

MÓDULO 5: LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

I. INTRODUCCIÓN: COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN.

En solo tres décadas, la cooperación descentralizada ha pasado de ser una noción relativamente marginal en el panorama internacional del desarrollo, a ocupar un lugar cada vez más importante. El término apareció por primera vez en la Convención de Lomé, **adoptada por la UE en 1995**, para referirse no tanto a una tipología de proyectos, cuanto a los agentes que los habían de implementar. Estos eran agentes locales en sentido amplio, incluyendo autoridades públicas, colectivos privados de todo tipo, sindicatos, universidades y asociaciones empresariales. Siempre a condición de no perseguir objetivos de lucro, y de ser diferentes del gobierno central.

No disponemos de una única definición de la cooperación descentralizada, pero sí de diferentes interpretaciones, que presentan rasgos comunes: se trata de actuaciones que persiguen el desarrollo local; orientadas a la capacitación técnica y movilizando conocimientos, más que recursos económicos; participadas por la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y el sector privado; y protagonizadas por agentes locales. Para la Unión Europea, se trataba de una *modalidad*, un instrumento para canalizar sus recursos hacia los territorios. En cambio, para Francia e Italia –únicos estados que incorporaban el término “cooperación descentralizada” en su normativa–, era un componente de su propia cooperación pública, con autoridades locales (francesas e italianas) asociadas con contrapartes de países socios, y dedicando sus propios recursos a proyectos de desarrollo.

1

Para clarificar el debate, Pierre Hafteck elaboró en **2003 un “mapa conceptual”** de la cooperación descentralizada, que la situaba con acierto en la confluencia entre dos grandes esferas: la de la reflexión sobre cooperación al desarrollo y la del activismo transnacional de las autoridades locales y de sus asociaciones. En la primera, especialmente a partir de los años ochenta, se había hecho evidente la incapacidad de los grandes programas de ajuste estructural para modificar las condiciones de vida de los colectivos empobrecidos. Era necesario adoptar enfoques más sensibles a los aspectos institucionales y a las problemáticas sociales, con intervenciones de menor tamaño y más enfocado, y dando entrada a nuevos agentes, especialmente en el ámbito local. En la segunda esfera, las autoridades públicas locales se afirmaban como líderes del desarrollo de sus territorios, con una implicación creciente en redes y hermanamientos municipales. La “cooperación descentralizada”, no era, sin embargo, la expresión preferida para referirse a esas prácticas. La “cooperación ciudad-ciudad” o C2C era el término más usado por la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), mientras que la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) optaba por la “cooperación intermunicipal”. Son sobre todo los cambios recientes en esas dos esferas, la del debate del desarrollo y la del activismo municipalista, los que explican la evolución del concepto de cooperación descentralizada. En los debates sobre desarrollo, la preocupación por la *eficacia* –en la que la cooperación descentralizada mostraba un rendimiento mejorable– dejó lugar al debate, más abierto y propicio, sobre los *resultados de desarrollo* en el **post-2015**. En la segunda, las ciudades emergieron de forma clara como nuevos actores de las relaciones internacionales, y las cuestiones urbanas resultaron fundamentales para entender y hallar soluciones a los retos del desarrollo sostenible. La noción de cooperación descentralizada capturó bien estas nuevas dinámicas, y sin variar su definición –que se mantuvo en los parámetros descritos–, el

término fue objeto de nuevos usos.

Así, en **primer lugar**, el municipalismo y el regionalismo transnacionales, articulados en redes de ciudades y regiones, optaron de forma creciente por emplear la expresión “cooperación descentralizada” en sus actividades de incidencia política. En 2004 se creó Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), como resultado de la fusión de IULA y FMCU, para potenciar la participación de las autoridades locales en las agendas globales. El debate de revisión de los ODM en el post-2015, y la elaboración de los ODS, fueron clave para que CGLU aumentara su protagonismo y visibilidad internacionales. Era necesario generar un relato fuerte sobre la contribución de los gobiernos locales a la agenda global del desarrollo, y la cooperación descentralizada se convirtió en una noción instrumental para el reconocimiento de esa contribución y la reivindicación de un espacio propio en la conversación global. Centrada aquí únicamente en los agentes públicos subestatales, la cooperación descentralizada fue objeto de un nuevo uso, vinculado al *advocacy* y a la construcción de los gobiernos no centrales como actores en la gobernanza global.

El *advocacy* internacional tuvo un impacto local. Los esfuerzos de reconocimiento y de seguridad jurídica – especialmente de los municipios, cuya posición en el esquema competencial interno de la cooperación es a menudo más frágil que la de las regiones – hicieron que, **en segundo lugar**, un número creciente de estados incorporaran la noción de cooperación descentralizada en su regulación de la actividad en esta materia. España, el país donante con una mayor participación de los gobiernos no centrales en su AOD, es un caso claro: la Ley 23/1998 de Cooperación al desarrollo se refería (cap. 3, sección 2ª) a la cooperación realizada por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, sin citar en ningún momento la cooperación descentralizada. 25 años después, la Ley 1/2023 de Cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global toma una opción

totalmente diferente, incluyendo las mismas actividades en una sección dedicada íntegramente a la cooperación descentralizada, que es además definida *in extenso*.

En **tercer lugar**, se produjo un esfuerzo de estudio y teorización en el que la cooperación descentralizada fue aprehendida como fenómeno a estudiar. La falta de una definición única del término no impidió el desarrollo de diferentes líneas de análisis, vinculadas a los mandatos de las organizaciones que las promovían. Así la OCDE, que había elaborado una única monografía, en 2005, sobre la "ayuda suministrada por gobiernos locales", inició en 2018 una serie de estudios dedicada a la cooperación descentralizada, con cinco informes orientados a ayudar a los miembros del CAD a mejorar la eficacia, el impacto y el seguimiento de los programas en los que intervienen las autoridades subestatales. Los estudios de la coalición Plataforma, sin ocultar su voluntad reivindicativa de la actividad local y regional, dirigieron su análisis a generar evidencias que la reforzaran en los marcos legales y operativos nacionales y europeos. También algunos investigadores individuales realizaron esfuerzos notables de conceptualización e identificación de la especificidad y el valor añadido de la cooperación descentralizada.

Pero si la cooperación descentralizada surgió para designar determinadas formas de actuación –es decir, como modalidad de cooperación al desarrollo–, la extensión de los usos de este término no se halla exenta de tensiones. Como *programa*, la cooperación descentralizada ha desplegado hacia el exterior un relato bien construido, pero no ha llegado a establecer en el plano interno las pautas y directrices necesarias para aumentar la eficacia de sus agentes y programas, mejorando su alineamiento con las prioridades locales y superando su fragmentación. Con relación a la *regulación*, la cooperación descentralizada, como categoría que fusiona la cooperación municipal y la regional, tiene también sus inconvenientes:

tras varias décadas de funcionamiento, cabría esperar una mayor especialización y división del trabajo entre ciudades y regiones, y más integración en esquemas de mayor alcance con estados y organizaciones internacionales. Como *fenómeno* a analizar, la cooperación descentralizada aparece a menudo vinculada a la carga ideológica proyectada por los gobiernos locales y sus redes, con datos escasos, y sin un análisis claro de su contribución real a la definición y cumplimiento de las metas de desarrollo acordadas internacionalmente.

En la actualidad, el concepto de cooperación descentralizada se ha consolidado firmemente en los debates sobre desarrollo, y la capacidad de los gobiernos subestatales ha ganado un reconocimiento considerable. Es el momento de mejorar la cooperación descentralizada en tres áreas clave que requieren **conceptos y herramientas más refinados**: las relativas a sus marcos regulatorios, a su inserción en los debates globales de desarrollo, y al análisis científico. El concepto de AODD – ayuda oficial al desarrollo financiada por gobiernos no centrales – es un paso significativo en esta dirección, al igual que otros esfuerzos de recopilación y análisis de datos destinados a comprender los roles diferenciados de los agentes descentralizados y evaluar sus prácticas.

5

II. LA PERSPECTIVA NACIONAL (ESPAÑA)

España es el país del mundo donde la cooperación descentralizada tiene más peso. Mientras que en Francia o Alemania la ayuda está muy centralizada, en España el **30% de la ayuda** suele provenir de las regiones y ciudades.

- **De los movimientos sociales a la Ley:** En los años 90, los alumnos recordarán las acampadas por el 0,7%. Esa presión ciudadana hizo que los alcaldes y presidentes autonómicos empezaran a crear oficinas de cooperación.

- **La Nueva Ley 1/2023:** Esta ley es histórica porque **blinda la autonomía** de las regiones para cooperar. Reconoce que las CC.AA. y los Ayuntamientos no son solo "pagadores", sino actores con voz propia.
- **El Consejo Superior de Cooperación:** España ha creado un órgano donde Extremadura y otras regiones se sientan a la misma mesa que el Gobierno Central para decidir el rumbo de la solidaridad española, garantizando que todos remen en la misma dirección (la llamada "**coherencia de políticas**").

III. LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Para la Unión Europea, la cooperación descentralizada es una herramienta de "**Diplomacia de Ciudades**".

- **El Comité de las Regiones (CDR):** Es el órgano en Bruselas donde los representantes locales (como el Presidente de la Junta de Extremadura) defienden que el desarrollo global debe nacer desde lo local.
- **El Aprendizaje entre Pares (Peer-Learning):** La UE fomenta que una ciudad europea que ha resuelto bien sus problemas de agua o transporte enseñe directamente a otra ciudad en América Latina o África. No es caridad, es **transferencia de conocimiento técnico**.
- **Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT):** Son una herramienta única que permite, por ejemplo, que Extremadura y las regiones fronterizas de Portugal se unan para realizar proyectos de cooperación conjunto hacia terceros países.

IV. EL CASO DE EXTREMADURA: IDENTIDAD Y ESPECIALIZACIÓN

Según el **Informe de Cooperación Descentralizada 2024**, Extremadura destaca por ser una región que "vierte su propia experiencia" en sus proyectos.

- **¿Por qué cooperamos así?** Extremadura ha sido históricamente

una región receptora de fondos de cohesión de la UE. Esa experiencia de "cómo desarrollarse" es la que ahora exportamos.

- **Agencia Extremeña de Cooperación (AEXCID):** Es el motor. Su presupuesto no se dedica a grandes infraestructuras frías, sino a **servicios públicos básicos:**
 - **Soberanía Alimentaria:** Como región agraria, ayudamos a campesinos de otros países a gestionar sus semillas y tierras.
 - **Feminismo y Género:** Extremadura lidera proyectos de empoderamiento de mujeres rurales, conectando nuestra realidad con la de otros continentes.
 - **Acción Humanitaria:** En catástrofes, la solidaridad extremeña llega rápido a través de fondos de emergencia coordinados con la AECID nacional.

LA ALIANZA AEXCID - ONGD

La Agencia Extremeña de Cooperación (AEXCID) no ejecuta los proyectos directamente en la selva o el desierto; lo hace financiando a las ONGD.

Convocatorias de proyectos: Cada año, la Junta de Extremadura pública ayudas a las que las ONGD presentan sus proyectos. Un comité técnico evalúa cuáles son mejores y más necesarios.

El valor de la contraparte: Las ONGD extremeñas siempre trabajan con una "contraparte local" (una asociación de mujeres en Bolivia, una cooperativa en Marruecos). Esto asegura que no somos nosotros quienes vamos a imponer nada, sino que apoyamos lo que ellos ya están haciendo.

EL PAPEL DE LAS ONGD EXTREMEÑAS

Las ONGD son entidades privadas sin ánimo de lucro que se dedican exclusivamente a la cooperación. En Extremadura, tienen una identidad muy marcada.

- **¿Quiénes son y qué hacen?**

En nuestra región contamos con la **CONGDDEX (Coordinadora de ONGD**

de Extremadura), que agrupa a más de 40 organizaciones.

- **Expertas en el terreno:** Mientras los gobiernos cambian cada cuatro años, las ONGD suelen llevar décadas trabajando en los mismos barrios de El Salvador, Perú o Senegal. Ellas conocen a las personas por su nombre.
- **Especialización "a la extremeña":** Muchas de nuestras ONGD se han especializado en lo que mejor sabemos hacer en Extremadura: agroecología, salud en zonas rurales, educación en valores y feminismo rural.

Las ONGD como motor de "Educación para la Ciudadanía"

Esta es quizás su labor más importante **aquí**, en casa. Las ONGD extremeñas son las que:

- Van a los institutos y centros de mayores a explicar qué está pasando en el mundo.
- Organizan ferias de comercio justo en nuestras plazas.
- Nos recuerdan que nuestros hábitos de consumo en Extremadura tienen impacto en la vida de una mujer en el Congo.

8

CONCEPTOS CLAVE

1. **AODD (Ayuda Oficial al Desarrollo Descentralizada):** Es el dinero que sale de los presupuestos de la Junta de Extremadura o de tu Ayuntamiento para proyectos solidarios.
2. **Hermanamientos:** Acuerdos entre ciudades (ej. Cáceres con Quillota en Chile) para colaborar en cultura, economía o servicios sociales.
3. **Localización de los ODS:** Significa que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (como acabar con el hambre) no se logran solo en la ONU, sino que se empiezan a trabajar desde el reciclaje o la igualdad en nuestros pueblos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Pérez, A. et al. (2024).** *Informe de Cooperación Descentralizada: Mapeo de Ciudades Donantes (2018-2022)*. ECOPER / Elankidetzta. (Base de datos actual sobre la potencia de las ciudades).
- **Cortes Generales (2023).** *Ley 1/2023 de Cooperación para el Desarrollo Sostenible*. BOE. (Especialmente el Capítulo III sobre actores descentralizados).
- **Plataforma (UE).** *The European Portal for Decentralised Cooperation*. (Web de referencia para la cooperación de ciudades en la UE).
- **Comité de las Regiones (CDR).** *Dictamen sobre la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo*. Bruselas.
- **Sanahuja, J. A. y Martínez, I. (2023).** *La cooperación descentralizada en el nuevo marco legal español*. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.