inicialmente la CPD trataba de evitar políticas donantes que pudieran entrar en conflicto con los objetivos de desarrollo, la CPDS supone una visión que amplía el rango de los actores responsables para promover y asegurar la coherencia, y también amplía el rango de las políticas a ser consideradas, analizadas y, en su caso, reorientadas (ECOSOC 2016b).

Así, la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) emerge como el enfoque más adecuado para orientar los cambios que las administraciones de cualquier nivel deben realizar para acompasar los procesos de transformación de sus modelos de desarrollo, debido a que posibilita una mirada multidimensional, multiactor y multinivel.En este sentido, es notable el incremento de propuestas que, en los últimos años y procedentes tanto de actores institucionales como sociales, están sugiriendo nuevas formas de medición del progreso o el desarrollo enfocadas no sólo a realizar evaluaciones y orientaciones de las políticas públicas en relación a la Agenda 2030, sino contribuir decisivamente a transformar la comprensión de los procesos de desarrollo para hacerlos claramente multidimensionales (OECD 2011b; SDSN 2019; Martínez Osés y Gil Payno 2019).

En adelante, analizaremos algunas de las iniciativas en cada una de las diferentes áreas de la política, con especial énfasis en aquellas que contribuyan de manera relevante desde un enfoque de coherencia de políticas a las transformaciones.

La cooperación como precursora de los desafíos actuales

La aprobación de los ODS en 2015 estuvo precedida de tres años en los que se sucedieron, mediante diversos mecanismos, debates, diálogos y propuestas que conformaron el denominado proceso de construcción de la Agenda post 2015. Dicho proceso, inaugurado en 2011 con la creación de un grupo de tareas conformado entre PNUD y UNDESA, pretendía inicialmente dar continuidad y ampliar la Agenda del Milenio, cuyo plazo finalizaría en 2015 y había constituido el foco principal para las agencias de cooperación internacional en aquel periodo (Martínez Osés 2013). De ahí que la agenda se conoció hasta su aprobación como la Agenda post2015, y fueron las expectativas del mundo de la cooperación las que desde el inicio consideraron que la nueva agenda serviría, como había servido la anterior, fundamentalmente como una agenda para orientar la cooperación internacional.

La nueva agenda de compromisos internacionales, en términos de universalidad y colaboración, es sentida como propia por parte del sistema de cooperación, en tanto que responde a una de sus principales premisas: la de lograr equiparar los niveles de acceso a servicios y oportunidades al conjunto del planeta mediante acciones cooperativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es extraño que en muchos países fueran los departamentos encargados de la cooperación internacional los primeros que asumieron las nuevas metas y la promoción de su incorporación en las políticas de sus respectivos gobiernos. Al fin y al cabo, la erradicación de la pobreza internacional, la provisión de servicios básicos a las poblaciones más vulnerables y la promoción del acceso a la educación y a la salud, habían constituido el núcleo de las acciones que formaban parte de la cooperación internacional.

Esta temprana identificación ha producido dos fenómenos de divergente valoración. Por un lado, en términos positivos, la cooperación se ha visto frecuentemente más reconocida como fuente de autoridad a la hora de interpretar y tratar de incorporar los ODS por parte de los líderes de gobiernos de todos los niveles de la administración, al tiempo que, en muchos casos, la nueva agenda le ha servido a la cooperación para iniciar espacios de coordinación con otras áreas y departamentos de los gobiernos. Por otro lado, en forma de riesgo, la cooperación ha adoptado una función promotora de la nueva agenda hacia sus colegas de gobierno sin asumir completamente que también exigía cambios profundos en los fundamentos y las prácticas que han venido definiendo a la misma cooperación en las décadas anteriores.

La dimensión local/global de los procesos de desarrollo desde el territorio

Particularizando en la cooperación descentralizada para el desarrollo, existe un amplio consenso acerca de su importancia a la hora de promover procesos de diálogo y de cooperación entre pares, lo que proporciona a la implementación de la Agenda 2030 un enorme potencial para desarrollar el enfoque territorial e integral de las políticas públicas así como una novedosa articulación multinivel tal y como la nueva Agenda demanda (OECD 2018b).

El enfoque territorial podría constituir un marco relevante sobre el que fundar la cooperación descentralizada renovada. Se han sugerido algunas ideas sobre el potencial de la cooperación descentralizada para el desarrollo para jugar un rol específico y relevante en los procesos de implementación, por lo general centrado en cierta preferencia de la descentralizada por el

enfoque territorial. Dicho enfoque territorial requeriría enfoques multidimensionales e integrados que estén anclados en la coherencia de políticas para el desarrollo, que tomen en consideración la necesaria coordinación y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno que operan sobre el territorio (gobernanza multinivel), dado que el enfoque territorial no puede ser realmente implementado sin la coordinación entre todos los niveles de gobierno que incorporen las contribuciones de todos ellos. Dicho enfoque territorial también requiere que se aseguren el involucramiento y la articulación de los distintos actores que actúan sobre el territorio.

Sin embargo, es preciso señalar que en ocasiones este tipo de planteamientos –aquellos relacionados con la reciprocidad, la proximidad, la gobernanza territorial y la alianza territorial– permean los discursos en mayor medida que la práctica, ya que es en el ámbito de la praxis donde más profundamente arraigada se encuentra la naturaleza voluntaria, desregulada y discrecional de la cooperación internacional. Naturaleza que entra en abierta contradicción con el principio de coherencia de políticas en la medida que este se arraiga en el principio basado en las responsabilidades de los diferentes actores frente a los desafíos compartidos del desarrollo sostenible.

En busca de una implementación realmente transformadora de los ODS

La naturaleza normativa de la declaración que contiene la Agenda 2030 no debería ocultar su propósito explícitamente transformador. En este sentido la cooperación debe ser capaz de interpretar las implicaciones en materia de transformación que este enfoque supone para la propia política. El ECOSOC a través del FCD es bastante claro al respecto cuando afirma que la clave será superar la compartimentación que obstaculiza la generación de respuestas más coherentes e integradas y adaptar las instituciones y las políticas de cooperación a todos los niveles (ECOSOC 2016b). El FCD incorpora algunos ejemplos de esa ampliación cuando llama a reforzar una serie de líneas de trabajo en las que considera que existen brechas y suponen obstáculos para transformaciones centrales, como la cooperación orientada a la movilización de recursos domésticos, con especial atención a la fiscalidad, la cooperación orientada al fortalecimiento de sistemas nacionales de estadística, con el objetivo de contribuir a superar la brecha en la capacidad de generación y tratamiento de datos y tratamiento estadístico y la cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación (ECOSOC 2018a).

En definitiva, afirmar el compromiso con los problemas globales, y profundizar en la capacidad de respuesta a los problemas de la sociedad atendiendo al carácter estructural, interdependiente y global de estos, e incidir en el modelo de convivencia global para situar en el centro la sostenibilidad de la vida, implica la necesaria participación de la cooperación descentralizada en la definición y persecución de dichos objetivos. Ello exige, no obstante, trascender la actual concepción de la cooperación en la que los actores locales y regionales son habitualmente reconocidos. Un reconocimiento que afirma su capacidad de gestionar eficazmente y desde la cercanía a las necesidades de la ciudadanía, y de implementar acciones en aquellos ámbitos y políticas en los que tiene competencias.

Sin negar que estos son elementos centrales y distintivos de los gobiernos descentralizados, la apertura y renovación para una cooperación descentralizada más transformadora exige, desde una lógica global, una actuación de los gobiernos subnacionales que afecta a otros ámbitos más allá de sus competencias directas. Para abordar el sentido y el significado de una cooperación descentralizada renovada y redefinida, que incorpore capacidades para participar activamente en las transformaciones que imponen los desafíos globales, se sugiere un análisis que indague en los cambios que la cooperación debería emprender en una doble perspectiva: lo

que debe cambiar en el seno de la propia cooperación descentralizada para poder hacer frente a esta novedosa imposición de duplicidad local/global, que es tanto como decir territorial/transnacional, por un lado. Por otro lado, lo que debe cambiar para participar activamente en la implementación de procesos de desarrollo en clave integrada, multidimensional y sistémica. Los siguientes epígrafes se dedican a analizar ambas perspectivas de transformación. Se trata de un doble movimiento (hacia dentro/hacia fuera de la política) que debe guiar de manera consistente y simultánea la renovación de la cooperación descentralizada para el desarrollo.

5.2 Las demandas hacia dentro de la política: lo que está cambiando en la cooperación descentralizada

Cuando se va a cumplir un tercio del plazo estipulado para alcanzar las metas contenidas en la Agenda 2030, es un momento propicio para analizar en qué medida la aprobación de dicha agenda global ha inspirado y servido para relanzar la cooperación descentralizada, así como para compartir reflexiones y prácticas que contribuyen a las demandadas renovación y reforma de los marcos de la cooperación para el desarrollo (OECD 2018a). Son numerosas las demandas de renovación e incluso redefinición de los aspectos centrales de la cooperación descentralizada al desarrollo a partir de la aprobación de las agendas internacionales en los últimos años. Esta reflexión se ha trasladado a las diferentes aproximaciones que se están realizando sobre la cuestión, afirmándose que tanto la Agenda 2030 como la Nueva Agenda Urbana deberían ser reconocidas como una nueva hoja de ruta para la cooperación descentralizada para el desarrollo, lo que describe el principal desafío que enfrenta en la actualidad
Hay mucha menos claridad sobre cuáles son los aspectos de la política a renovar y redefinir, y sobre cuáles son las mejores formas para abordar dichas transformaciones. Uno de los elementos por lo que no existe claridad reside en el propio hecho de que la idea de "lo local" se está transformando como resultado de las dinámicas de transnacionalización e interdependencia.

Cabe apuntar la necesidad de reconocer la relevancia del papel de los actores locales en la articulación de una acción colectiva global y multinivel en la respuesta a los grandes desafíos de la sociedad internacional (Zurbano, Gainza, y Bidaurratzaga 2014). Ello se desprende del hecho de que la propia noción de "lo local" no puede entenderse, como consecuencia de las dinámicas de interdependencia y transnacionalización de la realidad, como una realidad exclusivamente vinculada con un territorio específico, y determinada exclusivamente por las características físicas y los actores sociales, políticos y económicos que lo habitan. No puede concebirse, por lo tanto, a "lo local" como una realidad separada de otros territorios y resultado principal de la interacción de los elementos presentes en su propio territorio.

Por el contrario, como resultado de la transnacionalización, "lo local" ha visto trastocada su propia naturaleza. A consecuencia de los fenómenos de transnacionalización, desterritorialización y reanclaje territorial, la lógica de análisis fragmentada entre lo local, estatal e internacional deviene extemporánea y necesita ser superada por una lógica de análisis multinivel –que concibe a todos los actores, independientemente de su anclaje territorial, como actores transnacionales– e interdependiente (Martínez 2019, 141).

No se trata de comenzar desde cero. No en vano, así como los gobiernos locales y regionales han emergido como actores con personalidad propia en la comunidad internacional, la cooperación para el desarrollo de los gobiernos subnacionales ha evolucionado desde un enfoque de cooperación entre municipios a un paradigma con múltiples actores vinculados –sociedad civil, empresas, universidades, etc.–, al mismo tiempo que ha ido estableciendo relaciones de carácter más horizontal, superando en cierto modo, las lógicas donante-receptor (OECD 2018b).

Pero se impone la necesidad de generar y gestionar alianzas de múltiples actores que profundice en la mera apelación a la participación de todos ellos, incorporando un análisis sobre las relaciones de poder entre ellos, diferenciando responsabilidades, capacidades y proponiendo criterios para el ejercicio de los liderazgos y el establecimiento de acuerdos. Tal y como reconoce abiertamente el PNUD, si la Agenda 2030 plantea problemáticas multidimensionales, éstas precisan soluciones multidimensionales (UNDP 2016), que incluyen la necesidad de alcanzar mejoras muy notables en materia de gobernanza. Las relaciones entre los actores deben ser revisadas a la luz de la concepción multidimensional de los procesos de desarrollo, de la misma forma que las relaciones de poder entre los actores deben ser reconocidas para establecer sus diferentes responsabilidades y capacidades en el marco de las alianzas para el desarrollo (Martínez Osés y Martínez 2016).

A pesar de que la cooperación descentralizada ha presentado diferencias y cierta evolución hacia esquemas más horizontales, no deben subestimarse los riesgos de que las asimetrías existentes entre los socios de una relación de cooperación hagan que la relación se vea limitada y determinada por el carácter vertical propio de las relaciones centradas en la ayuda, reproduciendo con ello la supremacía del socio con un nivel de desarrollo relativamente más alto respecto del otro. El tradicional modelo de cooperación vertical determinado por la cadena de la ayuda (Martínez 2019), donde el donante determina los principales elementos de la relación de cooperación

5.3 Las demandas hacia fuera: El rol de la cooperación descentralizada en los procesos de implementación local (localización)

La cooperación descentralizada ha saludado con satisfacción la puesta en marcha de los procesos de implementación de la localización, siendo éste el término más utilizado para expresarlo,, consciente de que buena parte de los desafíos planteados en la Agenda 2030 y los ODS han sido el contenido de las políticas de cooperación. Ya hemos analizado en qué medida el sistema de cooperación internacional puede sentirse precursor del contenido de los ODS, o de buena parte del mismo. En el caso de la cooperación descentralizada, de manera generalizada (Fernández de Losada 2017; OECD 2018b; Vermeer 2019) se han seguido los siguientes pasos argumentales que muestran una particular lógica subyacente: en primer lugar, la estrategia se centró en obtener el reconocimiento de la importancia crucial que las políticas locales tienen en la Agenda 2030 y otras agendas internacionales interrelacionadas, para luego, dado que la cooperación descentralizada para el desarrollo es definida principalmente como la cooperación entre gobiernos locales y regionales, concluir que la cooperación descentralizada debería ser considerada como una política clave para la implementación.

Esta lógica explica la profusión de documentos y análisis que se centran en la importancia de la escala local de los ODS, tomando muchos de ellos el argumento de la existencia del ODS 11 —en realidad dedicado a la sostenibilidad de lo urbano y no tanto a la escala de lo local contenida en los desafíos que supone la agenda que incluye cuestiones locales rurales y la relación urbano-rural que constituirá uno de los ejes para el abordaje de transiciones— como una prueba de la importancia de lo local en la Agenda 2030. Esta misma línea de análisis está siendo desarrollada por el ámbito de los estudios urbanos (Parnell 2016; Caprotti et al. 2017; Dellas et al. 2018; Pipa 2019) que tienen, como es lógico, un vínculo mucho más estrecho con la Nueva Agenda Urbana (UN-HABITAT 2016).

Es innegable la estrecha relación entre los desafíos urbanos y la escala local de los desafíos globales, pero es más que probable que aquellos no agoten éstos. Se trata de un asunto relevante en tanto que la escala local de los desafíos globales ha constituido tradicionalmente uno de los pilares de la cooperación descentralizada. Así se observa cuando se intenta definir el espacio propio de la cooperación descentralizada, dado que se reconoce que "ya existe amplia actividad entre gobiernos locales y regionales en el campo de la denominada cooperación descentralizada al desarrollo, cuando nos referimos a las asociaciones entre gobiernos locales en el campo de la ayuda oficial" (Vermeer 2019, 8-9).

El potencial de la cooperación para alumbrar el carácter transnacional de lo local

En los últimos tiempos la cooperación internacional ha puesto de manifiesto con relativo éxito que las nociones de justicia y de sostenibilidad tienen un marcado carácter transnacional, es decir, que transcienden los ámbitos jurisdiccionales en los que habitualmente se han tratado estas cuestiones por el predominio de la lógica competencial y administrativa de los estados. Para ilustrar esta idea pondremos como ejemplo, la promoción del comercio justo. Aunque se originó como alternativa al comercio tradicional generador de desigualdades desde la cooperación internacional, ha alumbrado numerosas iniciativas para transformar la relación entre productores y consumidores en todos los territorios que exceden el ámbito de la cooperación, y que promueven unas relaciones de intercambio más justas. Se trata de una aportación no sólo desde una perspectiva del territorio, donde la necesidad del comercio de proximidad es tan acuciante para transformar los actuales modelos de producción y consumo, sino también desde una perspectiva más política, en la medida en que se ha entendido y extendido la necesidad de establecer vínculos directos entre productores y consumidores que reduzcan al mínimo los eslabones y actores intermedios.

No obstante, estos aprendizajes de enorme valor, aún no son suficientes para lograr transformaciones sólidas de los modelos de relación entre los sistemas de producción, distribución y consumo. En el sector textil por ejemplo, si bien ha crecido la consciencia de la necesidad de regular y garantizar los derechos laborales de quienes trabajan en las fábricas deslocalizadas, es igual de cierto que aún hay quien prefiere solidarizarse con alguna contribución a organizaciones de ayuda al desarrollo que pagar un precio justo —y por lo general, más elevado— por la ropa que consume (VVSG 2016, 9).

En este sentido, y siguiendo con el ejemplo, el potencial regulador que tienen los gobiernos locales y regionales es crucial, a la hora de incorporar criterios de sostenibilidad y de justicia global en los mecanismos de compra pública, de adquisición de bienes y servicios y el trato con proveedores. El rol de la cooperación descentralizada en este contexto está aún por explorar, y bien podría aportar tanto información relevante como acciones de sensibilización e incidencia para ajustar progresivamente los criterios que han de incorporarse a dichos marcos regulatorios del consumo gubernamental.

La experiencia de la cooperación para la articulación multinivel

El enfoque de la Gobernanza Multinivel desarrollado al albur del proceso de integración europea constituye la teorización más precisa al respecto, aunque presenta algunos problemas para poder responder de manera adecuada al mandato de nueva articulación multinivel que los ODS han puesto sobre la mesa. El propio desarrollo del concepto sugiere la necesidad de establecer diferencias entre las posibilidades que ofrece el enfoque de gobernanza multinivel para las diferentes políticas sectoriales. Así, por ejemplo, en el ámbito de la sostenibilidad ambiental, la existencia de planes globales pensados desde la lógica de lo local, como la Agenda 21, sirvieron sin duda para hacer converger numerosas experiencias y políticas locales en torno a objetivos compartidos de carácter global.

En el ámbito concreto de la cooperación descentralizada, disponemos de algunos análisis que han mostrado la escasa penetración de la misma en los mecanismos de gobernanza multinivel que se ocupan del sistema global de cooperación internacional para el desarrollo. El ambivalente reconocimiento otorgado a la cooperación descentralizada por parte del acuerdo de Busan en 2011 no ha servido para asentar ni consolidar un reconocimiento claro del valor específico que la cooperación descentralizada puede ofrecer. En este sentido, la cooperación descentralizada aún tiene camino por recorrer para obtener el debido reconocimiento y para construir mecanismos de vinculación adecuado a sus capacidades y potencialidades, por más que sus esfuerzos en los últimos años —particularmente los realizados por la construcción de redes transnacionales de gobiernos locales y sus asociaciones— constituyan en sí mismos un intento de configurar la cooperación como un ámbito global de gobernanza multinivel en el que se participa (Sánchez Cano 2016, 124).

En cualquier caso, aún hay mucho camino por recorrer en la generación de espacios para la articulación multinivel de manera efectiva. Es conveniente recordar, que el principal desafío es lograr articulaciones basadas en mecanismos de cooperación intergubernamental en lugar de los establecidos en la mera subordinación jerárquica.

5.4 La cooperación descentralizada y la gobernanza global

Como se ha mencionado, en un contexto de cambios profundos el papel de los actores locales y regionales está experimentando una transformación relevante resultado de mayores cuotas de poder y responsabilidad frente a los asuntos globales. En este sentido, el Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) del ECOSOC plantea la relevancia de los actores no estatales y la sociedad civil ya no solo como emisores o destinatarios de la cooperación internacional, sino a partir de su empoderamiento como actores fundamentales para la participación en los procesos de toma de decisiones lo que abarca, precisa el FCD, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas de cooperación internacional (ECOSOC 2016a; 2018a).

Un elemento importante de este cuestionamiento es que la mirada sobre la participación de los actores no estatales se posa más allá de la idea de coordinación y complementariedad respecto de las acciones de los actores estatales desde la que se ha abordado tradicionalmente el papel de los actores descentralizados y de la sociedad civil en las políticas de coo-

peración, especialmente al calor de la Agenda de Eficacia de la Ayuda (Hombrado 2008). Se plantea así esta cuestión en términos de corresponsabilidad de gobiernos nacionales, locales y regionales, organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo, sector privado, parlamentos y sociedad civil entre otros actores (ECOSOC 2018a), incorporando de esta manera al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas a las demandas de articulaciones de las lógicas multinivel y multiactor.

Se trata en definitiva de averiguar si la cooperación internacional para el desarrollo orienta sus prioridades a asumir un enfoque adecuado para lograr un papel más determinante en la gobernanza global, en la medida que puede jugar un rol de "palanca política" en la construcción de un modelo de convivencia social más inclusivo y capaz de garantizar la sostenibilidad de la vida. No es de extrañar la llamada, por parte del FCD, a ocupar un espacio estratégico no solo a los actores de la cooperación Sur-Sur, sino también a los parlamentos y a la sociedad civil, en una suerte de whole of government y whole of society approaches (ECOSOC 2018a, 11).

Se trata por lo tanto de renovar la cooperación descentralizada a partir de una actuación basada también en la participación en espacios multinivel de decisión donde se abordan temáticas de carácter sistémico, como puede ser la fiscalidad, la deuda, el comercio, la movilidad humana, los derechos humanos o el cambio climático, por mencionar algunos de los elementos más determinantes del actual modelo de convivencia global y cuya transformación demanda una aproximación de cambio estructural. Se trata de ámbitos en los que los gobiernos descentralizados no tienen necesariamente competencias, pero en los que, dado su carácter sistémico, se toman decisiones que generan resultados que impactan de manera directa en los territorios determinando significativamente la realidad local (Martínez 2019, 168).

En este sentido, la cooperación descentralizada encuentra una fuente de inspiración en el trayecto recorrido por la denominada paradiplomacia (Sánchez Cano 2016), entendida como la actividad exterior de las entidades subnacionales. Un trayecto en marcha definida por un movimiento que va de la demanda de espacios de representación en la comunidad internacional hacia la asociación eficaz para la acción común, de la voz propia en la comunidad internacional hacia la participación responsable en los sistemas de gobernanza (Sánchez Cano 2016, 114).

PARTE III:

PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN TRANSFORMACIÓN

6 Cambios en la política pública: cinco ámbitos de interpretación

La cooperación descentralizada, como se ha planteado a lo largo de este trabajo, necesita abordar diversas transformaciones de importancia, algunas de las cuales ya se han iniciado, tal y como se pretende mostrar en los siguientes apartados. Se trata de transformaciones que apuntan a la revisión y ampliación de varios de sus fundamentos, sus rasgos y sus elementos instrumentales y, con ello, a la propia naturaleza de la cooperación internacional desplegada por autoridades locales y regionales. En principio no son cambios menores, sino que apuntan a transformaciones de calado que permitirían establecer un nuevo marco de prácticas sobre el que legitimar las acciones de una renovada cooperación descentralizada para el desarrollo.

Como se ha analizado anteriormente, la cooperación descentralizada, si bien no es fácilmente reducible a una definición amplia y comprehensiva de la gran diversidad y heterogeneidad que presenta, al menos sí puede concluirse que comparte una serie de principios comunes que vendrían a representar al mismo tiempo un conjunto de valores comunes. Dichos principios, expresados en el epígrafe 3.d. (Ampliación de la conceptualización de la cooperación descentralizada) de este trabajo, constituyen además el núcleo de su potencial específico para abordar los cambios demandados por la Agenda 2030 y los ODS, y a partir de los cuales explorar la extensión y la profundidad de los mismos.

Hemos establecido que la reciprocidad y las relaciones horizontales, la proximidad y participación, la gobernanza territorial multiactor y multinivel, las alianzas de intercambios, aprendizajes mutuos e integralidad, y el despliegue de acciones de carácter solidario constituyen los elementos comunes a todas las conceptualizaciones que se han venido desarrollando sobre la cooperación descentralizada. Lo pertinente ahora es hacer frente a un doble desafío que permita, por un lado, examinar en qué medida estos principios comunes traspasan el nivel del discurso para incardinarse de manera tangible en el ámbito de las normas y regulaciones que

establecen los marcos funcionales para la cooperación, y, por otro lado, valorar si se está produciendo alguna ampliación de los mismos a la luz de lo que demandan los ODS.
Como hemos establecido en el epígrafe anterior, se pretende observar cuáles son las novedades —y las aperturas en marcha que suponen oportunidades para la innovación— en ese "doble movimiento" que mediante interacciones y de forma simultánea permiten definir la duplicidad que exigen los cambios en la cooperación descentralizada.

En primer lugar, analizando cuáles son los principales cambios que la cooperación descentralizada está emprendiendo en cada uno de los cinco elementos que definen y circunscriben a cualquier política pública —normas, planes, diálogo, capacidades e instrumentos—. En segundo lugar, analizando en qué medida dichos cambios están permitiendo hacer de la cooperación descentralizada un factor de influencia determinante en el abordaje de los procesos de cambio que trascienden sus propios límites y competencias, tanto en forma de coherencia del conjunto de acciones del gobierno como de articulación en las dinámicas transnacionales, es decir, analizando también el despliegue de la cooperación descentralizada "hacia fuera" de sus contornos tradicionales.

Para finalizar, cabe subrayar dos elementos importantes acerca de las necesarias transformaciones que conviene tener en cuenta para dimensionar y ajustar el calado de las mismas: por un lado, explicitar que el dilema actual de la cooperación descentralizada —en este sentido, es el mismo riesgo de la cooperación estatal— es elegir entre continuar con su *business as usual* o asumir el riesgo que una renovación profunda supone. No se trata de evitar los riesgos de irrelevancia o desnaturalización (Alonso, Aguirre, y Santander 2019), dado que el primero de ellos nunca ha podido darse por superado y, una renovación profunda no tiene por qué significar desnaturalización. La idea de "doble movimiento" precisamente viene a explicar que no se trata de partir de cero ni de perder riquezas y aprendizajes, sino de la necesidad de renovar y redefinir una política articulando simultáneamente la revisión de su naturaleza y la ampliación de la misma.

Por otro lado, no puede desvincularse este dilema de la dificultad de identificar las transformaciones necesarias para la renovación y ampliación de la cooperación descentralizada y, en última instancia, asumirlas como un mandato político que realmente transforme la práctica de la política. Esto sucede no solo por una aversión al riesgo ante transformaciones no exentas de incertidumbre, sino por la existencia de fuertes resistencias al cambio que, como en cualquier otro campo de la acción política, han sido explicadas por los enfoques de la *path dependency*. Con la fuerza de la inercia y la resistencia al cambio, así como con la incertidumbre ante las implicaciones de los cambios, deberá lidiar cualquier intento de cambio en el campo de la cooperación descentralizada.

En términos generales, las personas entrevistadas coinciden en plantear que estos últimos años se están incorporando nuevos discursos y nuevas ideas, destinadas principalmente a la difusión de los aspectos más desafiantes de las demandas de cambio contenidas en los ODS. Sin embargo, a pesar de haber logrado cierto éxito en el reconocimiento internacional por parte de ciertas organizaciones locales, se comparte la sensación de que la Agenda 2030 comprendida como una agenda de cambio, crítica con el modelo predominante sigue aún, constituyendo una promesa no cumplida.

Con todos estos elementos en mente, si en la parte primera de este trabajo establecimos cómo a partir de los cinco principios comunes de la cooperación descentralizada —reciprocidad, proximidad, gobernanza multiactor y multinivel, alianza territorial y acción solidaria— puede examinarse y comprenderse el potencial para la acción de una renovada cooperación descentralizada redefinida por su valor diferencial. A continuación, en este trabajo se proponen elementos, orientados por estos principios comunes, en cada una de las **cinco áreas de la política**, que pueden inspirar los cambios para contribuir a redefinir y a renovar la cooperación descentralizada.

Tabla 4:
Búsqueda de prácticas transformadoras en las áreas de la política

Valores, legislación y normativa: ¿Se han adaptado a los ODS?

.....

Planificación de la política pública (estrategias y programas): ¿Se incluyen aproximaciones multinivel y multidimensionales? ¿Está implicada la CCD en las estrategias de localización de los ODS?

.....

Diálogo y participación multiactor: ¿Qué hay de los actores no tradicionales de desarrollo? ¿Están involucrados en cuestiones local/global?

.....

Fortalecimiento de capacidades institucionales: ¿Cómo se están mejorando la capacidad de los equipos e instituciones para gestionar la conexión local/global?

.....

Instrumentos y mecanismos en CD: ¿Son las herramientas y mecanismos de financiación suficientes para hacer frente a los retos actuales?

Fuente: (Martínez 2019, 164).

6.1 La incorporación de los nuevos discursos, valores y normas

Para comenzar se sugiere examinar de qué manera la cooperación descentralizada está observando la necesidad de transformar los elementos más propiamente discursivos de la política. Es decir, en qué medida los discursos y normas que contribuyen a regular el espacio de la política de cooperación descentralizada están siendo renovados a la luz del contexto actual marcado por las nuevas agendas internacionales de desarrollo. Tal y como hemos indicado, lo haremos atendiendo al doble movimiento, es decir, atendiendo a si los ODS están modificando los marcos regulatorios de la política de cooperación descentralizada, para posteriormente, examinar cómo están influyendo en las concepciones y normas que regulan la articulación multinivel.

Los ODS en los marcos regulatorios de la cooperación descentralizada

En términos generales hay evidencias de que la cooperación descentralizada ha asumido discursivamente las menciones a la Agenda 2030 y la referencia de los ODS como guías orientadoras de su actividad, aunque como ya se advirtió anteriormente, ha primado una lectura de los mismos en clave de continuidad para las prácticas de cooperación. Como se advierte a me-

nudo, los ODS tomados en su versión literal estipulada en metas, son tomados en cierto modo como poco innovadoras en el sentido de que solamente tratan de responder a problemas y necesidades ya persistentes hace tiempo. Esto se ha interpretado como una oportunidad para que aquellas experiencias de la cooperación descentralizada consideradas exitosas puedan inspirar nuevas formas de colaboración entre gobiernos locales y regionales en sus procesos de localización de los ODS (Fernández de Losada, 2017 13). En algunos casos es cierto que la cooperación descentralizada ya realiza algunas prácticas que pueden ser consideradas como innovadoras si se aplican a la relación entre gobiernos locales y regionales en los procesos de localización, puesto que en varios países los departamentos o responsables de la cooperación han tenido importancia e influencia en la puesta en marcha dichos procesos. Aunque, basándose en estas experiencias, más que observar los ODS como una oportunidad de renovar la práctica propia de la cooperación descentralizada, suelen interpretarse como una oportunidad para poner en valor lo que ya se hace desde lo local. Este tipo de argumentos han prevalecido como demuestra el hecho de que son pocas las modificaciones de las regulaciones y normas emprendidas en el ámbito de la cooperación descentralizada.

En este sentido, se observa que la idea prevalente ha sido contemplar los marcos normativos propios de la cooperación descentralizada como suficientemente adecuados, o al menos no excesivamente restrictivos, para realizar las acciones transformadoras que la Agenda 2030 demanda. La existencia de ejemplos notables de modificaciones sustanciales en los marcos regulatorios de la cooperación para el desarrollo descentralizada se limita a alguna nueva legislación regional apostando por una mayor autonomía política y programática respecto del esquema tradicionalmente subsidiario de la cooperación nacional (La Mundial y AIETI 2017), la redefinición en términos de política de justicia global en un gobierno local (Ayuntamiento de Barcelona 2018), o al planteamiento de un proceso de revisión más amplio en tanto que aborda la renovación de la estrategia nacional de descentralización tal y como informa el *Institut National de la Décentralisation et du Développement Local* de Madagascar.

Novedades normativas para la nueva articulación multinivel

Dado que una de las demandas de renovación más relevantes a raíz de la Agenda 2030 es articular en profundidad los espacios de interlocución y de trabajo multinivel, pareciera que éste debería ser un ámbito en el que las novedades fueran más intensas. No en vano, la demanda de una nueva articulación para la gobernanza multinivel, requiere establecer normativas y regulaciones que clarifiquen los diferentes roles, competencias y recursos disponibles de cada nivel de la administración, de manera que dicho reparto responda más fielmente al carácter interdependiente y multidimensional de los procesos de desarrollo en diferentes escalas territoriales, que cada vez de manera más evidente, están desbordando las actuales distribuciones de competencias y las fronteras políticas. Un adecuado punto de partida puede ser comenzar a establecer también las principales responsabilidades —junto a los roles, competencias y recursos— tal y como sugiere alguna de las respuestas a los cuestionarios, dado que la incorporación del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas puede ser un principio inspirador relevante para inaugurar novedosas formas de abordaje.

Este tipo de esquemas de relación están basados en un doble reconocimiento: de las responsabilidades comunes, por un lado, que impiden que ningún nivel de gobierno se inhiba independientemente de lo que dicten sus competencias, y, por otro lado, el reconocimiento de que cada miembro tiene diferentes obligaciones respecto de los desafíos comunes.

Hasta el momento, el principal valor de los ODS se está observando en los múltiples llamamientos al refuerzo de la articulación multinivel que están siendo reiterados en diferentes estudios, resoluciones y orientaciones de política para la implementación de los ODS. Sin embargo, estos llamamientos se circunscriben a las vigentes normas jurídicas que, en cada país, establecen la distribución de competencias, por lo que se limitan a solicitar mayor coordinación y complementariedad entre los distintos niveles de administración. Estos llamamientos se hacen más intensos, e incluso urgentes, cuando provienen de los gobiernos locales, dado que hay evidencias suficientes de que siguen siendo los extremos más debilitados entre los distintos niveles de la administración, especialmente en cuanto a disposición de recursos financieros se refiere. En algunos casos, se observa que la falta de reconocimiento del carácter crucial de las políticas y los gobiernos locales es el obstáculo principal para explorar nuevas formas de articulación multinivel.

Sin despreciar las mencionadas mejoras en materia de coordinación y complementariedad, sería preciso, desde el punto de vista de los cambios normativos, ensayar nuevas normativas que amparen también el ámbito de las "incumbencias" o responsabilidades compartidas, que deberán tener reflejo en nuevas articulaciones multinivel.

En algunos ámbitos de la política pública estos mecanismos de coordinación reforzados ya funcionan con éxito desde hace algunos años y podrían servir de inspiración, como se pone de manifiesto en múltiples experiencias metropolitanas y en espacios regionales e internacionales en sectores como el transporte y las comunicaciones. Cuestiones como la transición ecológica y energética, los cambios en los modelos de producción y de consumo, la generación de negocios sostenibles que proporcionen empleos decentes, la atención y garantía de derechos para las personas que migran, son algunos de los muchos ejemplos de dinámicas transnacionales donde este tipo de mecanismos específicos reforzados que articulan normas de funcionamiento como reflejo de la responsabilidad y las competencias compartidas son urgentes e imprescindibles.

Así, cuando por diferentes causas no puedan abordarse mecanismos para generar articulaciones políticas que respondan a la mirada holística sugerida por los ODS, un buen punto de partida será la detección de nexos entre dimensiones y sectores de actuación que permitan hacer viables las articulaciones políticas a las capacidades y las escalas presentes en cada territorio.

6.2 La revisión de la planificación estratégica en clave transformadora

Las herramientas de planificación estratégica constituyen una clave fundamental para comenzar a examinar cómo una política traslada a la acción sus principios discursivos y sus valores. En este sentido, la cooperación descentralizada está desafiada a incorporar las visiones y orientaciones emanadas del nuevo paradigma que los ODS significan, tanto en sus propios planes estratégicos como en su capacidad para participar e influir en los planes nacionales de implementación de los ODS y, más en general, en las estrategias de sostenibilidad nacionales y regionales.

Los ODS en los planes estratégicos de cooperación

En términos generales los documentos de planificación estratégica de la cooperación descentralizada han servido para orientar sus finalidades y las prioridades. Por ello, tras la aprobación de los ODS que ampliaron significativamente las metas del desarrollo sostenible, es razonable esperar una intensa revisión de los marcos de planificación estratégica para adaptar ésta a las novedades planteadas en la agenda internacional. Así se ha interpretado en algunos casos, aunque no puede decirse que esta renovación estratégica haya sido generalizada.

En los casos en que se ha emprendido una renovación de las herramientas de planificación puede observarse que la Agenda 2030 y los ODS han sido añadidos entre los objetivos estratégicos y las prioridades de dichos planes, generalmente sin haber supuesto este añadido ninguna modificación sustancial en relación a anteriores planificaciones. Es decir, se incorpora la referencia genérica a la nueva agenda internacional como inspiradora y orientadora de las intervenciones que conforman la cooperación descentralizada, pero esta incorporación no ha desencadenado grandes modificaciones estratégicas para la cooperación descentralizada, ni en los medios para llevar a cabo las orientaciones estratégicas.

Los motivos principales aducidos por aquellas cooperaciones que no han actualizado sus planes estratégicos a la vista de los ODS pueden sintetizarse en dos visiones diferenciadas. Por un lado, es relativamente común la idea de que los ODS no son más que una nueva expresión de una agenda cuyas finalidades ya estaban asumidas por la cooperación descentralizada, en tanto que ésta ya venía incorporándolas sistemáticamente en sus anteriores planificaciones. Desde esta visión se comprende la aprobación de los ODS más bien como una legitimación de cambios que ya se tenían previamente identificados e incorporados como objetivos de sus planes. Por otro lado, desde una perspectiva algo más crítica o autocrítica, se sugiere que el ejercicio de adaptación de los planes no merece la pena porque se limitaría a realizar una adaptación superficial o cosmética, reducida al plano de las generalidades o de las meras menciones discursivas a la nueva agenda. Esta visión, al contrario que la anterior, comprende que los ODS requieren de una profunda revisión estratégica, pero alberga visiones que por diferentes motivos asumen que no se dan las condiciones para abordarla con la suficiente profundidad.

En definitiva, podría afirmarse que entre quienes consideran que los ODS implican una profunda revisión estratégica que ven como inevitable, no tienen, sin embargo, suficiente claridad sobre cómo realizar dicha revisión o adaptación. No obstante, pueden deducirse algunas orientaciones generales que bien podrían servir como horizonte para emprender el trabajo de revisión estratégica que, como vimos anteriormente, no sólo supondría una adaptación a las agendas internacionales, sino que se presenta como una oportunidad relevante para renovar la legitimidad y con ello, ampliar la relevancia, de la cooperación descentralizada.

Estas orientaciones generales son la vinculación con un trabajo más integrado a partir de un enfoque territorial, lo que ofrece un itinerario para explorar estrategias de conexión entre diferentes servicios municipales, y de todos estos con el vínculo entre gobiernos locales de diferentes territorios. Se abre así un espacio importante para abordar la acción de los gobiernos locales y regionales desde una perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, por lo que las experiencias de trabajo intersectorial que integren varios servicios o políticas pueden ofrecer especial relevancia.

La cooperación descentralizada en los planes estatales de sostenibilidad

La implementación de la Agenda 2030 sí que ha exigido con frecuencia el establecimiento de nuevas estrategias y programaciones, particularmente lideradas en los ámbitos nacionales, fundamentalmente en materia de sostenibilidad y de desarrollo sostenible. En este sentido, algunas de las cooperaciones descentralizadas para el desarrollo han valorado positivamente la oportunidad que ha supuesto para ellas participar activamente en los diseños estratégicos nacionales. Aunque esta participación no pueda ser considerada como algo generalizado, sí puede observarse como una oportunidad de relevancia para que la cooperación descentralizada amplíe estratégicamente sus intervenciones en dichos ámbitos, en los que además puede hallar un reconocimiento de su experiencia acumulada.

Esta relación de la cooperación descentralizada con las estrategias nacionales vinculadas a la Agenda 2030 y los ODS ha dispuesto de un espacio de encuentro y de intercambio en las sesiones organizadas por el Panel de Alto Nivel del ECOSOC con motivo de las presentaciones de los Informes Nacionales Voluntarios cada mes de julio en los últimos años (UCGL 2018; UCLG 2019). En ellos se ha habilitado un espacio específico en el que han podido convivir representantes de gobiernos locales y regionales con sus pares en las estructuras políticas nacionales. En algunos casos como hemos mencionado, los representantes de cooperación han trabajado directamente en los informes de rendición de cuentas de ámbito nacional, mientras que, en otros casos, dichos informes no han incorporado los sistemas de cooperación internacional.

De cualquier forma, esta relación ha sido más en términos de influencia o asesoramiento, lo que no refleja que las estrategias de implementación nacional o de localización en los niveles sub-nacionales le hayan otorgado un papel estratégicamente relevante a la cooperación en dichas estrategias. Está bastante extendida la idea de que los ODS se han integrado en las programaciones estratégicas de la cooperación —en los términos que se ha mencionado más arriba—, pero que la cooperación no se ha integrado en las estrategias de implementación o localización, puesto que esta constatación vale tanto para la cooperación descentralizada como para la cooperación de los gobiernos nacionales.

Esta realidad, llamativa por el hecho de que la cooperación internacional constituye uno de los medios de implementación de la Agenda 2030, aunque generalizable, presenta algunos matices. En algunos casos se considera que la integración de la cooperación descentralizada en las nuevas estrategias de localización no se ha realizado porque no hay claridad sobre quiénes serían los responsables de realizar esta articulación, prevaleciendo la idea de que deben ser instituciones que reúnan al conjunto de las cooperaciones descentralizadas como las asociaciones de gobiernos locales o similares. En otros casos, se reconoce que las dificultades para hacerlo son debidas a que se suele considerar que las estrategias de implementación de la Agenda 2030 sólo tienen aplicación “en casa”, es decir, que se limitan al territorio nacional o local según sea el caso. Se ha producido una dinámica que tiene cierto carácter paradójico, dado que las estructuras de cooperación han asumido protagonismo a la hora de empujar y motivar la adopción e interpretación de la Agenda 2030 en cada territorio, pero que una vez resulta asumida, la cooperación queda fuera de la misma. Con ello se estaría reconociendo implícitamente que el rol de la cooperación se limita a impulsar y promover la adopción de la Agenda 2030 y su incorporación en las estrategias de gobierno, sin desplegar ningún papel estratégico en el contenido y desarrollo de la misma.

Dados los elementos señalados —dificultades para orientar la estrategia de cooperación a los nuevos desafíos del contexto y la agenda por un lado y, por otro, la ausencia de un papel relevante por parte de la cooperación descentralizada en las estrategias estatales e internacionales de desarrollo sostenible, coherencia de políticas y Agenda 2030—, nos encontramos ante la necesidad de abordar nuevos marcos estratégicos superadores de las restricciones que estos han mostrado en los últimos años.

Se constata así la importancia que conlleva la revisión de los marcos de planificación estratégica para adaptarlos ya no solo a la Agenda 2030, sino a las grandes transformaciones que presenta la realidad, y que demanda una nueva actuación ampliada y reforzada por parte de la cooperación internacional en general, y de la descentralizada en particular. La Agenda 2030 se presenta por lo tanto como una oportunidad para ello.

La necesidad de marcos estratégicos más amplios y flexibles que permiten una mayor comprensión de la realidad y favorezcan una actuación desde planteamientos más transformadores exige superar algunas de las lógicas de planificación que han limitado la actuación estratégica:

excesiva acotación sectorial y geográfica, lógica temporal de corto plazo o definición de un marco instrumental limitado para las transformaciones proyectadas. Entre los citados elementos, destaca la elevada rigidez de planificaciones que de manera ex ante fijan prioridades de política que, si bien son necesarias, acaban determinando buena parte de las opciones de asumir las orientaciones estratégicas. Esta paradoja se produce en buena medida por las dificultades para incorporar aprendizajes y el diálogo multiactor a los procesos de definición estratégica y al desarrollo de sus orientaciones.

En una realidad compleja e interdependiente estos rasgos, muy presentes en la planificación, acaban por limitar la capacidad estratégica de esta. Es por ello necesario avanzar hacia lógicas de planificación capaces de1) asumir mayor flexibilidad y apertura, 2) ser más permeables al diálogo y a la generación de conocimiento y 3) abordar y abarcar parcelas de la realidad más amplias que, en clave transectorial y transnacional, respondan a ejes de gobernanza, a dinámicas estructurales y a campos relevantes desde la lógica de la conformación del poder. Esto es así en la medida que en estas "parcelas de la realidad" residen los elementos que explican tanto la configuración de los problemas como sus potenciales soluciones, lo que podría concretarse en una propuesta de "ámbitos estratégicos" para cada cooperación descentralizada[1].

Cabe señalar, a este respecto, dos iniciativas de cooperación descentralizada que, aunque con diferentes niveles de profundidad y centralidad en el conjunto de su política, han asumido la idea de los ámbitos estratégicos como marcos de planificación y acción sobre los que orientar la política de cooperación. Se trata de dos gobiernos regionales como la Junta de Extremadura y el Gobierno Vasco, que han identificado e incorporado en sus marcos de planificación diversos ámbitos estratégicos. En el caso de la región extremeña toda la estrategia de planificación, cambio y apertura de la política de cooperación gira en torno a la puesta en marcha y desarrollo de los Ámbitos Estratégicos[2]. En concreto, son tres los Ámbitos Estratégicos identificados, definidos y puestos en marcha por parte del conjunto de los actores de la cooperación extremeña: 1) Un modelo de desarrollo que garantice la sostenibilidad de la vida, 2) Feminismos y Desigualdades y 3) Movilidad Humana y migraciones.

La Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo, por su parte, identifica en su más reciente plan de cooperación dos Ámbitos Estratégicos a partir de los que comenzar a explorar esta modalidad de orientación estratégica y actuación. Para ello se señalan dos Ámbitos Estratégicos que servirán, a lo largo de todo el periodo de vigencia del plan, como experiencias piloto:

1 Sobre los ámbitos estratégicos se volverá a profundizar al abordar el apartado "Las novedades instrumentales" ya que esta apuesta estratégica tiene importantes implicaciones instrumentales. Para un análisis en mayor profundidad desde el análisis y la investigación de la propuesta de Ámbitos Estratégicos para la cooperación descentralizada puede consultarse (Martínez 2017; La Mundial y AIETI 2017).

2 Véase al respecto el "IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018—2021" del Gobierno Vasco, disponible en https://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/planificacion_avcd/es_def/adjuntos/IV_Plan_Director_version_final_CR-CG.pdf y el "Plan General de Cooperación Extremeña 2018—2021", disponible en http://www.juntaex.es/filescms/aexcid/uploaded_files/plan_general_cooperacion_extremena_2018-2021.pdf. Cabe señalar que también el Ayuntamiento de Madrid, tras un proceso de desmantelamiento de su política de cooperación internacional entre los años 2010 y 2016, llevo a cabo a partir del año 2016 un proceso de recuperación y revitalización de la política de cooperación. Uno de los elementos en los que se asentó esta reconfiguración de la política consistió en la elaboración participada y aprobación por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de un marco estratégico también articulado en torno a Ámbitos Estratégicos. En concreto, se definían en el mencionado plan cuatro Ámbitos Estratégicos para la cooperación internacional de la ciudad de Madrid: 1) Construcción de una sociedad global basada en la defensa de la democracia, la igualdad de género y el respeto a la diversidad cultural, 2) Promoción de la cultura de paz y solidaridad, prevención de las violencias y defensa de los derechos humanos, 3) Profundización en la construcción de ciudades y comunidades sostenibles y 4) Profundización en un modelo económico y social sostenible. Queda pendiente conocer, tras el último cambio de gobierno resultado de las elecciones municipales en 2019 el recorrido que pueda tener este plan. https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/FondosEuropeos/madrid_es/EspecialInformativo/Cooperacion%20internacional%20desarrollo/Foro%20Madrid%20Solidario/ficheros2017/Marco%20Estrategico%20CG%20y%20CI%20borrador%2029_12_2017.pdf

1) Transformación de conflictos y construcción de paz y 2) Modelo económico solidario. En una línea similar, existen algunas otras prácticas promovidas por gobiernos locales y regionales que tratan de poner de manifiesto el rol que pueden adoptar los servicios de cooperación descentralizada en la promoción de procesos de desarrollo multidimensionales y transnacionales, como por ejemplo las propuestas realizadas por algunos municipios flamencos que han adoptado la *política mundial local* como visión para sus políticas de cooperación, a través de tres ámbitos de actividad que mejoren la coherencia de sus acciones políticas de modo que contribuyan a la justicia internacional: 1) la adaptación de sus procedimientos internos administrativos (de adquisiciones, por ejemplo); 2)la integración de los ODS como marco subyacente en todos los objetivos del plan de gestión municipal —transversalización— y 3) la inclusión de la justicia internacional en la visión y misión municipales (VVSG 2016, 14).

Un punto de partida sugerente para el abordaje de nuevas planificaciones estratégicas más coherentes con la Agenda 2030 puede extraerse de la experiencia del Gobierno Catalán en la elaboración del Plan Director 2019-2022 de su política de cooperación, en tanto se focalizó en todo el sistema de cooperación catalán estableciendo estrategias para el cumplimiento de los ODS tanto en el nivel doméstico como en el internacional, abordando además de manera explícita su participación en las transformaciones pendientes de las cuestiones sistémicas. Todo ello acompañado y precedido de un documento estratégico denominado “Visión 2030” que habrá de servir de soporte para tres planes directores cuatrienales. Este esfuerzo vino precedido de la decisión de incorporar el enfoque de género y basado en derechos humanos (EGiBDH) por sus siglas en catalán) en 2015, lo que sin duda abrió las posibilidades de incorporación de principios transversales al conjunto de políticas públicas.

En definitiva, hay mucho camino por recorrer para revisar los fundamentos estratégicos de la cooperación descentralizada, para incorporar acciones estratégicas coherentes con el mandato de multidimensionalidad e integralidad de los ODS, y para jugar dicho papel estratégico en las estrategias del propio gobierno o de los espacios multinivel en sus respectivos territorios, reforzando el enfoque territorial de las mismas y asegurando la articulación local/global y las interdependencias en los problemáticas concretas a las que se quiera dar respuesta.

6.3 Experiencias y obstáculos para el diálogo con mayor diversidad y pluralidad de actores

La apelación que la Agenda 2030 hace explícita a la generación de alianzas multiactor para el desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los elementos más reconocibles y de mayor interés para los gobiernos locales y regionales. La cooperación descentralizada por su parte, ha sido reconocida por la proximidad a los actores sociales y políticos del territorio y por su constante participación en la generación de alianzas y redes de carácter internacional, cuestiones ambas que sitúan su enorme potencial para comprender y desarrollar la demanda de creación y fortalecimiento de alianzas multiactor.

Temáticas globales y perspectivas propias de la cooperación

La experiencia acumulada por la cooperación descentralizada muestra que generalmente se participa de manera activa en espacios institucionales de diálogo, en algunos casos diseñados y dedicados de manera específica a las cuestiones tradicionales de la cooperación descentralizada, casi siempre desde una perspectiva sectorial y técnicamente especializada —agua y saneamiento, producción agropecuaria y desarrollo rural, salud, etc.—. Pero no ha sido tan habitual que estos espacios hayan mostrado cierto grado de interacción con las cuestiones sistémicas o estructurales. Sólo en los últimos tiempos se pueden mencionar algunos casos que con cierta consistencia sistémica abordan cuestiones como las migraciones y el cambio climático, seguidos por la igualdad de género. Se trata de cuestiones y desafíos globales que muestran evidentes interdependencias y un carácter transnacional muy claro. La incorporación de este tipo de temáticas en los diálogos multiactor y multinivel están contribuyendo a extender la idea —y la necesidad— de desarrollar mecanismos innovadores de reparto de responsabilidades compartidas.

En opinión de varias personas entrevistadas la cooperación descentralizada aún debe ampliar su conocimiento de la diversidad existente de actores en cada territorio, puesto que, por lo general, considera que la tarea de integrar a la sociedad civil en un territorio es responsabilidad de otros actores o instituciones. También se reconoce que las experiencias de diálogo están enraizadas en inercias de trabajo que establecen una estricta separación entre lo que sucede en el exterior —donde se centra el foco del trabajo de la cooperación— y lo que sucede en el propio territorio. Se reconoce que la Agenda 2030 constituye una oportunidad para establecer conexión y diálogo entre estos espacios de manera integrada.

En este contexto el rol de la cooperación descentralizada está muy vinculado a sus estrategias e intervenciones en materia de sensibilización. Parece evidente que las principales fortalezas que la cooperación descentralizada tiene para abordar de manera efectiva este diálogo con múltiples actores son los principios derivados de la participación ciudadana y de la sociedad civil, así como la protección de los derechos humanos. Ambos funcionan como valores fundamentales que sintetizan la perspectiva con que la cooperación descentralizada se sitúa ante los diálogos estructurados para la búsqueda de soluciones compartidas a los desafíos globales expresados en los ODS. Esta perspectiva permite, por ejemplo, abordar el análisis de los impactos en derechos humanos que tienen los modelos de producción y consumo (AVCD 2018) lo que constituye un abordaje multidimensional importante para su transformación. Estas concepciones de justicia global sirven de pilares para iniciativas de comunicación y sensibilización pública dirigidas a promover la idea de ciudadanía global.

Con similar propósito el servicio de cooperación del municipio Flamenco de Herent, Bélgica, tomó la iniciativa de organizar un consejo general que unía a todos los consejos consultivos municipales alrededor del tema de la sostenibilidad, para dictaminar las políticas municipales en el ámbito del desarrollo sostenible. También en Bélgica, en el municipio de Izegem, concejales y consejos consultivos de agricultura, medio ambiente y cooperación al desarrollo crean un espacio para organizar el gran desayuno de comercio justo con productos cárnicos de proximidad (VVSG 2016, 14). Estas iniciativas muestran el potencial de la cooperación descentralizada para innovar en materia de incidencia política y sensibilización ciudadana para orientar las transformaciones demandadas por los ODS, en la lógica multidimensional y transnacional de los procesos de desarrollo sostenible.

La generación de innovadores espacios de diálogo político para reorientar las políticas públicas según el criterio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas requieren cierto tiempo y voluntad clara de sostenibilidad en el tiempo. No en vano, se trata de generar ins-

trumentos con la finalidad implícita de cambiar la cultura de diálogo y de participación de los diferentes actores sociales y políticos. En 2016, el Ayuntamiento de Madrid constituyó el Foro Madrid Solidario como un espacio multiactor de naturaleza abierta, flexible y dinámica, con el propósito de revisar y reorientar las políticas de cooperación del municipio a la luz de las nuevas agendas. En el mismo se integraban actores múltiples de la sociedad civil y representantes de todas las áreas de gobierno del municipio —en coherencia con el carácter integrado de los ODS—, su trabajo logró realizar una revisión estratégica de la política de cooperación descentralizada de manera participativa y había iniciado su trabajo de debate en la elaboración de la estrategia de localización de los ODS del Ayuntamiento de Madrid.

Además, la Agenda 2030 reconoce explícitamente la Cooperación Sur-Sur como una de las modalidades innovadoras de relación entre actores en el ámbito de la cooperación. Aunque no es ni mucho menos la única alianza a promover en el nuevo contexto, su cercanía con las experiencias labradas por gobiernos subnacionales y la cooperación al desarrollo en los últimos tiempos, sugieren que puede ser muy útil para el debate una aproximación a nuevos acuerdos como el BAPA+40 (UN-SG 2019), alcanzado en la celebración del 40º aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires, considerado el origen de esta modalidad de cooperación.

Otras iniciativas que han respondido a la lógica sur-sur en otras regiones, potenciando la cooperación transnacional basada en la mayor cercanía de sus situaciones socio económicas e institucionales, han sido *The Partnership for democratic local governance in Southeast-Asia DELGOSEA* —no particularmente enfocada en la creación de sistemas de cooperación descentralizada, sino en el intercambio transnacional de experiencias y buenas prácticas—, CITYNET constituye una plataforma similar en la región Asia-Pacífico, y la iniciativa de la región africana de CGLU consistente en realizar un evento de intercambio de experiencias entre gobiernos locales de la región conocido como Africacités.

Una de las primeras interpretaciones en clave multidimensional de los ODS se realizó por parte de un movimiento transnacional centrado en las cuestiones de la producción mundial de alimentos. La Vía Campesina y su apuesta política por la soberanía alimentaria[1] , venía articulando multitud de productores agrícolas, ganaderos y pesqueros de todos los continentes, en torno a una agenda política con notables incursiones en los debates públicos. Sólo un mes después de la aprobación de los ODS constituyeron el Pacto de Milán, firmado y reconocido por el Secretario General de Naciones Unidas el día mundial de la alimentación. En su origen fueron 116 ciudades de todos los continentes las que firmaron este compromiso para renovar sus políticas urbanas de alimentación a partir de seis áreas de acción que subrayan la participación de los productores locales, las dietas saludables y seguras, la equidad social y económica, la producción y planificación holística, la distribución con bajo impacto ambiental y la adopción para reducir los desperdicios.

Aunque la configuración del pacto está pensada para grandes urbes y la relación con sus periferias, muchos de sus principios pueden inspirar a otros actores —particularmente a los gobiernos intermedios— para el establecimiento de alianzas de múltiples actores que, desde una perspectiva multidimensional de los sistemas de alimentación, contribuyan a transformar los actuales parámetros de un modelo global responsable de buena parte de las emisiones nocivas y de la insostenibilidad.

1 Se trata de un concepto vinculado a la perspectiva del Derecho Humano a la Alimentación que incorpora un alto componente de justicia social y ecológico y de sostenibilidad a los modelos de producción de alimentos. De ahí su carácter multidimensional. Para información más detallada véase https://viacampesina.org/es/quignifica-soberanalimentaria/

Ampliación de actores y resolución de conflictos

La incorporación de diversos actores a los espacios de diálogo para generar alianzas más plurales para el desarrollo sostenible está siendo lenta y desigual en los diferentes territorios. En términos generales se reconoce que los principales desafíos se centran en la incorporación de los actores del sector privado empresarial y de los vinculados a la generación y gestión del conocimiento, así como a otros actores de la sociedad no vinculados tradicionalmente con la cooperación internacional. En ambos casos aún queda mucho camino por recorrer para lograr la plena incorporación de estos actores al compromiso global con las metas del desarrollo sostenible, a pesar de que, desde la óptica integrada de dichas metas, es imposible lograr las profundas transformaciones señaladas por las mismas sin el concurso y el compromiso de todos los actores.

En términos generales aún se corre el riesgo de asumir superficialmente los postulados de la Agenda 2030 en tanto que no se comprenden los conflictos políticos subyacentes a las transformaciones que demandan. La comprensión de la Agenda 2030 y de los ODS como una hoja de ruta que tan sólo requiere una suscripción declarativa es la mejor garantía para limitar su potencial transformador. Esta mirada superficial de la misma permite la incorporación acrítica de todos los intereses y todas las prácticas, suponiendo que si algunas de éstas impactan negativamente en los territorios y en las condiciones de vida de las personas es tan sólo por el desconocimiento de la propia agenda que tienen sus responsables, y no tanto por falta de voluntad con la misma. Se trata de una mirada ingenua en tanto que evita visibilizar los conflictos políticos y de intereses que están reproduciendo las problemáticas que precisamente se quieren abordar.

Lo anterior no significa que no sea preciso dedicar esfuerzos y recursos a difundir los principios y los objetivos que propugna la Agenda 2030, orientados a poner de manifiesto una de las principales consecuencias del paradigma multidimensional de los procesos de desarrollo: que todas nuestras acciones, como personas y como colectivos, generan efectos e impactos en las dimensiones económica, social y ambiental que, por lo tanto, deben ser incorporados en el análisis y el consiguiente compromiso con transformar dichas acciones hacia pautas de equidad y sostenibilidad integradas.

Algunos autores han señalado con acierto cuáles son los riesgos inherentes a los diálogos con múltiples actores, particularmente incluyendo a las organizaciones *profit seeking*, como el riesgo de distorsión de la agenda pública, la pérdida de control sobre infraestructuras y servicios críticos, la cooptación de gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, o la mercantilización de bienes comunes, entre otros (Fernández de Losada 2017, 35). En este sentido, la cooperación descentralizada bien podría revisar críticamente la apuesta por las alianzas con el sector privado, comenzando por poner en valor la pequeña y mediana empresa, apegada al territorio y principal fuente de empleo digno y de procesos de consumo de proximidad. Prestando especial atención a la inclusión en los mecanismos de diálogos de múltiples actores a las formaciones empresariales de la economía social y solidaria, a los proyectos colectivos y cooperativas guiadas por estrictos criterios de sostenibilidad y, en definitiva, a los actores privados que han incorporado estrategias de sostenibilidad en el núcleo y el ciclo de sus negocios y no como mera estrategia reputacional, tal y como la cooperación Sur-Sur en América Latina junto con la OIT está promoviendo (Morin 2016).

En relación a la generación de alianzas de múltiples actores, se reconoce abiertamente que la competición por los recursos y por los espacios de interlocución política constituyen frenos relevantes para hallar estrategias claras de apertura a la generación de espacios de diálogo multiactor. En este sentido, es posible hallar vínculos muy sugerentes en algunas experiencias

de apoyo a la construcción de alianzas con enfoque territorial por parte de instituciones internacionales y organismos multilaterales, como el programa de articulación territorial del PNUD y sus trabajos en Senegal y Colombia. Toda esa experiencia se reconoce inacabada y pendiente de consolidación, pues constituyen procesos frágiles, por lo general muy dependientes de visiones y liderazgos políticos que no acaban de constituir un sistema completo y sólido.

En América Latina aún se reconoce que la mayoría de los esfuerzos nacionales para la articulación de actores en espacios multinivel siguen respondiendo a una lógica arriba-abajo, que parte de la voluntad cuando no de la imposición de los gobiernos nacionales. En algunos países europeos se han apreciado movimientos recientes interesantes en materia de coordinación de la cooperación descentralizada, a pesar de ser países muy centralizados, como en Francia o en Italia. Alemania ha situado en el nivel ministerial el apoyo a los municipios para su integración en diferentes procesos, ofreciendo nuevas alianzas a la luz de los ODS, incorporando nuevas temáticas que vinculan agendas tradicionales de solidaridad con temáticas ambientales (p. ej. mujeres por la energía solar, residuos y sus efectos en los océanos), aunque aún es una incógnita en qué medida estas nuevas alianzas se consolidarán y transformarán a los propios actores sociales y sus agendas tradicionales. Por otro lado, el incremento de las acciones en cooperación descentralizada determinadas por el impulso ministerial alemán está muy centrado en sistemas de becas y formación en escuelas, sin apenas haber abordado nuevas experiencias en acciones de cooperación en los países socios.

Las diversas experiencias muestran la dificultad de abordar la generación de estas alianzas desde un mecanismo-tipo, diseñado en abstracto, por su altísimo vínculo con las oportunidades y desafíos de cada territorio.

Aún hoy, casi cinco años después de su aprobación, los ODS encuentran a actores fundamentales resistentes a participar activamente en los procesos de diálogo y de generación de alianzas que promuevan una revisión de las prácticas políticas y de negocio a la luz de las metas establecidas.

6.4 Fortalecimiento de capacidades de innovación ante nuevos desafíos

Los ODS constituyen un reto para las capacidades de las administraciones públicas en general y para los equipos que gestionan la cooperación descentralizada para el desarrollo en particular. El enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible implica algunos cambios, no sólo en la configuración y puesta en marcha de las acciones, sino también en la cultura política administrativa, en las estructuras de gobierno y en los mecanismos de coordinación e incorporación de enfoques transversales e intersectoriales. Es notablemente reconocida la dificultad derivada de la inercia muy consolidada del trabajo sectorial, lo que limita seriamente las posibilidades de interacción y vínculo entre las diferentes políticas en el quehacer cotidiano. El trabajo según la lógica de silos ha sido reconocido como una de las cuestiones más relevantes a superar, lo que requiere estrategias y acciones específicas de fortalecimiento de capacidades institucionales. En este sentido, el equilibrio entre conocimiento y experiencia especializada y su comprensión desde una lógica multidimensional es imprescindible, en tanto que ésta le proporcionará una mirada más compleja y más comprehensiva de los procesos de desarrollo.

Se han elaborado y compartido documentos formativos específicos para aumentar el conocimiento y la comprensión de los ODS, en la mayoría de los casos orientados desde el ámbito de la cooperación hacia otros sectores de la actividad y la responsabilidad política distintos de la cooperación misma. En ellos se señalan a grandes rasgos cuáles con los principales desafíos en materia de formación y fortalecimiento institucional.

Por lo general, la cooperación descentralizada ha asumido, durante estos últimos años, un rol formador en los procesos de capacitación dedicados a difundir la Agenda 2030 y las consecuencias que la asunción de los ODS tenía para las administraciones. Sin embargo, este rol ha podido ir en detrimento de una reflexión más detenida acerca de cuáles son las capacidades que la propia cooperación descentralizada debía actualizar y renovar a la luz de dichos acuerdos. El conocimiento general de las temáticas incluidas en la agenda, así como el hábito de trabajo con referencias internacionales del sistema de Naciones Unidas, ha generado una primera aproximación marcada por la comprensión de la agenda como un asunto de dominio propio.

No obstante, desde el mismo momento de la aprobación se han señalado algunos asuntos que suponen novedades importantes que exigen refuerzos de capacidades y aprendizajes que deben permear a la cooperación descentralizada. Son las referencias al trabajo multidimensional de los procesos de desarrollo, el vínculo entre los enfoques territoriales y las dinámicas interdependientes de carácter regional o global, la incorporación progresiva del enfoque de coherencia de políticas y el enorme desafío de establecer alianzas multiactor y multinivel con innovadores mecanismos de gestión de las responsabilidades comunes. Estos elementos deben constituir los ejes de un amplio programa formativo que deberá alcanzar a las diferentes dimensiones de la política, es decir, desde la configuración de la visión política (polity) de los ODS, pasando por la consideración de lo político (politics) en los conflictos subyacentes que marcan las transiciones, hasta su expresión en el ámbito de la gestión de la política pública (policy). Rechazar el análisis de lo político con el argumento de que sólo la gestión de la política ofrece fórmulas concretas de acción, es devolver la resolución de los problemas al ámbito técnico de la política y más concretamente al de la intervención, costumbre tan extendida como insuficiente para abordar las transformaciones demandadas.

Algunos ejemplos de intercambios y materiales para el aprendizaje mutuo son relevantes y merece la pena tenerlos presentes. No tanto por su capacidad de ofrecer respuestas automáticamente extrapolables, sino de abrir reflexiones prácticas muy pegadas a la acción cotidiana con que la cooperación descentralizada resuelve múltiples cuestiones en sus intervenciones. En términos generales se reconoce la importancia de generar alianzas estratégicas con centros de investigación y de generación de conocimiento, con el propósito de incorporar la complejidad y la demanda de nuevas claves de interpretación sobre los procesos multidimensionales de desarrollo, sus mediciones y evaluaciones, así como los desafíos derivados de la necesidad de construir políticas públicas a partir de una concepción del desarrollo estrictamente vinculada a los criterios de sostenibilidad y de participación.

A modo de cierre, y para poner en perspectiva lo anteriormente señalado, conviene hacer dos apreciaciones a tener en cuenta a la hora de abordar la relación entre la cooperación descentralizada —más aun en un momento de necesidad de renovación y fortalecimiento— y las capacidades de los actores locales y regionales. Con ello se pretende alcanzar una mayor sensibilidad entre la reflexión que apunta hacia la necesidad enfatizar el fortalecimiento de las capacidades y las posibilidades con las que para ello cuentan los diversos actores en el marco de la cooperación internacional.

Una primera apreciación apunta a la relativización de la relación automática entre cooperación descentralizada y fortalecimiento de capacidades de los actores que en ella participan. Aunque se ha planteado en este trabajo que varios de los elementos en los que se sustenta el valor diferencial de esta cooperación apuntan a las relaciones de reciprocidad y aprendizaje mutuo, conviene no perder de vista que la cooperación descentralizada se enmarca en el campo de la cooperación internacional y el sistema de normas, valores e intereses generado en torno a este. Así, la cooperación descentralizada no es del todo ajena a la naturaleza vertical y asimétrica que se señaló en el apartado 2.1 (Obsolescencia de los fundamentos del sistema

de cooperación), y por lo tanto tampoco a las restricciones que impone la cadena de la ayuda, especialmente a los socios más débiles. En este caso, actores con menor capacidades institucionales o mayor dependencia de la cooperación pueden ver distorsionadas sus capacidades como resultado de relaciones asimétricas.

Una segunda apreciación tiene que ver con la heterogeneidad de los actores, los gobiernos locales y regionales, que configuran la cooperación descentralizada. Dentro de este colectivo encontramos grandes urbes o regiones que pueden ser consideras potencias democráticas, económicas, políticas y culturales. Pero encontramos también pequeñas ciudades y pueblos con realidades y capacidades muy disímiles, por lo que plantear desafíos y horizontes compartidos para todos ellos puede generar distorsiones en términos de capacidades. Es por ello que el planteamiento general que aporta este trabajo debe ser adaptado, a partir de criterios de pertinencia y oportunidad, a las diferentes realidades.

6.5 Las necesarias novedades instrumentales

El principal desafío para la cooperación descentralizada en el ámbito instrumental, para disponer de herramientas más eficaces para intervenciones multidimensionales y transnacionales, sin duda es la actual metodología del proyecto como unidad de intervención y requisito para acceder a la financiación. Se trata de una metodología con cierta rigidez en su vínculo con prioridades sectoriales emanadas originariamente del ámbito de la AOD y la sectorización que realiza el CAD de los flujos de ayuda. También rigideces en los plazos temporales impuestas por lógicas administrativas y presupuestarias de los donantes constituyen una dificultad por no acompasarse a los tiempos propios de los procesos de desarrollo. Estas constricciones derivadas del predominio el proyecto también afecta a la cooperación internacional realizada entre estados, pero tal vez por una cuestión de escala, ésta tiene también prácticas instrumentales diferentes y más variadas, haciendo que no esté por lo común tan prisionera de la lógica instrumentocéntrica como la descentralizada.

Por otro lado, especialmente para los socios del sur, en el extremo receptor de la cadena de la ayuda, consignan la condicionalidad como uno de los factores más limitantes para poder realizar sus acciones integrando prioridades y objetivos de carácter multidimensional priorizando el enfoque territorial en la intervención.

Todas estas cuestiones remiten a la necesidad de realizar una revisión en profundidad del instrumental central que es el proyecto. Originalmente extendido para facilitar la proyección racional de las intervenciones, con el tiempo se ha convertido en el principal marco delimitante de las acciones de cooperación. Es importante revisar incluso algunas interpretaciones que se han asumido más recientemente, resultado del proceso de mejora de la calidad y la eficacia, como la orientación a resultados de desarrollo. Cuestión que, sin la debida reflexión en profundidad acerca de las atribuciones de los resultados, puede estar solicitando responsabilidades en materia de impactos e implementación de soluciones concretas a los actores que no tienen competencias ni acceso a las claves políticas fundamentales para ofrecer dichos resultados.

Es preciso que el mismo esfuerzo incorpore nuevos mecanismos que permitan combinar una lógica de planificación básica y correcta de las intervenciones, con la necesaria rendición de cuentas, al tiempo que sirven como herramienta para las intervenciones de múltiples actores, de marcado carácter intersectorial y con un énfasis relevante en la obtención de resultados en materia de transformaciones.

En algunos países la relación entre la cooperación descentralizada y las organizaciones de sociedad civil ha sido especialmente estrecha, como en España e Italia, entre otros, donde la modalidad de cooperación indirecta —a través de ONGD, particularmente— mediante convocatorias públicas para la financiación de proyectos de cooperación. Este predominio instrumental ha generado luces y sombras, entre aquellas una mayor implicación de actores sociales y ciudadanía en las acciones de cooperación, y entre éstas, un mapa de fragmentación, dispersión y burocratización excesivas de la cooperación. Para superar estas limitaciones, es muy recomendable establecer de manera participativa una visión estratégica compartida sobre el rol renovado de la cooperación descentralizada y el de sus diferentes actores implicados, que alcance a revisar en profundidad el instrumental basado en proyectos y convocatorias que fijan mediante elementos geográficos —nacionales la mayoría de las veces, pues se realiza mediante listados de países prioritarios— y sectoriales —generalmente adoptando los sectores establecidos por el CAD de la OCDE—.

El protagonismo del proyecto como herramienta de intervención dominante en el conjunto de la cooperación descentralizada —ya sea a través de una cooperación directa, de ciudad a ciudad, o una cooperación indirecta con actores territoriales implicados— permite señalar tres elementos fundamentales que explican las principales restricciones identificadas: la centralidad de una herramienta de trabajo excesivamente finalista, es decir, determinada por el logro de resultados definidos de manera ex ante y con dificultad para ser concebidos desde una lógica de proceso; el predominio de una lógica sectorial en las intervenciones (independientemente de que se trate de un único sector o de diversos sectores a través de intervenciones "multisectoriales"); y una lógica geográfica que tiende a concentrar las actuaciones en función de criterios de pertinencia y oportunidad más relacionados con las características de los actores y la oportunidad, que con las dinámicas y la estructura a partir de las que se configuran los problemas.

Es por ello relevante volver a señalar a los Ámbitos Estratégicos —en tanto que espacios de realidad amplios, sistémicos y transectoriales, pero también como una propuesta metodológica de identificación y puesta en marcha de formas de trabajo a partir de procesos, diálogo y aprendizaje—, en este caso como una apuesta por la superación de las limitaciones señaladas a partir de la identificación de nuevos marcos instrumentales para la cooperación descentralizada.

En este caso, la mencionada apuesta se podría resumir en la alteración de la lógica de decisiones a la hora de identificar y diseñar los instrumentos a través de los que se implementa la política de cooperación. Para ello, los Ámbitos Estratégicos se desarrollan a través de una estructura de trabajo en la que, tan solo después de definir y asumir colectivamente las orientaciones estratégicas se tomarían de manera articulada las decisiones relativas a cómo llevarlas a cabo. Así, tras la definición de los objetivos estratégicos de cada ámbito, de la identificación de los diferentes actores del territorio con mayores capacidades para contribuir a dichos objetivos (instituciones, actores de la sociedad civil, actores vinculados con el conocimiento...), después de identificar las formas de trabajo más adecuadas para ello, solo entonces, se identificarían y pondrían en juego los instrumentos necesarios para el logro de los objetivos señalados (Martínez 2017; La Mundial and AIETI 2017).

De esta manera se trataría de romper con una cadena de decisiones en la que la definición instrumental (de manera preeminente encarnada en el proyecto de cooperación) estaría determinando el resto de orientaciones estratégicas y decisiones de política. Algo que, como se ha señalado de manera reiterada entre las fuentes consultadas en este trabajo, constituye uno de los limitantes principales para hacer evolucionar a la cooperación descentralizada.

7 Síntesis y conclusiones generales del estudio

La cooperación descentralizada enfrenta un contexto de profundas transformaciones en el mundo que están modificando los fundamentos del desarrollo local y global. Estos cambios alcanzan al sistema internacional de cooperación internacional, del que forma parte la cooperación descentralizada, que actualmente revisa sus fundamentos, estructuras y prácticas a la luz de los actuales desafíos. Dichos desafíos trascienden las habituales lógicas sectoriales y el reparto de responsabilidades de marcado carácter interestatal, haciendo emerger un nuevo paradigma de desarrollo marcado por la integralidad y la multidimensionalidad de los procesos de desarrollo y la necesidad de construir alianzas de múltiples actores y articulaciones multinivel para responder de manera coherente a los desafíos. Otra forma de entender los ODS y la Agenda 2030 sería limitar sus posibilidades para la transformación, es decir, sería negar que dicha agenda es ante todo una agenda de cambio del actual y consolidado modelo de desarrollo.

Para la cooperación descentralizada el desafío consiste en revisar y renovar los fundamentos de sus estrategias e intervenciones a la luz de un nuevo paradigma de desarrollo, que implica no sólo hallar vías de mayor adecuación y eficacia en sus prácticas, sino en ampliar de manera significativa sus contornos, para explorar nuevas alianzas, objetivos y mecanismos que permitan hacer de la cooperación descentralizada una contribución diferencial y relevante a la acción colectiva global.

Emprender cambios y adecuar una política como la cooperación descentralizada no es un propósito sin dificultades. Se identifican al menos dos que son muy notables. En primer lugar, la incertidumbre derivada la necesidad de emprender transiciones y transformaciones de un modelo de desarrollo que se ha consolidado en las últimas décadas y ahora por fin se evidencia como insostenible e injusto. Se aprecia un reconocimiento de la necesidad de emprender profundos cambios aun cuando desconocemos la forma y el efecto que estos cambios tendrán en las dinámicas que configuran las sociedades, lo que se expresa en cierta aversión al riesgo propia de los estados de incertidumbre. En segundo lugar, como cualquier otra política con cierto grado de consolidación, se evidencian algunas resistencias al cambio explicadas por los enfoques de *path dependency* y basadas en las inercias burocráticas y administrativas, que la cooperación descentralizada ha de ser capaz de identificar y superar.

Pero no se trata de partir de cero, sino de realizar una profunda revisión de la experiencia para realizar los cambios en la orientación adecuada. La diversidad y heterogeneidad que reúne la cooperación descentralizada ha dificultado contar con una definición completa y satisfactoria de la misma. En este trabajo establecemos como sustrato común cinco principios fundamentales —reciprocidad, proximidad, gobernanza multiactor y multinivel, alianza territorial y acción solidaria— que comparten todas las experiencias de cooperación descentralizada —al menos en términos aspiracionales— sobre los que puede apoyarse el reconocimiento de su valor diferencial. Este quehacer específico y diferencial de la cooperación descentralizada constituiría el núcleo de su reconocimiento y, al tiempo, la base para su renovación. Este trabajo explora las modificaciones, incipientes aún, que diferentes experiencias de cooperación descentralizada están ensayando en diferentes áreas de la política: las normas, las estrategias, el diálogo político entre actores, las capacidades y los instrumentos.

En el ámbito normativo la cooperación descentralizada no ha emprendido de manera general una renovación profunda de sus marcos legales y regulaciones. Al contrario, ha prevalecido

una incorporación del lenguaje y el discurso de los ODS que se ha centrado en los procesos de implementación de la Agenda —conocidos como localización en los niveles locales— sin extender la participación de la cooperación en los mismos de manera particularmente activa. Algunas experiencias muestran que la oportunidad de hacerlo puede basarse en ampliar normativamente el alcance de la cooperación descentralizada más allá de la complementariedad con los esquemas estatales, redefiniendo sus objetivos como contribuciones en un marco de justicia global o planteando nuevos impulsos y renovaciones de los enfoques territoriales y los procesos de descentralización. Precisamente son los enfoques territoriales los que disponen del potencial adecuado para liderar nuevas articulaciones multiactor y multinivel como demanda un mundo caracterizado por las interdependencias de sus problemas de desarrollo. A este respecto, la cooperación descentralizada puede inspirarse en numerosas experiencias de coordinación y complementariedad que han logrado consolidar esquemas de responsabilidad compartida pero diferenciada entre niveles de administración, por ejemplo, en los transportes en ciertas áreas metropolitanas o en la gestión de comunicaciones. La transición ecológica, la apuesta por cadenas de valor de proximidad, o la gestión de los procesos migratorios requieren esas nuevas articulaciones sobre los que la cooperación descentralizada puede ofrecer experiencias y aprendizajes muy relevantes.

En el área de la planificación estratégica la cooperación descentralizada ha emprendido la renovación de sus documentos de estrategia incorporando referencias a los ODS y ampliando algunos de sus objetivos estratégicos en función de los mismos. Es preciso contemplar la distinción entre la renovación vinculada a los procesos de implementación de los ODS de la que se muestra en las estrategias específicas de cooperación. En éstas, se reconoce, en los casos en que se han realizado nuevas estrategias, que aún se encuentran en un nivel superficial en tanto que se han incorporado nuevas referencias, pero no se han modificado sustancialmente los planes de cooperación. Esto es debido, en muchos casos, a la percepción muy extendida de que la cooperación ya establecía sus estrategias amparadas por agendas internacionales de desarrollo y orientadas a las principales metas globales. En otros casos, se reconoce la dificultad de interpretar cabalmente los elementos esenciales del nuevo paradigma de desarrollo, y traducirlos a estrategias de política pública de una forma que no se superficial.

En el caso de las nuevas estrategias orientadas a poner en marcha los procesos de implementación de los ODS, allí donde se han realizado la cooperación descentralizada ha participado de manera desigual, aunque se reconoce que dichos procesos son una oportunidad extraordinaria para ampliar el foco y las prácticas de la cooperación. La emergencia de nuevas planificaciones basadas en la idea de *ámbitos estratégicos* como espacios de realidad donde se expresan las interdependencias de las dinámicas económicas, sociales y ambientales, constituyen una oportunidad para superar las rigideces que presentan los métodos de planificación centrados en prioridades sectoriales y geográficas. Los *ámbitos estratégicos* proporcionan un marco de planificación más abierto y flexible, más permeables al diálogo entre los actores del territorio, y más capaces de poner en relación las claves intersectoriales y transnacionales de las problemáticas que se pretenden resolver.

En síntesis, los ODS se van integrando progresivamente en las estrategias de cooperación, aún de manera incipiente y con margen para profundizar hasta renovar dichas estrategias. Por otro lado, la cooperación no está logrando integrarse de manera sistemática y con un papel relevante en las estrategias de implementación. La oportunidad de proceder a una profunda renovación estratégica desde postulados anclados en el diálogo entre múltiples actores y con la perspectiva transnacional y multinivel de los problemas, como sugieren mecanismos más flexibles, permitiría superar los esquemas estratégicos basados en prioridades establecidas de arriba hacia abajo, bien por razones diplomáticas estatales o por iniciativas de instituciones internacionales o multilaterales.

La generación de mecanismos que permitan incorporar de manera sistemática al diálogo político entre múltiples actores en los territorios se considera una cuestión crucial para lograr impulsar los ODS como una agenda de cambios profundos. Existen numerosas iniciativas que están explorando con apertura distintos esquemas para la participación y el reparto de responsabilidades. Aún queda mucho camino por recorrer para incorporar a las demandas de transformación a algunos actores, especialmente cuando se trata de que las convocatorias no se limiten a demandar declaraciones y discursos de apoyo, sino que traten de establecer acuerdos que, mediante repartos de responsabilidades diferenciadas, modifiquen las dinámicas más insostenibles e inequitativas en los procesos actuales de desarrollo. Espacios como consejos consultivos intersectoriales con capacidad para explorar acciones políticas que impliquen actores diversos y sean planificadas desde perspectivas que integren lo económico, lo social y lo ambiental se están poniendo en marcha en diversos lugares. De su recorrido y de su capacidad para hacer que las diferentes políticas sean progresivamente más coherentes con los principios de sostenibilidad y equidad dependerá que dichas alianzas se consoliden.

Se reconoce el desafío de incorporar al sector privado y algunos riesgos que se aprecian al respecto, así como se sugiere como inspiración la generación de cadenas de valor en el territorio y en proximidades, que vinculan modelos de producción y consumo sostenibles con la extensión de derechos laborales y la redistribución de beneficios, para lo que la gran mayoría de las empresas, las pequeñas y medianas, tienen gran potencial de articulación en cada territorio.

El fortalecimiento de capacidades de la cooperación descentralizada tiene ante sí un renovado y ampliado programa con el que hacer frente a una agenda del cambio sintetizada en los ODS. Se han sucedido numerosas iniciativas formativas a la luz de la aprobación de los ODS centradas en dar a conocer los nuevos desafíos y a comenzar a explorar los vínculos entre las dimensiones de los procesos de desarrollo. También otras destinadas a mejorar la comprensión de dichos procesos facilitando la incorporación de indicadores y medidores de las transformaciones pretendidas, con enfoque multidimensional, en los diferentes niveles del territorio. Aún queda camino formativo por diseñar y por explorar, que permitan fortalecer capacidades del personal y de las instituciones para superar las inercias del trabajo en silos o sectores. Se apunta la necesidad de reforzar las capacidades para la innovación política de manera que el enorme potencial del enfoque territorial para el trabajo intersectorial se traduzca en acciones políticas concretas basadas en una mirada holística de los procesos de desarrollo en el territorio y sus anclajes en las interdependencias regionales, transnacionales y/ globales.

Finalmente, en el ámbito instrumental el predominio del proyecto como unidad de intervención y sus bien asentados criterios administrativos y metodológicos parecen difíciles de superar aún. A partir de la idea de *ámbitos estratégicos* se comienza a desarrollar en el plano metodológico una forma de revertir la lógica del trabajo de cooperación, de manera que sean los objetivos estratégicos en cada ámbito estratégico y en cada territorio particular quienes determinen qué instrumentos son los más adecuados para cada intervención.

Referencias

- Abdel—Malek, Talaat. 2015. *The global partnership for effective development cooperation: Origins, actions and future prospects.* 88. Studies.
- Aldecoa Luzarraga, Francisco y Michael Keating. 2001. *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.* Marcial Pons.
- Alonso, José Antonio. 2005. «Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 17–39.
- ———. 2018. «Development cooperation to ensure that none be left behind». *CDP Background Paper No. 39.*
- Alonso, José Antonio, Pablo Aguirre y Guillermo Santander. 2019. *El nuevo rostro de la coopeación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes.* Madrid: Catarata.
- Álvarez, Nacho. 2012. «La financiarización de la economía española. Endeudamiento, crisis y recortes sociales». En *Workshop on Debt, Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin,* 2–4.
- AVCD. 2018. «IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo 2018—2021». *Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo.*
- Ayllón Pino, Bruno. 2013. «El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur—Sur en el caso latinoamericano». *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* 1 (1): 126–142.
- Ayuntamiento de Barcelona. 2018. «Plan Director de Cooperación para la Justicia Global de Barcelona 2018—2021». https://ajuntament.barcelona.cat/relacionsinternacionalsicooperacio/sites/default/files/plan_director_cooperacion_2018-2021_cast_v.web__1.pdf
- Barbier, Edward B. 2010. «Global governance: The G20 and a global green new deal». *Economics: The Open—Access, Open—Assessment E—Journal* 4: 2.
- Beck, Ulrich. 2002. *La sociedad del riesgo global.* Siglo XXI Madrid. http://www.colson.edu.mx:8080/portales/portales200/Seminario.doc.
- Belda Miquel, Sergio, Alejandra Boni Aristizábal, y Maria Fernanda Sañudo Pazos. 2016. *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridades y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia.* ICARIA Editorial.
- Burnside, Craig, and David Dollar. 2000. «Aid, policies, and growth». *American economic review* 90 (4): 847–868.
- Campo, Esther del. 2012. «Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú». En *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española,* 135–170. CEIPAZ, Centro de Educación e Investigación para la Paz.

- Caprotti, Federico, Robert Cowley, Ayona Datta, Vanesa Castán Broto, Eleanor Gao, Lucien Georgeson, Clare Herrick, Nancy Odendaal, y Simon Joss. 2017. «The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice». *Urban Research & Practice* 10 (3): 367—78. https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1275618

- Comisión Europea. 1992. «Decentralized Cooperation. Objectives and Methods.» COM(96)70. Bruelas.

- Commission of the European Communities. 1996. «Report on the Implementation of Decentralized Cooperation». COM (96) 70 final. Bruselas. https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&ei=7B32XfCACIu7lwScm6-4AQ&q=Commision+of+the+European+Communities.+%281996%29.+Report+on+the+Implementation+of+Decentralized+Cooperation+%28N.o+COM%2896%29+70+final%29.+Brussels%3A+Commision+of+the+European+Communities.&oq=Commision+of+the+European+Communities.+%281996%29.+Report+on+the+Implementation+of+Decentralized+Cooperation+%28N.o+COM%2896%29+70+final%29.+Brussels%3A+Commision+of+the+European+Communities.&gs_l=psy-ab.3..0i71l2.3972.3972..4316...0.1..0.0.0.....0....2j1..gws-wiz.3EvnF34NAWs&ved=0ahUKEwjwptGQy7fmAhWL3YUKHZzNCxcQ4dUDCAo&uact=5.

- Copsey, Nathaniel, y Carolyne Rowe. 2012. «Estudio de las competencias, la financiación y las medidas tomadas por los entes locales y regionales en materia de desarrollo internacional». *Comité de las Regiones/Aston Centre for Europe.*

- Del Huerto, María. 2005. «Análisis de la cooperación descentralizada local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina». *Anuario de la cooperación descentralizada,* 44–63.

- Dellas, Eleni, Alexander Carius, Marianne Beisheim, Susan Parnell, y Dirk Messner. 2018. «Local and regional governments in the follow-up and review of global sustainability agendas». Adelphi and Cities Alliance - Buscar con Google». Berlin/Bruselas: Adelphi & Cities Alliance. https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Dellas,+E.,+Carius,+A.,+Beisheim,+M.,+Parnell,+S.,+Messner,+D.+(2018)+Local+and+regional+governments+in+the+follow-up+and+review+of+global+sustainability+agendas.+Adelphi+and+Cities+Alliance&spell=1&sa=X&ved=2ahUKEwiG1s2J7bXmAhV98OAKHcuKAoEQBSgAegQICxAp&biw=1440&bih=799.

- Domínguez Martín, Rafael, y Simone Lucatello. 2018. «Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo».

- Donald, Kate. 2015. «The measure of progress. How human rights should inform the SDGs indicators». CESR. http://www.cesr.org/article.php?id=1774.

- Easterly, William. 2006. *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good.* Tantor Media.

- ECOSOC. 2016a. «Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General». E/2016/65. N.Y.: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

- ———. 2018a. «Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General». E/2018/55. N.Y.: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

- ———. 2018b. «Trends and Progress in International Development Cooperation. Report of the Secretary-General.» E/2018/55. NY.

- ECOSOC, DCF. 2016b. «New forms of cooperation and increased coherence to implement the SDGs». Development Cooperation Forum. https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/dcf/dcfbelgium-cooperation-coherence-for-sdgs.pdf.

- European Council, European Parliament, and European Commission. 2017. «The New European Consensus on Development "Our World, Our Dignity, Our Future"». Joint statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission (2017). Bruselas. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensuson-development-final-20170626_en.pdf.

- Fernández de Losada, Agustí. 2017. «Shaping a new generation of decentralised cooperation for enhanced effectiveness and accountability». CPMR and PLATFORM. http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-CPMR-Study-New-generation-EN.pdf.

- Fernández Durán, Ramón. 2011. *El Antropoceno: La expansión del capitalismo global choca con la biosfera.* Barcelona: Virus, 2011. http://libros.metabiblioteca.org/handle/001/490.

- Fernández, Gonzalo, Silvia Piris, y Pedro Ramiro. 2013. *Cooperación internacional y Movimientos sociales emancipadores: bases para un encuentro necesario*. Universidad del País Vasco= Euskal Herriko Unibertsitatea.

- Foro sobre la eficacia del desarrollo de las OSC. 2010. «Principios de Estambul para el trabajo de las OSC como actoras del desarrollo.»

- Gálvez, Lina, y Paula Rodríguez. 2012. «La desigualdad de género en las crisis económicas». *Investigaciones Feministas* 2: 113-32.

- Gudynas, Eduardo. 2014. «El postdesarrollo como crítica y el Buen Vivir como alternativa». En *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, editado por Gian Carlo Delgado, 61-95. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

- Gutiérrez Goiria, Jorge, Natalia Millán, y Ignacio Martínez Martínez. 2017. «Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo».

- Habermas, Jürgen. 2000. *La constelación posnacional: ensayos políticos*. PAIDOS IBÉRICA.

- Hombrado, Angustias. 2008. *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Fundación Alternativas.

- «Informe sobre las migraciones en el mundo 2018». 2018. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

- Kharas, Homi. 2007. «Trends and Issues in Development Aid». SSRN Scholarly Paper ID 1080342. Rochester, NY: Social Science Research Network. http://papers.ssrn.com/abstract=1080342.

- La Mundial y AIETI. 2017. «Investigación y propuestas para una nueva política de desarrollo en Extremadura». https://cooperacionextremena2030.files.wordpress.com/2017/11/informe-investigacic3b3n-y-propuestas-para-una-nueva-politica-de-desarrollo-en-extremadura.pdf.

- Labaien, Irati. 2014. «La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas del Estado español: relevancia, alcance y aportación específica».

- Malé, Jean-Pierre. 2008. «Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública». Anuario de la cooperación descentralizada, 21–39.

- Martínez, Ignacio. 2011. «La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil'». *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía. Madrid: Cideal, 63–120*.

- ———. 2015. «Coherencia de políticas: una mirada a los gobiernos descentralizados». *several authors): X Informe anual de la Plataforma*, 75–86.

- ———. 2017. «La cooperación vasca en el nuevo contexto internacional de desarrollo: análisis y propuestas en relación al marco de instrumentos, los agentes y los espacios de participación y diálogo». Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo / Universidad del País Vasco. http://www.elankidetza.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_memorias/eu_pubmem/adjuntos/Lankidetza_Doc_05IND.pdf.

- ———. 2019. «La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco». Bilbao: Universidad del País Vasco.

- Martínez, Ignacio, y José Antonio Sanahuja. 2009. «La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España». *Documentos de Trabajo (Fundación Carolina)*, n.o 38: 1.

- ———. 2012. «La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo». En *Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española*, 11–34. CEIPAZ, Centro de Educación e Investigación para la Paz.

- Martínez Osés, Pablo José. 2013. «Límites en la construcción de la Agenda Post-2015». Editorial 2015 y más. http://2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2013/1548/limites-en-la-construccion-de-la-agenda-post-2015/#.XgYmqC1DkUE.

- Martínez Osés, Pablo José, y María Luisa Gil Payno. 2017. «El índice de Coherencia de Políticas para el Desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo». *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies* 6 (1): 102–117.

- ———. 2019. Informe ICPDS 2019. *El cambio inaplazable*. Coordinadora de ONGD España y REEDES. Madrid. https://www.icpd.info/wp-content/uploads/2019/11/Informe-ICPDS-2019-2.pdf.

- Martínez Osés, Pablo José, y Ignacio Martínez Martínez. 2016. «La agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder?» *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, n.o 33: 73–102.

- Masson-Delmotte, Valerie, Panmao Zhai, Hans-Otto Pörtner, Debra Roberts, James Skea, Priyadarshi R. Shukla, Anna Pirani, et al., eds. 2018. *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.

- Medialdea, Bibiana, y Antonio Sanabria. 2013. «La financiarización de la economía mundial: hacia una caracterización». *Revista de Economía Mundial*, n.o 33: 195–227.

- Milanovic, Branko. 2011. *Worlds apart: Measuring international and global inequality*. Princeton University Press.

- ———. 2012. *Los que tienen y los que no tienen: una breve y singular historia de la desigualdad global*. Alianza Editorial.

- Morin, Anita, ed. 2016. «Economía social y solidaria y cooperación sur-sur. Nuevos Desafíos y Lecciones Aprendidas». OIT. http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-5273_es.html.

- Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Farrar, Straus and Giroux.

- OECD. 2005. «Aid Extended by Local and State Governments.» París: OECD. https://www.oecd.org/dac/stats/35935258.pdf.

- ———. 2011a. *Better Policies for Development*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264115958-en.

- ———. 2011b. *How's Life?: Measuring Well-Being*. How's Life? OECD. https://doi.org/10.1787/9789264121164-en.

- ———. 2016. «The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development - OECD». 2016. http://www.oecd.org/gov/pcsd/pcsd-framework.htm.

- ———. 2018a. *Development Co-operation Report 2018*. https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/dcr-2018-en.

- ———. 2018b. *Reshaping Decentralised Development Co-operation*. https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264302914-en.

- OECD, y PNUD. 2017. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de Avance 2016*. París. https://www.oecd.org/publications/hacia-una-cooperacion-al-desarrollo-mas-eficaz-9789264276789-es.htm.

- OECD, y UNDP. 2014. *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de avance 2014*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264209718-es.

- Organización Internacional del Trabajo. 2018. «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo 2018. Sostenibilidad medioambiental con empleo». Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

- Parnell, Susan. 2016. «Defining a Global Urban Development Agenda». *World Development 78* (febrero): 529-40. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.028.

- Pérez, Aitor. 2018. «La ayuda internacional de gobiernos subnacionales y el caso particular de España», 58.

- Pikkety, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Pipa, Anthony F. 2019. «Shaping the global agenda to maximize city leadership on the SDGs: The experiences of vanguard cities».

- Prats, Fernando. 2016. «Ciudades y ciudadanías ante la crisis ecológica y climática». *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, n.o115: 24-33.

- Raworth, Kate. 2017. Doughnut Economics: *Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing.

- Rodrik, Dani. 2011. *La paradoja de la globalización. La democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch editor.

- ———. 2012. *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch editor. https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=KwagwitUnkUC&oi=fnd&pg=PA11&dq=rodrik+%2B+la+paradoja+de+la+globalizaci%C3%B3n&ots=iEPH6X5eny&sig=iLpGoUDMzYcIBea2DiuHrD29slQ.

- Sachs, Jeffrey. 2006. *The End Of Poverty*. Edición: annotated edition. New York, NY: Penguin USA.

- Sanahuja, José Antonio. 2013. «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015». En *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-14, 61–100. CEIPAZ. http://eprints.sim.ucm.es/37361/1/Anuario%202013%20Sanahuja.pdf.

- ———. 2018. «Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe». En *América Latina y el Caribe ante un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, editado por Andrés Serbin, 37-68. Barcelona: Icaria Editorial - Ediciones CRIES.

- Sánchez Cano, Javier. 2016. *Los Gobiernos no centrales y sus redes: análisis de su rol como actores en la gobernanza global*. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/record/165306.

- Santander, Guillermo. 2016. «La cooperación sur-sur: Entre la promoción del desarrollo y la funcionalidad política: Los casos de Chile, Venezuela y Brasil.» Universidad Complutense de Madrid.

- Schulz, Nils-Sjard. 2009. «División del trabajo internacional: Desafío a la asociación». *Documentos de Trabajo FRIDE*, n.o 79: 1.

- SDSN. 2019. «Sustainable development report 2019. Transformations to achieve the Sustainable Development Goals». SDSN & Bertelsman Stiftung. https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2019/2019_sustainable_development_report.pdf.

- SDSN Australia/Pacific. 2017. «Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector.» Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific. http://ap-unsdsn.org/wp-content/uploads/University-SDG-Guide_web.pdf.

- SDSN y Bertelsman Stiftung. 2019. *Sustainable Development Report 2019. Transformations to achieve the Sustainable Development Goals. Includes teh SDG index and Dashboards*.

- SDSN/REDS. 2017. «Cómo empezar con los ODS en las universidades». Sustainable Development Solutions Network – Australia/Pacific. http://reds-sdsn.es/wp-content/uploads/2017/02/Guia-ODS-Universidades-1800301-WEB.pdf.

- Severino, Jean-Michel, y Olivier Ray. 2009. «The end of ODA: death and rebirth of a global public policy».

- Smith, Jeremy. 2013. «La cooperación al desarrollo y los gobiernos locales». CIB-UCLG. http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/spa_book_preview_3.pdf.

- Sogge, David. 2015. *Los donantes se ayudan a sí mismos*. Plataforma 2015 y Más.

- Steffen, Will, \AAsa Persson, Lisa Deutsch, Jan Zalasiewicz, Mark Williams, Katherine Richardson, Carole Crumley, Paul Crutzen, Carl Folke, y Line Gordon. 2011. «The Anthropocene: From global change to planetary stewardship». *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 40 (7): 739–761.

- Strange, Susan. 2001. La retirada del Estado: *la difusión del poder en la economía mundial*. Intermón Oxfam Editorial.

- Surasky, Javier. 2013. «La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial». En *Ponencia presentada en el XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) Huatulco, México*.

- ———. 2017. «Agenda 2030. Una mirada desde el Sur». En *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, UNESCO-Etxea-Centro UNESCO del País Vasco.

- Tejero, Héctor, y Emilio Santiago. 2019. «¿Qué hacer en caso de incendio? Manifiesto por el Green New Deal». *Madrid: Capitán Swing* 248.
- UCGL. 2018. «Local and regional action at the heart of the High Level Political Forum 2018». https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2019-03/informe%20HPLF%202018-web.pdf.
- UCLG. 2019. «Towards the localization of the SDGs. Local and Regional Governments´report to the 2019 HLPF». https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Localization2019_EN.pdf.
- Ugalde, Alexander. 2005. «La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea ampliada».
- Unceta, Koldo. 2009. *Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones*. CLAES.
- ———. 2013. «Cooperación para el desarrollo: anatomía de una crisis». *Íconos - Revista de Ciencias Sociales* 0 (47): 15-29.
- ———. 2015. *Más allá del crecimiento. Debates sobre desarrollo* y posdesarrollo. Buenos Aires: Mardulce.
- ———. 2017a. «Problemas y desafíos de la economía mundial: la amenaza de una mercantilización descontrolada». En *La economía mundial: enfoques críticos*, 40–61. Los Libros de la Catarata.
- ———. 2017b. «Problemas y desafíos de la economía mundial: la amenaza de una mercantilización descontrolada». En *La economía mundial: enfoques críticos*, de Pedro José Gómez, 40-61. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Unceta, Koldo, Alberto Acosta, y Esperanza Martínez. 2014. «Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir». *Debate Constituyente. Quito: Abya-Yala. Recuperado de* http://rosalux. org. ec/es/mediateca/mediateca-es-publicaciones/175-alternativas-al-desarrollo/830-postecrecimientokoldounceta. html.
- Unceta, Koldo, María Iratxe Amiano Bonachea, Jorge Gutiérrez Goiria, Irati Labaien Egiguren, María José Martínez Herrero, Michel Sabalza Boj, Unai Villena Camarero, y María Idoya Zabala Errazti. 2013. «La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi».
- Unceta, Koldo, y Jorge Gutiérrez. 2018. «International Cooperation and the development debate: the shortcomings of theory versus the allure of agendas».
- Unceta, Koldo, y Irati Labaien. 2017. «La Coherencia de Políticas para el Desarrollo en los ámbitos subestatales. *Reflexiones a la luz del caso del País Vasco.» Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* 6 (1).
- UNDP. 2016. «Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso». https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf.

- UN-HABITAT. 2016. «Nueva Agenda Urbana». http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf.

- United Nations. 2015a. «Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.:. Sustainable Development Knowledge Platform». 2015. https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication.

- ———. 2015b. «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible». http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1.

- UN-SG. 2019. «State of South-South Cooperation. Report of the Secretary General». https://undocs.org/en/A/74/336.

- Vermeer, Eline. 2019. «A concise overview. How EU members states´national and regional programmes support local governments´development activities in partner countries». Bruselas: VNG International & PLATFORMA. http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2019/05/VNG_001_publication_WEB_01a.pdf.

- Verschaeve, Joren, Sarah Delputte, y Jan Orbie. 2016. «The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach». *European Journal of Development Research* 28 (1): 44-61. https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.74.

- VVAA. 2017. *Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible - Buscar con Google. UNESCO ETXEA*. Bilbao. http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/transformar_nuestro_mundo.pdf.

- VVSG. 2016. «Glocal. La traducción municipal de los objetivos de desarrollo sostenible», 2016.

- Zabala, Idoye. 2005. «Claroscuros de género en la globalización neoliberal». *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, n.o 12: 139-66.

- Zurbano, Mikel, Xabier Gainza, y Eduardo Bidaurratzaga. 2014. «Interrelación local-global en los procesos de Desarrollo Humano Local». *Recuperado de* http://www. dhl. hegoa. ehu. es/ficheros/0000/0783/LocalGlobalDHL. pdf.

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA Y AGENDA 2030

La innovación en las política de desarrollo con miras a los ODS

View publication stats