

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 37

Invierno de 2016

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario



7 Prólogo
Magdy Martínez-Solimán y Jessica Faieta

**TEMA CENTRAL. EL ROL ESTRATÉGICO DE LOS TERRITORIOS
Y DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA
EN LA AGENDA POST-2015**

13 El rol estratégico de los territorios y de la cooperación descentralizada
en la Agenda post-2015
Aldo García y Giovanni Camilleri

25 El rol del sector privado en el enfoque territorial para el desarrollo económico local
Claudio Cortellese

37 La cooperación Sur-Sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la
cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015
Agustín Fernández de Losada

51 La gestión descentralizada de la cooperación internacional como aporte
fundamental al desarrollo local y global en el marco de los ODS. La experiencia
ecuatoriana
Paola Alexandra Mera Zambrano y Ettore Papa

63 Desarrollo económico local para la implementación de la Agenda post-2015
Roberto di Meglio

77.....Sistemas territoriales integrados para el desarrollo humano sostenible a nivel local
Mario Biggeri y Andrea Ferrannini

97.....‘Desarrollo local’ visto desde un pueblo
Daniel Boyano Sotillo

OTROS TEMAS

107 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la disputa por una integración regional en América Latina
Giuseppe Lo Brutto y Eduardo Crivelli Minutti

SECCIONES FIJAS

119. La (contrastante) Agenda de Desarrollo, segundo semestre de 2015. Entre crisis humanitaria y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
Juan Pablo Prado Lallande

133.....Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (mayo a septiembre de 2015)
Javier Surasky

147 La cooperación española y los desafíos de la nueva Agenda Internacional para el Desarrollo Sostenible
Kattya Cascante

RESEÑAS

158.....Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía
Bruno Ayllón Pino

161.....Cooperación triangular para el desarrollo desde la sociedad civil
Tahina Ojeda Medina

La cooperación Sur-Sur con enfoque territorial, el nuevo paradigma de la cooperación descentralizada en el marco de la nueva Agenda post-2015

South-South cooperation with a territorial approach, the new paradigm of decentralized cooperation under the new post-2015 Agenda

AGUSTÍN FERNÁNDEZ DE LOSADA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada; Cooperación Sur-Sur; Desarrollo; Enfoque territorial; Agenda post-2015.

RESUMEN La cooperación descentralizada se orienta a la construcción de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales que sirven para reforzar sus capacidades como articuladores del territorio y de sus actores. Este enfoque territorial adquiere una mayor dimensión si nos referimos a la cooperación descentralizada Sur-Sur, cuya relevancia en la implementación de la Agenda post-2015 debe ser subrayada.

KEYWORDS

Decentralized cooperation; South-South cooperation; Development; Territorial approach; Post-2015 Development Agenda.

ABSTRACT Decentralized cooperation aims to build horizontal relations between sub-national governments that serve to reinforce their capabilities as articulators of the territory and its actors. This territorial approach takes on greater dimension if we refer to the decentralized South-South cooperation whose relevance in

* Agustín Fernández de Losada es experto sénior en gobernanza y desarrollo territorial, trabaja para diferentes agencias del Sistema de las Naciones Unidas, la Comisión Europea, principales redes internacionales de ciudades y para gobiernos nacionales y locales.

the implementation of the post-2015 Development Agenda should be underlined.

MOTS CLÉS

La coopération décentralisée; Coopération Sud-Sud; Développement; L'approche territoriale; L'Agenda post-2015.

RÉSUMÉ La coopération décentralisée vise à établir des relations horizontales entre les gouvernements sous-nationaux qui servent à renforcer leurs capacités comme articulateurs du territoire et de ses acteurs. Cette approche territoriale prend une plus grande dimension, si nous nous référons à la CSS décentralisée dont la pertinence dans la mise en œuvre de l'Agenda post-2015 devrait être soulignée.

Introducción y apuntes conceptuales

En los últimos años la cooperación Sur-Sur ha irrumpido con fuerza como una nueva “forma” de abordar la cooperación al desarrollo. Una nueva forma que ha recibido diferentes aproximaciones conceptuales, pero que parte, en todo caso, de la construcción de relaciones de cooperación entre “iguales”.

Se trata de una forma de cooperación que moviliza una cantidad nada despreciable de esfuerzos y recursos, y se sitúa en algunas de las principales agendas globales como un instrumento clave para avanzar hacia una cooperación internacional más eficiente y un desarrollo más sostenible y duradero.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de cooperación Sur-Sur?

La Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur¹ la define como un marco amplio para la colaboración entre países del Sur en los ámbitos político, económico, social, cultural, medioambiental y técnico. Un marco que se da con carácter bilateral, regional, subregional o interregional entre dos o más países en desarrollo y que sirve para que estos compartan conocimiento, capacidades, experiencias y recursos para alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante esfuerzos concertados. Se trata, por lo tanto, de una modalidad de cooperación que se da entre países del Sur. Pero no del sur geográfico, sino del que se ha construido en el imaginario geopolítico global y que engloba a todos los países en desarrollo: el Sur global. El concepto “países en vías de desarrollo” se utiliza, como veremos, en un sentido amplio incluyendo los países propiamente en desarrollo y los de renta media, incluyendo las potencias emergentes como Brasil, México, India o Sudáfrica.

¹ <http://ssc.undp.org/>

Implica, así, a los países que hasta la fecha habían desempeñado un papel exclusivo de receptores en el sistema de ayuda y que comienzan a asumir un rol más dual, poniendo sus recursos, capacidades y experiencias a disposición de otros países de similar o menor nivel de desarrollo².

A pesar de que se les incluye en la categoría de nuevos donantes, se trata de una modalidad de cooperación que va más allá de la mera relación donante-beneficiario que se da en las relaciones tradicionales Norte-Sur. No se ajusta al concepto clásico de ayuda, es decir, de la cooperación al desarrollo basada en la transferencia de recursos económicos y técnicos. Se trata de una cooperación dotada de una clara dimensión política, económica, social y cultural que se centra fundamentalmente en la construcción de relaciones de colaboración, de intercambio y de transferencia de conocimiento.

Por otro lado, la aproximación al término “países” también debe ser hecha en un sentido amplio en la medida en que la cooperación Sur-Sur no se da únicamente entre los gobiernos nacionales de los países implicados sino que incorpora, cada vez con mayor presencia, a otros actores como los gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil o el sector privado.

En el presente artículo, analizaremos el peso creciente que tiene la cooperación Sur-Sur en la cooperación descentralizada, es decir, en las relaciones de cooperación entre gobiernos subnacionales. En las últimas décadas la cooperación entre ciudades, regiones, estados y otras formas de gobiernos territoriales, ha evolucionado de forma importante adquiriendo un reconocimiento y una legitimidad notable en el sistema de cooperación internacional.

En pocos años, los gobiernos subnacionales han sabido pasar de operar en el marco de relaciones puramente asistenciales a construir relaciones de partenariado mucho más eficientes basadas fundamentalmente en la creación de espacios de intercambio, transferencia de conocimiento y aprendizaje mutuo.

Veremos hasta que punto lo que podemos denominar cooperación descentralizada Sur-Sur, encaja y contribuye a esta evolución aportando nuevas maneras de abordar las relaciones entre socios; o, si por lo contrario, incurre en las mismas contradicciones en que ha incurrido la cooperación descentralizada clásica, es decir, si sirve también para construir relaciones de carácter vertical.

El análisis abordará también la manera en que la cooperación Sur-Sur puede contribuir a afianzar el concepto de “enfoque territorial” como fórmula tendente a movilizar a todos los actores que operan en un territorio y vincularlos a la definición e

2 G. Santander (coord.) (2011): *Nuevos donantes y cooperación sur-sur: estudios de caso*, ICEI, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

implementación de las estrategias de desarrollo. Y hasta qué punto la cooperación Sur-Sur y su dimensión territorial tienen un lugar en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible post-2015.

Efectivamente, durante el proceso de consulta sobre la localización de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³ lanzado por el United Nations Development Group en 2013 y 2014 bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), UN-Habitat y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), se destacó la importancia de la cooperación descentralizada en la implementación de la nueva Agenda de Desarrollo y la necesidad de promover, en ese ámbito, la cooperación Sur-Sur.

Contexto: del asistencialismo a la cooperación Sur-Sur

La presencia de los gobiernos subnacionales en el contexto de la cooperación internacional ha evolucionado de forma relevante en las últimas décadas. Estos, han pasado de ser meros espectadores de un sistema monopolizado por Estados nacionales y los organismos internacionales, a ser reconocidos como actores significados en los procesos de desarrollo; actores de pleno derecho de un escenario internacional cada vez más complejo, dinámico e interconectado. Un escenario en el que operan una cantidad importante de actores, públicos y privados, que se interrelacionan formando una densa malla de vínculos basados en intereses y necesidades compartidas.

La cooperación descentralizada, entendida como la modalidad de cooperación al desarrollo centrada en las relaciones de partenariado establecidas entre gobiernos subnacionales⁴, tiene ya un recorrido más que notable.

Desde su origen, que podemos situar en los hermanamientos entre ciudades tras la Segunda Guerra Mundial, hasta el auge de la solidaridad internacional, situado tras la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992, las relaciones de cooperación entre gobiernos subnacionales siguieron los patrones clásicos de las relaciones Norte-Sur. Es decir, se basaban en relaciones de carácter meramente vertical y asistencialista, en las que el principal valor añadido se centraba en la transferencia de recursos financieros y de capacidad técnica. La cooperación giraba en torno a los conceptos de ayuda y se articulaba a partir de un donante, en el Norte, y un beneficiario, en el Sur. Este patrón clásico se ajustaba poco al potencial de la cooperación descentralizada en la medida en que la capacidad de los gobiernos subnacionales de movilizar recursos

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

4 A. Fernández de Losada (2013): *Capitalisation of European decentralized cooperation experiences*, Comisión Europea.

destinados a la cooperación al desarrollo, tomada de forma individual, no es en absoluto significativa y genera dispersión de esfuerzos.

Podemos afirmar que el impacto de la cooperación descentralizada de corte asistencial en los procesos de desarrollo ha sido limitado. La lógica asistencialista se sustenta en una aproximación cuestionable al concepto de solidaridad centrada, fundamentalmente, en la transferencia de recursos y de conocimientos técnicos, y se aleja de los principios básicos fijados en la agenda internacional de la eficacia de la cooperación al desarrollo⁵.

No se tiene en cuenta que los recursos que se transfieren, por limitados, difícilmente tienen un impacto estructural y por lo general sirven para cubrir necesidades puntuales que no necesariamente responden a las prioridades fijadas por los “beneficiarios” ni a la especificidad de las competencias y capacidades de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, la gestión del conocimiento, de Norte a Sur, parte de la base de que lo que funciona en un lugar se puede aplicar en otros ignorando o minusvalorando las condiciones específicas de cada lugar e imponiendo soluciones “prefabricadas”⁶. Pero las relaciones de cooperación descentralizada poco a poco han ido virando hacia la construcción de otro tipo de relaciones centradas en la construcción de alianzas entre socios. Relaciones entre iguales que diseñan sus estrategias de cooperación en torno al interés mutuo. Relaciones en las que el valor añadido ya no se sitúa en los recursos movilizados, sino en la construcción de partenariados que sirven para promover intereses compartidos en el escenario internacional, con la intención de intercambiar experiencias y transferir conocimientos, así como para promover vínculos sociales, culturales, académicos o empresariales.

Esta nueva lógica de carácter horizontal, responde de forma mucho más efectiva a los principios fijados en la agenda de la eficacia. Genera apropiación en la medida en que por lo general las estrategias de cooperación se vinculan a las estrategias de desarrollo fijadas por los gobiernos subnacionales; focaliza en los ámbitos de actuación que les son propios a nivel competencial, de manera que la dispersión es menor; y sirve para articular la implicación de otros actores cuya participación en los procesos de desarrollo a escala territorial es clave.

Es precisamente esta dimensión territorial de la cooperación descentralizada la que le confiere una especificidad y una legitimidad significativas en el entorno de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Por un lado, se ha convertido en uno de los instrumentos con mayor potencial para reforzar las capacidades institucionales y operativas de los gobiernos subnacionales,

5 Más información en <http://effectivecooperation.org/>

6 A. Enríquez y M. Ortega (2007): *La cooperación descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.

en la medida en que se les reconoce un rol determinante en los procesos de desarrollo el refuerzo de sus capacidades se ha convertido en algo estratégico.

Por otro lado, el rol que estos desempeñan como articuladores del territorio, permite la implicación en las estrategias de cooperación de los actores locales, organizaciones de la sociedad civil, universidades, empresas, etc., que desempeñan un rol clave en el desarrollo sostenible y la cohesión social. De esta manera, se profundiza en la apropiación, se asegura una mayor proximidad de la cooperación a los intereses y necesidades de los ciudadanos y se apunta a una mayor innovación y una mejor gestión del conocimiento.

La cooperación descentralizada abordada desde esta perspectiva, comporta la construcción de relaciones entre territorios; es el marco perfecto para consolidar alianzas políticas, intercambios culturales o educativos, relaciones empresariales, universitarias o científicas. El intercambio es, en definitiva, el eje central del modelo. Pero el potencial de esta cooperación de carácter horizontal y territorial adquiere una trascendencia mayor si se aborda desde la perspectiva de la cooperación Sur-Sur. En este contexto 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.

Efectivamente, el contexto en el que operan los gobiernos subnacionales del “Norte” difiere en gran medida del que tienen que abordar los del “Sur”. A pesar de que los ámbitos de intervención son los mismos o muy similares —hablamos de desarrollo económico, protección del medio ambiente, educación, salud, bienestar y protección sociales, incluso de lucha contra la pobreza— las estrategias que sustentan las políticas que se despliegan difieren enormemente.

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 Uruguay⁷; y contrastémoslo con las que desarrolla los municipios de un país como España en el que dicha cifra se sitúa en 750,05 USD (663,41 €) mensuales⁸.

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. Y las políticas que se desarrollan, también. 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

7 Panorama Social de América Latina 2014, CEPAL, diciembre de 2014.

8 Encuesta de Condiciones de Vida 2014, Instituto Nacional de Estadística, mayo de 2015.

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 microemprendimientos liderados por mujeres en Curitiba⁹, Brasil, serán más fácilmente replicables en San Salvador, El Salvador, que las que las destinadas a potenciar el empleo femenino que se desarrollan en Turín, Italia. Este hecho no quita validez e interés a las relaciones “Norte-Sur” pero nos abre a una nueva dimensión que, como veremos, también en el campo de la cooperación descentralizada tiene un gran recorrido.

Los actores del Norte siguen teniendo mucho que aportar a sus socios en el Sur. Pero los nuevos escenarios que se dibujan en el mundo, especialmente la crisis que están viviendo las economías más avanzadas, y en concreto los países europeos, nos asoma a otra realidad, dibuja otros patrones de funcionamiento en el sistema de cooperación al desarrollo. Nuevos patrones que incluyen las relaciones clásicas Norte-Sur, las relaciones Sur-Sur, la triangulación así como, por qué no, las relaciones Sur-Norte; es decir, la transferencia de experiencias y conocimiento forjados en los países en vías de desarrollo que son replicables o útiles para la definición de políticas en ámbitos tan sensibles como la participación ciudadana, la atención social o la preservación del medio ambiente.

Estamos, por lo tanto, ante un nuevo esquema de funcionamiento de la cooperación al desarrollo en general y de la descentralizada en concreto. Un esquema más complejo y rico que apunta lograr una mayor eficacia por la vía del establecimiento de marcos de relación integrales, flexibles y multidireccionales.

La cooperación Sur-Sur, el enfoque territorial y la Agenda post-2015

El potencial que se le supone a la cooperación descentralizada Sur-Sur ha hecho que hoy en día sea una práctica en auge. Una práctica que presenta, en algunas regiones como América Latina o Asia, experiencias muy relevantes que poco a poco encuentran el apoyo de los grandes organismos multilaterales como la Unión Europea o el PNUD y de las principales agencias de desarrollo del “Norte” y del “Sur”.

Así, por ejemplo, el gobierno de Brasil ha desarrollado un programa dirigido a promover la implicación de sus gobiernos locales y estatales en partenariados con sus homólogos internacionales. Efectivamente, el Programa de cooperación técnica descentralizada Sur-Sur¹⁰, 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 y para consolidar la proyección internacional de las ciudades y estados del país.

⁹ <http://curitiba.dieese.org.br/index.php>

¹⁰ <http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul>

Aunque seguramente lo más relevante es la apuesta que están haciendo los propios gobiernos locales en el Sur por promover relaciones de partenariado Sur-Sur como parte de su estrategia de desarrollo. Especialmente significativa es la apuesta de algunas ciudades en América Latina y en África —como México DF, Sao Paulo, Montevideo, Medellín, Johannesburgo o Durban— que han desarrollado políticas de relaciones internacionales en el marco de las cuales han definido mecanismos de intercambio de experiencias, transferencia de conocimiento y asistencia técnica a otras ciudades en países menos desarrollados.

En este ámbito, destaca fuertemente la experiencia de la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín (Colombia), un referente en la región que ha priorizado la cooperación Sur-Sur en la definición de su estrategia de relaciones internacionales. Medellín mantiene relaciones de partenariado con diferentes ciudades latinoamericanas. Un ejemplo interesante es el diálogo establecido con Bogotá, Panamá, Quito, La Paz, Lima y Santo Domingo en el ámbito de los proyectos integrados de transporte que ha servido para discutir ampliamente las diferentes tendencias, visiones, planes e intervenciones que aportan al tema de la movilidad sostenible en las ciudades Latinoamericanas¹¹.

También resulta interesante la experiencia del Proyecto AL-LAs¹², una plataforma de ciudades latinoamericanas encabezadas por el Gobierno de la Ciudad de México que cuenta con el apoyo de la Unión Europea y de dos redes de ciudades europeas. AL-LAs ha construido un espacio de diálogo, reflexión e intercambio en el campo de las políticas de relaciones internacionales de los gobiernos de las ciudades que ha servido para compartir modelos de desarrollo, reforzar estrategias, perfilar equipos y organización y ganar visibilidad en el ámbito local e internacional.

Igualmente, el esfuerzo realizado por la ciudad de Maputo, Mozambique, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, por establecer un marco de colaboración con sus socios, Durban, Porto Alegre y Belo Horizonte, en materia de trabajo digno y desarrollo económico local en el ámbito del empleo formal e informal¹³.

Sin embargo, no solo las ciudades de forma individual han promovido la cooperación Sur-Sur. También lo han hecho las redes de ciudades que desde hace años han creado plataformas para el diálogo, el intercambio y la transferencia de conocimiento y experiencias. Especialmente significativas son las experiencias de Mercociudades¹⁴ en

¹¹ <http://www.acimedellin.org/>

¹² <https://www.proyectoallas.net/>

¹³ “A cooperação cidade cidade sul-sul e triangular”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

¹⁴ <http://www.mercociudades.org/>

América Latina, la Cumbre Africités¹⁵ en África, o CityNet¹⁶ en la región Asia Pacífico, tres plataformas que durante años han trabajado para mejorar las condiciones en las que operan los gobiernos de las ciudades en sus entornos nacionales e internacionales y para potenciar sus capacidades institucionales y operativas.

Igualmente, CGLU, la red mundial de ciudades, está promoviendo la cooperación Sur-Sur entre gobiernos locales como un elemento clave para la nueva Agenda de Desarrollo. En este sentido, más allá de su posicionamiento político claro a favor de este tipo de cooperación, la red ha desarrollado alguna iniciativa interesante como el proyecto destinado a mejorar las capacidades de las autoridades locales de Brasil y Mozambique¹⁷.

Pero partiendo de la relevancia de las experiencias positivas que existen, y del interés y la proyección de este nuevo tipo de cooperación descentralizada, es necesario abordar el tema desde una perspectiva crítica. Para ello, ¿debemos partir de la base de que la cooperación Sur-Sur es eficiente per se? ¿Debemos asumir que los impactos que genera son siempre positivos? O por lo contrario, ¿puede llegar a generar efectos cuestionables como la que en su día generó la cooperación Norte-Sur?

A pesar de que los contextos son más cercanos, la simetría que se da entre los socios en el marco de una relación Sur-Sur es relativa, especialmente en lo que a recursos se refiere. Las condiciones en las que opera el gobierno de una ciudad en Brasil, México, Sudáfrica o India, distan mucho, por lo general, de las que se encuentran las ciudades de países menos desarrollados como Bolivia, Paraguay, Mozambique o Sri Lanka, por poner ejemplos de países cercanos.

En Brasil, México o India, los procesos de descentralización han sido notorios y los gobiernos subnacionales cuentan con peso político y recursos importantes tanto en lo que se refiere a su capacidad financiera como técnica. Dicha situación contrasta con las condiciones en las que operan los gobiernos subnacionales en la mayoría de los países en desarrollo, países por lo general muy centralizados en los que la financiación local suele ser muy deficiente, lo que redundaría en debilidades institucionales y operativas. Es por ello que, al igual que en las relaciones Norte-Sur, dicha asimetría puede llegar a traducirse también en la configuración de relaciones verticales de sustrato asistencial, es decir, de una cierta hegemonía del socio más desarrollado en relación al que lo está menos. Existe por lo tanto, el riesgo de que la cooperación descentralizada Sur-Sur impongan modelos y prácticas poco adaptados al contexto local y a los recursos y las capacidades del socio beneficiario lo que por lo general comporta una inversión ineficiente de tiempo y recursos.

¹⁵ <http://www.africities2015.org/>

¹⁶ <http://citynet-ap.org/>

¹⁷ <https://urbaferramentas.wordpress.com/>

La fragmentación o dispersión de los esfuerzos es otro de los riesgos que entraña este tipo de cooperación. Por ello, las relaciones deben construirse sobre la base de un enfoque estratégico que las oriente a los ámbitos de especialidad en los que los gobiernos subnacionales pueden aportar un mayor valor añadido. Como hemos apuntado, el potencial de la cooperación descentralizada es especialmente relevante si lo vinculamos al enfoque territorial.

Es decir, si lo orientamos a reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales como sujetos clave en los procesos de desarrollo de sus territorios y en la dinamización y articulación de los actores que operan en ellos. Este potencial en el ámbito territorial es el principal argumento para sostener que la cooperación descentralizada Sur-Sur debe ser parte de la agenda internacional del desarrollo y vincularse claramente al esfuerzo por desplegar la Agenda post-2015 mediante la implementación de los nuevos ODS.

Efectivamente, como señala el informe de la consulta sobre la localización de los ODS¹⁸, “la cooperación descentralizada al desarrollo debe ser reconocida y utilizada para apoyar 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”. Se reconoce, así, el rol que deben jugar los gobiernos locales en la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. Una agenda cuya implementación a nivel local pasa por la coordinación de esfuerzos de todos los niveles de gobierno que operan en el territorio, incluidos los gobiernos nacionales, así como por la articulación de los actores que desde la sociedad civil, el sector privado o la academia generan valor y recursos para el desarrollo.

Como apunta Helen Clark, Administradora del PNUD y Presidenta del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, “la mayor parte de los objetivos críticos de la Agenda post-2015 dependerán de la acción local, de la implicación de las comunidades y de los liderazgos locales”.

Conclusiones: hacia la territorialización de los ODS

Como se ha tratado de argumentar en el presente artículo, la forma de cooperación descentralizada que mejor responde a un desarrollo duradero y sostenible es la que se orienta al denominado enfoque territorial. Es decir, aquella que se basa en la construcción de relaciones horizontales entre gobiernos subnacionales que incluyen a los actores de los territorios en los que gobiernan. Se trata, como hemos visto, de relaciones entre iguales que operan de forma más o menos simétrica en función de los contextos y de los recursos y capacidades de que disponen.

¹⁸ UNDG (2014): *Localizing the Post 2015 development agenda, dialogues on implementation*, UNDG.

Como también se ha puesto de manifiesto, la cooperación descentralizada Sur-Sur puede orientarse de forma natural al enfoque territorial lo que la convierte en una modalidad de gran recorrido para el desarrollo de los territorios y el refuerzo de los actores que en ellos operan.

La importancia de los territorios y de sus actores ha quedado clara en todo el proceso de definición de la nueva Agenda post-2015. Más allá de la evidente dimensión territorial de los nuevos objetivos, la localización del proceso de implementación de los ODS ha sido considerada clave y ha ocupado, como hemos apuntado, uno de los procesos de consulta global que ha lanzado la Organización de las Naciones Unidas.

En este sentido, se ha subrayado la necesidad de reforzar el rol de los gobiernos subnacionales y de los actores territoriales en el proceso de implementación a escala local de los ODS. El denominado enfoque territorial ha aparecido en los debates como un elemento clave y se ha insistido en los esfuerzos para su conceptualización y despliegue.

Reforzar debe implicar movilizar todos los recursos disponibles para lograr que dichos actores operen en los contextos más favorables posibles. En este sentido, es necesario abordar cuestiones tan complejas y sensibles como la descentralización y la financiación de los gobiernos subnacionales, así como la estabilidad de los recursos humanos y materiales de los que disponen.

Implica, también, articular estrategias dirigidas a reforzar sus capacidades institucionales y operativas de manera que puedan cumplir de forma adecuada el rol que tiene asignado. En este sentido, el papel de los gobiernos subnacionales como articuladores de los actores que operan en el territorio —organizaciones de la sociedad civil, sector privado, academia— es clave. En este ámbito cobran importancia conceptos como el de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas.

Implica, finalmente, asegurar la correcta coordinación y la búsqueda de complementariedades entre los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, las competencias ya no son asignadas de forma monolítica a un único nivel de gobierno. Los diferentes operadores públicos, incluidos los internacionales, comparten competencias y funciones en los procesos de desarrollo y la coordinación de todos los esfuerzos deviene más necesaria que nunca.

La cooperación descentralizada, y en especial la cooperación Sur-Sur, avanzan en este mismo camino y deben ser un instrumento privilegiado en el esfuerzo compartido por consolidar el enfoque territorial y su vínculo con el proceso de implementación de la Agenda post-2015.

Resulta fundamental no dispersar esfuerzos, orientar todas las estrategias, incluidas las surgidas de los partenariados que se dan entre los propios gobiernos subnacionales,

a reforzar sus capacidades y potenciar su protagonismo en el despliegue de los ODS a nivel territorial.

Consolidar el enfoque territorial como el elemento nuclear de la cooperación descentralizada ayudará a avanzar en una acción más eficaz. Los gobiernos subnacionales deben ser conscientes de ello y orientar sus estrategias. Sin embargo, toca también a los Estados generar las condiciones y los contextos para que todo ello sea posible. Sin su predisposición todo este esfuerzo puede resultar vano.

Bibliografía

- CGLU, FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. y LUCI, P. (ODI) (2014): “¿Cómo localizar las metas e indicadores de la agenda post-2015?”, Barcelona.
- CIDOB y ART-PNUD (2013): *La cooperación descentralizada a debate: la eficacia de la ayuda y el post-2015*, Barcelona.
- DE LA VARGA, O. y BUSTAMANTE, S. (2014): *La cooperación sur-sur de los gobiernos locales latinoamericanos: ¿nuevas modalidades de cooperación?*, Equitaurbe, Buenos Aires.
- ENRÍQUEZ, A. y ORTEGA, M. (2007): *La cooperación descentralizada: del asistencialismo a la visión de socios*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A. (2010): “Revisión de los fundamentos de la cooperación descentralizada pública local”, *Anuario de la cooperación descentralizada*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Barcelona, pp. 14-35.
- (2013a): *Capitalisation of European decentralized cooperation experiences*, Comisión Europea.
- (2013b): *Effective decentralised development cooperation: flows, modalities and challenges*, UNDESA.
- MALÉ, J. P. (2012): “¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas”, *Guías Metodológicas URB-AL III*, núm. 5, Oficina de Coordinación y Orientación URB-AL III, Barcelona.
- ROMERO, M. (2014): “Las instituciones para la proyección internacional de las ciudades”, Documento Técnico, *Goberna América Latina*, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- SANTANDER, G. (coord.) (2011): *Nuevos donantes y cooperación sur-sur: estudios de caso*, ICEI, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- UNDG (2014): *Localizing the Post-2015 development agenda, dialogues on implementation*, Nueva York.