



EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ANTE LOS RETOS GLOBALES DE LA AGENDA 2030: LA EXPERIENCIA ANDALUZA

Celia Rosell Martí

Directora de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el
Desarrollo (AACID).



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254
NÚMERO 24
DICIEMBRE 2023

1.- La cooperación descentralizada en la gobernanza global

La importancia estratégica de una cooperación descentralizada, como la andaluza, es su capacidad de afrontar el desarrollo desde un enfoque territorial, articulando acciones a nivel local, regional, nacional y global, y colocando a la cooperación descentralizada en la senda de la agenda mundial del desarrollo, la agenda 2030.

Este enfoque nos permite abordar el desarrollo sostenible en sus múltiples dimensiones: social, económico y medioambiental, ya que capitaliza la integralidad natural del territorio, tomando como punto de referencia su valor endógeno, con experiencia, capacidad de cambio y dinámicas de ejecución de políticas públicas pensadas en clave de territorio.

Cada ciudad, cada territorio y región tiene sus propios objetivos y prioridades de desarrollo que enlazan políticas públicas que ponen a las personas en el centro de la acción y al territorio como el desarrollo de la vida, esto le da un valor añadido a la hora de abordar el desarrollo sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La importancia de la cooperación descentralizada es tanto una singularidad de la cooperación española, como una de sus fortalezas. Le confiere al sistema español un carácter plural y diverso y canaliza y articula la participación de la sociedad civil.

Del mismo modo, aporta importantes capacidades de los actores descentralizados en la gestión de políticas públicas en los niveles local y regional, en ámbitos como salud, educación, empleo, desarrollo productivo, gestión del territorio, medio ambiente y en el largo listado de competencias que desde los espacios locales y regionales se desarrollan.

Todos estos elementos ayudan a su proyección internacional y tener una participación más activa en la gobernanza global y se reconoce como elemento clave para la emergencia de un nuevo multilateralismo más eficaz, representativo y legítimo orientado a hacer frente a los problemas de la globalización. (Sanahuja & Martínez, 2010).



Tanto Naciones Unidas, como la Unión Europea, ha reconocido que los gobiernos nacionales no pueden alcanzar los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 en solitario. Las ciudades y las regiones contribuyen a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La mayoría de las personas viven y trabajan en ciudades, al tiempo que la urbanización continúa creciendo en todo el mundo. Se espera que el 70% de la población global viva en ciudades en 2050. Además, la Base de Datos Metropolitana de la OCDE muestra que las 327 áreas metropolitanas de la OCDE con más de 500.000 habitantes concentran el 63% del PIB mundial.

En muchos países, las ciudades y las regiones disponen de competencias centrales en áreas de políticas públicas que resultan básicas para el cumplimiento de los ODS, tales como el agua, la vivienda, el transporte, las infraestructuras, el uso de la tierra o el cambio climático. Los datos de la OCDE así lo demuestran: en 2016, los gobiernos subnacionales fueron responsables de casi el 60% del total de la inversión pública en la zona de la OCDE, y de casi el 40% a escala mundial. Más allá del ODS 11, enfocado en las ciudades y las comunidades, se estima que sin la participación de los gobiernos locales y regionales no será posible alcanzar el 65% de las 169 metas que componen los 17 ODS. (OCDE, 2023).

En el marco europeo, atender las transformaciones fundamentales de la sociedad, creando comunidades regionales y locales resilientes y dar respuesta a las crisis mundiales y a las transiciones climáticas, digital y demográfica, así como a los flujos migratorios a través de un enfoque europeo coherente, integrado y local, forma parte de las prioridades del comité de las regiones de la Unión Europea.

La Resolución de 10 de Octubre de 2023 (RESOL_ VII_030) del Comité Europeo de las regiones relativa a los ODS en las regiones y ciudades de la UE tras el examen voluntario y los debates de las Naciones Unidas en 2023, reconoce el liderazgo político a escala local y regional y el aprendizaje entre iguales como factores clave del éxito de la localización de los ODS, por lo que pide a la UE que amplíe sus sistemas de apoyo para facilitar el intercambio de buenas prácticas.

Del mismo modo, destaca la importancia de la cooperación descentralizada para impulsar la consecución de los ODS en los países socios y se compromete a ofrecer a



los representantes de los entes locales y regionales de todo el mundo la oportunidad de interactuar directamente en el seno del próximo foro «Ciudades y Regiones por las Asociaciones Internacionales» con el objetivo de dotar de una dimensión territorial a la agenda de Global Gateway de la UE.

En este mismo orden de prioridades, apoya a los entes locales y regionales de los países socios en su búsqueda de soluciones e instrumentos para alcanzar los ODS. Este apoyo se refleja en la incorporación de los entes locales y regionales al portal de asociaciones del Equipo Europa, una nueva plataforma que tiende un puente entre los miembros del Equipo Europa y los países socios y proporciona información clave sobre la asistencia disponible en los sectores prioritarios de la UE.

Este reconocimiento del rol de los gobiernos locales y regionales de la UE y de su interacción con el exterior, parte de la convicción de que el Foro Político de Alto Nivel y la cumbre sobre los ODS han preparado el terreno de cara a una agenda mundial renovada y ambiciosa para 2030, y en este sentido, pide a las instituciones de la UE que aprovechen la atención que prestan las Naciones Unidas a la localización de los ODS y apoyen la localización de los ODS en toda la UE, también a través de la iniciativa LOCAL2030 de las Naciones Unidas¹.

Enfrentar las “policrisis” actuales, como le ha llamado el Secretario General de Naciones Unidas, y abogar por la reducción de las desigualdades y el fomento de la cohesión territorial, nos dirige directamente a poner el énfasis en las políticas de base local que ponen al servicio de sus ciudadanos y de los lugares donde viven los servicios y recursos que hacen posible la cohesión económica, social y territorial, teniendo en cuenta un factor clave y es que la cohesión no es un gasto, sino un valor fundamental que permite desarrollarnos en sociedades más equitativas y sostenibles.

Esta realidad no es algo nuevo, ya en el 2015 en la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/1 en su párrafo 34, existe un reconocimiento directo a los gobiernos regionales y locales al establecer en su texto:

1 Véase la carta conjunta de Jutta Urpilainen y Vasco Alves Cordeiro a los miembros del Comité Europeo de las Regiones, *Enhancing our efforts towards the achievement of the 2030 Agenda within and outside the EU*, 13 de julio de 2023.



“De manera directa o indirecta, las ciudades tienen que hacerse cargo de muchos de los desafíos globales de nuestro tiempo: desde la resiliencia climática a la desigualdad social; desde los impactos del comercio internacional en las economías locales, hasta la inclusión de los migrantes. Asimismo, los municipios y los gobiernos regionales son los responsables de proporcionar la gran mayoría de los servicios públicos relevantes. Por lo cual, los gobiernos locales y sus diversas asociaciones son actores clave en los procesos de implementación, seguimiento y examen de la Agenda 2030” (<https://undocs.org/es/A/RES/70/1>).

En este contexto, la cooperación descentralizada desarrollada por los gobiernos regionales y locales atiende al cambio de paradigma que durante años se ha venido desarrollando pero que en la actualidad adquiere una mayor proyección, lo que supone, a su vez, enfrentar nuevos retos que rompan con lógicas derivadas de la pura demanda, que han ido orientadas al trasvase de recursos e intervenciones a corto plazo, cayendo en muchos casos en lógicas asistencialistas. Lógicas a las que se le une los riesgos de la fragmentación y el incremento de los costes de transacción.

Para evitar estas disfunciones y realizar una apuesta con una visión más estratégica, se necesita de una participación más activa en los debates internacionales y los consensos sobre el desarrollo, un marco institucional, normativo y de planificación amplio y a la vez complejo, para extraer la especialización y capacidades que pueden aportar los entes descentralizados.

Todo ello sin olvidar los marcos de coordinación que necesitan de una nueva mirada renovada, que nos enmarque en los nuevos enfoques de Equipo Europa (Team Europe Initiatives) y evite duplicar esfuerzos y reducir los costes de transacción.

2.- La nueva Ley de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y Solidaridad Global: el rol de las Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales

La ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, engloba cambios sustanciales que mejoran la norma y facilitan la repuesta ante los nuevos retos globales.



En el preámbulo de la Ley se recoge que su motivación principal es promover “una reforma profunda y amplia de la cooperación española para el desarrollo sostenible, conforme con los principios de la buena regulación, de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia, inspirada en los valores de solidaridad de la sociedad española”.

Solidaridad que viene recogida en los Estatus de Autonomía de las Comunidades Autónomas y que se ha visto reflejada desde hace años en el reporte de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del sistema español de cooperación. La aportación en términos financieros ha llegado a alcanzar el 14% en el año 2018 y actualmente, según el informe de 2022 de la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional (SECI), alcanza el 6.8% de la AOD reportada (<https://www.cooperacionespanola.es/avance-aod-espanola-2022/>). AOD a la que contribuyen los gobiernos locales desde sus distintos espacios y con diversos instrumentos de cooperación, con redes de gobiernos municipales como es el caso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, con Fondos de Cooperación municipal, como es el caso del Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI) o el Fons Catalá, o el Euskal Fondoa, por citar algunos ejemplos, o bien desde convocatorias propias dirigidas a ONGD y otros actores de la cooperación, con programas de movilización y concienciación social a través de iniciativas de sensibilización y educación para el desarrollo, o los tradicionales “hermanamientos” que han sido un vehículo de cooperación y posicionamiento en el exterior a través de la unión de ciudades y localidades de España con otros lugares del mundo.

Esta diversidad de actores y esta singularidad compleja del sistema español de cooperación, ha sido recogida y reconocida en la nueva ley de Cooperación, en el artículo 35 se define la cooperación descentralizada como:

“ el conjunto de programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible que se realiza desde las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias, y la que desarrollan los entes locales y forales (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, cabildos y consejos insulares), que esta ley reconoce de manera expresa. La cooperación descentralizada es una de las señas de identidad y fortalezas de la cooperación al desarrollo sostenible española y expresión solidaria de sus respectivas sociedades que supone una importante contribución a un

sistema de cooperación más democrático y a la buena gobernanza desde la complementariedad y la corresponsabilidad, y del papel de estas Administraciones en el sistema español de cooperación para el desarrollo, reconocidas a través de esta ley y de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado”.

El reconocimiento de una realidad que nos hace singulares lleva aparejadas medidas de corresponsabilidad que nos llaman a todas las administraciones al diálogo, la generación de consensos y a la coordinación, elemento fundamental para ser parte de la Alianza global para el desarrollo sostenible de manera eficiente.

Es por ello, que se abre una nueva oportunidad con mecanismos que la propia ley recoge en su capítulo III sección tercera, donde se describen los órganos de coordinación y consulta., entre los que destaca la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global. Este órgano de participación, diálogo, coordinación, concertación y colaboración tiene por finalidad contribuir a una actuación más eficaz, coherente, coordinada y complementaria de las distintas Administraciones públicas que ejecuten programas, proyectos y acciones en materia de cooperación para el desarrollo sostenible.

Este primer paso de reconocimiento y de definición de mecanismos de coordinación bajo el respeto de la autonomía de Comunidades Autónomas y entidades locales, es de vital importancia para desplegar el potencial que encierra la cooperación descentralizada, y reclama acuerdos en distintos ámbitos, desde la planificación en cuanto coordinación de actores y división del trabajo, como desde los procedimientos administrativos para desplegar la acción en el exterior. Estas cuestiones son los suficientemente relevantes como para ponerlas en agenda, pues en última instancia afecta a la política de desarrollo sostenible, y cada uno de los actores del sistema de la cooperación internacional para el desarrollo es responsable de sus propias actuaciones, pero también de los resultados agregados.

La búsqueda de mayor armonización exige revisar las relaciones entre las distintas instituciones del estado y niveles de administración y de la relación con nuestros socios en los países en los que desarrollamos nuestra acción.



Es por ello, que se abre una nueva perspectiva y un nuevo paradigma para las Comunidades Autónomas y las entidades locales, al que nos debemos acercar desde la construcción conjunta y alcanzar los consensos que permitan una cooperación de vanguardia, poniendo en valor la cooperación descentralizada como una característica propia de la idiosincrasia del sistema español de cooperación.

3.- La Cooperación Andaluza ante los retos globales

La solidaridad del pueblo andaluz viene reflejada desde la creación de nuestra Comunidad Autónoma y así se recoge en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, estableciendo entre sus objetivos el fomento de la cultura de la paz y el diálogo entre los pueblos y La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos.

La política de cooperación internacional de la Junta de Andalucía es expresión de una plena convicción de la responsabilidad común respecto a la situación de pobreza y marginación que vive una gran parte de la población mundial. Es signo de una voluntad de contribuir, de forma cada vez más sistemática y organizada, al progreso y desarrollo humano de las poblaciones más necesitadas y a la mejora de sus condiciones de vida para conseguir la dignidad integral a la que todas las personas tienen derecho, tal y como señala el preámbulo de la Ley 14/2003 de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Con este compromiso, Mediante la Ley 2/2006, de 16 de mayo, se creó la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con el objetivo de optimizar en términos de eficacia y economía, la gestión de los recursos públicos que la Administración de la Junta de Andalucía destina a la cooperación internacional para el desarrollo, contribuyendo al cumplimiento de los específicos objetivos que aquélla debe perseguir con su actuación en esta materia.

Esta larga trayectoria ha hecho posible que la cooperación andaluza haya destacado por su madurez y por el diseño de una arquitectura de cooperación descentralizada que ha permitido poner en marcha todas las capacidades al alcance de una región como Andalucía, en este sentido, desde la cooperación andaluza se han establecido un diálogo



horizontal y fluido con la sociedad civil y con las universidades, siendo parte integrante de la ejecución del Plan Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En el ecosistema andaluz, los municipios y entidades locales andaluzas han mostrado a lo largo de la historia su recorrido en procesos de desarrollo en los países prioritarios de la cooperación andaluza, y han ofrecido desde sus competencias y capacidades una cooperación de socios para el desarrollo basada en el territorio, la horizontalidad y la especialización. Esto ha hecho posible articular acciones de gestión municipal en entornos muy centralizados como en Centroamérica, Cuba o Marruecos, y ha permitido trabajar con enfoque territorial procesos que necesitan del fortalecimiento de las instituciones municipales para dar calidad de vida a las personas que lo habitan.

Las Entidades Locales andaluzas junto con la Junta de Andalucía, ha apostado por un nuevo multilateralismo, colocando parte de sus esfuerzos en ser parte activa de las estrategias de localización de ODS, lo que ha permitido dejar constancia que el cumplimiento de la Agenda 2030 necesita de los ámbitos competenciales de las administraciones regionales y locales y de los actores que dinamizan y articulan el territorio. Por tanto, somos parte sustancial del multilateralismo activo que establece relaciones más horizontales y centradas en los territorios.

En esta nueva visión del multilateralismo, la cooperación andaluza, ha generado una alianza estratégica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para avanzar en la localización de ODS, y fruto de ello, en América Latina, se ha diseñado una estrategia de localización de ODS, que incorpora como elemento clave de la gobernanza efectiva a los gobiernos locales.

Con el firme convencimiento que sin el desarrollo de una planificación local de la agenda 2030 no se puede acelerar el cumplimiento de las metas, con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha apoyado el proceso de descentralización de la iniciativa regional de erradicación del trabajo infantil, para hacer avanzar en el cumplimiento de la meta 8.7. Andalucía, bajo el paraguas de los derechos humanos, ha sido parte de la alianza mundial de lucha contra el trabajo infantil.



Al principio de este artículo decíamos que la cohesión no es un gasto, es un principio y un valor fundamental, la cohesión social, económica y ambiental es posible en el territorio y esta realidad la hacen posibles las competencias y capacidades desarrolladas desde las administraciones descentralizadas, y como hemos señalado todos los agentes que interactúan en el mismo.

En los años 2019-2022, la cooperación andaluza ha favorecido, coordinado, gestionado y apoyado 501 proyectos alineados con la consecución de los ODS y la Agenda 2030 por valor de 99.868.938,44 euros en los países prioritarios de la Cooperación Andaluza. Este presupuesto ha implicado la movilización de intervenciones con 12,5 millones de personas destinatarias, de las que más de un 55% (6,9 millones) han sido mujeres.

Estos datos nos aproximan de manera general a la dimensión de una cooperación como la andaluza, pero hay que destacar como elementos claves, no sólo los espacios de planificación estratégica y la coordinación con los agentes andaluces y multilaterales, que le han dado mayor robustez, sino que ha sido fundamental enfrentar la ejecución de nuestra política de cooperación con todos los recursos a su alcance, es por ello, que pone en marcha la cooperación directa, posicionándose como Junta de Andalucía en el exterior y estableciendo una relación directa con las instituciones públicas con los países y sistemas de integración con los que colabora directamente bajo los principios de alineamiento y horizontalidad.

Esta singularidad, propia de la cooperación andaluza, nos hace ser un actor relevante en el ecosistema español de cooperación, y permite articular acciones con mayor coherencia al poner todos nuestros esfuerzos en iniciativas que desde los distintos ámbitos puedan contribuir a un objetivo común.

Un claro ejemplo de ello, lo encontramos en Iberoamérica, con el apoyo que durante años se ha venido dando al Sistema de la Integración Centroamericana, a través de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), en el desarrollo de la Estrategia de Desarrollo Rural Territorial de Centroamérica (ECADERT). Partiendo de la propia experiencia y especialización, se articuló un programa, en coordinación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para apoyar dicha estrategia en los territorios transfronterizos



centroamericanos, y en dicho apoyo se conectaron participaciones de la propia Agencia Andaluza de Cooperación Internacional con instrumentos de cooperación técnica, cooperación universitaria y el apoyo de la sociedad civil a través de ONGD.

Este es un claro ejemplo de coordinación y de eficacia para desarrollar una intervención multinivel, al aglutinar desde el Sistema de la Integración Centroamericana a los 8 países que lo conforman, y a los territorios donde se desarrolla la ECADERT, y todo ello, teniendo en cuenta la especialización propia de la Junta de Andalucía en esta temática. Con esta iniciativa se ha podido articular las capacidades propias de nuestra cooperación poniendo en valor nuestro ámbito competencial de diseñar, ejecutar y evaluar un programa de estas características.

Son muchos y diversos los ejemplos, desde programas de salud y de energías renovables a el de fortalecimiento de políticas de equidad de género, protección de parques naturales, viviendas sociales y urbanismo sostenible, así como el propio proceso de descentralización como un mecanismo propio de fortalecimiento de las democracias y sociedades más justas y equitativas.

La Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el desarrollo (AACID), como instrumento de la Junta de Andalucía para la implementación de su política de cooperación internacional para el desarrollo, abre puentes con instituciones y socios, generando alianzas estratégicas de orden mundial, desde su naturaleza como palanca para la agenda 2030, la política de cooperación andaluza tiene en el ODS 17 su acción.

Lograr los Objetivos de desarrollo Sostenible es fundamental para llevar a cabo alianza entre los diferentes actores: gobiernos, sector privado, sociedad civil, academia. Estas alianzas deben construirse aportando la experiencia y conocimientos propios de cada uno, con el claro objetivo de contribuir conjuntamente a la consecución de la Agenda 2030. Fortalecer la alianza mundial para el Desarrollo Sostenible movilizándolo el intercambio de conocimientos, capacidad técnica, tecnología y recursos, forma parte de la propia naturaleza de la AACID.

Como parte de esta vocación de generar alianzas, hay que destacar como las Comunidades Autónomas también contribuimos a los diálogos globales. Recientemente,



en la ciudad de Cádiz, la Junta de Andalucía coordinó y lideró el 14 y 15 de noviembre, en el marco de la presidencia de España de la UE, un Encuentro de Comunidades Autónomas y cooperación para el Desarrollo, centrándose en el tema : Team Europe y el rol de las Comunidades Autónomas en la cooperación para desarrollo de la Unión Europea, con el objetivo de facilitar el diálogo e impulsar las alianzas estratégicas que permitan poner en valor la cooperación de las regiones y las entidades locales.

Durante este Encuentro se pudieron apreciar los grandes retos que tenemos por delante como ecosistema de cooperación, no sólo de coordinación, sino también de cambio de miradas y paradigmas, pensando en los actores como agentes de cambio, de forma que pongan en valor el saber hacer conforme al rol que les corresponde, mirando a las entidades locales y a las Comunidades Autónomas como implementadores de la política de cooperación internacional para el desarrollo, y por tanto, fortaleciendo la cooperación directa, que ya se desarrolla desde Andalucía. Colocando en el foco nuestra especialización como Comunidades autónomas y entidades locales, si miramos a nuestro entorno podremos ver como cada uno de los territorios contamos con peculiaridades y especializaciones que nos hacen más competitivos y por tanto, en un factor relevante, como señala el comité de regiones, en las Team Europe Initiatives, así como en las nuevas estrategias Global Gateway.

En este mismo ámbito de especialización y capacidad, en Andalucía contamos con el compromiso de nuestros gobiernos locales, y con el trabajo de redes como la Unión Iberoamericana (UIM) de Municipalistas, que abren el espacio local iberoamericano al mundo, construyendo desde lo local, lo global. No podemos dejar de reconocer el trabajo desarrollado por la UIM como facilitador de procesos y generador de instrumentos de trabajo colaborativo en favor del desarrollo sostenible, promoviendo alianzas entre entidades públicas y privadas iberoamericanas, así como articulando agendas con Organismos Internacionales.

Con más de 3.500 socios, ha consolidado un importante trabajo en pro de la democracia y la gobernanza, siendo la incidencia de su actuación a nivel local y con los gobiernos de todos los países iberoamericanos. La UIM, como programa adscrito de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), ha llevado las voces de lo local a las cumbres iberoamericanas, su liderazgo se ha ido consolidando desde su nacimiento en el año



1990, siendo una red internacional de municipalistas, que entienden la cooperación de manera multidireccional y multilateral, donde las personas que forman parte de los municipios de Iberoamérica pueden aprender y contribuir al aprendizaje conjunto compartiendo su saber hacer y conocimiento.

Alianzas desde los ámbitos locales, regionales, nacionales y multilaterales, colocan a los territorios en un futuro que nos abre una ventana de oportunidad lo que nos obliga a repensarnos desde una visión estratégica, y poner nuestras capacidades al servicio de la agenda mundial del desarrollo. La localización de los ODS pasa por entender los procesos y las dinámicas de los territorios. Ahora más que nunca la cooperación descentralizada es clave en las dinámicas de la gobernanza global y el desarrollo sostenible.

