

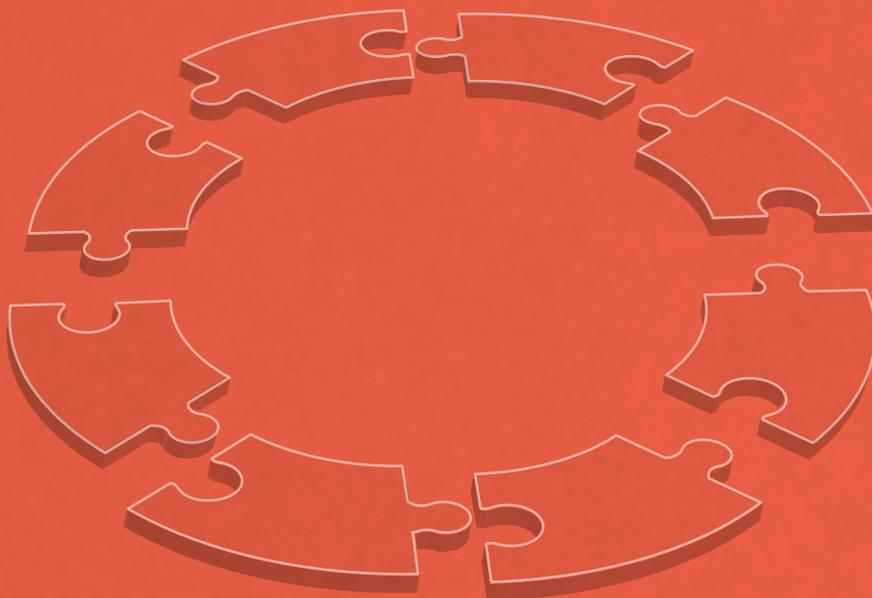
**DT**

SERIE  
DOCUMENTOS  
DE TRABAJO

**11**

## La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica

### Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur



Secretaría General  
Iberoamericana  
Secretaría-Geral  
Ibero-Americana



PROGRAMA IBEROAMERICANO  
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA  
**COOPERACION  
SUR - SUR**



# DT/11

## La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica

---

### Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur

---

**SERIE** DOCUMENTOS DE TRABAJO



La Serie Documentos de Trabajo del PIFCSS, tiene el objetivo de contribuir al acervo de conocimientos en Iberoamérica y fomentar el debate en las distintas materias que aborda acerca de la Cooperación Sur-Sur y Triangular.

---

**Consultor a cargo de la investigación**

Agustín Fernández de Losada Passols

**Dirección**

Jaime A. Garrón Bozo, Gerente de la Unidad Técnica, PIFCSS

**Colaboración**

Amílcar Mejía Ramírez, Técnico en Cooperación Internacional, PIFCSS

**Diseño y Diagramación**

Contracorriente Editores

**ISBN:** 978-99961-957-6-1

---

DESCARGO: Las opiniones vertidas en el presente documento corresponden a su autor y no necesariamente representan la postura del PIFCSS o a sus países miembros, ni a las instituciones a las que se hace referencia.

---

© 2016 Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

# Tabla de Contenido

---

ACRÓNIMOS/5

PREFACIO/7

INTRODUCCIÓN/9

## **CAPÍTULO 01**

CONTEXTO EN EL QUE SURGE Y OPERA LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA/13

## **CAPÍTULO 02**

LA AGENDA 2030 MARCO DE REFERENCIA PARA LA COOPERACIÓN  
DESCENTRALIZADA/21

## **CAPÍTULO 03**

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA SUR-SUR/25

## **CAPÍTULO 04**

MARCO NORMATIVO IBEROAMERICANO SOBRE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA/31

## **CAPÍTULO 05**

CARACTERIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DESDE LA  
ÓPTICA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES RECTORAS DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL/39

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de cooperación descentralizada en Iberoamérica?/39
2. Gestión y articulación de actores nacionales y subnacionales/43

## **CAPÍTULO 06**

### **PRINCIPALES RETOS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA SUR-SUR IBEROAMERICANA/51**

#### **ANEXOS/55**

# Acrónimos

---

**ABC:** Agencia Brasileña de Cooperación

**ACI:** Agencia de Cooperación Internacional

**ALBAN:** Programa de Becas de Alto Nivel para América Latina

**AMEXCID:** Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**APC-Colombia:** Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

**APCI:** Agencia Peruana de Cooperación Internacional

**CDSS:** Cooperación Descentralizada Sur-Sur

**CGLU:** Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

**CIDEU:** Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano

**CRPM:** Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa

**FMCU:** Federación Mundial de Ciudades Unidas

**GAD:** Gobiernos Autónomos Descentralizados

**IULA:** Asociación Internacional de Autoridades Locales (*International Union of Local Authorities*)

**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**ONGD:** Organización No Gubernamental para el Desarrollo

**PIFCSS:** Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

**UNDG:** Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (*United Nations Development Group*)



# Prefacio

---

La cooperación descentralizada es una de las modalidades de la cooperación internacional, que si bien tradicionalmente se ha implementado bajo una asociación Norte-Sur en el espacio iberoamericano, su rol e importancia en esquemas de trabajo Sur-Sur se viene consolidando de manera acertada y progresiva. Por su parte, aunque el escenario es muy heterogéneo, gobiernos nacionales de varios países de la región -a través de sus entidades rectoras de cooperación internacional- han establecido canales de coordinación, capacitación y apoyo para esta modalidad de cooperación, de manera de abonar en un resultado de mutuo beneficio a nivel local y nacional sobre metas comunes de desarrollo.

En este marco, el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS), con base a los resultados esperados de su Estrategia de Mediano Plazo, particularmente en lo relacionado a fortalecer las capacidades institucionales de los organismos responsables y actores clave en la gestión de la Cooperación Sur-Sur y Triangular, pone a disposición del público en general el presente Documento de Trabajo denominado “La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur”, el cual es el resultado de un proceso iniciado en 2016 y dirigido a establecer un canal de reflexión e intercambio de experiencias acerca de la cooperación descentralizada Sur-Sur y el rol que pueden llegar a tener las entidades nacionales rectoras de cooperación internacional.

El presente trabajo ha sido elaborado a partir de insumos proporcionados por 17 países iberoamericanos a través de una encuesta en el marco de una consultoría encargada por la Unidad Técnica del PIFCSS, a cargo del experto internacional Agustín Fernández de Losada, así como de las reflexiones e intercambio de experiencias emergentes de un Taller realizado en San José, Costa Rica, los días 29 y 30 de junio de 2016.

Estamos muy agradecidos con todos los países e instituciones que participaron en la provisión de información para la elaboración del presente Documento de Trabajo, y confiamos en que el mismo aportará elementos de discusión y debate para todos los actores involucrados en la gestión y estudio de la cooperación descentralizada, consolidando así el acervo de conocimientos sobre Cooperación Sur-Sur generado desde el espacio iberoamericano.

**Jaime A. Garrón Bozo**

Gerente | Unidad Técnica

Programa Iberoamericano para el

Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur

Antiguo Cuscatlán, agosto de 2016

# Introducción

---

La cooperación descentralizada se ha consolidado en los últimos años como una modalidad reconocida de cooperación internacional al desarrollo propia de los gobiernos subnacionales. Desde los primeros hermanamientos entre ciudades tras la Segunda Guerra Mundial a mediados del siglo pasado, hasta los partenariados de última generación articulados en forma de cooperación sur-sur o triangular, la cooperación descentralizada ha evolucionado, no sin dificultades, hacia modalidades cada vez más eficientes y con un impacto de mayor valor añadido en términos de desarrollo. Todo ello ha valido para que los gobiernos sub-nacionales dispongan de un espacio propio en el sistema internacional de cooperación al desarrollo y en la Alianza Global<sup>1</sup>.

En Iberoamérica, esta modalidad de cooperación ha tenido un recorrido importante marcado por el dinamismo de los gobiernos subnacionales, especialmente de las ciudades, y por los fuertes lazos culturales, económicos y sociales que los unen. Sin embargo, una parte muy importante de los gobiernos subnacionales de la región se han aproximado a la cooperación descentralizada desde la solidaridad, es decir, desde la construcción de relaciones de partenariado articuladas en torno a la transferencia de recursos de los países más desarrollados a los que lo están menos.

Como veremos a lo largo de este documento, a pesar de que la cooperación descentralizada ha evolucionado de forma notoria, pasando de articularse en torno a relaciones

---

1/ La Alianza Global para una Cooperación Eficaz al Desarrollo -AGCED (<http://effectivecooperation.org>) es la plataforma multi-actor creada por la comunidad internacional en el IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda en Busan (2011) para avanzar en una mayor eficacia de los esfuerzos de desarrollo de todos los actores asegurando resultados a largo plazo. Los gobiernos locales y regionales forman parte de su Comité Directivo.

verticales de corte asistencialista, en las que el único valor añadido se situaba en la transferencia de recursos, a la construcción de relaciones horizontales entre iguales u homólogos, todavía queda mucho camino por recorrer.

Existe un consenso en que el impacto de las relaciones de cooperación descentralizada de carácter asistencialista es muy limitado en términos de desarrollo ya que los recursos que están en disposición de movilizar son, en relación a las necesidades reales de los territorios, insignificantes. De la misma manera, se constata que las relaciones de carácter horizontal, basadas en el intercambio entre los territorios y sus operadores y en la transferencia de conocimiento, tienen un impacto mucho más sostenido y beneficioso para los ciudadanos en la medida en que operan en un ámbito en el que los gobiernos subnacionales tienen reconocidas competencias y capacidades y pueden aportar valor.

A pesar de ello, fuera de las grandes ciudades y de los principales gobiernos regionales –estados, comunidades autónomas, provincias o departamentos–, una parte muy importante de los gobiernos subnacionales iberoamericanos siguen viendo en la cooperación descentralizada una oportunidad para financiar proyectos o iniciativas puntuales en sus territorios. Una aproximación que cada vez genera mayores frustraciones, especialmente si tenemos en cuenta el contexto de crisis por el que han pasado los países más desarrollados y el fuerte impacto que ésta ha tenido en sus estructuras territoriales.

En este sentido, el presente documento apunta a la necesidad de apostar por consolidar un cambio de paradigma que sitúe los beneficios de la cooperación descentralizada en la construcción de relaciones entre territorios lideradas por sus gobiernos, en el intercambio entre los actores que operan en los mismos y en el refuerzo mutuo de sus capacidades a partir de la transferencia de conocimiento y el intercambio de experiencias en el ámbito de sus competencias específicas.

Los gobiernos nacionales iberoamericanos se han acercado progresivamente a la cooperación descentralizada tratando de establecer marcos y estrategias de colaboración con sus gobiernos subnacionales. Lo han hecho de forma desigual; algunos, los menos, apostando claramente por definir estrategias estructuradas que sirvan para potenciar las capacidades de sus ciudades y regiones en el sistema de cooperación internacional al desarrollo; otros tratando de definir marcos de referencia para asegurar la coherencia y el alineamiento de la cooperación descentralizada con la política nacional de cooperación al desarrollo; y, los más, tratando simplemente de disponer de información sobre fondos, proyectos y partenariados de sus gobiernos subnacionales con sus homólogos internacionales.

A pesar de que existen estrategias muy interesantes que denotan una apuesta clara de algunos gobiernos nacionales por la cooperación descentralizada, los retos pendientes son todavía muy importantes. Dichos retos se sitúan, por un lado, en el empeño de los propios gobiernos nacionales por asegurar una mayor coherencia y coordinación de todos los actores del sistema nacional de cooperación al desarrollo, incluidos los gobiernos subnacionales; y, por el otro, en la definición de herramientas orientadas a mejorar la calidad de los impactos de la cooperación descentralizada en el desarrollo de los territorios.

La búsqueda de una mayor coherencia y coordinación debe pasar por definir marcos normativos y mecanismos de gobernanza cooperativa adecuados que aseguren la interlocución entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en un clima de confianza, colaboración y lealtad institucional. La participación de los gobiernos subnacionales –y de otros actores como las organizaciones de la sociedad civil, la academia o el sector privado– en la definición e implementación de la política nacional de cooperación al desarrollo es, sin lugar a duda, la mejor manera para generar apropiación y alineamiento.

En este contexto, resulta fundamental que la cooperación descentralizada se alinee con la agenda del desarrollo aprobada a nivel internacional: la Agenda 2030 del desarrollo sostenible. Tal como ha señalado el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDG, por sus siglas en inglés) en repetidas ocasiones, la cooperación descentralizada constituye una herramienta clave para la localización de dicha agenda y, ésta, la hoja de ruta que debe orientar las actuaciones que se definan en el marco de los partenariados entre gobiernos subnacionales.

No obstante, para que la cooperación descentralizada contribuya efectivamente a la localización de la Agenda 2030, se debe apostar definitivamente por los modelos de relación horizontal de cooperación entre iguales. En este contexto, la cooperación descentralizada sur-sur adquiere una dimensión más que relevante en la medida en que facilita la relación entre homólogos, en este caso gobiernos subnacionales, que operan en contextos y condiciones mucho más cercanas que las que se dan en el marco de las relaciones tradicionales norte-sur.

Reforzar las prácticas de cooperación descentralizada sur-sur constituye, por lo tanto, un nuevo reto que deben asumir los Estados iberoamericanos tratando de evitar que las ciudades y la regiones no caigan en los mismos errores en los que cayó la cooperación descentralizada tradicional y este nuevo tipo de cooperación acabe construyendo relaciones de carácter asistencial basadas en una solidaridad mal entendida.



# 01

## Contexto en el que surge y opera la cooperación descentralizada

---

La cooperación descentralizada es hoy una práctica que cuenta con un largo recorrido. El origen moderno<sup>2</sup> de las relaciones entre gobiernos locales lo podemos situar a principios del siglo XX cuando, en 1913, se funda la Asociación Internacional de Autoridades Locales (International Union of Local Authorities -IULA, en inglés) con sede en La Haya (Países Bajos). Unas décadas más tarde, en 1957, se funda y establece en París la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), que tiene como principal misión impulsar los hermanamientos entre ciudades europeas, africanas y latinoamericanas. Ambas organizaciones constituyen el embrión de lo que hoy es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), fundada en París en 2004 y establecida en Barcelona.

A pesar de que todavía no se habla de cooperación descentralizada, los hermanamientos que se empiezan a impulsar a finales de la década de los cincuenta tienen, en muchas ocasiones, un claro componente solidario-asistencialista. Muchas ciudades europeas impulsan relaciones de cooperación, fundamentalmente cultural, con ciudades en África, América Latina y Asia. Muchas de estas relaciones se inscriben en el marco de las comunidades lingüísticas y culturales desarrolladas entre la metrópoli y las ex-colonias, fundamentalmente en el marco de la francofonía y la *Commonwealth*.

Es relevante destacar que a finales de los años 60 algunas ciudades brasileñas empiezan a firmar acuerdos de hermanamiento con ciudades africanas de habla portuguesa. Así, los hermanamientos entre Luanda (Angola) y Belo Horizonte y Brasilia se firman en 1968

---

2/ Las relaciones entre ciudades-estado en la Grecia Clásica o en la Europa Renacentista eran una práctica habitual que se vio ladeada con la consolidación del concepto de estado-nación soberano surgido de la Paz de Westfalia (1648).

y pueden ser considerados embriones de la cooperación descentralizada sur-sur que se desarrolla en la actualidad.

En la década de los 70 y de los 80, muchas ciudades –especialmente europeas y canadienses– empiezan a establecer relaciones solidarias, con un fuerte componente político ideológico, con ciudades de países en los que se han producido procesos revolucionarios. En este contexto, son frecuentes los acuerdos de colaboración o hermanamiento con ciudades de Nicaragua, El Salvador y Cuba. A pesar del componente ideológico, las relaciones que se tejen se sustentan, al igual que en el caso de los hermanamientos tradicionales, en la transferencia de “ayuda” en forma de recursos económicos o materiales.

En 1989 los Acuerdos de Lomé IV<sup>3</sup> introducen el concepto de cooperación descentralizada y la Comisión Europea lo empieza a tener en cuenta en algunos de sus programas. En su aproximación al concepto, la Comisión hace referencia a las relaciones de cooperación establecidas por todos aquellos agentes e instituciones, públicos y privados, que no forman parte del gobierno central. En lo que a América Latina se refiere, la Comisión Europea empieza a lanzar toda una serie de programas horizontales de cooperación económica dirigidos a actores específicos: ALFA<sup>4</sup> y ALBAN<sup>5</sup> en el terreno de la educación; AL-INVEST<sup>6</sup> en el terreno de la cooperación empresarial y tecnológica; @LIS<sup>7</sup> en el terreno de las tecnologías de la información y la comunicación; ALURE en el ámbito de la energía, y URBAL en el de la cooperación entre gobiernos locales.

En 1992, tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil), se suceden movilizaciones ciudadanas en diversos países desarrollados reivindicando que sus Estados asuman el compromiso adquirido de destinar el 0,7% de su ingreso nacional a la cooperación al desarrollo. En este contexto, en países como España, Francia, Italia, Alemania o Canadá, ciudades y regiones empiezan a destinar parte de sus recursos propios a la definición de políticas de cooperación internacional al desarrollo. El concepto de cooperación descentralizada adquiere notoriedad.

---

3/ Los Acuerdos de Lomé rigen las relaciones de cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea y los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico)

4/ ALFA es el programa de la Unión Europea para la cooperación académica de Instituciones de Enseñanza Superior con América Latina

5/ Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina

6/ Al-Invest es un programa de cooperación económica de la Comisión Europea que promueve la internacionalización de las PIMEs en América Latina. <http://www.alinvest5.org/>

7/ Alianza para la Sociedad de la Información, es un programa de la Comisión Europea. <http://www.alis2.eu/>

En 1998, el Consejo de la Unión Europea adopta un Reglamento sobre cooperación descentralizada que es el embrión del Actual Programa de Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales (2014-2020). Dicho Reglamento se mantiene en una concepción muy amplia del concepto y define como actores de la cooperación descentralizada a “poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de enseñanza y de investigación, iglesias y todas las asociaciones no gubernamentales que puedan aportar su contribución al desarrollo”.

La importancia del Reglamento radica en el hecho de que se reconoce la cooperación descentralizada como una modalidad de cooperación al desarrollo. Mantiene, sin embargo, una cierta confusión en la medida en que sigue aludiendo a una profusión de actores, públicos y privados, que dificulta conferir mayor especificidad al modelo.

En todo caso, las relaciones que se construyen hasta finales del siglo pasado responden en su mayoría a modelos verticales o asistencialistas en los que los gobiernos locales del mal llamado “Norte” transfieren recursos, económicos, materiales o en forma de conocimiento, a los gobiernos locales del mal llamado “Sur”. Emulan, en cierta medida y en los contextos que les son propios, las relaciones de cooperación planteadas por los Estados-nación basadas en el concepto de “ayuda”; el gobierno rico ayuda al gobierno pobre.

En este contexto, la cooperación descentralizada es fuertemente cuestionada en la medida en que el impacto de la ayuda movilizada es muy limitado y se trata de un tipo de cooperación fuertemente atomizada, difícil de coordinar y que genera dispersión de esfuerzos. La definición de los criterios de la eficacia de la ayuda formalizados en la Declaración de París interpela directamente estas modalidades de cooperación descentralizada y cuestiona su valor añadido.

Sin embargo, también a finales del siglo pasado, algunos organismos multilaterales como el Banco Mundial y la propia Comisión Europea, entre otros, lanzan algunos programas que provocan un giro muy relevante en las prácticas de cooperación descentralizada. Así, la Comisión Europea a través de programas como Med-Urbs<sup>8</sup> (1994), URBAL<sup>9</sup> (1995) o Asia Urbs (1997) apoya la concreción de proyectos centrados en el intercambio

---

8/ Programa de cooperación entre gobiernos locales de la UE y del sur de la cuenca Mediterránea

9/ Programa de cooperación entre gobiernos locales de la UE y de Asia

de experiencias y la transferencia de conocimiento en ámbitos de competencia y especialidad de los gobiernos subnacionales. En el mismo sentido, el Banco Mundial apoya la constitución de plataformas como *Cities Alliance*, en las que las ciudades encuentran recursos y conocimiento centrados en el desarrollo urbano. Y en el entorno iberoamericano, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de 1993 lanza el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) para que las ciudades puedan intercambiar y acceder a conocimiento en materia de planificación estratégica urbana.

Este giro, que poco a poco se consolida, implica una transición gradual de la cooperación descentralizada hacia modalidades que se sustentan en la construcción de relaciones de partenariado de corte horizontal entre iguales que, a pesar de que operan en condiciones asimétricas en términos de desarrollo, establecen mecanismos de intercambio que redundan en un beneficio mutuo.

Esta nueva manera de aproximarse a la cooperación descentralizada se ajusta mucho mejor a los criterios de la eficacia, se aleja progresivamente del paradigma de la “transferencia de ayuda” y se orienta claramente al del desarrollo humano. Efectivamente, esta nueva modalidad basada en la definición de relaciones horizontales apunta directamente a reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales como gobiernos de proximidad para que puedan asumir unas competencias y responsabilidades consideradas clave y altamente sensibles para los ciudadanos. Por otro lado, sirven para establecer puentes que faciliten la relación y el intercambio entre los actores de los territorios (sociedad civil, universidades, centros de investigación, sindicatos, empresas, etc.). Se pone en valor así la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales de articular las contribuciones de los operadores territoriales al desarrollo colectivo.

Poco a poco, los gobiernos subnacionales y la cooperación descentralizada adquieren mayor reconocimiento por parte de los actores tradicionales de la cooperación internacional. Los organismos multilaterales se acercan con interés y definen estrategias de cooperación con la cooperación descentralizada cada vez mejor articuladas. Los Estados, que en su mayoría habían mostrado serias reticencias, empiezan a interesarse por el fenómeno y algunos, incluso, lo dotan de cobertura normativa o definen programas de apoyo para reforzar las capacidades de sus gobiernos subnacionales en el campo de la cooperación internacional.

Pero ¿qué explica la irrupción cada vez más importante de la cooperación descentralizada en el sistema de cooperación al desarrollo observada en la última década? ¿Se explica únicamente por un cambio, lento y progresivo, en el paradigma que sustenta la cooperación descentralizada?

Este mayor reconocimiento de la cooperación descentralizada y del rol de los gobiernos subnacionales se debe fundamentalmente a dos factores que legitiman su cada vez más consolidada inclusión en el sistema.

Por un lado, la comunidad internacional toma conciencia del rol determinante que juegan los gobiernos subnacionales en los procesos de desarrollo de sus países. La población del planeta es cada vez más urbana. Se calcula que en 2050 el 70% de la población mundial vivirá en ciudades. En ellas se concentra buena parte del crecimiento económico del planeta, las inversiones, el empleo, la innovación, el conocimiento, la cultura y buena parte de las oportunidades. Sin embargo, las ciudades concentran también importantes bolsas de pobreza, desigualdad, exclusión e inseguridad; son foco de contaminación y generan emisiones que inciden directamente en el cambio climático, y sufren sus consecuencias en forma de catástrofes naturales, cuyos efectos tratan de mitigar.

Pero las ciudades no pueden ser consideradas de forma aislada; forman parte de sistemas territoriales cada vez más integrados, formados por áreas metropolitanas, ciudades medianas y pequeñas y entornos rurales. Los gobiernos regionales juegan un rol determinante para la articulación y el equilibrio de los territorios asegurando la conectividad y el correcto flujo de los vínculos entre zonas urbanas, periurbanas y rurales.

Los gobiernos de las ciudades y las regiones, cuya capacidad de articular a los operadores del territorio (organizaciones de la sociedad civil, academia, empresa privada, etc.) está cada vez más puesta en valor, son, en definitiva, promotores de políticas en ámbitos fuertemente sensibles para la ciudadanía: educación, empleo, medio ambiente, salud, seguridad alimentaria, transporte, promoción económica, etc. Reforzar sus capacidades institucionales y operativas se ha convertido en una prioridad para todas las estrategias de desarrollo.

Pero por otro lado, y seguramente en consecuencia, el creciente reconocimiento del rol de los gobiernos de las ciudades y las regiones viene acompañado de la profundización en los procesos de descentralización y de nuevos paradigmas en materia de gobernanza que dan mayor protagonismo a la ciudadanía y a los operadores del territorio.

En este contexto, la cooperación descentralizada, concebida como una modalidad de cooperación óptima para reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en los territorios, adquiere cada vez mayor relevancia.

En Europa, el Parlamento Europeo aprueba en 2007 un informe que por primera vez aborda el rol de los gobiernos locales en la cooperación al desarrollo. Dicho informe coincide

con el lanzamiento del Programa Temático de Actores no Estatales y Autoridades Locales en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (2007-2014) y a partir de aquí se suceden toda una serie de hitos que indican el creciente reconocimiento de los gobiernos locales como actores de la cooperación al desarrollo europea:

- Comunicación de la Comisión Europea sobre “Autoridades Locales: agentes de desarrollo” (2008)
- Primera Conferencia de la Cooperación Descentralizada organizada por la Comisión Europea y el Comité de las Regiones (2009)
- Diálogo Estructurado entre la Comisión Europea y los gobiernos locales para un partenariado más eficiente en materia de cooperación al desarrollo (2010)
- Segunda Comunicación de la Comisión Europea a los Estados miembros sobre “Capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” (2013)
- Nuevo Programa Temático Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales (2014-2020)

En paralelo y en el entorno de la agenda de la eficacia de la ayuda (hoy, de la cooperación al desarrollo), la cooperación descentralizada se abre progresivamente un hueco. Mientras que en París (2005) la dimensión local no existe y la Declaración no hace referencia alguna a la implicación de los gobiernos locales y regionales, en Accra (2008) se reconoce el rol que juegan dichos gobiernos en los procesos de desarrollo y en Busán (2011) se les reconoce como miembros activos de la Alianza Global.

Luego, la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 reconoce de forma explícita la importancia los gobiernos locales apuntando a la necesidad de localizar su implementación y definiendo un objetivo específico centrado en el desarrollo sostenible de las ciudades y los asentamientos humanos (Objetivo 11).

La localización de la nueva Agenda 2030 marca seguramente la hoja de ruta de la cooperación descentralizada en los próximos años. Reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores territoriales para que asuman de forma adecuada sus responsabilidades en los procesos de desarrollo es clave y la cooperación descentralizada es una herramienta privilegiada para ello.

En el mismo sentido, la cooperación descentralizada se deberá posicionar como uno de los recursos orientados a facilitar la implementación de la Nueva Agenda Urbana que surgirá de la Conferencia Habitat III que se celebrará en Quito en el presente año.

En este entorno, tanto la nueva Agenda 2030 como la nueva Agenda Urbana insisten en la necesidad de reforzar la cooperación sur-sur como una de las modalidades de cooperación descentralizada con mayor recorrido en el esfuerzo compartido por desarrollar las capacidades de los gobiernos locales, intercambiar experiencias en el ámbito de las soluciones urbanas y territoriales y promover el aprendizaje mutuo.



## 02

# La Agenda 2030 como marco de referencia para la cooperación descentralizada

---

Como ha señalado el Secretario General de las Naciones Unidas en su Informe de Síntesis<sup>10</sup> presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, “una parte muy importante de las inversiones para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberán realizarse en el nivel subnacional y ser lideradas por las autoridades locales”.

Efectivamente, casi todos los nuevos ODS y metas definidas para su implementación abordan desafíos que en la mayoría de los contextos tienen un claro impacto local. Es por eso que la localización de los ODS ha sido una cuestión clave durante todo el proceso de definición de la nueva Agenda y lo será durante su implementación, monitoreo y evaluación.

La localización se refiere a la necesidad, por un lado, de que los gobiernos subnacionales incidan, en una aproximación de abajo hacia arriba, en la definición de las estrategias y lineamientos nacionales de implementación de la Agenda aportando información sobre las necesidades, los intereses y las aspiraciones de los territorios y de los actores que operan en ellos; y, por el otro, de que alineen sus planes y sus políticas de desarrollo territorial a los objetivos y las metas definidos por la comunidad internacional.

El reconocimiento de la importancia de las ciudades en el desarrollo sostenible se ha traducido en la inclusión de un objetivo específico, el ODS 11, centrado en “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

---

10/ The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 Agenda. A/69/700. 4 December 2014

Dicho objetivo aborda, a través de las metas definidas, algunos de los principales desafíos de las ciudades y de la agenda urbana:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.
- Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación vulnerable, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
- Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
- Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
- Reducir de forma significativa el número de muertes y de personas afectadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y reducir sustancialmente las pérdidas económicas directas vinculadas al producto interno bruto mundial causadas por los desastres, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones vulnerables.
- Reducir el impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
- Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.
- Aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.
- Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante la asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales.

El ODS 11, que es fruto de una intensa campaña internacional articulada<sup>11</sup>, representa un gran paso hacia adelante en el reconocimiento del poder transformador de la urbanización para el desarrollo, y en el papel de los líderes de las ciudades a la hora de impulsar el cambio global desde la base<sup>12</sup>.

Pero la localización de los ODS va más allá del ODS 11. La gran mayoría de los ODS incluyen metas directamente relacionadas con las competencias y el trabajo diario de los gobiernos locales y regionales. Ámbitos como la lucha contra la pobreza (ODS 1), la seguridad alimentaria (ODS 2), la salud (ODS 3), la educación (ODS 4), la igualdad de género (ODS 5), el suministro de agua (ODS 6), el desarrollo económico (ODS 8), el consumo responsable (ODS 12) o la lucha contra el cambio climático (ODS 13) no se pueden implementar de forma exitosa sin la participación de los gobiernos subnacionales.



11/ En Septiembre de 2013 se lanzó la campaña UrbanSDG que congregó a diferentes agencias de Naciones Unidas y redes de ciudades y gobiernos locales <http://urbansdg.org/>

12/ Objetivos de Desarrollo Sostenible: lo que los gobiernos locales deben saber. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. 2015.

Uno de los principales retos que deberá abordar la Agenda 2030 es asegurar que los gobiernos subnacionales puedan asumir sus responsabilidades y cuenten con los recursos necesarios y las capacidades adecuadas. Para ello, la cooperación internacional al desarrollo deberá jugar un papel importante en la implementación de los ODS, en general, y en su localización, en particular.

En este contexto, la cooperación descentralizada, como modalidad propia de los gobiernos subnacionales, es una herramienta relevante para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos subnacionales. Es por ello que la Agenda 2030 debe constituir el marco de referencia de las relaciones de cooperación descentralizada, ya sean las tradicionales “Norte-Sur” como las más recientes “Sur-Sur” o las que se plantean a partir de un formato de triangulación.

Por otro lado, el hecho de que la Agenda 2030 tenga carácter universal, es decir, que sea de aplicación en todo el mundo, le confiere a la horizontalidad de los partenariados de cooperación descentralizada una mayor relevancia en la medida en que se puede visibilizar con mayor facilidad el interés mutuo y la bidireccionalidad de la relación.

Aun así, será muy importante trabajar en procesos de información y sensibilización para que los gobiernos subnacionales orienten efectivamente sus estrategias de cooperación descentralizada a la localización de la Agenda. Se deberán redoblar los esfuerzos que ya están haciendo algunos organismos multilaterales, gobiernos nacionales y subnacionales, para asegurar una mayor coherencia y eficacia en la acción colectiva y garantizar que los planes locales y regionales de desarrollo se alineen con los ODS.

Destaca en este sentido la apuesta de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la cual articula toda su estrategia en torno a la Agenda 2030 y que se plantea incentivar mecanismos de coordinación con los gobiernos subnacionales, entre otros actores.

# 03

## La Cooperación Descentralizada Sur-Sur

---

Como ya se ha señalado, la Cooperación Descentralizada Sur-Sur (CDSS) es una modalidad con mucho recorrido, especialmente en una región con un sistema de ciudades tan importante como es Iberoamérica. Partiendo de las aproximaciones más modernas al concepto de cooperación descentralizada que focalizan en la construcción de relaciones de partenariado horizontales entre iguales para el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento, la cooperación sur-sur aporta un valor añadido que no deja lugar a duda.

Sin restar valor a todo lo que los socios del “Norte” pueden aportar a sus socios del “Sur” en el marco de las relaciones de cooperación descentralizada tradicionales, los contextos en los que ambos operan difieren de forma sustancial. Aun siendo las competencias y los ámbitos de intervención de ambos muy similares –hablamos de desarrollo económico, protección del medio ambiente, educación, salud, bienestar y protección sociales, incluso de lucha contra la pobreza–, las prioridades a ser atendidas y las estrategias que sustentan las políticas que despliegan difieren enormemente. En la cooperación sur-sur el concepto de “cooperación entre iguales” adquiere una mayor relevancia al tratarse de relaciones de partenariado establecidas entre instituciones que, supuestamente, operan en contextos más cercanos y abordan problemáticas compartidas.

Pensemos, por ejemplo, en la política de lucha contra la pobreza que tiene que desarrollar un municipio del Ecuador, país en el que el umbral de la pobreza se sitúa en 111 USD mensuales por persona; o las que se desarrollan en los municipios de los países más avanzados de América Latina, con umbrales situados en los 127 USD de Chile, los 130 de

Brasil, los 184 de México o los 206 de Uruguay<sup>13</sup>; y contrastémoslo con las que desarrolla los municipios de un país como España en el que dicha cifra se sitúa en 750,05 USD mensuales<sup>14</sup>.

Las prioridades son otras. Lo son en materia de seguridad alimentaria, acceso a la vivienda, a los servicios básicos, a la protección social, al empleo, a la salud reproductiva o a la educación. Consecuentemente, las políticas que se desarrollan, también varían.

Es por ello que la experiencia y el conocimiento generado en los países del “Sur”, que puede ser tan válido e innovador como el que se produce en el “Norte”, es más fácil de trasladar a otras realidades cercanas desde el punto de vista económico, social, cultural o político.

Así, por ejemplo, las políticas centradas en el apoyo a las trabajadoras informales y a los micro-emprendimientos liderados por mujeres en Curitiba<sup>15</sup> (Brasil) serán más fácilmente replicables en San Salvador (El Salvador) que las destinadas a potenciar el empleo femenino que se desarrollan en Turín (Italia)<sup>16</sup>.

En los últimos años las ciudades y demás gobiernos subnacionales latinoamericanos han sido muy dinámicos en la definición de plataformas de CDSS.

Es especialmente interesante el papel que están desempeñando las redes de ciudades facilitando plataformas para el intercambio de experiencias, la transferencia de conocimiento o el diálogo y la incidencia política. Muy significativa es la experiencia de Mercociudades<sup>17</sup>, la decana de las redes de ciudades en América Latina que, desde 1991, actúa como plataforma de cooperación sur-sur defendiendo los intereses de las ciudades asociadas en el marco del proceso de integración regional y reforzando las capacidades institucionales y operativas de las ciudades de operar en el entorno nacional e internacional.

---

13/ Fuente: Panorama Social de América Latina 2014, CEPAL, Diciembre 2014.

14/ Fuente: Encuesta de condiciones de Vida 2014, Instituto Nacional de Estadística, Mayo de 2015.

15/ Ver <http://curitiba.dieese.org.br/index.php>

16/ Los dos ejemplos citados, así como algunas de las reflexiones introducidas en este capítulo están contenidas en FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. “La cooperación Sur-Sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015”. Revista Desarrollo y Cooperación N° 37. Instituto Complutense de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. 2016.

17/ <http://www.mercociudades.org/>

También resulta relevante la experiencia de la red AL-LAs<sup>18</sup>, la plataforma de ciudades latinoamericanas que encabeza el Gobierno de la Ciudad de México y que cuenta con el apoyo de la Unión Europea y de dos redes de ciudades europeas. Por medio de este proyecto se ha construido un espacio de diálogo, intercambio y reflexión en torno a las políticas de relaciones internacionales de los gobiernos de las ciudades, compartiendo diferentes modelos de desarrollo, reforzando estrategias, y ganado visibilidad en la escala local y global.

Pero las ciudades latinoamericanas también están lanzándose a establecer relaciones de cooperación sur-sur con sus homólogos en la propia región o en otros continentes como África o Asia. En este contexto, hay ciudades especialmente dinámicas como Medellín (Colombia) que, a través de su Agencia de Cooperación Internacional (ACI)<sup>19</sup>, ha definido una estrategia de cooperación sur-sur que se integra como parte nuclear en su estrategia de relaciones internacionales. O algunas ciudades brasileñas, como Sao Paulo o Belo Horizonte, que más allá de sus relaciones con ciudades en la región o en Europa han apostado por definir relaciones con otras ciudades en los países lusófonos de África (Angola y Mozambique).

Cabe apuntar también, que algunos gobiernos –como el de Brasil– han apoyado a sus ciudades en la definición de estrategias e iniciativas de cooperación sur-sur. Efectivamente, el Programa de Cooperación Técnica Descentralizada Sur-Sur<sup>20</sup>, impulsado por la Secretaría de Asuntos Federativos y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) y las redes de ciudades brasileñas, ha servido para financiar proyectos de cooperación sur-sur con otras ciudades latinoamericanas o de otros continentes como África.

A pesar de todo ello, de las experiencias que acabamos de mencionar y del importante recorrido que tiene y que se le supone a la CDSS, es necesario aproximarse al tema también desde una perspectiva crítica. Cabe ver si efectivamente dicha modalidad de cooperación apunta a una manera más eficiente de abordar las relaciones entre socios o si, por lo contrario, incurre en las mismas contradicciones en que ha incurrido la cooperación descentralizada tradicional, es decir, si sirve también para construir relaciones de carácter vertical. Es necesario preguntarse si la CDSS es eficiente per se, si los impactos que genera son siempre positivos, o si por el contrario se pueden llegar a generar efectos cuestionables como los que generó en su día la cooperación Norte-Sur<sup>21</sup>.

---

18/ <https://www.proyectoallas.net/>

19/ <http://www.acimedellin.org/>

20/ <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul>

21/ FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. op. cit.

Aun siendo los contextos más cercanos en las relaciones Sur-Sur, siguen existiendo asimetrías, principalmente en materia de recursos. Las condiciones con las que cuentan los gobiernos de ciudades de Brasil, India, Sudáfrica o México son muy diferentes de las que tienen otros gobiernos de países con menos recursos como Mozambique, Paraguay, Sri Lanka o Bolivia, por ejemplo.

Los procesos de descentralización llevados a cabo en Argentina, Brasil o México han sido muy significativos, y sus gobiernos subnacionales disponen de un peso político y unos recursos importantes desde el punto de vista tanto financiero como técnico. Estas condiciones están muy lejos respecto de gobiernos subnacionales de la mayor parte de los países en desarrollo, que por norma general presentan modelos de Estado mucho más centralizados, con déficits importantes de financiación, que dan lugar a debilidades en el plano institucional y operativo. Estas asimetrías pueden dar lugar a la construcción de relaciones similares a las dadas entre “Norte” y “Sur”, que se caracterizan por su verticalidad y matiz asistencialista. Por ello existe el riesgo de incurrir en la imposición de modelos y prácticas que no se adaptan a los contextos, recursos y capacidades locales, dando lugar a una inversión de tiempo y recursos poco eficiente.

Otro peligro que existe en este tipo de cooperación radica en la fragmentación o dispersión de los esfuerzos, y para evitarlo se deben construir relaciones desde un enfoque estratégico que la guíen a los campos de especialidad en los que los gobiernos subnacionales puedan aportar mayor valor añadido. Así, el potencial de la cooperación descentralizada tiene una especial relevancia si logra vincularse al enfoque territorial.

Ello se traduce en el refuerzo de las capacidades de los gobiernos subnacionales para lograr que asuman su papel de sujetos clave en los procesos de desarrollo de sus territorios, dinamizando y articulando los actores que operan en ellos.

Todo ello no debe perder de vista el actual contexto internacional que establece la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. Debe impulsarse el potencial de los gobiernos subnacionales en el ámbito territorial por medio de la CDSS, estando la misma focalizada en el despliegue de esta nueva Agenda por medio de la implementación de los ODS.

Tal como queda recogido en el informe de la consulta sobre la localización de los ODS<sup>22</sup>, “la cooperación descentralizada al desarrollo debe ser reconocida y utilizada para apoyar

---

22/ UNDG (2014): Localizing the Post 2015 development agenda, dialogues on implementation, UNDG.

la implementación de los ODS a nivel local, fomentar el diálogo y el intercambio de experiencias entre gobiernos subnacionales y promover la cooperación Sur-Sur”. De estas líneas se extrae la importancia del papel de los gobiernos locales para la Agenda 2030, cuya implementación a nivel local pasa por la coordinación de esfuerzos de todos los niveles de gobierno que operan en el territorio, sin dejar de lado la articulación de los actores de la sociedad civil, la academia o el sector privado, quienes generan valor y recursos para el desarrollo de sus territorios.



## 04

# Marco Normativo Iberoamericano sobre Cooperación Descentralizada<sup>23</sup>

El reconocimiento de la cooperación descentralizada como una modalidad integrada en el sistema internacional de cooperación al desarrollo pasa, entre otras cosas, porque los Estados regulen su funcionamiento y determinen mecanismos que aseguren la coherencia de todas las políticas nacionales de cooperación al desarrollo.

## FIGURA 1.

Existencia de algún marco legal y/o normativo que determine la descentralización/autonomía de actividades de la gestión de la cooperación por parte de gobiernos subnacionales



Fuente: Encuesta PIFCSS

23/ Esta sección considera la información suministrada por 17 países iberoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, El Salvador, Uruguay.

Si nos centramos en Iberoamérica, la realidad es desigual. Como se muestra en la figura 1, solamente 9 países han regulado la cooperación descentralizada, de una manera o de otra. Consecuentemente, las prácticas de cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales de los otros 8 países tienen un carácter consuetudinario.

El análisis comparado del marco normativo iberoamericano en materia de cooperación descentralizada –para los países objeto de estudio– nos permite agrupar los países en cuatro categorías diferentes:

**01 Países en que la acción exterior de los gobiernos sub-nacionales tiene reconocimiento constitucional:**  Argentina,  Ecuador

**02 Países que reconocen y regulan la cooperación descentralizada en normas sectoriales que regulan la cooperación al desarrollo:**  España,  Colombia,  Perú

**03 Países que reconocen y regulan la cooperación descentralizada en normas sectoriales que regulan el régimen local:**  República Dominicana,  Perú<sup>24</sup>,  Portugal,  El Salvador,  Uruguay

**04 Países que no regulan la cooperación descentralizada:**  Brasil<sup>25</sup>,  Chile,  Costa Rica,  Guatemala,  Honduras,  México,  Nicaragua,  Panamá,  Paraguay

Las Constituciones de dos países –Argentina y Ecuador– otorgan competencias en materia de cooperación internacional a sus gobiernos subnacionales.

En el caso de Argentina, el artículo 124 establece: *“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional”*.

24/ La participación de los gobiernos subnacionales peruanos en iniciativas de cooperación al desarrollo se contempla tanto en la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI como en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Es por ello que Perú aparece en las dos categorías, 2 y 3.

25/ Sin embargo, la Constitución de diferentes Estados prevén competencias en acción exterior.

Se trata de un artículo confuso aunque está redactado en un momento, 1994, en que la cooperación descentralizada tenía poca presencia. De hecho, se refiere a la capacidad de firmar acuerdos internacionales de manera que aborda competencias en materia de acción exterior y no únicamente de cooperación. Destaca el hecho de que se refiera únicamente a las provincias y no a los municipios, que han desarrollado su actividad en materia de cooperación descentralizada por la vía consuetudinaria. La Constitución Argentina insta a las provincias a alinearse con la política nacional de acción exterior.

Ecuador confiere a los gobiernos subnacionales (niveles regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales) competencias exclusivas para la gestión de la cooperación al desarrollo en el marco de sus competencias y dentro de los límites territoriales que tienen asignados. La ecuatoriana es, seguramente, la norma más innovadora o avanzada en el contexto iberoamericano ya que surge de un proceso participativo que contó con una fuerte participación de todos los actores del territorio.

Destaca el hecho de que en desarrollo de la Constitución el legislador ecuatoriano se preocupó de dejar bien amarrada la cuestión de la coherencia. Así, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que *“los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia”*. Es interesante resaltar que se preocupa de la coherencia con los objetivos nacionales pero también con los propios planes de desarrollo aprobados por el gobierno subnacional.

El mismo Código apunta otra cuestión clave, la gestión de la información relacionada con la cooperación descentralizada: *“Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional”*.

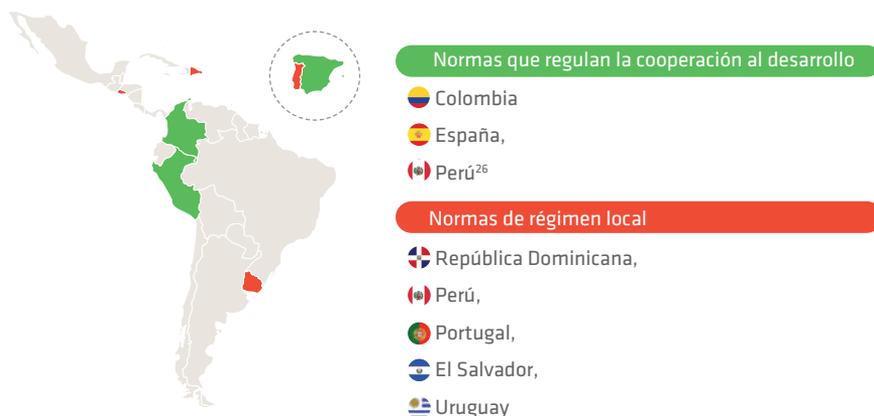
Cabe señalar, también, que la Resolución N° 0009-CNC-2011 del Consejo Nacional de Competencias (2011) establece: *“Corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados, en el ámbito de sus competencias y de su circunscripción territorial, el ejercicio de la rectoría local, la planificación, la regulación, el control y la gestión de la cooperación internacional no reembolsable, en los términos establecidos en la presente resolución”*. Parece significativo e innovador que una norma estatal hable de la rectoría local refiriéndose a la cooperación internacional (aunque sea en el ámbito de las competencias de los gobiernos subnacionales) y que dicha rectoría apunte a la planificación, la regulación, el control y la gestión de la cooperación internacional.

El reconocimiento constitucional de esta competencia apunta ventajas en la medida en que clarifica, sin que haya lugar a discusión, la potestad de los gobiernos subnacionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Pero puede conllevar algunas distorsiones importantes si no existen mecanismos ágiles para resolver las cuestiones de interpretación constitucional.

Resulta más frecuente, sin embargo, encontrar países que regulan la cooperación descentralizada por la vía de normas de corte sectorial. Podemos identificar dos categorías de países: los que han regulado la cooperación descentralizada en leyes de cooperación internacional y los que lo han hecho en normas de régimen local.

**FIGURA 2.**

Tipos de normas que regulan la cooperación descentralizada



Fuente: Encuesta PIFCSS

En España, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998 contempla, en su artículo 20, la cooperación impulsada por comunidades autónomas y gobiernos locales. La norma establece que dicha cooperación se basa “en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados [...] y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos”. Apela, en

26/ Ver nota 24

este sentido, a tres cuestiones clave: la autonomía política y presupuestaria de los gobiernos subnacionales, la coherencia con la actuación del Estado y la colaboración entre los diferentes niveles de gobierno para compartir información.

En Perú, la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), reconoce a los gobiernos regionales y locales la condición de sujetos activos de la cooperación internacional y la posibilidad de suscribir acuerdos de cooperación con terceras partes (artículo 5). Lo significativo del sistema peruano es la creación del Registro de Proyectos gestionado por la APCI y la obligación que tienen todos los actores de la cooperación peruana de informar y registrar las acciones de cooperación internacional suscritas con actores internacionales, ya sean organismos multilaterales, agencias nacionales de cooperación, ONGD, actores de la cooperación descentralizada u otros.

Resulta reseñable apuntar que el ordenamiento jurídico peruano también reconoce las competencias de sus gobiernos regionales de participar en actividades de cooperación internacional al desarrollo en su normativa sectorial en materia de gobierno regional. Efectivamente, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 del 16 de noviembre de 2002) prevé que dichos gobiernos puedan suscribir acuerdos internacionales de cooperación técnica orientados a la lucha contra la pobreza y el desarrollo social.

En el caso de Colombia, su legislación establece el marco normativo para el acompañamiento del gobierno central a los gobiernos subnacionales para el manejo del ciclo de gestión de la cooperación descentralizada. Al respecto, el Decreto de Creación de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), Decreto No. 4152 de fecha 03 de noviembre de 2011, establece como funciones de esta entidad la coordinación y articulación de los actores de la cooperación internacional a nivel nacional y territorial; así como “promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales” (Art. 6, inciso 8).

Otros cuatro países –República Dominicana, Portugal, El Salvador y Uruguay– otorgan a sus gobiernos subnacionales competencias en materia de cooperación internacional en el marco de su normativa de régimen local aunque en ninguno de los cuatro casos la norma va más allá del reconocimiento de la capacidad de actuar. Deja, pues, sin regular cuestiones tan claves como la coordinación y la coherencia con las directrices nacionales, la gestión de la información o los sistemas de fiscalización y auditoría de los recursos recibidos.

La categoría que agrupa a más países es la que se refiere a los que no disponen de norma alguna que regule la cooperación descentralizada. Del total de países participantes del estudio, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay quedan incluidos en dicha categoría. Sin embargo, en todos estos países la acción de los gobiernos subnacionales en materia de cooperación al desarrollo es una realidad que se ha abierto camino como una competencia “complementaria” no formalizada que se vincula al desarrollo de las competencias que dichos gobiernos sí tienen atribuidas por ley. Así, se reconoce (o acepta) que el correcto despliegue de las competencias “obligatorias” incluye necesariamente actividades en el ámbito de la cooperación internacional.

Comentario aparte merece el caso de Brasil. El país sudamericano cuenta con gobiernos subnacionales (municipios y estados) muy dinámicos en la arena internacional y de la cooperación descentralizada. Pero la Constitución brasileña establece que la competencia en materia internacional reside de forma exclusiva en el presidente de la República.

El constituyente brasileño considera que las relaciones internacionales son de competencia exclusiva de la Unión Federal y que el único sujeto facultado para celebrar tratados en este ámbito es el presidente de la República<sup>27</sup>. En apariencia, la acción exterior está totalmente centralizada aunque el sistema no es tan estricto como parece. Tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo aceptan implícitamente que los gobiernos subnacionales emprendan acciones internacionales siempre dentro de los límites competenciales que impone la Constitución. Se trata de un modelo interesante puesto que, a pesar de que no hay un reconocimiento expreso de esta competencia, la misma se da a entender mediante la creación de mecanismos e instituciones que la presuponen.

Así, la Presidencia de la República cuenta con una Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios, interlocutora de los gobiernos subnacionales y encargada de apoyarles en sus relaciones exteriores. Unas relaciones que en el caso de Francia e Italia se han formalizado con el establecimiento de sendos Protocolos anexados a los Tratados de Cooperación que Brasil ha firmado con dichos países.

De todas maneras existe en el país una cierta demanda de legitimar y regular, mediante un marco regulatorio *ad hoc*, las políticas internacionales de las ciudades y los Estados y dar mayor claridad a un sistema tan flexible que recientemente ha llegado a permitir la

---

27/ Artículos 21 y 84 de la Constitución de la República Federativa de Brasil.

firma de Protocolos de Cooperación entre el estado de Sao Paulo y el Reino Unido, Francia o los Estados Unidos de América<sup>28</sup>.

Tras algunos esfuerzos en dicho sentido –el más notorio, la propuesta de enmienda<sup>29</sup> a la Constitución Brasileña de 2005 que finalmente no prosperó– el Gobierno Federal, en 2013, lanzó una nueva propuesta de Decreto Ley, todavía en discusión, mediante el cual se pretende establecer los procedimientos que deben observar los estados, el Distrito Federal y los municipios a la hora de ejercer acciones de cooperación internacional descentralizada que deriven de Acuerdos de Cooperación Técnica Básica firmados entre el Gobierno de Brasil y gobiernos extranjeros u organismos internacionales cooperantes. En la misma propuesta de Decreto se propone la creación del Fórum de Gestores de Cooperación Internacional Descentralizada, que sería el encargado de promover e implantar las estrategias en relación con la acción internacional descentralizada.

Finalmente, cabe señalar que no hay en la región ningún país que cuente con legislación específica en la materia –Brasil sería el primero si se aprueba el Decreto Ley en discusión–. En términos referenciales, Francia es, seguramente, el país paradigmático puesto que cuenta con la Ley *Thiollière*<sup>30</sup> que regula la acción exterior y de cooperación de sus gobiernos locales. La existencia de dicha norma concede mayor claridad a la actuación de los diferentes actores y establece los mecanismos de coordinación con las autoridades nacionales de manera que se asegure la coherencia y la unidad de acción de toda la política de cooperación al desarrollo del país. El país galo dispone también de una ley que regula una modalidad singular de financiación de la cooperación descentralizada, la Ley *Oudin-Santini*<sup>31</sup>, que permite a las colectividades locales responsables de la gestión del agua dedicar un 1% de sus presupuestos a financiar la cooperación internacional.

---

28/ Foreign Affairs. Foreign Policy goes local. Rodrigo Tavares. October 2013. <http://www.foreignaffairs.com/articles/140091/rodrigo-tavares/foreign-policy-goes-local>

29/ Projeto de emenda a Constituição No 475, de 2005.

30/ Ley n° 2007-147, de 2 de febrero de 2007

31/ Ley n° 2005-95, de 9 de febrero de 2005



## 05

# Caracterización de la Cooperación Descentralizada desde la óptica de las instituciones nacionales rectoras de Cooperación Internacional

---

### ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN IBEROAMÉRICA?

No existe un consenso generalizado en cuanto al concepto de cooperación descentralizada. Seguramente la acepción más aceptada es la que hace referencia a las relaciones de cooperación al desarrollo entre gobiernos subnacionales.

Si nos atenemos a esta aproximación, conviene enfatizar dos aspectos.

En primer lugar, es necesario subrayar que hace referencia a una modalidad de cooperación internacional al desarrollo. Es decir, a la construcción de relaciones de partenariado entre socios de diferentes países que se orientan a lograr un mayor desarrollo de sus territorios. No se trata, por tanto, de la acción internacional de los gobiernos subnacionales, un concepto mucho más amplio que, aun incluyendo la cooperación descentralizada, se refiere a otras dimensiones de las relaciones internacionales como la proyección exterior, la captación de inversiones o la incidencia política en las agendas internacionales.

Cabe apuntar, también, que la cooperación descentralizada implica partenariados entre socios de diferentes países. Se incluye aquí a las relaciones entre socios de países

desarrollados y países en desarrollo (relaciones Norte-Sur); relaciones entre países en desarrollo (cooperación Sur-Sur); o relaciones triangulares.

En segundo lugar, la cooperación descentralizada pone en el centro a los gobiernos subnacionales. Se entiende como tales a los organismos públicos de gobierno directa o indirectamente elegidos a nivel subnacional, que cuentan –en un territorio concreto y de conformidad con la ley– con un grado de autonomía respecto del gobierno central así como con una serie de competencias para prestar servicios públicos a los ciudadanos. Los gobiernos subnacionales incluyen una amplia variedad de organismos públicos de gobierno en varios niveles, a saber, comunidades, municipios, distritos, provincias, departamentos, regiones o estados federados. En el caso del Ecuador, por ejemplo, todos estos niveles estarían incluidos en el concepto de gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Dicho concepto incluye también todas las formas de gestión asociada de los territorios, como las mancomunidades (incluidas las transfronterizas), los consorcios, los fondos municipales de cooperación así como las asociaciones y federaciones de municipios y otros gobiernos subnacionales.

De todas maneras, como hemos visto con anterioridad, ha existido y existe la tendencia a incluir en dicho concepto las relaciones de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o de investigación y el sector privado.

En el entorno iberoamericano existe un cierto consenso sobre el hecho de que la cooperación descentralizada se refiere a los partenariados liderados por gobiernos subnacionales. Otra cosa es que, en el marco de dichos partenariados, se dé cabida o se incluya a otras organizaciones del territorio como pueden ser organizaciones de base, ONG u otras organizaciones de la sociedad civil, universidades o empresas. Pero siempre en el marco de las relaciones entre territorios lideradas por sus gobiernos.

En este contexto, es interesante destacar el concepto de cooperación descentralizada que maneja la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia) cuando señala que *“es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados”*.

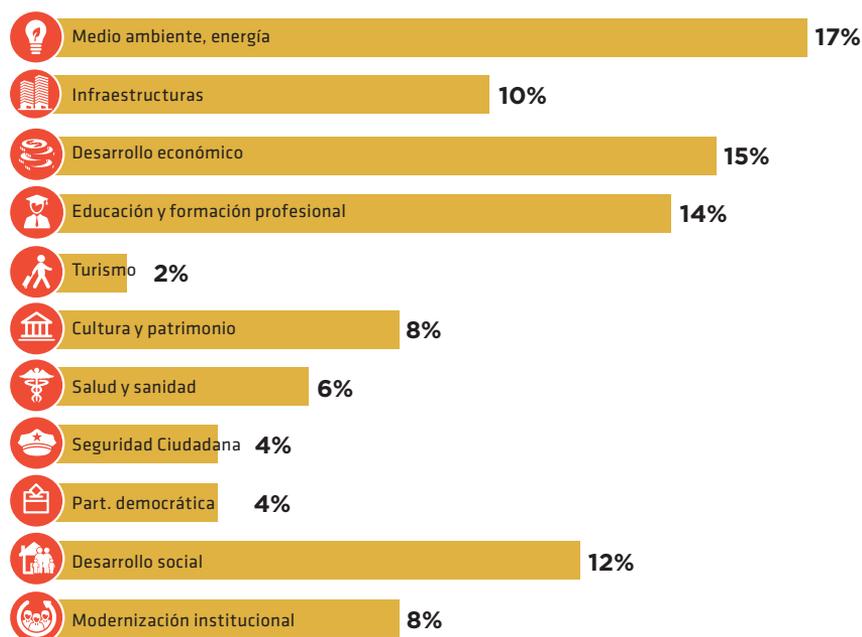
La Agencia añade a la definición que se trata de *“una herramienta a disposición de los gobiernos locales, en donde no existen jerarquías y por el contrario las relaciones entre*

*los actores surgen desde su propia identidad y con pleno conocimiento de sus potencialidades. Busca articular las necesidades y capacidades locales, a través de la creación de espacios de encuentro en donde participan los diferentes actores, lo cual incluye la noción multiactor y multinivel, para establecer relaciones de reciprocidad entre socios<sup>32</sup>”.*

En lo que a las temáticas en las que se centra la cooperación descentralizada se refiere, éstas son muy diversas y por lo general vinculadas a las competencias que tienen asignadas los gobiernos subnacionales. De acuerdo a lo registrado en la Encuesta PIFCSS por las instancias nacionales rectoras de cooperación internacional, los principales temas de los proyectos de cooperación descentralizada en 2015 fueron los que señala la figura 3, a continuación:

### FIGURA 3.

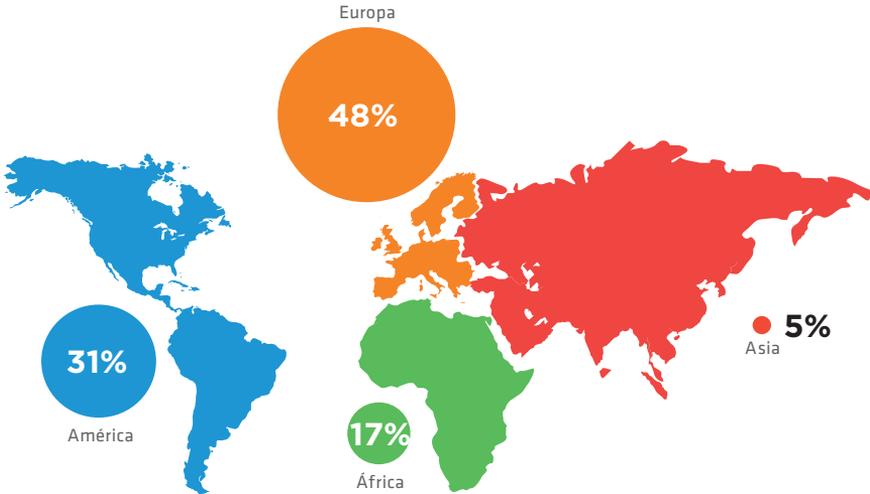
Temática de la colaboración en base a convenios suscritos y proyectos registrados



Fuente: Encuesta PIFCSS

**FIGURA 4.**

Origen de las instituciones con quienes se desarrolla la cooperación descentralizada



Fuente: Encuesta PIFCSS

Si nos fijamos en la procedencia de las instituciones con quienes los gobiernos subnacionales iberoamericanos desarrollan proyectos de cooperación descentralizada, destaca de manera evidente el papel desempeñado por los gobiernos subnacionales de Europa.

En efecto, de todas las menciones de países que se han proporcionado a través de las encuestas, el 48% de ellas corresponde a países europeos. Se han reportado proyectos, cartas de entendimiento y/o convenios de cooperación con 8 países europeos: Francia, España, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Suecia e Italia. Es particularmente remarcable el peso que tiene España, muy probablemente por motivos históricos: 8 países latinoamericanos, más de la mitad de los encuestados, indican haber trabajado con gobiernos subnacionales españoles, seguidos de los gobiernos subnacionales franceses e italianos, ambos citados por 3 gobiernos latinoamericanos.

Cabe tener en cuenta que este análisis no considera cifras sobre el número de proyectos concretos desarrollados, debido a que a nivel central se cuenta con información parcial en algunos países. Sin embargo, la cooperación con España sigue siendo una prioridad en muchos casos, como muestra el hecho de que, por ejemplo, de los 23 proyectos de-

sarrollados por gobiernos subnacionales ecuatorianos en 2015, 20 fueron con gobiernos subnacionales de España, 2 con gobiernos de Italia y 1 con un gobierno de Bélgica. Este patrón se repite en Perú de acuerdo con la información proporcionada.

La cooperación descentralizada entre países latinoamericanos también es especialmente importante. Cabe resaltar en particular iniciativas de gobiernos subnacionales fronterizos, como por ejemplo los proyectos desarrollados entre gobiernos de El Salvador y Honduras, de México con Estados Unidos, o de Chile con Argentina y con Perú. Sin embargo, también existen proyectos con socios más lejanos. Por ejemplo, República Dominicana llevó a cabo un proyecto de cooperación triangular con México y Alemania para aumentar la fortaleza de las políticas públicas de gestión integral de residuos sólidos, así como con Chile y Alemania en el ámbito de la empleabilidad juvenil.

La cooperación descentralizada con África todavía no está muy desarrollada. Durante el año 2015, de 17 países estudiados, únicamente los gobiernos subnacionales de tres bajaron con socios africanos. En el caso de Latinoamérica, Argentina trabajó con Sudáfrica mientras que Brasil lo hizo con Mozambique y Benín. Asimismo, Portugal mantiene sus lazos históricos con África: en concreto, el año pasado trabajó con gobiernos subnacionales de Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Guinea-Bisáu.

Por último, tan sólo dos países latinoamericanos reportan haber colaborado con instituciones asiáticas en 2015. Se trata de Honduras, que desarrolló lazos con Japón, y Panamá, que encontró socios en Taiwán.

## GESTIÓN Y ARTICULACIÓN DE ACTORES NACIONALES Y SUBNACIONALES

El auge y el progresivo reconocimiento de la cooperación descentralizada han llevado a muchos gobiernos nacionales a establecer líneas de trabajo con sus gobiernos subnacionales en el campo de la cooperación al desarrollo. Se han establecido, por un lado, estructuras de seguimiento y apoyo técnico y, por el otro, mecanismos de coordinación orientados a garantizar la coherencia con las estrategias nacionales en materia de acción exterior y cooperación internacional al desarrollo. De acuerdo con la información proporcionada en la Encuesta PIFCSS, los gobiernos iberoamericanos no son, en su mayoría, una excepción.

Algunos países cuentan con estructuras específicas insertadas en las cancillerías o en las agencias nacionales de cooperación.

**CUADRO 1.**

Países con estructura institucional específica sobre cooperación descentralizada a nivel de gobierno central e instancia rectora de cooperación internacional

	<b>El Salvador</b>	Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada – Ministerio de Relaciones Exteriores
	<b>Argentina</b>	Programa de Cooperación Descentralizada
	<b>Brasil</b>	Área de Promoción y Fomento de la Cooperación Descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores
	<b>Chile</b>	Encargada de Cooperación Descentralizada. Agencia de Cooperación Internacional de Chile

Sin embargo, en la mayoría de los casos la cooperación descentralizada queda difuminada en alguna dirección de la cancillería, la agencia de cooperación o en instancias tales como la Secretaría de Planificación o el Ministerio de Economía.

**CUADRO 2.**

Países sin estructura institucional específica sobre cooperación descentralizada a nivel de gobierno central e instancia rectora de cooperación internacional

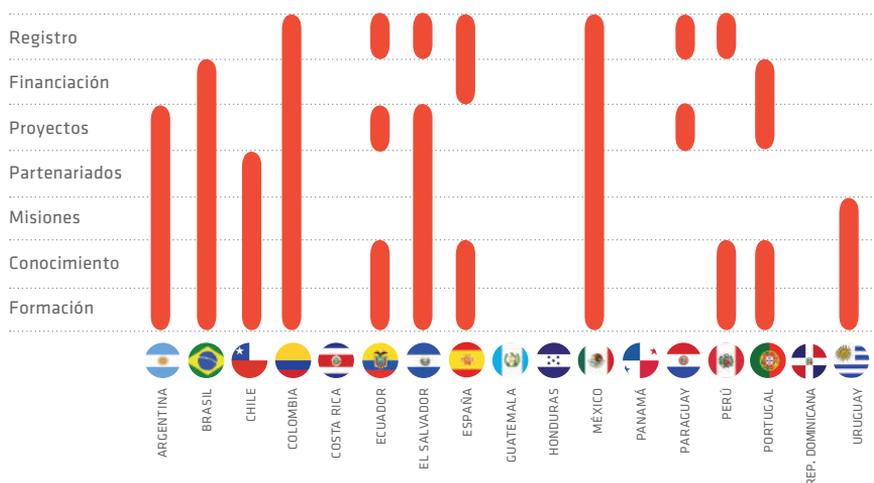
	<b>Colombia</b>	Dirección de Coordinación Interinstitucional. APC-Colombia
	<b>Costa Rica</b>	Área de Cooperación Sur-Sur y del SICA. Dirección de Cooperación Internacional. Ministerio Relaciones Exteriores y Culto
	<b>Ecuador</b>	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETECI)
	<b>España</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
	<b>Guatemala</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
	<b>Honduras</b>	Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional
	<b>México</b>	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)
	<b>Panamá</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
	<b>Paraguay</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social
	<b>Perú</b>	Dirección de Políticas y Programas. Agencia Peruana de Cooperación Internacional
	<b>Portugal</b>	Camões, Instituto da Cooperação e da Língua
	<b>República Dominicana</b>	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Viceministerio de Cooperación Internacional
	<b>Uruguay</b>	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

Por lo general, los gobiernos que cuentan con estructuras específicas ofrecen:

- Acompañamiento en la definición de partenariados.
- Acompañamiento en la organización de misiones internacionales.
- Apoyo a la planificación, implementación y evaluación de proyectos.
- Acceso a buenas prácticas, información y conocimiento especializado.
- Formación específica.
- Financiación.
- Registro de información.

**FIGURA 5.**

Servicios de apoyo técnico sobre Cooperación Descentralizada ofrecidos a nivel del Gobierno Central, a través las Instituciones Nacionales Rectoras de Cooperación



Fuente: Encuesta PIFCSS

Queda claro que hay países que han avanzado más que otros en el apoyo a sus gobiernos subnacionales y que cuentan con mecanismos de apoyo consolidados. Algunos, no pocos, no ofrecen ningún tipo de apoyo aunque muestran interés en empezar a construir puentes partiendo de los aprendizajes de los países más avanzados.

Destacan fuertemente experiencias como la del Gobierno de El Salvador que cuenta, desde 2015, con una Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada elaborada con la participación de los gobiernos municipales, ya sea directamente o a través de

asociaciones de municipios, entidades del Gobierno nacional, gobernaciones departamentales, academia y organizaciones de la sociedad civil. A partir de dicha estrategia el gobierno del país centroamericano ha desplegado una batería de servicios de apoyo a sus gobiernos municipales que van desde la formación –seminarios taller– al acceso a conocimiento y experiencias –Foro Internacional de Cooperación entre Ciudades–.

También destacan otras experiencias, como ser: Colombia –con el Programa Territorio Avanza– en el marco del cual la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional ha identificado toda una serie de servicios con enfoque territorial; Argentina, a través del Programa Federal de Cooperación Descentralizada del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Portugal, con la Red Intermunicipal para la Cooperación al Desarrollo; o Brasil, con el Área de Promoción y Fomento de la Cooperación Descentralizada de la Agencia Brasileña de Cooperación.

Más allá de los servicios que pueden parecer más naturales, como pueden ser el acompañamiento en misiones internacionales –a través de embajadas y otras delegaciones en el extranjero– o en la definición de partenariados, la asistencia técnica para la planificación, implementación y evaluación de proyectos de cooperación descentralizada o la formación, hay países que ofrecen servicios que, por diferentes motivos, pueden tener un valor añadido importante.

Por un lado, vale destacar los programas de apoyo a la financiación a iniciativas de cooperación descentralizada que han planteado países como Argentina, Brasil o Colombia. Aunque España y Portugal también disponen de mecanismos de este tipo, los dos primeros son países de renta media-alta, tradicionalmente receptores de cooperación, y el hecho que se hayan lanzado a financiar iniciativas de sus gobiernos subnacionales resulta significativo. También lo es el hecho de que Brasil focalice en la cooperación descentralizada Sur-Sur –financia proyectos de sus gobiernos subnacionales con sus homólogos en América Latina o en África– mientras que Argentina y Colombia lo hacen en su relación bilateral con Francia.

Asimismo, destacan las posibilidades de financiamiento como las desarrolladas por Argentina y México, donde en el marco de sus reuniones de comisión mixta con países socios, los gobiernos subnacionales tienen la posibilidad de acceder a recursos financieros provenientes del Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR) y de los fondos conjuntos establecidos entre México y sus homólogos, respectivamente.

Por el otro, debemos resaltar los países que han hecho el esfuerzo de articular mecanismos destinados a registrar información sobre los partenariados e iniciativas de co-

operación descentralizada. Destaca la experiencia de Perú, que ha abierto su Registro de Proyectos a los gestionados por gobiernos subnacionales; la de El Salvador, que ha integrado el registro de acciones de cooperación descentralizada en el Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador (SICDES)<sup>33</sup>, o la de Ecuador, que dispone de un Sistema de Información de Cooperación Internacional en la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.

Pero más allá de los mecanismos de apoyo a sus gobiernos subnacionales, los gobiernos nacionales iberoamericanos apuntan la necesidad de que la cooperación descentralizada se alinee con las estrategias y las prioridades marcadas a nivel nacional en materia de relaciones exteriores y cooperación internacional. Efectivamente, los gobiernos nacionales, como rectores de la política de cooperación internacional, tienen la responsabilidad de asegurar la coherencia de la cooperación internacional en sus respectivos países con el fin de asegurar un mayor impacto y eficiencia de las acciones desarrolladas. En este contexto, la cooperación descentralizada no puede ser ajena a dicha necesidad, por lo que es necesario establecer mecanismos de coordinación que permitan a los gobiernos subnacionales sumarse a las estrategias que fijan los gobiernos centrales.

Para que dicha coherencia sea efectiva resulta imprescindible que los gobiernos nacionales habiliten espacios de coordinación y articulación entre los diferentes actores del sistema de cooperación, incluidos los gobiernos subnacionales. Espacios que faciliten una participación real y efectiva de dichos actores en la definición, implementación, monitoreo y evaluación de la política nacional de cooperación internacional al desarrollo. Dicha participación facilitará que los gobiernos subnacionales se apropien de la política nacional y alineen sus estrategias a la misma. No se trata, por lo tanto, de tutelar sino de establecer relaciones de confianza que permitan una correcta articulación entre los diferentes actores liderados por el gobierno nacional.

De acuerdo con la Encuesta PIFCSS, existen algunas experiencias interesantes a nivel iberoamericano. El Gobierno de El Salvador cuenta con un Comité Implementador que opera en el marco de la Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada, coordinado por el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, está integrado por 8 asociaciones de municipios, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal.

---

33/ Para consultar el SICDES: <http://cooperacion.rree.gob.sv/>

Dicho Comité tiene, entre otras funciones, asegurar una correcta coordinación entre el Gobierno central y los gobiernos locales en materia de cooperación internacional.

También cabe reseñar la experiencia de España, que cuenta, desde el año 2000, con la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo<sup>34</sup> integrada por representantes de diferentes ministerios del gobierno central y de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales del país. Dicha Comisión tiene, entre sus funciones, las siguientes:

- Dictaminar con carácter previo el plan director y los planes anuales, en un plazo máximo de dos meses desde la fecha de su remisión por el Gobierno.
- Proponer la inclusión en el plan director y en los planes anuales de cooperación de proyectos financiados conjuntamente por las distintas Administraciones públicas.
- Promover acciones conjuntas entre las distintas Administraciones públicas para la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo.
- Conocer y, en su caso, debatir, previamente la programación de cooperación de las Administraciones autonómicas y locales, procurando su articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la ayuda oficial al desarrollo.
- Realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las Administraciones autonómicas y locales.
- Promover la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de cooperación para el desarrollo tanto de la Administración General del Estado como de las demás Administraciones públicas, así como las disposiciones de todas ellas que tengan incidencia en la cooperación para el desarrollo.

Se trata de una estructura interesante en la medida en que permite a los gobiernos subnacionales posicionarse en relación al Plan Director y los planes anuales de cooperación al desarrollo nacionales y participar en su definición y seguimiento; igualmente, permite a las instancias del gobierno central conocer e incidir en la programación de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales.

Sin embargo, como se puede apreciar en la figura 6, una parte importante de los países iberoamericanos no cuentan con sistemas de articulación multinivel en materia de cooperación internacional al desarrollo.

---

34/ Creada por Real Decreto 22/2000

**FIGURA 6.**

Mecanismos de articulación existentes entre niveles de gobierno en materia de cooperación internacional al desarrollo



Fuente: Encuesta PIFCSS

Finalmente, cabe constatar que los países que cuentan con mecanismos de articulación y de apoyo a sus gobiernos subnacionales son los que desarrollan una cooperación descentralizada más dinámica y eficiente. Ello apunta, por lo tanto, a la conveniencia de profundizar en estrategias nacionales de apoyo para potenciar la implicación de los gobiernos subnacionales en iniciativas y partenariados de cooperación internacional al desarrollo.



## 06

# Principales Retos de la Cooperación Descentralizada Sur-Sur Iberoamericana

---

Como se ha visto a lo largo de todo este documento, la cooperación descentralizada Sur-Sur tiene todavía mucho camino por recorrer e importantes retos que abordar.

A pesar de que se trata de una modalidad de cooperación internacional que ha evolucionado mucho en términos de eficiencia, todavía es necesario insistir en la necesidad de superar el viejo paradigma donante-receptor. Ello implica dejar de lado las modalidades de corte asistencialista para avanzar en la consolidación de las que se definen a partir de la relación entre iguales, el intercambio, la transferencia y el beneficio mutuo.

Hoy en día existe un consenso en que la cooperación descentralizada medida en términos de transferencia de recursos tiene un impacto muy limitado –por no decir contraproducente–. Sin embargo, siguen siendo muy numerosos los gobiernos subnacionales iberoamericanos que se aproximan a dicha modalidad a partir de la voluntad de financiar proyectos ligados a sus necesidades cotidianas.

Por el contrario, el mismo consenso se dibuja en torno al valor añadido de las modalidades de cooperación descentralizada de corte horizontal. Es decir, las que se basan en la construcción de relaciones entre homólogos que estructuran mecanismos de intercambio de experiencias y transferencia de conocimiento para el refuerzo institucional y operativo de los gobiernos subnacionales.

Dichas modalidades se orientan hacia lo que podríamos denominar el enfoque territorial de la cooperación descentralizada en la medida en que alientan las relaciones entre territorios, lideradas por sus gobiernos –locales o regionales– y con la activa participación de los actores que operan en ellos –organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia, etc.–.

En este contexto, la cooperación descentralizada Sur-Sur tiene mucho recorrido y, en la medida en que no incurra en los errores de la cooperación tradicional y caiga en planteamientos asistencialistas, puede responder de forma natural a los criterios de la eficacia. De esta manera se generan relaciones con un gran valor añadido y un impacto muy beneficioso para los gobiernos subnacionales, los territorios que representan y los actores que operan en ellos.

Una parte importante de gobiernos nacionales iberoamericanos han empezado a trabajar con sus ciudades, provincias, regiones o estados, para mejorar el impacto de sus acciones de cooperación descentralizada.

De acuerdo a los resultados encontrados en el presente estudio, la mitad de los países analizados ha regulado la participación de los gobiernos subnacionales en acciones internacionales, incluida la cooperación descentralizada. Unos pocos, Argentina y Ecuador, le han dado rango constitucional. Otros la reconocen a partir de leyes sectoriales, las que regulan el régimen local o la cooperación internacional. Sin embargo, la otra mitad no lo ha hecho. Se trata de los que no disponen de norma alguna y que deberían apostar por legislar en la materia y aportar claridad y legitimidad a una práctica reconocida internacionalmente y asumida por todos los gobiernos subnacionales iberoamericanos.

La Encuesta PIFCSS hace referencia a uno de los principales retos señalado por la mayoría de gobiernos que apuntan a la necesidad de que la acción internacional de los gobiernos subnacionales se alinee con las prioridades y las estrategias marcadas por los gobiernos nacionales, que son los rectores de la política. Pero dicha potestad puede colisionar con el principio de autonomía local reconocido en muchos ordenamientos iberoamericanos y con la dispersión característica de los sistemas de gobernanza territorial.

Para asegurar la coherencia de las políticas y una correcta articulación entre los diferentes operadores públicos que intervienen en ellas, hay que apelar al establecimiento de mecanismos de gobernanza multinivel. Mecanismos participativos de concertación que abran la definición implementación y evaluación de las políticas nacionales de cooperación internacional a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, el establecimiento de dichos mecanismos no es efectivo per se; deben partir del establecimiento de relaciones de confianza que permitan a los gobiernos subnacionales apropiarse de las políticas nacionales y a los gobiernos nacionales conocer las estrategias de cooperación descentralizada de los primeros, evitando las tutelas.

Otro elemento fundamental para asegurar una correcta articulación entre actores y la coherencia de las políticas nacionales de cooperación al desarrollo es la información. Al-

gunos países iberoamericanos, como Perú o Ecuador, disponen de buenas herramientas de registro de la cooperación internacional en las que han abierto un espacio a la cooperación descentralizada. Se trata de un avance significativo en la medida en que se trata de una modalidad de cooperación tendente a la dispersión y la información es clave para asegurar la coherencia.

La falta de capacidades institucionales y operativas de los gobiernos subnacionales para implicarse en acciones de cooperación descentralizada y lograr que éstas respondan efectivamente a sus necesidades es otro reto que deben abordar los gobiernos iberoamericanos.

Los gobiernos nacionales deben acompañar a sus gobiernos subnacionales en el tránsito que les lleve a abandonar el paradigma asistencialista y a situarse en modalidades de cooperación descentralizada más eficientes. Deben también dotarlos de recursos y capacidades técnicas para que puedan extraer todo el valor añadido a los partenariados en los que cooperan, ya sean bilaterales o multilaterales; para que puedan planificar de forma adecuada sus estrategias internacionales y las acciones en las que se implican y para que puedan capitalizarlas. En este sentido la formación, la apertura de espacios de intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos adquieren un valor reseñable.

Todavía son pocas las cancillerías y agencias nacionales de cooperación e instituciones similares iberoamericanas que han definido estructuras de apoyo a sus gobiernos subnacionales en la materia. Existen experiencias muy bien definidas y alentadoras como la salvadoreña y de largo recorrido como la argentina, brasileña o colombiana; sin embargo, es necesario insistir en la apuesta, apoyar la creación de estructuras *ad hoc* en los países que no las tienen y avanzar en el refuerzo de las estructuras existentes. A tal efecto, el apoyo que desde el PIFCSS se da a la generación de un espacio iberoamericano que sirva a los gobiernos nacionales para intercambiar experiencias, transferir conocimiento y coordinar estrategias respecto a la gestión de la cooperación descentralizada –junto a otras acciones de apoyo– contribuye al fortalecimiento de esta modalidad de cooperación, la cual, como se ha reiterado a lo largo del presente documento, es un instrumento sustantivo en la implementación de la Agenda 2030 y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



# Anexos

## CUESTIONARIO PIFCSS Cooperación descentralizada y Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica

### A. MARCO NORMATIVO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

1. Existe algún marco legal y/o normativo que determine la descentralización/autonomía de actividades de la gestión de la cooperación por parte de gobiernos subnacionales?

SI  NO

Si su respuesta es SI, especificar:

Nombre de normativa	Rango de la normativa	Actividades descentralizadas
Ej.: Plan de descentralización del Gobierno Central	Ej.: Plan establecido por el Poder Ejecutivo.	Ej.: identificación de la cooperación, formulación, etc.

2. Detalle brevemente el marco legal/administrativo para la gestión de la cooperación internacional, incluida la Cooperación Sur-Sur, del nivel central y la diferencia con el nivel subnacional, con base a su división administrativa y política.

---



---



---



---



---

**B. CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

3. Desde la perspectiva de su institución, ¿qué es la cooperación descentralizada?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. ¿Cuenta su institución con información sobre proyectos y/o hermanamientos de cooperación descentralizada?

SI  NO

Si su respuesta es Sí, especificar:

4.1. ¿Cuántos proyectos registró su institución durante 2015? \_\_\_\_\_

4.2. ¿Cuántos convenios de cooperación o similares registró su institución durante 2015? \_\_\_\_\_

5. ¿Cuáles son los principales países de los gobiernos subnacionales con los que realizó proyectos, cartas de entendimiento y/o convenios de cooperación descentralizada durante 2015, según la información que registra su institución?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

6. Indique por orden de importancia los sectores en los que se ejecutan los proyectos de cooperación descentralizada, según la información registrada por su institución durante 2015?

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_  
4. \_\_\_\_\_  
5. \_\_\_\_\_  
6. \_\_\_\_\_

### C. GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

7. Describa el proceso de gestión de la cooperación descentralizada.

---

---

---

---

---

8. ¿Existe un mecanismo de articulación entre los diferentes niveles de gobierno para la gestión de la cooperación descentralizada?

SI  NO

Si su respuesta es Sí:

Nombre del mecanismo de articulación:

---

Explique el funcionamiento del mecanismo de gestión:

---

---

---

---

---

9. ¿Su institución apoya a los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de capacidades para la gestión de la cooperación descentralizada?

SI  NO

Si su respuesta es Sí, mencione las acciones realizadas:

---

---

---

---

---

**¡Muchas gracias por su colaboración!**



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 1 Sistematizar para aprender: lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular.
- 2 La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los escenarios globales y regionales sobre el desarrollo en Iberoamérica (2008-2012).
- 3 Sistematizar la Cooperación Sur-Sur para construir conocimiento desde la práctica.
- 4 Generando indicadores para la Cooperación Sur-Sur: una mirada al trabajo realizado desde el Programa.
- 5 Cronología e historia de la Cooperación Sur-Sur un aporte desde Iberoamérica.
- 6 Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación sur-sur en los países de Iberoamérica.
- 7 Diagnóstico de metodologías de gestión para la cooperación sur-sur en los países de Iberoamérica.
- 8 Guía orientadora para la gestión de la cooperación triangular en Iberoamérica.
- 9 Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Avances y retos en Iberoamérica.
- 10 Valorización de la Cooperación Sur-Sur. Estudios de caso: Brasil, Chile y México.



📍 Calle El Pedregal, Boulevard Cancillería  
Edificio 4, Planta Baja, Ciudad Merliot,  
Antiguo Cuscatlán. El Salvador

🌐 [www.cooperacionsursur.org](http://www.cooperacionsursur.org)

☎️ (503) 2237-5669/-5670/ (503) 2231-1225

🐦 [www.twitter.com/PIFCSS](https://www.twitter.com/PIFCSS)

📘 [www.facebook.com/CooperacionSurSur](https://www.facebook.com/CooperacionSurSur)

📺 [www.youtube.com/user/CooperacionSurSur](https://www.youtube.com/user/CooperacionSurSur)

🌐 [www.linkedin.com/company/cooperacionsursur](https://www.linkedin.com/company/cooperacionsursur)

ISBN 978-99961-957-6-1



9 789996 195761 >