

# Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada



Secretaría General  
Iberoamericana

Secretaria-Geral  
Ibero-Americana



© **Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)**

Marzo de 2022

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor, sin que comprometa ni refleje necesariamente los puntos de vista de la SEGIB, la Unión Europea o sus países miembros.

**Coordinación general de la publicación:**

Martín Rivero Illa y Rocío Rodríguez Cáceres  
Área de Cohesión Social y Cooperación Sur-Sur de la SEGIB

**Autor:**

Pablo José Martínez Osés

**Colaboraciones, equipo de Cooperación Sur-Sur de la SEGIB**

Cristina Xalma Mellado  
Natalia Vargas Talero  
María Dutto Piaggio

**Financiación:**

Publicación cofinanciada por la Comisión Europea, a través de la Facilidad Regional de la Unión Europea para el Desarrollo en Transición, y por la SEGIB y realizada con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

**Servicios editoriales:** Estudio Held

**Corrección de estilo:** Isabel Cartón

# Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada

Estudio sobre Cooperación Sur – Sur y Triangular  
descentralizada en los ámbitos iberoamericano y europeo  
SEGIB



El sistema de cooperación internacional afronta el importante reto de contribuir a una respuesta eficaz a la crisis socioeconómica generada por la pandemia de la COVID-19, aportando a la recuperación de los avances en el desarrollo que se habían conseguido en las últimas décadas y a la profundización de la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este marco, el reforzamiento del multilateralismo y de la cooperación son claves.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) trabaja desde hace más de una década en el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y su puesta en valor, en torno a tres ejes interrelacionados: la sistematización de información y generación de conocimiento; la generación de capacidades de acción en cooperación para el desarrollo sostenible y el posicionamiento internacional de estas modalidades de cooperación.

A partir del reconocimiento de la importancia de la relación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y El Caribe, y gracias a que la cooperación entre estas dos regiones es cada vez más robusta y visible, en noviembre de 2019 la SEGIB y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DG DEVCO) firmaron el proyecto ***Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva agenda de desarrollo***. Con esta iniciativa las dos instituciones buscan contribuir a la construcción de un modelo innovador de Cooperación Triangular UE-Latinoamérica alineado con la Agenda 2030 en el marco de la perspectiva de Desarrollo en Transición. Para ello, ha sido necesario trabajar en la construcción conjunta de insumos e impulsar procesos colectivos que permitan sentar las bases y lineamientos para avanzar y consolidar dicho modelo.

En ese orden de ideas, la publicación ***Apuntes para un Ecosistema Iberoamericano de Cooperación Sur – Sur y Triangular Descentralizada*** es el resultado del esfuerzo de investigación para mejorar las estrategias de trabajo con Gobiernos Subnacionales, fundamentalmente con ciudades grandes y medianas, para que la Cooperación Triangular contribuya a avanzar hacia un Desarrollo que no deje a nadie atrás.

En su primera parte, el estudio presenta una breve descripción de algunos de los principales elementos de dos situaciones críticas: la de una realidad más compleja y la de un sistema de cooperación internacional a todas luces insuficiente para construir respuestas adecuadas. En su segundo epígrafe, traza una panorámica general de la CSS y Triangular y de la Cooperación Descentralizada, modalidades caracterizadas más por servir como una evolución de una conceptualización de las relaciones, que por haber logrado generar prácticas distinguibles y claramente diferenciables como alternativas a las tradicionales. En su tercer apartado, el documento muestra los resultados de una exploración por los intentos de sistematización y definición de las prácticas que en ambos casos han sido contempladas como propias, para seguir con un análisis de las fortalezas y debilidades del ámbito analizado y algunas recomendaciones para la generación de una hoja de ruta que contribuya a reducir una de las lagunas y debilidades más aceptadas, que es la falta de criterios compartidos para una sistematización de la información disponible. Por último, se sintetizan hallazgos y conclusiones en forma de recomendaciones de política para el fortalecimiento del ámbito de la CSSyT-D.

# ÍNDICE

Presentación	_ 4	Crisis y transiciones en el sistema de cooperación internacional	_ 26
Acrónimos	_ 8	La Agenda 2030 ante un sistema de cooperación internacional tensionado	_ 27
Resumen ejecutivo	_ 9	La CSSyT-D como objeto de análisis en este estudio	_ 31
Introducción	_ 14	El potencial diferencial de la cooperación descentralizada (CD)	_ 32
El desarrollo en tiempos del Antropoceno	_ 18	El valor diferencial como potencial de la cooperación descentralizada	_ 33
La correlación maldita: desarrollo y daños en el planeta	_ 19	Transnacionalización y mirada “glocal” de la cooperación descentralizada	_ 35
El desafío de construir nuevas concepciones y representaciones del progreso	_ 20	La CSSyT-D ¿modalidad, evolución o alternativa para el sistema de cooperación?	_ 38
El desafío de la gobernanza multinivel para las soluciones multidimensionales	_ 24		

# Apuntes para un ecosistema iberoamericano de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada

La CSSyT-D: en busca de un nuevo partenariado político	_ 39	Desafíos para lograr un ecosistema policéntrico y multinivel de gestión de la CSSyT-D	_ 55
Las debilidades metodológicas de la CSS y Triangular	_ 44	Análisis y perspectiva sobre los sistemas de información de CSSyT-D	_ 57
La CSSyT-D en Iberoamérica: un ecosistema de cooperaciones dinámico y multinivel	_ 48	Bibliografía	_ 60
Las fortalezas comunes: dos potenciales de principios convergentes	_ 50		
Las debilidades comunes: debilidad metodológica y sistematización en ciernes	_ 52		
Una incipiente estrategia para el fortalecimiento de un ecosistema de cooperación	_ 54		

---

# Acrónimos

<b>ALC</b>	América Latina y Caribe	<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo	<b>PNB</b>	Producto Nacional Bruto
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo	<b>PIFCSS</b>	Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur
<b>CGLU</b>	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>CPDS</b>	Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible	<b>SEGIB</b>	Secretaría General Iberoamericana
<b>CD</b>	Cooperación Descentralizada	<b>BAPA+40</b>	Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur
<b>CSS-D</b>	Cooperación Sur-Sur Descentralizada	<b>SICA</b>	Sistema de Integración Centroamericana
<b>CSSyT</b>	Cooperación Sur-Sur y Triangular	<b>SICD</b>	Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo
<b>CSSyT-D</b>	Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada	<b>SIDICSS</b>	Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur- Sur y Triangular
<b>CT</b>	Cooperación Triangular	<b>UE</b>	Unión Europea
<b>GPI</b>	Global Partnership Initiative		
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano		
<b>NAU</b>	Nueva Agenda Urbana		
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio		
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible		



# Resumen ejecutivo

## A. Los desafíos que pretende enfrentar el estudio:

1. La incorporación de la Cooperación Descentralizada (CD) en el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) no puede abordarse como una mera agregación de dos tipos, modalidades o subsistemas contemplados en el más amplio sistema de cooperación internacional.
2. Es preciso explorar el momento actual en el que se pretende establecer vínculos entre ambos fenómenos para tener un contexto en el que situarlos, pero también para atender a una época marcada por profundos cambios y transiciones que están afectando al sistema de cooperación internacional.
3. Por el mismo motivo, es conveniente preguntarse y explorar en qué medida las evoluciones de la CSS y la CD tienen relación con las problemáticas que configuran los cambios del paradigma de desarrollo y particularmente de las interrelaciones entre sus principales actores.
4. El vínculo entre CD y CSS puede descansar así en sistemas de valores convergentes y compartidos que sitúan a ambos fenómenos en un lugar común, marcado por sus diversas interrelaciones, por su naturaleza y por su vocación de contestación compartidas y, en último término, por la configuración de un ecosistema de interdependencias variadas y multicéntricas.
5. El propósito del estudio es contribuir a la comprensión de esta articulación en la región iberoamericana, que denominamos *Ecosistema de Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada (CSSyT-D)*, subrayando su pertinencia y adecuación a los desafíos de las actuales agendas internacionales de desarrollo y sugiriendo algunos elementos que podrían contribuir a su consolidación y fortalecimiento.

## B. La cooperación en tiempos del Antropoceno

6. La CSSyT-D desarrollará y consolidará sus posibilidades en un contexto de profundos cambios en la realidad y en las agendas políticas del sistema internacional. Estos cambios están marcados por la evidente correlación entre niveles de desarrollo y huella ecológica y por el desbordamiento de cuatro fronteras materiales críticas a nivel planetario, como son el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el uso de la tierra y los ciclos del fósforo y el nitrógeno.
7. La consideración de la sostenibilidad como algo sustantivo y no como un mero calificativo de las nociones de crecimiento, movilidad o consumo, indican la necesidad de transformar en profundidad dichos procesos, tal y como el título y el propósito de la Agenda 2030 remarcan con claridad.
8. El desafío de la sostenibilidad nos remite a la necesidad de construir un nuevo paradigma de desarrollo que cuestione la usurpación que los medidores basados en la media de renta nacional, como el Producto Nacional Bruto (PNB) han hecho del propósito de la economía. Poner en el

centro de nuestras economías al planeta y a las personas significa retirar de ese centro al PNB.

9. Desde el punto de vista de la gobernanza de las transiciones, los procesos de desarrollo multidimensionales presentan por un lado dinámicas, presiones y límites que han de ser observados y gestionados globalmente y, por otro lado, diferentes impactos e intensidades en la expresión territorial y local de esas problemáticas del desarrollo. La gobernanza ha de tornarse glocal, es decir, reunir y articular una doble mirada global y local en todas sus estrategias y mecanismos.
10. En definitiva, sostenibilidad ambiental y gobernanza glocal se presumen como los elementos fundamentales para las agendas políticas del desarrollo en estos tiempos. Su correlato en términos de arquitectura y mecanismos para la gobernanza son el carácter policéntrico y multinivel, que responde de manera más adecuada al carácter de las problemáticas señaladas que aquellos pensados desde lógicas centralizadas y jerarquizadas.
11. Precisamente, tanto la CSSyT como la CD tienen en común una historia que puede sintetizarse en el continuado intento de modificar los pilares de un sistema internacional de cooperación basado en una mirada nacional y una serie de normas que clasifican y jerarquizan. Ambas prácticas de cooperación tratan de constituirse como elementos centrales de un sistema que debería, por lo tanto, transformarse profundamente y asumir su carácter policéntrico y multinivel.

### C. Crisis y transiciones en el sistema de cooperación internacional

12. En la historia del sistema internacional de cooperación se han producido constantes revisiones del enfoque de desarrollo, fruto de las cuales han ganado importancia el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo con perspectiva de género o los derechos humanos. Sin embargo, todas ellas se han tratado de asumir desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos,

pero sin lograr transformar en profundidad las prácticas. Como resultado, los pilares del sistema se mantienen en lo fundamental.

13. Hasta el día de hoy, el sistema de cooperación internacional sigue basculando sobre la noción de ayuda y, por tanto, configurándose a partir de la idea de transferencia unidireccional de recursos, bienes y conocimientos. La inflexibilidad de la AOD y de la censura establecida por las medidas nacionales de ingresos no permiten la plena incorporación de las acciones de cooperación basadas en el doble rol oferente/receptor y en las relaciones de intercambio y aprendizaje mutuo.
14. Actualmente, las problemáticas del desarrollo están siendo cada vez más evidenciadas por la creciente comprensión de su carácter transnacional e interdependiente: cambio climático, desigualdad y concentración de riqueza y poder, migraciones masivas, financiarización económica, ausencia de mecanismos eficaces contra la elusión y la evasión fiscal, agotamiento y desbordamiento de los ciclos naturales y los ecosistemas, pandemias globales, crecientes demandas de autoritarismo y visiones iliberales, constituyen un panorama desafiante para un sistema de gobernanza global y multilateral que pierde relevancia y ve cuestionados sus fundamentos basados en la cooperación.
15. En síntesis, ante un contexto global marcado por profundos cambios y problemáticas acuciantes para todo el planeta, con los sistemas de gobernanza de todos los niveles y competencias territoriales muy tensionados, las agendas y las acciones de los países en materia de cooperación para el desarrollo demandan una revisión en profundidad para renovar conceptos, normas y prácticas en el seno del sistema de cooperación internacional.

### D. Convergencias entre dos historias diferentes: la CSS y la CD

16. Generalmente la CD se ha considerado una cooperación subrogada o subordinada a la cooperación internacional comprendida como fenómeno nacional. La falta de sistematización dificulta la creación y consolidación de una conceptualización comprensiva y aceptada.

17. La CSS y la CD representan por caminos diferentes un mismo conjunto de valores que demandan un sistema de relaciones más horizontales que el constituido en el sistema internacional de cooperación en el que surgen y al que pertenecen. En ambos casos, constituyen subsistemas que al mismo tiempo complementan y cuestionan los pilares de dicho sistema.
18. La cooperación triangular (CT) constituye una reacción adaptativa de algunos países en respuesta a un sistema de relaciones más complejo. No obstante, es una respuesta aún incipiente y con mucho margen para adquirir la importancia que su potencial sugiere.
19. En definitiva, la Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada (CSSyT-D) constituye hoy en día un conjunto de prácticas de notable importancia que presenta un enorme potencial para transformar las relaciones del sistema internacional de cooperación, al tiempo que está sujeta a diversas tensiones y presiones. En este sentido, es preciso observar el conjunto de prácticas comprendido como CSSyT-D como un proceso en transición y, por tanto, abierto a diversas posibilidades que habrán de ser actualizadas y concretadas.
20. La CD, también en el ámbito de la región iberoamericana, adolece de suficientes estudios analíticos que ofrezcan un marco consistente en lo conceptual y una visión de su evolución en el tiempo. Esto se debe a que generalmente ha sido observada y tratada como una tipología, modalidad o particularidad, siempre dentro del sistema internacional de cooperación y, por tanto, circunscrita a sus normas, cómputos y procesos guiados por una perspectiva nacional.
21. No obstante, se observan en los estudios de CD y de CSS unos valores comunes que emergen de sus prácticas y sus discursos, como la horizontalidad de las relaciones, la ayuda mutua, el intercambio de experiencias y aprendizajes y el menor peso relativo de la transferencia unidireccional que caracteriza al sistema internacional concebido como una mera gestión de ayuda.
22. La sistematización de las prácticas de CD y CSS han encontrado la dificultad de incorporar a todas aquellas que no encajan en la conceptualización y las normativas propias del sistema internacional que, por otro lado, se ha visto desbordado en la última década y media por la emergencia de nuevas prácticas, modalidades, instrumentos y actores.
23. En el marco de la Agenda 2030 que demanda un nuevo paradigma de desarrollo y, por lo tanto, una renovación profunda de la cooperación internacional, los actores locales y los enfoques territoriales adquieren una importancia crucial convirtiéndose en factores de éxito en la instrumentación de esta nueva agenda global y en el alcance de los ODS. Este estudio sitúa en este contexto de cambios y transiciones entre lo viejo y lo nuevo, el análisis de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) y su dimensión centrada en la cooperación desplegada por los gobiernos locales (CSSyT-D).
- E. La CSSyT-D: contornos de un *espacio reconocible* por sus valores y prácticas**
24. El estudio rehúye el tratamiento de la CSSyT-D a partir de una definición normativa que cumpla con el objeto de distinguir y discriminar por sus especificidades. Como alternativa se sugiere la consideración de la CSSyT-D como un espacio plural y diverso que, sin embargo, se caracteriza por tener en común una serie de prácticas y principios con los que persigue no solo lograr mayor eficacia en sus acciones de cooperación, sino que trata de influir en los pilares del sistema de cooperación internacional. La principal experiencia compartida en las evoluciones de la CSS y la CD es su insistencia en entender y desarrollar las interrelaciones entre los socios desde una lógica particular y diferente a la sancionada por el sistema internacional.
25. Aunque tengan historias diferentes, la CSS y la CD presentan elementos comunes que incorporan un relevante enfoque político sobre la cooperación, sin desdeñar en absoluto la importancia del nivel técnico: en su trayectoria, ambas tienen en común que i) son contestaciones al sistema de cooperación internacional en algunos de sus principales fundamentos, ii) presentan un enorme potencial de desarrollo y iii) demandan nuevas distribuciones del poder, por lo que ponen más énfasis en la forma de relación que en el contenido de las relaciones. A este respecto, ya aparecen estudios que exploran la evolución de la CSSyT desde una modalidad de la cooperación

hacia un partenariado habilitador de un espacio político.

26. El principal reto político actual es crear soluciones para comprender y responder a la interdependencia entre los factores locales apegados al territorio y las dinámicas transnacionales con gran capacidad de abrir o constreñir márgenes políticos, económicos y culturales de actuación para todos los gobiernos. El correlato de este desafío político en el sistema de cooperación internacional bien podría ser la emergencia protagonizada por la CT, en la medida en que esta no se define tan solo por el número de participantes en las acciones de cooperación, sino, fundamentalmente, por el reconocimiento de que estas acciones requieren de interrelaciones entre sus protagonistas en un formato diferente. En la medida en que estas nuevas interrelaciones incorporan propósitos de gobernanza global-local, el potencial de la CT podrá desplegarse con mayor influencia y procurará mayor eficacia en las soluciones que propone.
  27. En la construcción de la CSSyT se opta por una opción más coherente con la actual complejidad de la realidad, lo que exige aceptar que diferentes socios pueden tener diferentes visiones y principios que guíen sus acciones de cooperación y, por lo tanto, incorporar estas cuestiones en el diálogo político en lugar de tratar de darlas por cerradas y asumidas. En este contexto, tanto la incorporación del diálogo político sobre derechos humanos o cualquier otra cuestión, como la apuesta por la horizontalidad y la no condicionalidad en las relaciones de cooperación, constituyen un desafío de enorme interés y mayor complejidad.
  28. A modo de incentivo común, los agentes del Norte y del Sur encuentran en la CSSyT un espacio donde negociar principios y prácticas en un contexto de continua evolución del sistema de cooperación internacional, necesitado de redefinición e innovación respecto de sus pilares tradicionales. Las condiciones para desarrollar ese potencial también parecen claras: i) simultanear esfuerzos de diálogo político, ii) contar con un sistema policéntrico y reticular que dialogue no solo sobre la coordinación de las prácticas sino también sobre los valores y principios y, por último, iii) avanzar en la sistematización, monitoreo y evaluación del trabajo de esa red con suficiente transparencia y rendición de cuentas.
- F. La CSSyT-D: hacia un ecosistema iberoamericano de cooperación dinámico y multinivel**
29. El ecosistema iberoamericano de la CSSyT-D estaría conformado por espacios que compartan una visión crítica respecto de las prácticas y normas de la cooperación tradicional en tanto que pugnan por sostener un sistema de valores basado en el reconocimiento mutuo de los socios y en la horizontalidad de las relaciones.
  30. Los sistemas de valores convergentes que sirven de fundamento para la configuración del ecosistema de CSSyT-D hacen énfasis en el carácter político de las relaciones de cooperación y la traducción de las mismas en el fortalecimiento de políticas públicas, su orientación centrada en responder a desafíos específicos de los territorios y contextos regionales y el foco en el intercambio de experiencias e innovaciones encaminadas a la generación de conocimiento aplicado para ser compartido.
  31. Un reto principal para la configuración del ecosistema de CSSyT-D es la integración de la cooperación de base local, que ha emergido a partir del protagonismo de ciudades y redes de gobiernos locales. En este sentido, y tal y como se deriva de los resultados de una encuesta realizada por el PIFCSS a los miembros de la comunidad iberoamericana, los gobiernos subnacionales y locales, más allá de considerarse implementadores de la Agenda, han de ser reconocidos como responsables políticos y catalizadores del cambio.
  32. Por su parte, la prevalencia del enfoque territorial y regional constituye en sí misma una apertura a la pluralidad de diagnósticos, prioridades y visiones respecto de las soluciones que se desean implementar y a las que se pretende contribuyan las relaciones de cooperación. El enfoque territorial no consiste tan solo en poner el foco sobre una realidad espacial geográfica o administrativa, ya que un territorio es el espacio y sus habitantes, de manera que este principio constituye en la práctica una enorme experiencia acumulada de coordinación y diálogo político con múltiples actores.
  33. Lograr la articulación multinivel de un ecosistema de CSSyT-D a partir del valor de la horizontalidad en las relaciones constituye un desafío de enormes proporciones, particularmente para los

donantes tradicionales que deciden implicarse en esquemas de cooperación triangular. La horizontalidad no se declara explícitamente, sino que se percibe y se comprueba en el proceso de las mismas relaciones de cooperación, en la medida en que la parte beneficiaria siente su protagonismo intacto en lo que respecta a sus aspiraciones, visiones y opiniones.

34. Los notables avances logrados por el esfuerzo de sistematización realizado por el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur- Sur y Triangular (SIDICSS) y la SEGIB en materia de CSSyT no ocultan la brecha existente entre el dinamismo y la diversidad de visiones y acciones protagonizadas por la CSSyT-D y su deficiente incorporación a sistemas de información comprensivos y reconocidos. La metodología de evaluación específica para la CSSyT-D aún está por desarrollar, a pesar de incipientes ejercicios y propuestas metodológicas que abordan por separado, bien la CT, bien la CD.
35. En materia de gobernanza del ecosistema, se sugiere como línea de trabajo la generación de un espacio multiactor y multinivel bajo el liderazgo del programa de CSS de la SEGIB y con el apoyo de sus socios europeos más implicados con los esquemas triangulares de cooperación. Se trata de comenzar a ensayar formas de gobernanza que respondan al carácter policéntrico y multinivel más que a reiterar esquemas centralizados y jerárquicos. Policéntrico respecto del sistema de cooperación internacional y multinivel en relación con la tradicional preeminencia de los esquemas y posicionamientos estatales.
36. En los aspectos instrumentales necesarios para consolidar el ecosistema, se sugieren revisiones y adaptaciones de la experiencia del SIDICSS, del PIFCSS y de otras propuestas metodológicas emanadas de redes de gobiernos locales, así como los aprendizajes derivados de los programas Urb-AI, para construir y gestionar conjuntamente una metodología específica para el abordaje y sistematización de la CSSyT-D. De igual forma habría de contemplarse la inclusión de mecanismos de monitoreo de los procesos de diálogo político y de evaluación de procesos de implementación de políticas públicas, aunque ello suponga alejarse de la lógica de resultados y atribuciones de los mismos a los proyectos.

*El ecosistema iberoamericano de la CSSyT-D estaría conformado por espacios que comparten una visión crítica de las prácticas y normas de la cooperación tradicional y pugnan por sostener un sistema de valores basado en la horizontalidad y el reconocimiento mutuo de los socios*

# Introducción

El presente informe refleja de manera estructurada el estudio encargado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en el marco del proyecto “Una Cooperación Triangular Innovadora para una nueva Agenda de Desarrollo”, que desarrolla una estrategia de investigación y acción con la finalidad de promover e impulsar la generación y gestión conjunta de conocimiento. Dicho proyecto constituye un mecanismo que se articula a partir del diálogo político y técnico estratégico mantenido de forma permanente entre la SEGIB y la Unión Europea (UE), y genera la oportunidad de formalizar un espacio de trabajo conjunto y de colaboración entre ambos organismos dirigido a la consolidación de la Cooperación Triangular (CT) como una prioridad en la relación UE-Latinoamérica, en función de la capacidad de esta para ofrecer innovación, estructuras más flexibles y respuestas personalizadas a las realidades locales. El propósito compartido, que asume este estudio, es la contribución sustantiva a la construcción de un nuevo modelo de Cooperación Triangular entre la región iberoamericana y la UE.

El estudio, promovido por ambos organismos, se propone realizar un acercamiento analítico a la cooperación realizada en el ámbito subnacional y local de la región iberoamericana desde la perspectiva de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT). Al respecto, es preciso anotar la diversidad y heterogeneidad de las organizaciones administrativas territoriales de los estados iberoamericanos, que presentan muy diferentes niveles de descentralización de competencias, así como de denominación y funciones de las entidades subnacionales y locales. Encontraremos, no obstante, ciertos elementos comunes en el despliegue de la cooperación realizada por ciudades en los últimos tiempos, lo que permite delinear una panorámica de este tipo de cooperación en la región.

Se trata de una temática, la de la Cooperación Descentralizada (CD), que no ha recibido mucha atención en la literatura académica e institucional en comparación con otras cuestiones relativas a las relaciones de cooperación entre América Latina y la Unión Europea. Es cierto que contamos con numerosos estudios sobre la CD y un creciente repositorio documental de catálogos de experiencias reunidos con diversos criterios institucionales y teóricos acerca de lo que se entiende por buenas prácticas en ese ámbito o modalidad de trabajo de cooperación. No obstante, han sido pocas las entidades que han realizado de manera sostenida esfuerzos analíticos sobre este tipo de cooperación de base territorial y vinculado o protagonizado por entidades subnacionales y/o locales, aunque todos ellos han servido de alimento y guía fundamental para el desarrollo de este estudio. Si nos ciñéramos al fenómeno de la Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada (CSSyT-D) los estudios disponibles desde esa perspectiva concreta son muy escasos.

*La CD no ha recibido mucha atención en la literatura académica e institucional en comparación con otras cuestiones relativas a la cooperación entre AL y la UE*

Lo anterior tiene una explicación sencilla. Tanto la CSSyT como la CD son al mismo tiempo consideradas modalidades específicas o particulares del sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Como tales, se han presentado habitualmente como fenómenos parciales y a menudo subrogados o subordinados a los elementos principales que han conformado tradicionalmente dicho sistema de cooperación. Aunque con hitos fundacionales, trazos y fuentes diferenciadas, ambos fenómenos también han sido analizados como visiones y percepciones de la cooperación que se distinguen de las tradicionales en tanto que promueven y se inscriben en valores propios, en base a los cuales pretenden constituir una forma determinada y diferente de cooperación. La horizontalidad, el apoyo mutuo, la igualdad entre los participantes y el intercambio de aprendizajes y conocimientos han venido conformando un sistema de valores que se ha mostrado como una contestación al carácter vertical que ha caracterizado las relaciones de cooperación en su manera tradicional. En ese sentido, hay quien ha subrayado que la cooperación descentralizada constituye una forma alternativa al tradicional modo de cooperación.

A menudo, aunque no siempre de manera fehaciente, este sistema de valores ha tratado de trasladarse a las prácticas de la cooperación, aunque para ello dichas prácticas tuvieran que incumplir estándares, normativas e inercias bien instaladas y precisamente definidas en las reglas que rigen el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Hasta el punto de que, hoy en día, una gran parte de la actividad en los ámbitos de la CSSyT-D no está siempre bien contemplada y reconocida en las sistematizaciones de la cooperación para el desarrollo. Esta situación no es exclusiva de estos ámbitos de la cooperación puesto que otros actores, diferentes modalidades y algunas novedades instrumentales han hecho que, especialmente en la última década y media, el mundo de la cooperación internacional para el desarrollo se haya hecho mucho más complejo, desbordando los límites y las definiciones principales sobre las que se asentó el sistema que ahora se ve presionado por múltiples flancos.

El desbordamiento del sistema de cooperación internacional es tan solo un síntoma más de la profunda crisis en que se encuentra. Una crisis motivada principalmente por los enormes cambios que se muestran en una realidad crecientemente interdependiente, caracterizada por la emergencia

de problemáticas globales que evidencian con claridad la interrelación entre las dimensiones sociales, ambientales, económicas, políticas y culturales de los procesos de desarrollo. Este escenario de múltiples crisis, interdependencias y problemáticas transnacionales demandan con urgencia mecanismos de gobernanza renovados y adaptados al mismo, que procuren la gestión de bienes públicos regionales y globales al tiempo que ofrezcan respuestas multidimensionales para los anclajes y expresiones territoriales de los efectos de las dinámicas de la globalización.

Más aún, lo que está siendo frontalmente contestado por la realidad no son únicamente la mirada metodológica nacional de los problemas y la fragilidad del multilateralismo construido hasta ahora. Es la propia conceptualización del desarrollo la que se encuentra cuestionada en un contexto marcado por la creciente polarización política y social, generado por el insuficiente rendimiento de una economía entendida principalmente en términos monetarios de crecimiento y la evidencia de haber sobrepasado y sobreexplotado los límites y recursos del ecosistema natural. Ambas cuestiones se presentan hoy día como indiscutibles, de manera que los actuales intentos de conformar alternativas pasan por incorporar una visión multidimensional del progreso que concilie las dinámicas sociales y ambientales con un dinamismo económico centrado en las personas y el planeta.

*La CSSyT y la CD son consideradas modalidades particulares del SICD. Como tales, se han presentado como fenómenos parciales y a menudo subordinados a los elementos principales de dicho sistema*

El estudio presenta en la primera parte una breve descripción de algunos de los principales elementos de ambas situaciones críticas: la de una realidad más compleja y la de un sistema de cooperación internacional a todas luces insuficiente para construir respuestas adecuadas. Dicha descripción, que por razones de extensión y alcance del estudio no puede ser exhaustiva, no sirve de contexto general, sino que pretende subrayar las tensiones principales a las que se encuentra sometido el sistema, y en qué medida y a partir de qué elementos la CSSyT-D constituye al mismo tiempo una serie de reacciones de adaptación a las problemáticas y un potencial de transformación para la gobernanza de las mismas.

Para ello, en su segundo epígrafe, el estudio traza una panorámica general de dos procesos no siempre claramente relacionados más allá de los valores de contestación que pueden sintetizarse en una demanda de mayor horizontalidad en las relaciones de cooperación. La CSS primero y la CSSyT con posterioridad, así como la CD, se han caracterizado más por servir como una evolución de una conceptualización de las relaciones que por haber logrado generar prácticas distinguibles y claramente diferenciables como alternativas a las tradicionales. En cualquier caso, tanto la CSS como la CD, surgen y evolucionan como elementos o modalidades del sistema tradicional, constituyéndose al mismo tiempo como subsistemas con valores propios que, por lo tanto, se configuran como demandas de transformación de las relaciones tradicionales y, en ese sentido, como contestación a aquel.

*Gran parte de la actividad en los ámbitos de la CSSyT-D no está siempre bien contemplada y reconocida en las sistematizaciones de la cooperación para el desarrollo*

El estudio, no obstante, traza también en su tercer epígrafe los resultados de una exploración por los intentos de sistematización y definición de las prácticas que en ambos casos han sido contempladas como propias. La no disponibilidad de una sistematización completa y ampliamente reconocida de la CD no es sino un indicativo de las dificultades para establecer una satisfactoria y suficientemente comprensiva definición que establezca un contorno claro de la misma. En relación con la CSS, más allá del valioso y reconocido esfuerzo de sistematización e información realizado por la SEGIB tras una década de informes sobre la materia en la región iberoamericana, aún adolece de metodologías de evaluación específicas y de elementos que permitan reconocer su consolidación en el sistema. La Cooperación Triangular (CT) aún incipiente y poco significativa en términos cuantitativos, constituye una reacción de algunos donantes –en busca de adaptación a una realidad con más actores y distribuciones de poder más complejas– del sistema tradicional de cooperación con enorme potencial para desarrollar y fortalecer los espacios de horizontalidad pretendidos en las prácticas de la CSS. En definitiva y por diferentes motivos, estamos ante un ámbito, el de la CSSyT-D que presenta notables tensiones y un ineludible carácter de proceso en transición abierto a múltiples posibilidades.

El estudio concluye con un análisis de las fortalezas y debilidades del ámbito analizado a partir de varios criterios previamente justificados. De igual forma sugiere algunas recomendaciones para la generación de una hoja de ruta que permita contribuir a reducir una de las lagunas y debilidades más aceptadas que es la falta de criterios compartidos para realizar una sistematización de la información disponible que, como se evidencia en la exploración, es mucho más amplia, dinámica y diversa que accesible para su tratamiento. Por último, se sintetizan hallazgos y conclusiones en forma de recomendaciones de política para el fortalecimiento del ámbito de la CSSyT-D.

Metodológicamente el estudio ha partido de un amplio análisis documental, así como de entrevistas semiestructuradas a personas clave por su experiencia, su conocimiento o su visión de la CSSyT-D y se ha prestado atención al análisis de las experiencias más notables de sistematización de los tres fenómenos (CD, CSS y CT). De igual forma, se ha contado con la retroalimentación del Área de Cohesión Social y CSS de la SEGIB, sin cuyo acompañamiento, disponibilidad de información y orientación el estudio no podría haberse realizado.



En su primera fase se ha realizado el análisis documental de la literatura disponible con la finalidad de trazar los elementos destacables de la conceptualización y evolución de la CD, la CSS y la CT, lo que ha permitido establecer una hipótesis basada en cuestiones comunes centradas en los valores y los discursos con que se entienden las prácticas a las que dan lugar. Por otra parte, se ha prestado atención al análisis de las experiencias más notables de sistematización de los tres fenómenos, CD, CSS y CT, destacando entre todo el análisis de la base de datos acumulados que sirven para la elaboración del Informe de CSS de la SEGIB. El ámbito de la CD cuenta con numerosas publicaciones en forma de repositorios de prácticas y algún intento de sistematización comprehensiva realizado hace ya algunos años por parte del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL en el marco de los programas Urb-AL como más significativo. El propósito del análisis ha sido una indagación sobre categorías y clasificaciones que pudieran resultar destacables para contribuir a crear una sistematización de prácticas que permitiera su consolidación y su análisis como conjunto.

El trabajo de campo de la segunda fase se ha realizado mediante entrevistas semiestructuradas

con agentes destacados tanto en el ámbito de la conceptualización de las prácticas como en las experiencias de sistematización. La selección de personas a las que se les ha solicitado una entrevista ha seguido criterios de amplia experiencia y conocimiento en la CD y las relaciones de cooperación entre la UE y América Latina, con especial énfasis en sus aportaciones a la conceptualización de las relaciones, a la sistematización de las prácticas y a experiencias en los ámbitos políticos y técnicos de la cooperación de base local y territorial. De las 15 solicitudes enviadas 9 mostraron conformidad y fueron entrevistadas. Todas las entrevistas partieron de un guion establecido que perseguía abordar tanto las hipótesis sobre cuestiones conceptuales como las relativas a las sistematizaciones conocidas y utilizadas, aunque el carácter semiestructurado permitía la flexibilidad suficiente para profundizar en los aspectos en los que cada persona entrevistada tenía un mayor grado de conocimiento, especialización o interés.

El relevamiento de datos por lo tanto, se consolida a partir de las percepciones y contrastes que las respuestas en las entrevistas han ofrecido a los planteamientos obtenidos en la fase de análisis documental de literatura y sistematizaciones.

# El desarrollo en tiempos del Antropoceno

Aunque desde hace algunos años asistimos a una serie de crisis de alcance global y de interconexiones y profundidad muy relevantes, es probable que la situación generada por la pandemia de la COVID19 haya contribuido a visibilizar con mayor facilidad los vínculos y las interdependencias entre los aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos de la crisis. Posiblemente ahora se reconozca más fácilmente que el sistema internacional está inmerso en complejos procesos de cambios y transformaciones. La fragilidad de la agenda multilateral, la contestación en forma de nuevos discursos proteccionistas y nacionalistas de corte populista, y la profunda crisis multidimensional marcada por sus anclajes territoriales y sus consecuencias sociales y ambientales, constituyen desde hace algún tiempo el terreno en el que los pilares tradicionales del sistema internacional de cooperación se han visto cuestionados. Desde la misma noción de *desarrollo* hasta las modalidades de participación de los diferentes actores, pasando por la emergencia de nuevas demandas y las presiones derivadas de las consecuencias de la globalización económica, el sistema internacional de cooperación pareció apostar por una ampliación de actores, prácticas y motivaciones que han desbordado los parámetros con los que funcionó durante varias décadas. Aún hoy, asistimos en medio de las crisis a numerosos esfuerzos de adaptación y reconfiguración, entre ellos los debates sobre la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular.

La naturaleza transnacional de los principales desafíos del desarrollo sostenible sintetizados en la Agenda 2030 implica una consideración renovada de los enfoques tradicionales del desarrollo territorial

y local. Las metas globales y las metas de carácter territorial encuentran una nueva perspectiva de convergencia y complementariedad, más allá de la autonomía y del valor agregado que se atribuye al trabajo en cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Ahora, el contexto en el que la CSSyT-D se desarrollará está marcado por el desafío de diseñar estrategias de desarrollo local atendiendo a su contribución para enfrentar los desafíos globales. En este terreno es en el que la CSSyT-D se desenvolverá en los próximos tiempos, poniendo en juego su capacidad para desarrollar capacidades y propuestas de articulación multinivel para la generación de procesos de desarrollo multidimensional en los territorios.

*La naturaleza transnacional de los principales desafíos del desarrollo sintetizados en la Agenda 2030 implica una reconsideración de los enfoques tradicionales del desarrollo territorial y local*

Al contrario de lo que se ha afirmado con frecuencia, la Agenda 2030 no puede considerarse como una propuesta de continuidad de la anterior Agenda del Milenio, por más que ambas se sucedan cronológicamente, compartan cierta estructura expositiva —objetivos, metas, indicadores, etc.— y algunos de los antiguos ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) hayan sido asumidos entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estas cuestiones son menores si las comparamos con el énfasis que la Agenda 2030 hace en su carácter universal y multinivel —que invita explícitamente a superar la lógica basada en países Norte-Sur—, la insistencia en comprender de manera integral los 17 ODS y sus 169 metas —que apela a observar las interdependencias y el carácter transnacional y multiescalar de las problemáticas—, y su decidida apuesta por considerar la naturaleza multidimensional de los procesos de desarrollo sostenible que se pretenden —que rechaza la primacía de determinadas políticas sectoriales sobre otras así como la identificación de medidores unidimensionales como la renta o el ingreso con los niveles de desarrollo—. Universalidad, integralidad y multidimensionalidad constituyen en conjunto un desafío sin precedentes para un paradigma de desarrollo determinado durante décadas por el crecimiento económico en términos de renta y por el carácter nacional del mismo. Desafío que abarca no solo cuestiones paradigmáticas, sino que apela también a las inercias sectoriales, nacionales y unidimensionales con que las políticas públicas se han venido concibiendo e implementando.

Desde el punto de vista conceptual, asistimos a innumerables debates promovidos por diversos actores en las arenas académicas, políticas e institucionales que responden a la urgencia de revisar en profundidad la comprensión y el significado del “desarrollo” y, en consecuencia, a la necesidad de renovar el horizonte en términos de “modelos de desarrollo”<sup>1</sup>. La denominación más aceptada de “desarrollo sostenible” funciona como apunte, llamada u orientación normativa de manera generalizada pero imprecisa. La cuestión de fondo es qué significa incorporar la sostenibilidad ambiental en la concepción y en la práctica del desarrollo.

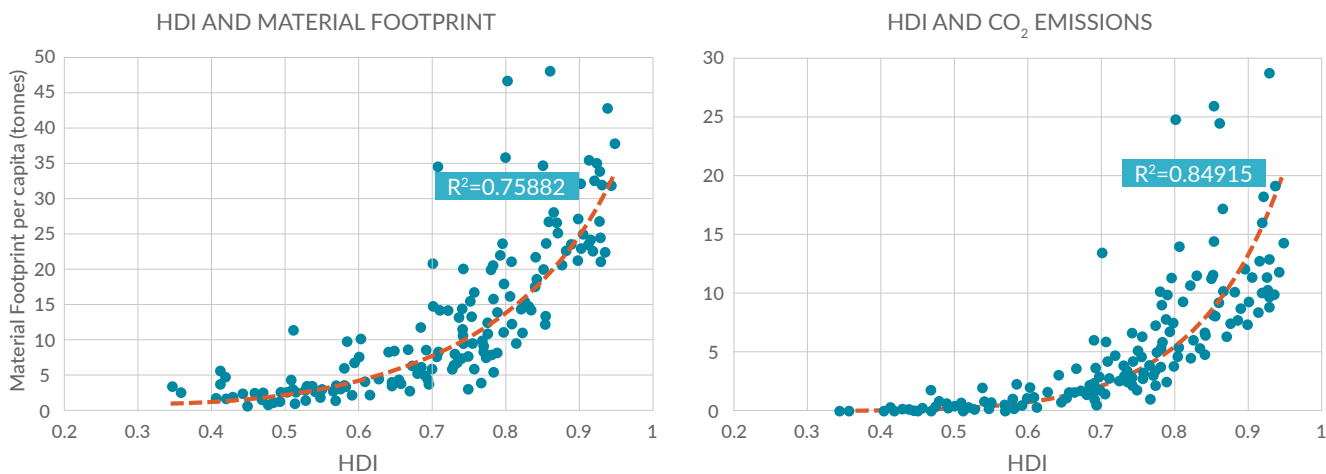
<sup>1</sup> Por razones de foco, no es posible recoger en este informe una revisión sistemática del amplio y diverso debate que se está produciendo al respecto. Se recoge a continuación tan solo una síntesis de los elementos más extendidos y desafiantes del mismo.

*El contexto en el que la CSSyT-D se desarrollará está marcado por el desafío de diseñar estrategias de desarrollo local atendiendo a su contribución para enfrentar los desafíos globales*

### **La correlación maldita: desarrollo y daños en el planeta**

Es ampliamente conocido que los principales causantes de la insostenibilidad ambiental del actual modelo de desarrollo son precisamente las prácticas industriales, de transporte, consumo, etc. de los países considerados más desarrollados. Pero más aún, se han venido aceptando las evidencias que muestran que históricamente los procesos de desarrollo considerados como tales se han producido mediante anclajes territoriales y ambientales que ya pueden ser medidos por sus impactos, presentando una correlación muy elevada entre niveles de desarrollo e impactos ambientales. En los gráficos 1 y 2 pueden apreciarse las elevadas correlaciones existentes entre el nivel de desarrollo humano (IDH) y los impactos que se observan en todos los países, medidos en términos de huella ecológica y de las emisiones de CO<sub>2</sub>, la principal emisión nociva. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) alertaba hace más de una década de que la relación entre huella ecológica e IDH no es lineal, pero tiene dos partes diferenciadas. En los países con bajo nivel de desarrollo, éste es independiente de la huella per cápita. Sin embargo, cuando el desarrollo aumenta más allá de cierto nivel, le ocurre lo mismo a la huella por persona, hasta el punto de que pequeñas ganancias en el IDH se producen a costa de aumentos muy grandes de la huella ecológica (WWF 2010, 74).

## GRÁFICOS 1 Y 2: CORRELACIONES DE DESARROLLO HUMANO CON HUELLA ECOLÓGICA Y CON EMISIONES DE CO<sub>2</sub>



Fuente: Hickel, Jason (2020), *The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene*, Ecological Economics, Volume 167 (Hickel 2020).

El resultado en términos mundiales es que no disponemos de países en el llamado *cajón de la sostenibilidad*, es decir, que presenten niveles elevados de desarrollo humano (entre 0.8 y 1.0) y que no hayan superado los límites de biocapacidad nacional per cápita medida en valores de huella ecológica inferior a 1,8 hag por persona.<sup>2</sup>

Para la región iberoamericana cabe destacar que dos de los diez países con más biocapacidad nacional son Brasil y Argentina, mientras que en términos de

biocapacidad per cápita Bolivia es el segundo país del mundo.

### El desafío de construir nuevas concepciones y representaciones del progreso

En definitiva, disponemos de numerosos estudios que concluyen que la actividad humana ha transgredido cuatro fronteras planetarias críticas: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la polución química de los ciclos de nitrógeno y

<sup>2</sup> La biocapacidad incluye las tierras de cultivo para producir alimento, fibra y biocombustibles; tierra de pastoreo para productos animales como la carne, leche, cuero y lana; zonas pesqueras costeras y continentales, y bosques, que proporcionan madera y pueden absorber CO<sub>2</sub>. La biocapacidad tiene en cuenta la cantidad de área de tierra disponible, así como la productividad de la tierra, midiendo cuánto producen por hectárea los cultivos o árboles que crecen en ella. El análisis de la biocapacidad a escala nacional revela que más de la mitad de la biocapacidad mundial se encuentra dentro de las fronteras de tan solo diez países: Brasil tiene la mayor biocapacidad seguido, por orden decreciente, de China, Estados Unidos, Rusia, India, Canadá, Australia, Indonesia, Argentina y Francia. La biocapacidad por persona, obtenida al dividir la biocapacidad nacional entre la población del país, tampoco es equivalente en todo el mundo. En 2007, el país con la mayor biocapacidad por persona fue Gabón, seguido en orden decreciente de Bolivia, Mongolia, Canadá y Australia. En un mundo en fase de translimitación ecológica, la desigual distribución de la biocapacidad plantea cuestiones geopolíticas y éticas relacionadas con compartir los recursos mundiales (WWF 2010, 47).

*Teniendo en cuenta el desbordamiento de los límites materiales planetarios, la concepción de sostenibilidad no puede sino incorporar la condición de límites a su despliegue*

fósforo y el cambio del uso del suelo. La acidificación de los océanos y el consumo de agua dulce han alcanzado los dos tercios del límite y el consumo de recursos materiales se encuentra en el 82% del nivel de sostenibilidad. Teniendo en cuenta este desbordamiento de los límites materiales planetarios, la concepción de sostenibilidad no puede sino incorporar la condición de límites a su despliegue. El anclaje que el propio concepto de desarrollo sostenible mostró en su origen con la advertencia de los estudios sobre el desbordamiento de los límites planetarios (Meadows et al. 1973), está siendo reforzada a la luz de las nuevas evidencias (Rockström et al. 2009; Steffen et al. 2011; 2015; Raworth 2017; O'Neill et al. 2018).

Es decir, el enfoque de la sostenibilidad que es preciso contemplar en nuestro tiempo subraya su carácter sustantivo, en tanto en cuanto se trata de una de las dimensiones constitutivas de la realidad en su devenir. Esta concepción de la sostenibilidad se contraponen a aquella que se caracteriza por considerarla como un calificativo —sostenibilidad calificadora— con que adjetivar otros conceptos a los que otorgamos un mayor grado de sustantividad —o de realidad—. Es muy probable que este enfoque que trata la sostenibilidad como una cuestión secundaria haya sido desarrollado precisamente para evitar la transformación radical de aquellos conceptos que hemos privilegiado históricamente.

Por ejemplo, tras el estallido de la crisis financiera en 2008, los líderes políticos mundiales trataron de lanzar nuevas visiones del progreso de las sociedades que fueran más aceptables y contuvieran las masivas protestas. Pero todas aquellas propuestas coincidieron en utilizar la estrategia del calificativo —sostenido, balanceado, de largo plazo, duradero, resiliente, inteligente— para aplicarlos al sacrosanto concepto de crecimiento, tal y como describe con genial ironía Raworth (2017, 35), afirmando que se sentía como si estuviera ante una tienda teniendo que elegir diferentes sabores para un único sándwich. Tal es la ceguera ante el punto crítico en la historia de la humanidad en el que nos encontramos.

Desde esta perspectiva, hablar de crecimiento sostenible, movilidad sostenible o consumo sostenible, no puede servir para reforzar las características fundamentales del crecimiento, la movilidad o el consumo tal y como los conocemos hoy. Más bien al contrario, se trata de hacer sostenibles los procesos a los que hacemos referencia, lo que exige una transformación radical de los mismos. De la misma forma que la vida en el planeta en tiempos

**No disponemos de países en el llamado cajón de la sostenibilidad, es decir, que presenten niveles elevados de desarrollo humano (entre 0.8 y 1.0) y que no hayan superado los límites de biocapacidad nacional per cápita medida en valores de huella ecológica inferior a 1,8 hag por persona**

del Antropoceno acabará siendo radicalmente diferente de la vida tal y como la hemos conocido y nos ha traído hasta aquí (Steffen et al. 2011; 2015; Rockström et al. 2009).

El título de la declaración oficial que establece la Agenda 2030 destaca esta necesidad de cambio, se trata de *transformar nuestro mundo*. Para ello se acuerdan 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que literalmente son *transformativos*, es decir, que tienen la virtud o fuerza para transformar. Finalmente, la declaración alienta a todos los países a realizar la *transición hacia los ODS* (United Nations 2015, párr. 78). Esta demanda de transiciones explica la emergencia del debate crítico con las nociones del desarrollo y su vínculo con el crecimiento económico medido en términos de ingresos o renta.

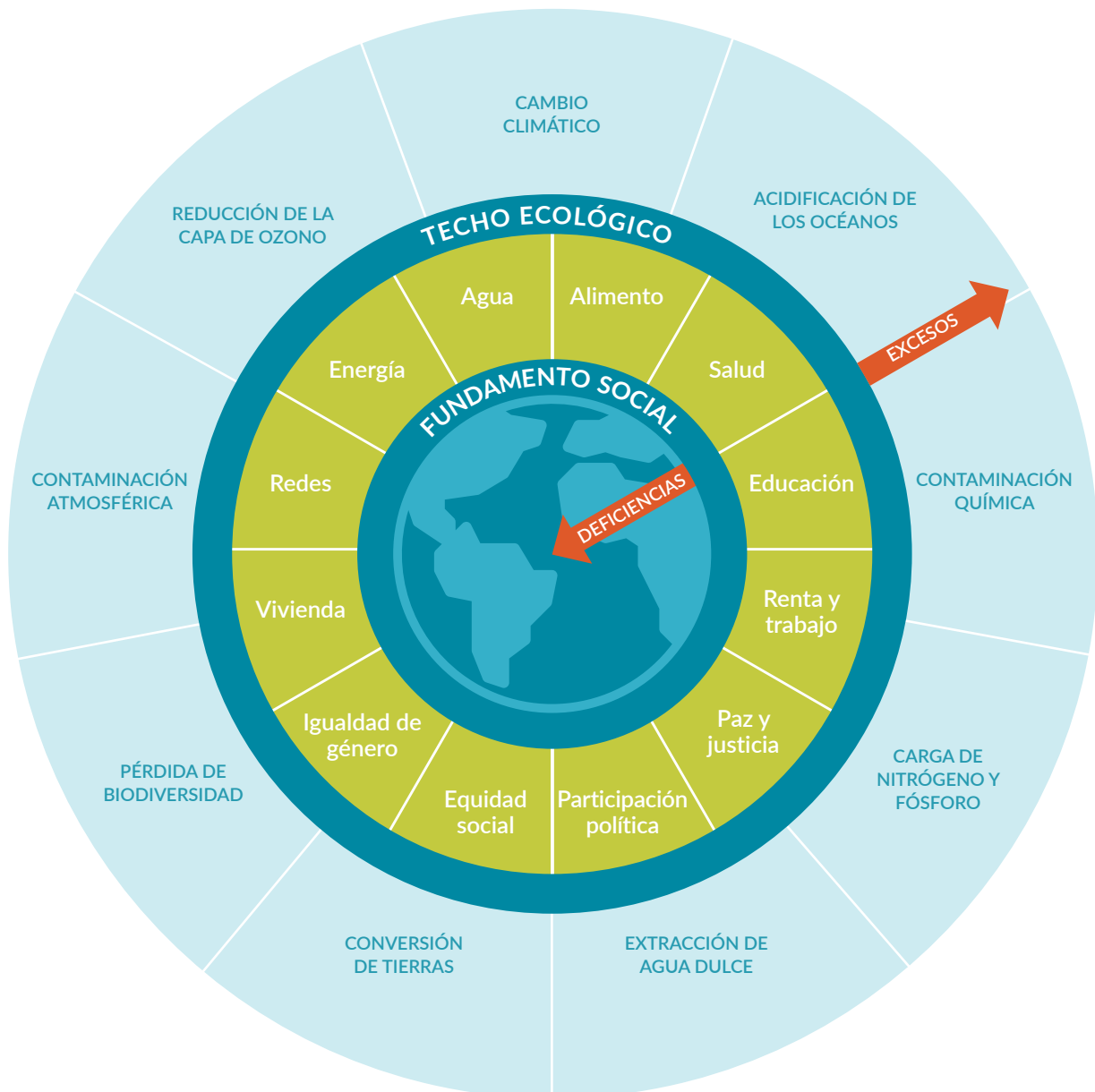
Entre las diversas propuestas emergentes cabe destacar la realizada por la economista Kate Raworth por su alto valor heurístico y su compromiso con procurar una representación renovada del desarrollo que incorpore la sostenibilidad como cuestión integrada y sustancial. El resultado es la “economía

de rosquilla” (*Doughnut Economics*) que representa de manera articulada un cuadro de mandos (dashboard) con la definición de los suelos sociales y los techos ambientales para representar las metas del desarrollo humano y sostenible de manera integrada en los países y regiones. Como puede observarse en el Gráfico 3, que representa la situación del total de países del mundo, se aprecian los desbordamientos ambientales así como los déficits sociales. Así mismo, la distribución por países de su situación respecto de los techos ambientales y los suelos

sociales puede observarse en los dos mapas siguientes<sup>3</sup>.

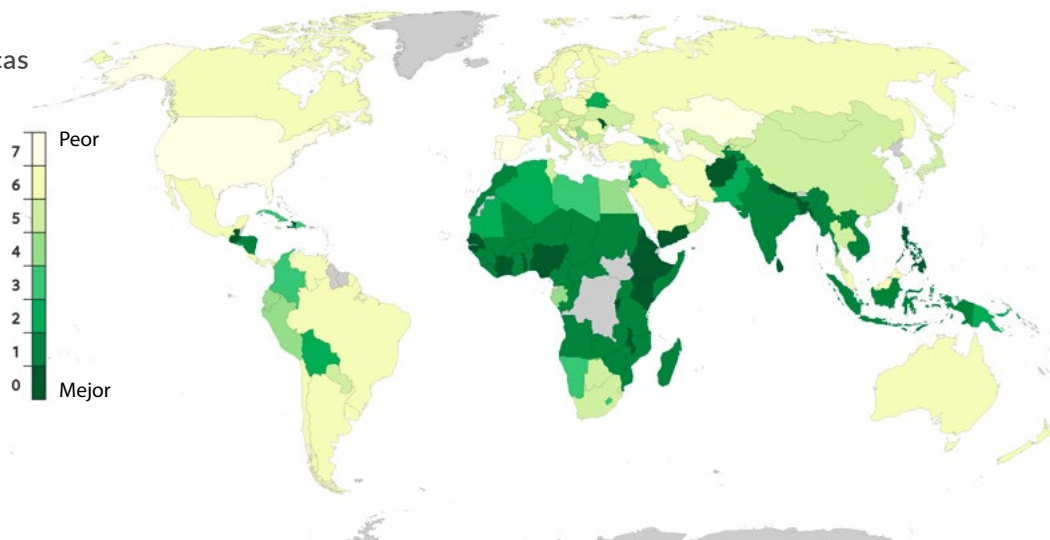
<sup>3</sup> Todos los datos y representaciones derivadas de la economía de la rosquilla han sido obtenidos del proyecto abierto que tiene la Universidad de Leeds, donde pueden obtenerse datos para comprobar la situación de cada país, así como realizar comparaciones y obtener imágenes sobre la práctica totalidad de los países. Véase <https://goodlife.leeds.ac.uk/>

**GRÁFICO 3: LA ECONOMÍA DE LA ROSQUILLA, REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA SITUACIÓN PARA TODOS LOS PAÍSES DEL MUNDO (RAWORTH 2017)**

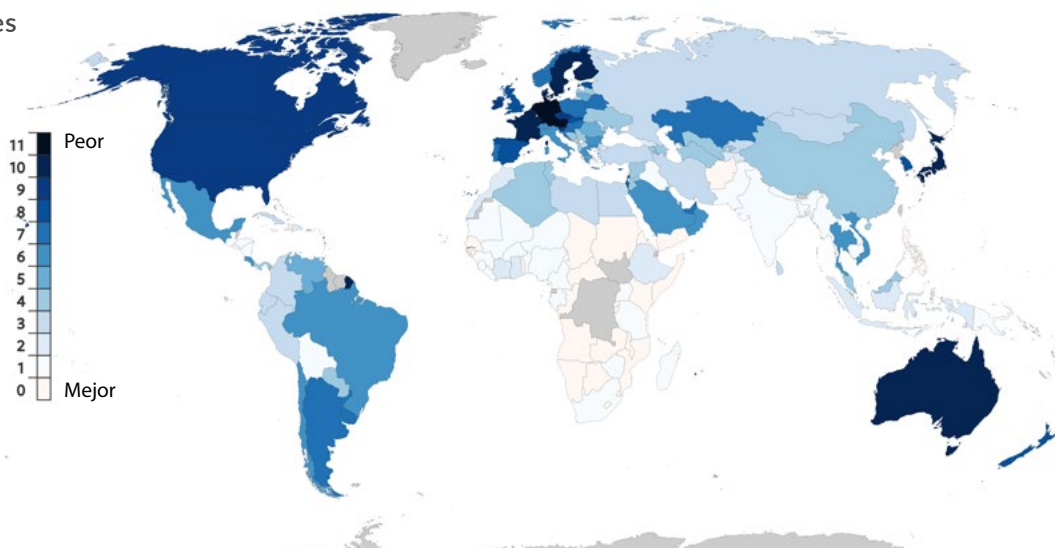


MAPAS 1 Y 2: DISTRIBUCIÓN DE FRONTERAS BIOFÍSICAS Y UMBRALES SOCIALES POR PAÍSES

Fronteras biofísicas transgredidas



Umbrales sociales alcanzados



Fuente: Universidad de Leeds, basado en datos de (O'Neill et al. 2018)

Raworth estableció siete nuevas formas de pensar la economía en el siglo XXI (2017). La primera de ellas se refería a la necesidad de modificar el objetivo de la economía, su propósito mismo, para hacerlo transitar desde el PNB hacia la rosquilla. Raworth traza el itinerario académico e histórico por el cual el PNB, como medida del crecimiento económico, se convirtió en el principal y único objetivo de las economías nacionales. Partiendo de la necesidad propia de la modernidad de conseguir asentar el estudio de la economía como una ciencia positiva, ésta abandona cualquier discurso sobre su propósito y se define en función de sus medios como la ciencia que estudia la gestión que

las sociedades hacen de los recursos escasos. La sostenibilidad en la segunda parte del siglo XX se introduce en el debate público refiriéndose a las claves para lograr que el crecimiento económico siga reproduciéndose año tras año. Nada que ver con lo que hoy tratamos como sostenibilidad ambiental. La *usurpación* del propósito de la economía por parte del PNB se ha consumado y alcanza hasta nuestros días. El alto valor simbólico que proporciona una construcción simbólica basada en una cuantificación —positiva y moderna— y con una fuerza orientadora enorme hacia delante y hacia arriba —*forwards and upwards*— contribuye a su enorme aceptación. Así, “el crecimiento económico medido en términos de

PNB ha pasado en poco más de medio siglo de ser una opción política a una necesidad política y, de hecho, a un objetivo político. Hasta el punto de que preguntarse si continuar creciendo es deseable, necesario o incluso posible se ha vuelto irrelevante o políticamente suicida<sup>4</sup> (Raworth 2017, 35).

### El desafío de la gobernanza multinivel para las soluciones multidimensionales

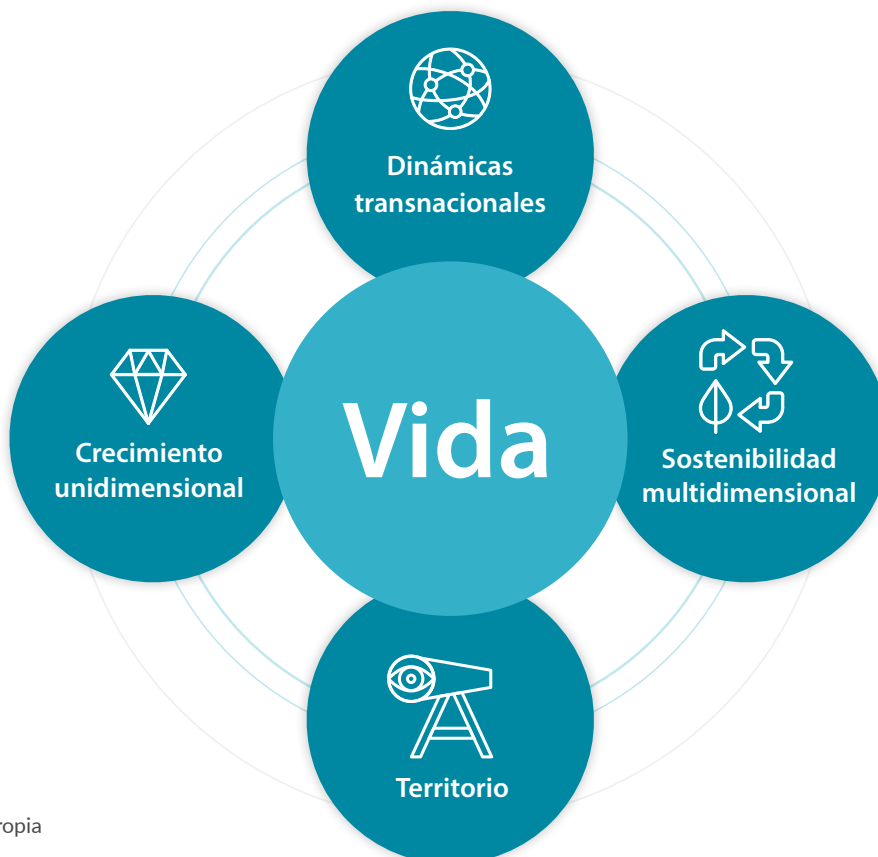
Con razón a menudo se afirma que los principales problemas para lograr iniciar las transformaciones que establecen los ODS y la Agenda 2030 serán cuestiones relativas a la gobernanza: tanto la gobernanza global de los problemas comunes y transnacionales, como su correlato territorial en el que se expresan las tensiones y cristalizan de manera diversa las contradicciones y dificultades. La Agenda 2030 ha insistido de manera explícita en que sus metas solo podrán alcanzarse con el concurso y la participación de todos los actores en una serie de procesos de cambio que integren de manera efectiva

la cuestión de la sostenibilidad. Estos dos ejes de transformación, la sostenibilidad y los vínculos entre las dinámicas globales y sus expresiones en el territorio, exigen nuevas formas de gobernanza que atiendan de manera simultánea y coherente la revisión en clave multidimensional de nuestras visiones y proyectos de progreso, por un lado, y al tiempo generen y refuercen los mecanismos de gobernanza *glocal*<sup>5</sup> para reorientar la articulación entre dinámicas y presiones transnacionales y respuestas territoriales por el otro.

4 En inglés el original, traducción propia.

5 Más allá de los debates terminológicos sobre esta cuestión, se pretende subrayar la necesidad actual de articular mecanismos y objetivos para la gobernanza de asuntos de alcance global sin perder de vista la necesidad simultánea de atender a las diferentes formas en que dichos asuntos afectan e impactan en los territorios, lo que constituye uno de los desafíos actuales de la gobernanza local. Por lo tanto, con *gobernanza glocal* nos referimos a cualquier intento de articulación que aborde la gestión y el gobierno de los problemas del desarrollo desde la doble mirada global y local.

GRÁFICO 4: EJES DE TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA



Fuente: Elaboración propia



El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe regional para América Latina y el Caribe de 2016, publicado poco después de ser aprobada la Agenda 2030, llama la atención sobre las necesidades de esta nueva gobernanza. Centrando parte de su análisis en la problemática de las desigualdades que atraviesa y, en cierto modo, caracteriza el panorama de la región, advierte que la expresión de las desigualdades en ALC requiere algo más que adoptar el ODS 10 y las metas que lo concretan. Apela a una nueva arquitectura de políticas claramente orientadas a lo multidimensional y por lo tanto refuerza el trabajo intersectorial de las mismas, al tiempo que subraya la necesidad de generar respuestas entre los diferentes niveles de gobierno. “Los problemas multidimensionales requieren de soluciones multidimensionales. Es preciso desarrollar una nueva arquitectura de políticas que vaya más allá de la focalización sectorial, que articule estrategias territoriales –entre diferentes niveles de gobierno–, que construya políticas que abarquen las distintas etapas del ciclo de vida de las personas y que fomenten una mayor participación ciudadana” (PNUD 2016, 132 y ss.).

Quienes han estudiado los desafíos que nos presentan los efectos del deterioro ambiental, también han analizado durante años el marco multilateral de gobernanza sobre cuestiones como el clima, los

océanos y la biodiversidad, entre otros. En este sentido, además es preciso adoptar una perspectiva que ponga la mirada en las dinámicas y efectos planetarios al tiempo que se atienden y despliegan respuestas adaptadas a cada ámbito territorial de manera específica. El tipo de respuestas que precisamos cuestionan el vínculo entre centralidad y eficacia. “Una arquitectura efectiva de un Sistema de gobernanza para la administración planetaria debería ser más policéntrica y multinivel que centralizada y jerárquica” (Steffen et al. 2011). Desde la comprensión de esta demanda de gobernanza policéntrica y multinivel puede observarse en todo su potencial a la CSSyT-D.

Si aceptáramos que el desafío es aprender a organizar la gobernanza del desarrollo mediante estructuras y normas generadas de manera más policéntrica y multinivel, podríamos igualmente observar en las dinámicas generadas desde la CSSyT-D una presión constante en esta misma dirección a lo largo del tiempo, expresada en términos de una doble demanda que ha caracterizado sus discursos desde sus orígenes: mayor horizontalidad y más profunda descentralización (Díaz 2014). Así, puede resultar útil ubicar la evolución que han significado tanto la CSSyT como la CD respecto de las dinámicas y las normas que configuran el sistema internacional de cooperación determinado por lógicas de centralidad y jerarquía.

---

# Crisis y transiciones en el sistema de Cooperación Internacional

En las dos últimas décadas del siglo XX fueron ganando importancia los enfoques del desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el desarrollo con perspectiva de género o los derechos humanos, por citar aquellos que trataron de establecer criterios sobre la situación de los países respecto de ciertas normas y valores. Sin embargo, todas estas revisiones y nuevas perspectivas en los debates sobre el desarrollo han encontrado difícil acomodo en un sistema de cooperación que, lejos de replantear su orientación al calor de dichos planteamientos críticos, trata de asumirlas desde una perspectiva eminentemente técnica a través de la incorporación de nuevas metodologías de formulación de proyectos y programas, de nuevos instrumentos y de nuevos discursos, pero sin llegar a transformar sus prácticas en profundidad (Martínez 2019, 112). Los enfoques basados en el desarrollo de capacidades, desarrollo sostenible, gobernanza territorial, así como el desarrollo entendido como un problema de derechos y sistemas de inclusión y cohesión social, en tanto que modifican la conceptualización de la

cooperación internacional, han procurado avanzar hacia actuaciones de carácter multiactor, a pequeña escala, desde una visión humana, sostenible y cada vez con mayor énfasis en la escala territorial del desarrollo (Ponce Adame 2017).

Dos constantes han caracterizado al sistema de cooperación internacional respecto de sus alientos críticos en forma de resistencias al cambio en sus normas y procedimientos. Por un lado, una constante separación entre teoría y práctica, determinada por las dificultades para concretar en su quehacer sobre el desarrollo las conclusiones que se elaboraban desde el ámbito normativo de los valores y el pensamiento. Por otro lado, las normativas y procedimientos establecidos en una comprensión del mundo originada a mediados del siglo XX ha permanecido excesivamente rígida y poco permeable y flexible a las adaptaciones que se iban exigiendo, con el declarado propósito de hacer valer la naturaleza de la ayuda como el elemento diferenciador clave del sistema y su carácter técnico más que político (Schulz 2009).

Las conclusiones y resultados del proceso vinculado a la mejora de la calidad y de la eficacia de la ayuda, en tanto que se propuso modificar sustancialmente las prácticas e inercias que definían al sistema de cooperación internacional, mostraron de manera clara las limitaciones del mismo para adaptarse a los cambios que se generan en su propio seno. En este sentido, la Agenda de Eficacia de la Ayuda ha sido objeto de diversas críticas por sus planteamientos y por sus limitados resultados (Martínez 2011; Ayllón Pino 2013; OCDE y PNUD 2014; OCDE y PNUD 2017). Uno de los aspectos que más críticas ha suscitado es, precisamente, su excesivo enfoque en las prácticas y en los resultados, lo que la convierte en una agenda de “gestión de la ayuda”.

Mayores dificultades aún ha encontrado la cooperación internacional para albergar prácticas que, de distinta forma, reflejaban enfoques o demandas críticas con la visión del desarrollo, las métricas o las categorías que prevalecen en la definición y sirven a la reproducción del sistema. Hasta el punto de que en la actualidad se reconoce abiertamente que el sistema de cooperación internacional y su concepción vinculada al concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sufre de enormes presiones y es innegable que se encuentra en proceso de transición y transformación (Alonso y Santander 2021). La rigidez que impone la concepción de AOD como centro del sistema de cooperación internacional constituye un obstáculo para la renovación del mismo a partir de valores y prácticas que incluyen la duplicidad de roles oferente/receptor en los actores, así como los intercambios mutuos de aprendizajes, recursos y conocimientos.

En efecto, tanto la CSS como la CD presentan como elementos intrínsecos a su propia naturaleza un marco de relaciones políticas de carácter más horizontal, que orienta toda su actividad a la generación de espacios de diálogo y de intercambio mutuo de experiencias, saberes y conocimientos. A menudo, esta naturaleza se constituye en un claro elemento cuestionador de aquella otra forma de cooperación entendida como la adaptación y homogeneización a un sistema regulado y jerarquizado a partir de la noción de ayuda, que determina de manera inflexible la ubicación de los actores a un lado u otro de la frontera definida por la transferencia, determinando los roles de donante y receptor. En este sentido, la naturaleza de la CSS y de la CD se convierte también en una vocación, desarrollando explícitamente la intención de volcar

sobre el sistema de cooperación internacional los valores críticos mencionados con el propósito de ver reconocidas en el mismo sus prácticas aun cuando la regulación del sistema no las considere relevantes ni las compute como ayuda, de forma que terminen por transformar el propio sistema.

En definitiva, diversas prácticas, modalidades y actores dentro del sistema de cooperación internacional han demostrado mayor versatilidad y apertura —en parte por su naturaleza, en parte por su vocación—, a los enfoques más críticos y cuestionadores de la visión más tradicional del desarrollo, y cuentan con mayor potencial para incorporarlos de manera sensible. Tal es el caso, entre otros, de la CSS y de la CD, a cuyas evoluciones y convergencias se dedican los siguientes epígrafes.

### **La Agenda 2030 ante un sistema de cooperación internacional tensionado**

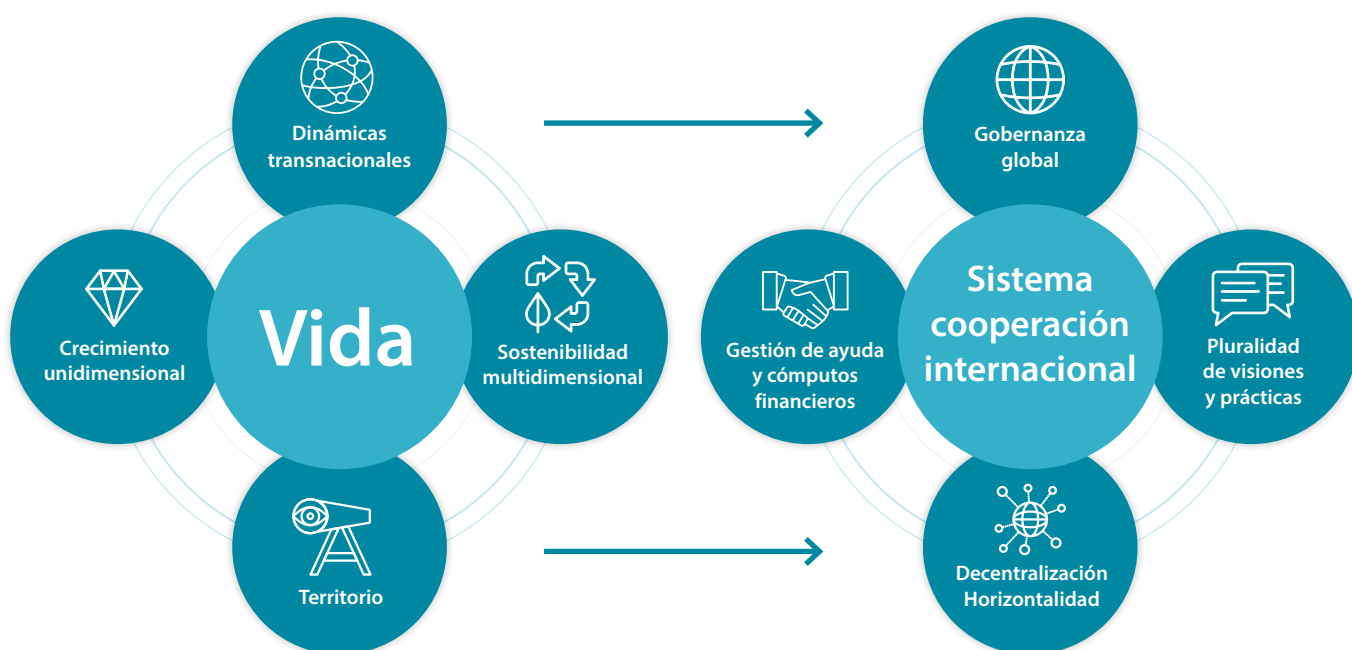
La Agenda 2030 viene a sumarse de manera definitiva a esta apelación directa a transformar la forma de pensar y de hacer “el desarrollo”. Para ello, es preciso incrustar la reflexión y el análisis sobre las transiciones que se están produciendo en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo. En dicho sistema se reproducen, como no podría ser

*La rigidez que impone la concepción de AOD como centro del sistema de cooperación internacional constituye un obstáculo para la renovación del mismo a partir de valores y prácticas que incluyen la duplicidad de roles oferente/receptor en los actores*

de otra manera, diferentes respuestas de diversos actores a las tensiones a las que está sometida la vida tal y como sintetizamos en el apartado anterior. La tensión *global-local* del eje vertical presiona simultáneamente por mejorar espacios de gobernanza global y por descentralizar el sistema para hacerlo más horizontal en sus relaciones.

Por otra parte, la tensión entre crecimiento y sostenibilidad multidimensional del eje horizontal se expresa en las presiones por mantener la centralidad de la ayuda y su gestión y al tiempo por incorporar visiones y prácticas diversas que proporcionen un enfoque más pluralista de la cooperación (Véase gráfico 5).

**GRÁFICO 5: EJES DE TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA EXPRESADOS EN TENSIONES EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**



Fuente: elaboración propia.

La aparición de nuevos actores en el sistema, particularmente los llamados “nuevos donantes” –grandes países emergentes, filantropía de los gigantes del sector privado, redes transnacionales de organizaciones de la sociedad civil y un renovado dinamismo de gobiernos subnacionales– no encuentran su lugar en un sistema aún demasiado rígidamente anclado en la concepción de la AOD sobre el que se fundó y desplegó durante décadas. Paradójicamente, junto a la creciente comprensión del carácter transnacional e interdependiente de los principales problemas del desarrollo –cambio climático, desigualdad y concentración de riqueza y poder, migraciones masivas, financiarización económica, ausencia de mecanismos eficaces contra la elusión y la evasión fiscal, agotamiento

y desbordamiento de los ciclos naturales y los ecosistemas, pandemias globales, crecientes demandas de autoritarismo y visiones iliberales, etc.–, el sistema multilateral se debilita y sufre amenazas de algunos excesos nacionalistas que persiguen cuestionar su validez, aunque hay que reconocer que el multilateralismo tampoco ha logrado consolidar soluciones basadas en los fundamentos y las prácticas habituales del sistema de cooperación internacional.

Es por todo ello que la Agenda 2030 y los ODS constituyen al mismo tiempo un desafío y un horizonte para la transformación del sistema de cooperación internacional. Un desafío a sus fundamentos basados en la AOD, a su lógica donante-receptor y a la consideración del ingreso como medida

de desarrollo nacional. Y, al tiempo, un horizonte de transformación basado en las múltiples alianzas, en las lógicas horizontales de asociación y en los medidores multidimensionales, que incorporan indicadores ambientales, sociales y de gobierno del desarrollo. Para diversos analistas, la Agenda 2030 ya constituye una muestra de cierto reconocimiento del cambio en la conceptualización del desarrollo y en la forma de atenderlo desde la cooperación internacional. Para ellos, entre dichas transformaciones, los actores locales se convierten en factores de éxito en la instrumentación de esta nueva agenda global y el alcance de los ODS (Ponce Adame 2017). En este cruce de caminos entre lo viejo y lo nuevo es donde situamos este análisis de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT) y su dimensión centrada en la cooperación desplegada por los gobiernos locales. En tanto que conceptualizaciones, la CSSyT y la Cooperación Descentralizada no pueden sino concebirse como cuestiones abiertas aún, dado que son objeto de numerosos debates y estudios.

Lo cierto es que, en particular sobre la CSSyT-D, se han realizado pocos estudios que hayan abordado de manera específica el dinamismo de los gobiernos subnacionales y locales en el marco de la CSSyT. Al respecto, contamos con un interesante informe publicado en 2014 por el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL (Díaz 2014) que sitúa la CSSyT-D en el marco de una doble tensión en relación con el sistema de cooperación internacional y el rol de los gobiernos estatales o nacionales: horizontalidad como respuesta al marco de relaciones esencialmente verticales de la cooperación y descentralización como marco de organización territorial de los gobiernos en los países. En este mismo estudio se reconoce de manera explícita que es un ámbito de trabajo pendiente de consolidación y de difícil definición, cuando se afirma que “aquello que hemos llamado Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSS-D), pero que lejos de constituir un modelo cerrado y definido, se presenta como un desafío y una posibilidad ante la verticalidad y centralidad de la cooperación internacional que, aunque cuestionada, se encuentra aún presente, en mayor o menor medida, dentro de las políticas de ayuda oficial al desarrollo. Lo anterior implica reconocer las asimetrías que porta el concepto mismo de desarrollo, pero al mismo tiempo abre espacio para proponer y actuar nuevas formas de entenderlo, no solo ligadas a la economía sino sobre todo a las personas, a la calidad de vida y a la cohesión social en los territorios”.

Por su parte, la perspectiva más institucional del sistema internacional de cooperación ha tratado

*Para diversos analistas, la Agenda 2030 ya constituye una muestra de cierto reconocimiento del cambio en la conceptualización del desarrollo y en la forma de atenderlo desde la cooperación internacional*

de interpretar el momento de transición actual a partir de la concepción y los procedimientos con que la AOD se ha venido regulando durante las décadas en que se erigió de manera incontestable como marco general de comprensión, tratando de realizar ligeras adaptaciones que permitieran la participación efectiva de los actores en dicho sistema. Así, asistimos al hecho de que varios países técnicamente dejan de ser receptores de AOD, aun cuando presentan enormes desafíos y retos que hacen imprescindible la continuidad de su presencia en el sistema internacional de cooperación y no solo como donantes. El tránsito de los países desde situaciones demandantes de AOD a situaciones donde esta deja de ser pertinente no parece responder a una transición tan sencilla ni tan clara como el indicador de ingreso per cápita parecía sugerir.

La cuestión de la *graduación*, examinada con detalle, no puede remitirse a la consideración técnica del procedimiento con que se establece si un país se considera graduado o no<sup>6</sup>, sino que está profundamente relacionada con cuestiones económicas y políticas conectadas con asuntos

<sup>6</sup> Cuando un país supera el umbral de los 12.000 USD de ingreso per cápita, y con ello considerado como miembro del grupo de los países de Ingreso Alto (High Income Category) según clasifica el Banco Mundial, durante tres años consecutivos deja de ser elegible para recibir AOD. De esta forma, la cooperación con destino a dichos países no puede ser contabilizada como AOD. Para un análisis detallado de sus implicaciones para el sistema de cooperación en la región iberoamericana véase (Malacalza 2019).



Ciudad de Madrid, España.

diversos como las identidades y los alineamientos de los países en transición, las implicaciones políticas para países donantes y países graduados, las herramientas de financiación para el desarrollo y el rol de los diferentes actores, particularmente la sociedad civil y el sector privado (GIZ 2020, 15), que son cuestiones fundamentales que escapan de las definiciones basadas en el ingreso. Dicho de otra forma, el hecho de que una serie de países importantes se hayan graduado en los últimos años provoca que el procedimiento y las consecuencias de la graduación constituyan un elemento más de los numerosos que ponen de manifiesto que asistimos a un complejo proceso de transformación del sistema internacional de cooperación (GIZ 2020, 167).

Las consecuencias de la *graduación* afectan igualmente a la cooperación realizada por los gobiernos subnacionales y locales. La normativa del sistema internacional se basa en las medias de renta o ingreso nacional que, superado el umbral

establecido durante un tiempo determinado, impide de *facto* que cualquiera de las entidades de gobierno de cualquier nivel pueda ser elegible como receptor de AOD. Y esto independientemente de cuáles sean los ingresos o rentas de los territorios en cuestión o de su posición relativa respecto de la media nacional. Tampoco influye cuál sea el grado de descentralización y por lo tanto la capacidad de obtener ingresos vía impuestos y competencias que, en el caso de la región iberoamericana, es bastante diferente por la diversidad de organizaciones territoriales en cada país. Este hecho dificulta de manera particular que aquellas entidades locales con niveles de renta inferiores en un país graduado, que en muchos casos tienen colectivos y poblaciones muy vulnerables, puedan incorporarse a los programas de cooperación. Incluso en los esquemas de Cooperación Triangular que ofrecen donantes tradicionales rigen estos criterios de elegibilidad limitando las posibilidades de incluirlos con el rol de receptores.

En síntesis, nos encontramos ante un contexto marcado por profundos cambios y problemáticas acuciantes para todo el planeta. Tanto las tensiones múltiples a las que se ven sometidos los sistemas de gobernanza de todos los niveles como las concepciones y visiones sobre el progreso y el desarrollo, que han regido y guiado las agendas y las acciones de los países durante décadas, demandan con urgencia una revisión en profundidad por la ineludible incorporación de la sostenibilidad. El sistema internacional de cooperación también sufre estas tensiones y requiere revisar conceptos, normas y prácticas.

### **La CSSyT-D como objeto de análisis en este estudio**

Al pretender analizar la CSSyT-D en este estudio, ese contexto no se toma únicamente como un escenario en el que se produce la CSSyT-D, sino que se explora en qué medida la CSSyT-D supone una consecuencia o una reacción más o menos adaptativa a dicho contexto. Es importante la consideración, puesto que el objeto no es tanto describir y distinguir la CSSyT-D de otras modalidades o formas de cooperación, sino tratar de aproximarse a ella como un conjunto de acciones que contribuyen de manera singular a tratar de responder a las tensiones. Por su parte, otros actores tradicionales tratan de responder, por ejemplo, adaptando la concepción y el cómputo de AOD a las nuevas realidades sin abandonar su foco en la dimensión presupuestaria de las relaciones de cooperación.

En este sentido, el estudio propone una aproximación a la CSSyT-D a través del análisis de la evolución de la CSS por un lado y de la CD por el otro. No se pretende delimitar los contornos de la CSSyT-D para establecer criterios que permitan incluir o excluir prácticas y actores según su cumplimiento. No se busca una definición normativa que, por otro lado, consideramos que tendría enormes riesgos de fracasar. Como se verá en los siguientes epígrafes, su carácter diverso, plural y policéntrico serán algunos de los elementos fundamentales para configurar un espacio de CSSyT-D reconocible, no tanto por sus contornos como por la particular manera de entender y tratar de reproducir las interrelaciones entre socios.

Las evoluciones que han seguido la CSS y la CD se analizan por separado porque cada cual tiene sus hitos, sus procesos y sus fundamentos. Son historias diferentes, por decirlo de manera simple. Aunque, como se verá, presentan convergencias

*El estudio propone una aproximación a la CSSyT-D a través del análisis de la evolución de la CSS por un lado y de la CD por el otro. No se pretende delimitar los contornos de la CSSyT-D para establecer criterios que permitan incluir o excluir prácticas y actores según su cumplimiento*

de enorme interés e importancia que sugieren grandes posibilidades: son contestaciones al sistema de cooperación internacional en algunos de sus principales fundamentos, presentan un significativo potencial de desarrollo y demandan nuevas distribuciones del poder, por lo que ponen más énfasis en la forma de relación que en el contenido de las relaciones. Es decir, incorporan un relevante enfoque político sobre la cooperación aunque no se desdeñe la importancia del nivel técnico en absoluto, dado que a menudo ha prevalecido sobre, por ejemplo, las transferencias financieras.

De esas convergencias y de sus posibilidades para contribuir a las transformaciones expresadas en la Agenda 2030 se vislumbrará el interés que tiene concebir y comprender la CSSyT-D iberoamericana como un ecosistema configurado por múltiples interrelaciones de actores diversos que generan un dinamismo notable, con el potencial de inspirar y de realizar importantes cambios en la forma de entender la cooperación y sus posibilidades para alcanzar los logros sintetizados en la Agenda 2030. Y todo ello, en definitiva, para mejorar la vida de los habitantes de la región y del planeta hoy en día y en las futuras generaciones.

# El potencial diferencial de la Cooperación Descentralizada

En paralelo a la crisis del sistema internacional de cooperación hemos asistido en las últimas décadas a cierto grado de consolidación de la cooperación internacional de base local y subnacional, conocida como Cooperación Descentralizada (CD). Esta forma de cooperación —que surgió a partir de las experiencias de hermanamientos y otras formas de colaboración entre ciudades tras finalizar la Segunda Guerra Mundial y que fueron reconocidos formalmente por las Naciones Unidas en 1971—, ha ido adquiriendo el reconocimiento de las instituciones del sistema: por un lado, por la consideración de ciertas especificidades como propias; por otro, por su importante dinamismo en el establecimiento de relaciones y redes de relaciones protagonizadas por el componente del desarrollo territorial y los gobiernos de ámbito subnacional. Todo ello ha permitido aumentar de manera notable la capacidad de agencia de estos actores en algunos ámbitos del sistema multilateral en general, y en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo en particular.

No es este el lugar donde detallar la evolución desde sus orígenes hasta nuestros días de la Cooperación

Descentralizada<sup>7</sup>, pero sí es preciso detenerse en aquellos elementos que, de manera específica, constituyen el contorno más reconocible y por lo tanto más útil para la comprensión del conjunto, así como el estado de sus relaciones con el sistema de cooperación internacional. Son los elementos que parecen constituir su valor diferencial en tanto que CD y la discusión sobre su consideración como un subsistema del sistema de cooperación internacional, articulado esencialmente a partir de las relaciones entre los gobiernos nacionales.

Cabe mencionar la importancia que han tenido las ciudades de mayor tamaño, particularmente buena parte de las ciudades capitales de los países iberoamericanos, en el desarrollo de una agenda propia de internacionalización y de cooperación internacional con base local. En el estudio utilizamos el término genérico de gobiernos subnacionales y

<sup>7</sup> Al respecto véase (Martínez 2019b; Galante et al. 2020; Martínez y Martínez Osés 2020).



locales precisamente para subrayar de la manera más amplia los contornos del espacio reconocible que vamos a configurar como un espacio convergente entre los universos de la CSSyT y la CD.

No obstante, las ciudades capitales y de mayor tamaño han contribuido de manera decisiva a la emergencia de asuntos cruciales en los últimos tiempos. Ello ha sido posible a través de una agenda política compartida que subraya las problemáticas del desarrollo en los ámbitos urbanos y su relación con las periferias y áreas metropolitanas y que, paralelamente, demanda un espacio y una voz propia en la comunidad internacional mediante el despliegue de acciones de paradiplomacia y de incidencia política. Buena parte de estas acciones cristalizaron en la aprobación del ODS 11, dedicado a temas de sostenibilidad del desarrollo urbano, y se concretaron en la generación y consolidación de redes internacionales de ciudades y gobiernos locales, que han desplegado instrumentales políticos y técnicos que sirven de referencia para extender y ampliar el protagonismo de los gobiernos locales a la hora de enfrentar los desafíos globales contenidos en la agenda internacional de desarrollo. Este conjunto de cuestiones se desarrolla en los siguientes epígrafes del estudio.

*En esta última década el dinamismo de la acción internacional y de cooperación de los gobiernos subnacionales y locales permite observar su valor diferencial respecto de las prácticas de los actores estatales y multilaterales*



## El valor diferencial como potencial de la Cooperación Descentralizada

Las acciones de cooperación realizadas por las administraciones subnacionales y locales han mostrado una evolución clara desde los primeros hermanamientos de ciudades en la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, en los que observamos un notable incremento de actores públicos y privados, así como una creciente articulación de sus propuestas y prácticas, sumamente diversas y heterogéneas. Esta diversidad, no obstante, permite identificar una serie de rasgos comunes emanados de los diferentes intentos de definición conceptual, así como de los progresivos reconocimientos institucionales de los que ha sido objeto.

Si bien durante la última década del siglo pasado y la primera del corriente se subrayó la complementariedad y el valor añadido que la CD suponía para el sistema de cooperación internacional de preeminencia interestatal, en esta última década el dinamismo de la acción internacional y de cooperación de los gobiernos subnacionales y locales permite observar su valor diferencial respecto de las prácticas de los actores estatales y multilaterales. Este valor diferencial se comprende y fundamenta precisamente en los rasgos comunes identificables que proporcionan un marco propio de carácter normativo y de valores que pueden, potencialmente al menos, inspirar las prácticas cooperativas de los actores subnacionales y locales.

Este sustrato común de la CD es reconocible en la construcción y apropiación progresiva de cinco principios que han venido constituyendo de manera constante su principal apuesta normativa y diferencial. Dicha diferencia específica se observa por la confluencia de, por un lado, los elementos característicos de la naturaleza y capacidades de los gobiernos subnacionales y locales —ceranía, actores múltiples, enfoque territorial, conocimiento profundo de la realidad local— y, por otro lado, de los cambios acaecidos y observados en la cada día más compleja realidad mundial, caracterizada por las interdependencias y la transnacionalización de los problemas, que demandan la articulación multinivel y mecanismos de cogobierno para su efectivo abordaje desde las políticas públicas.

Observemos en la siguiente tabla (Tabla 1) una síntesis de la evolución de la CD atendiendo a los principales hitos históricos y a la evolución

conceptual con que se ha producido su reconocimiento institucional:

**TABLA 1: SÍNTESIS EVOLUTIVA DE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO DE LAS PRÁCTICAS PROTAGONIZADAS POR LA CD**

Hitos históricos - Cronología		Características conceptuales - evolución	
1945	Primeros hermanamientos entre ciudades.	Otra forma de AOD.	"Ayuda provista por el sector público distinto de los gobiernos centrales" (OECD, 2005).
1971	Naciones Unidas reconoce los hermanamientos como forma de cooperación.	Agentes locales públicos y privados.	"Ayuda de financiación pública y privada proporcionada por autoridades locales, redes y otros agentes locales" (Commision of the European Communities 2008).
1989	IV Convenio de Lomé: la UE hace explícito el término <i>cooperación descentralizada</i> .	Nuevos enfoques más allá del impacto.	Demanda e integración en otros enfoques más allá de la mejora de la calidad e impacto de la AOD.
2011	Conferencia de Busan: el foco en la eficacia del desarrollo reconoce la cooperación de gobiernos subnacionales.	Gobernanza multinivel y múltiples actores.	Definición ampliada hacia mecanismos de gobernanza multinivel y múltiples actores.
2020	Heterogeneidad y diversidad de visiones y prácticas. Rasgos comunes más que una definición sustancial.	El valor diferencial de la cooperación descentralizada.	Potencial despliegue en la práctica del <i>sustrato común</i> de la cooperación descentralizada basada en 5 principios.

Fuente: (Galante et al. 2020).

El sustrato común de la CD se basa en aquellos principios fundamentales que la misma ha venido defendiendo como propios, con el propósito de distinguirse y al mismo tiempo contribuir a una ampliación de las fronteras que delimitaban el marco institucional y normativo de una cooperación comprendida y hegemonizada en términos interestatales. En tiempos recientes, la OCDE (2018) ha reconocido este sustrato común mostrando con claridad que respondía a los intentos de protagonizar cierto *desplazamiento* respecto de las prácticas tradicionales en la cooperación internacional. Este giro o *desplazamiento* se produce en el ámbito de los resultados, la lógica preeminente de asociación, el enfoque de las acciones y el tipo de relación

que privilegian, según observamos en el gráfico 6, y constituyen, en su conjunto, una contribución diferencial a los pilares del sistema de cooperación internacional.

Este *desplazamiento*, observado de manera particular en la CD aunque no es exclusivo de esos actores subnacionales y locales, ha de ser comprendido como una construcción combinada en los ámbitos discursivos y prácticos. Es decir, muestra al mismo tiempo una intención y una tendencia respecto de las acciones de cooperación que quieren realizar y que realizan, por lo que deben ser atendidos como un potencial en despliegue más que como la descripción de una realidad en la práctica.

## GRÁFICO 6: CONTRIBUCIÓN DIFERENCIAL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA



Fuente: Elaboración propia a partir de (OCDE 2018b).

### Transnacionalización y mirada *glocal* de la Cooperación Descentralizada

Hace tiempo que las acciones políticas de los gobiernos subnacionales y locales han dejado de ser una cuestión interna o doméstica de los países. Como con tantas otras cuestiones, las problemáticas del desarrollo que deben enfrentar en lo cotidiano los gobiernos locales exigen atención y cierto grado de intervención en el ámbito de las dinámicas transnacionales (Martínez 2019b). No en vano, cada día un mayor número de responsables políticos de las entidades locales constatan que buena parte de las problemáticas que afectan cotidianamente a sus ciudadanías solo se explican como expresiones de dinámicas transnacionales y globales. Dicha constatación ha dado lugar a diversas maneras de presentarse y tratar de incidir en los ámbitos globales de gobernanza e influencia por parte de los gobiernos subnacionales. Se mencionó someramente al inicio de este informe, pero esta progresiva necesidad de transnacionalización se aprecia tanto en actores privados como públicos, tanto en el ámbito de los negocios, como en el del activismo político y social y como en el de las políticas

públicas. Los crecientes intentos de articular respuestas políticas que subrayan la expresión territorializada de las dinámicas transnacionales han respondido al mandato de la *glocalización*.

Esta interdependencia entre los factores locales apegados al territorio y las dinámicas transnacionales con gran capacidad de abrir o constreñir márgenes políticos, económicos y culturales de actuación constituye el más actual de los desafíos que enfrentan los gobiernos de todo el mundo. El ámbito político de la cooperación internacional y, muy particularmente, la evolución de la CD han constituido una permanente búsqueda y adaptación ante este desafío. Mediante diferentes formas de intercambio, establecimiento de acuerdos y la generación de asociaciones o plataformas, asistimos al despliegue histórico de un dinamismo singular, guiado por valores como la hermandad, la solidaridad, la ayuda mutua y las responsabilidades compartidas. Esta perspectiva comprende que “el desarrollo de los territorios locales se entiende no solo como microiniciativas o iniciativas que buscan explotar los recursos endógenos, sino como un medio para integrar diferentes políticas y programas

en el ámbito local y/o regional mediante sinergias y estrategias de coordinación” (Ponce Adame 2017). En definitiva, la CD no se limita a distinguirse por un criterio de escala, sino que su apuesta por el desarrollo en el territorio ha de ser advertida como un escenario para encauzar procesos de gobernanza que involucran a actores múltiples desplegados en el mismo, sin obviar a aquellos que responden a lógicas y dinámicas transnacionales que afectan y se expresan en sus territorios.

El correlato de este desafío político en el sistema de cooperación internacional bien podría ser observado en la emergencia protagonizada por la CT, en la medida en que esta no se define únicamente por el número de participantes en las acciones de cooperación que promueven, sino fundamentalmente por el reconocimiento de que dichas acciones requieren de interrelaciones entre sus protagonistas en un formato diferente. En la medida en que estas nuevas interrelaciones incorporan propósitos de gobernanza global-local, el potencial de la CT podrá desplegarse con mayor influencia y procurará mayor eficacia en las soluciones que propone.

A la hora de analizar las cuestiones relativas a la gobernanza territorial, lo más común ha sido destacar las tensiones debidas a las a menudo difíciles relaciones entre los distintos niveles de gobierno de cada país. Sin despreciar la importancia de esa agenda, no debería obviarse que tanto los gobiernos locales como los nacionales sufren las tensiones que hemos mencionado, de manera que la denominada demanda de una nueva articulación multinivel ha de incorporar ineludiblemente espacios de articulación internacional para también cogobernar asuntos relativos a la provisión y gestión de bienes públicos regionales y globales. Hoy en día, en tiempos de la Agenda 2030, la articulación multinivel de las competencias y las incumbencias, la exploración de formas de cogobierno y la necesidad de acceso a la construcción de mecanismos y espacios de gobernanza global son los elementos que dan forma y motivación a las prácticas de la CD, tanto en relación con los propios gobiernos nacionales como con el conjunto de espacios y dinámicas transnacionales.

Desde la aprobación de la Agenda 2030 se ha subrayado la importancia de los actores locales en los denominados procesos de *localización de los ODS*. Buena parte de la literatura reciente así como las publicaciones de las instituciones más activas en el ámbito de la acción de los gobiernos locales (Fernández de Losada, 2016; CGLU 2019), se han referido a la justificación y a la relevancia

que la responsabilidad y el protagonismo de estos gobiernos tienen en la consecución de los ODS. Al subrayar el carácter territorial con que se expresan las desigualdades y el resto de problemáticas abordadas por la Agenda 2030, se pretende subrayar igualmente la necesidad de aceptar y promover el papel fundamental de las políticas locales. El argumento principal es que, dado que la gran parte de los ODS y las metas definidas para su implementación abordan retos que en la mayoría de los contextos tienen un impacto local, son responsabilidad de los gobiernos locales. Lo que se aborda con menos frecuencia es que esos impactos locales y territoriales tienen, a menudo, origen en dinámicas transnacionales que requieren también del concurso de esos actores locales para una adecuada gestión de su gobernanza global.

Ciertamente, también se ha subrayado que la Agenda 2030 habría de constituir un nuevo marco de prioridades para las acciones de la CD. Incluso, tal y como se expresó en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), se promueve el papel de los gobiernos locales en los espacios multilaterales de gobernanza con la ya célebre expresión, convertida en lema de la diplomacia de ciudades desde entonces, “un lugar en la mesa global”. Aunque a menudo se limite esta dimensión internacional del trabajo diplomático de los gobiernos locales al ámbito del “diseño y puesta en marcha de los compromisos y mecanismos de carácter internacional que implican a los espacios urbanos” (Ponce Adame 2017), lo cierto es que es difícil pensar en qué

**Los gobiernos locales, más allá de considerarse implementadores de la Agenda, han de ser reconocidos como responsables políticos y catalizadores del cambio** (Ponce Adame 2017, 30)



asuntos de los que implican a los espacios urbanos no implican a su vez a las múltiples cuestiones que se dirimen en la arena internacional. Por este motivo, tal y como se deriva de los resultados de una encuesta realizada por el PIFCSS a los miembros de la comunidad iberoamericana, los gobiernos locales más allá de considerarse implementadores de la Agenda, han de ser reconocidos como responsables políticos y catalizadores del cambio (Ponce Adame 2017, 30).

Hoy día, todavía sigue abierta la cuestión de cómo adaptar la cooperación internacional a este nuevo marco que impone la compleja realidad, con sus interdependencias y sus dinámicas transnacionales que responden a una lógica global-local muy intensa. Al respecto contamos con un estudio crítico y plural de amplitud y alcance considerables y de reciente publicación (Chaturvedi et al. 2021), elaborado a partir de la convicción de que los desafíos ante los que estamos exigen la combinación de las teorías, normas y prácticas de la cooperación y de otras esferas de investigación como la gobernanza global. Dicho estudio cuenta con un extenso apartado con varios capítulos sobre la contribución de la CSSyT a los ODS, donde destaca la exploración de la evolución de la CSSyT desde una modalidad de la cooperación a un partenariado habilitador de un espacio político (Zoccal 2021).

La cooperación internacional para el desarrollo encuentra dificultades para adaptarse al mandato de la nueva Agenda 2030, que ha puesto el foco en los procesos de desarrollo *saliéndose* del antiguo marco Norte-Sur. De acuerdo con este marco, las metas y las transformaciones debían realizarse en los países y territorios con situaciones más atrasadas respecto de la visión del desarrollo basada en indicadores de renta e ingreso. La Agenda 2030 y la necesidad de lograr modelos de desarrollo sostenible exigen un desplazamiento de la mirada hacia los países considerados como más avanzados según la mirada tradicional y hacia las dinámicas transnacionales como las emisiones de carbono, los flujos de economía financiera, los sistemas de producción a gran escala intensivos en transporte, la trazabilidad de productos y bienes de consumo que desvelan la extracción y sobreexplotación de recursos naturales, etc. Los desafíos principales para el cumplimiento de las metas dependen, en consecuencia, tanto de la reorientación de políticas *domésticas* como de la reorientación de políticas internacionales. Y dichas reorientaciones han de procurar transformaciones tanto en los países otrora considerados *desarrollados* como en los que se consideraban en *vías de desarrollo*.

Ante este desafío, es bastante comprensible que quienes consideren que lo específico y distinguible de la cooperación internacional debe seguir siendo la transferencia desde instituciones *desarrolladas* hacia territorios e instituciones *menos desarrollados*, juzguen que el marco propuesto por la nueva Agenda 2030 lleva aparejado el riesgo de distraer intereses, recursos e importancia de la cooperación para reorientarlos a los ámbitos domésticos. En el particular mundo de la CD, tanto en la UE como en la región Iberoamericana se ha comenzado a revisar cuáles han de ser los elementos que permitan dotar de sentido pleno a las políticas de cooperación ante el nuevo marco de prioridades constituido por la Agenda 2030 (Fernández de Losada, y Calvete 2018; Galante et al. 2020; Martínez y Martínez Osés 2020), que ciertamente supone mucho más que la mera incorporación de los ODS y sus metas en los frontispicios y en los objetivos de las estrategias de cooperación. Requiere una revisión de los fundamentos y de las prácticas tal y como fueron concebidas en el marco tradicional de la cooperación para redirigirlas hacia una visión multidimensional del desarrollo enmarcada en una mirada integrada de los aspectos domésticos e internacionales (multinivel en clave *glocal*, en definitiva). Para ello, el enfoque de Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible (CPDS), que contempla las interacciones cosmopolitas como una integración de lo *interno* y lo *externo*, emerge como guía orientadora para los cambios estratégicos de la CD (OCDE 2018a; 2018b; 2019; Martínez Osés y Gil Payno 2020).

Es el momento de emprender una revisión y redefinición de alcance de la CD que no contemple como procesos incompatibles o autónomos los procesos de *localización de ODS* y las políticas locales de cooperación. Más bien al contrario, tal y como hemos sintetizado, el potencial diferencial que la CD ha venido construyendo a lo largo de los años debería observarse como una aproximación progresiva a lo que ahora impone la realidad: una acción colectiva cooperativa e integrada sectorial y territorialmente a partir de una consideración plural y horizontal de las relaciones de poder entre países e instituciones que enfrentan desafíos compartidos aunque diferenciados. Es precisamente ese potencial diferencial el que la CT puede explorar en el centro de sus propuestas, con el horizonte de integrar a los actores en ese marco renovado de la acción colectiva, más que con el propósito de añadir actores a esquemas rígidos de relación.

# La CSSyT ¿Modalidad, evolución o alternativa para el sistema de Cooperación?

Desde su origen, los principios de la CSS (ONU 1978; Asamblea General de Naciones Unidas 2009) forman parte de la percepción y la comprensión que los países del Sur global tienen respecto del campo de la cooperación para el desarrollo. Surgen como una contestación a las formas tradicionales de cooperación Norte-Sur en las que se observan condiciones impuestas por el "Norte". En la promoción de la CSS muchos países encuentran la posibilidad de construir un modelo de cooperación con su propio marco de valores y principios originados en sus territorios y, con ello, superar y dismantelar la tradicional relación donante-receptor (Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AGCID CHILE 2013; Haider 2018).

Aunque los principios sobre calidad y eficacia adoptados por los países miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CAD-OCDE) en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda

(OCDE 2005) pueden ser observados como la propuesta del sistema internacional de cooperación para modificar esencialmente una relación vertical entre donante y receptor, numerosos países proveedores de CSS no han dejado de considerar que, al fin y al cabo, se trata una vez más de una propuesta generada desde el Norte y basada en los principios del Norte. Esto no significa que los principios acordados en el CAD-OCDE entren en conflicto con los principios de la CSS, no en vano los principios de apropiación y horizontalidad ya vertebraron el Plan de Acción de Buenos Aires en 1978 (ONU 1978). Pero tampoco permite obviar que hay algunas discrepancias serias en cuanto a la forma de entender varios asuntos, particularmente lo relativo a la condicionalidad o no-condicionalidad del financiamiento, así como diferentes sensibilidades sobre cómo se concreta la no interferencia en los asuntos nacionales. Por ejemplo, en algunos estudios se considera diferencial el hecho de que, con frecuencia, en la CSS no se comenta la situación

política o de derechos humanos de los países socios, mientras que los donantes tradicionales utilizan la cooperación para el desarrollo para hablar y trabajar sobre estos asuntos y pueden, por ejemplo, incorporar los derechos humanos en el diálogo político con sus socios (Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020, 56).

Respecto de esta realidad, cabrían en principio dos actitudes distintas por parte de los donantes tradicionales. Por un lado, mantener la exigencia como una condicionalidad más, que la CSS adopte explícitamente los sistemas y estándares que el CAD-OCDE establece para el conjunto de la AOD, lo que probablemente resultaría poco eficaz. O, por el contrario, tal y como sugiere la cooperación alemana que es una de las más activas y comprometidas con la CT (Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020), observar que la CSS constituye un intento de configurar un sistema basado en valores diversos y en adaptaciones particulares de los principios generales a sus propios contextos. Esta segunda opción, más coherente con la actual complejidad de la realidad, exige aceptar que diferentes socios pueden tener diferentes visiones y principios que guíen sus acciones de cooperación y, por lo tanto, incorporar estas cuestiones en el diálogo político en lugar de tratar de darlas por cerradas y asumidas. Se trata, en definitiva, de aceptar que la CSS tiene entre sus objetivos fundamentales una dimensión estratégico-política que trasciende la mera reproducción de transferencias de cualquier tipo entre países, es decir, que demanda y precisa un diálogo

político para el establecimiento de relaciones que van más allá del ámbito más estricto en el que se ha desenvuelto la ayuda al desarrollo como contorno de la política de cooperación.

Esta dimensión política converge con las apelaciones que la Agenda 2030 realiza a los nuevos partenariados globales, particularmente en el ODS 17. Se trata de una dimensión que solo puede esperar impactos en el largo plazo y que, en consecuencia, se resiste a ver limitada su actuación en la dimensión programática y sectorial de las acciones de cooperación estandarizadas tradicionalmente. En este punto, es preciso abordar sintéticamente la evolución de la CSS para aproximarnos a comprender su potencial y su alcance.

### La CSSyT: en busca de un nuevo partenariado político

Como se deriva del análisis de la CSS en los últimos años, esta se ha caracterizado por una creciente interacción entre actores y relaciones entre escalas territoriales y niveles de gobierno (Ponce Adame 2017). Esta apreciación sirve para orientar la atención hacia el nivel subnacional y local de las acciones de CSS, pero también sugiere un escenario más complejo desde el punto de vista de las relaciones políticas entre múltiples actores en la arena internacional. En este contexto, tanto la incorporación del diálogo político sobre derechos humanos o cualquier otra cuestión, como la apuesta por la horizontalidad y la no condicionalidad en las relaciones de cooperación, constituyen un desafío de enorme interés y mayor complejidad.

Tal y como se ha mencionado antes, la CT ha de ser considerada como uno de los variados intentos de adaptación que el sistema de cooperación internacional está procurando ante una realidad más compleja y las diversas presiones a las que está sometido. A pesar de la recomendación establecida hace 40 años de que los donantes tradicionales deberían actuar como catalizadores de la cooperación entre países en desarrollo (ONU 1978), aún no disponemos de una definición comúnmente aceptada sobre cuál es el tipo o la modalidad de cooperación dedicada a esa función catalizadora. Por un lado, la definición asumida por el sistema de Naciones Unidas es "alianzas dirigidas por dos o más países en desarrollo del Sur, apoyadas por países u organizaciones multilaterales para implementar programas y proyectos de cooperación para el desarrollo" (Secretaría General de Naciones Unidas

*La CT ha de ser considerada como uno de los variados intentos de adaptación que el sistema de cooperación internacional está procurando ante una realidad más compleja y las diversas presiones a las que está sometido*

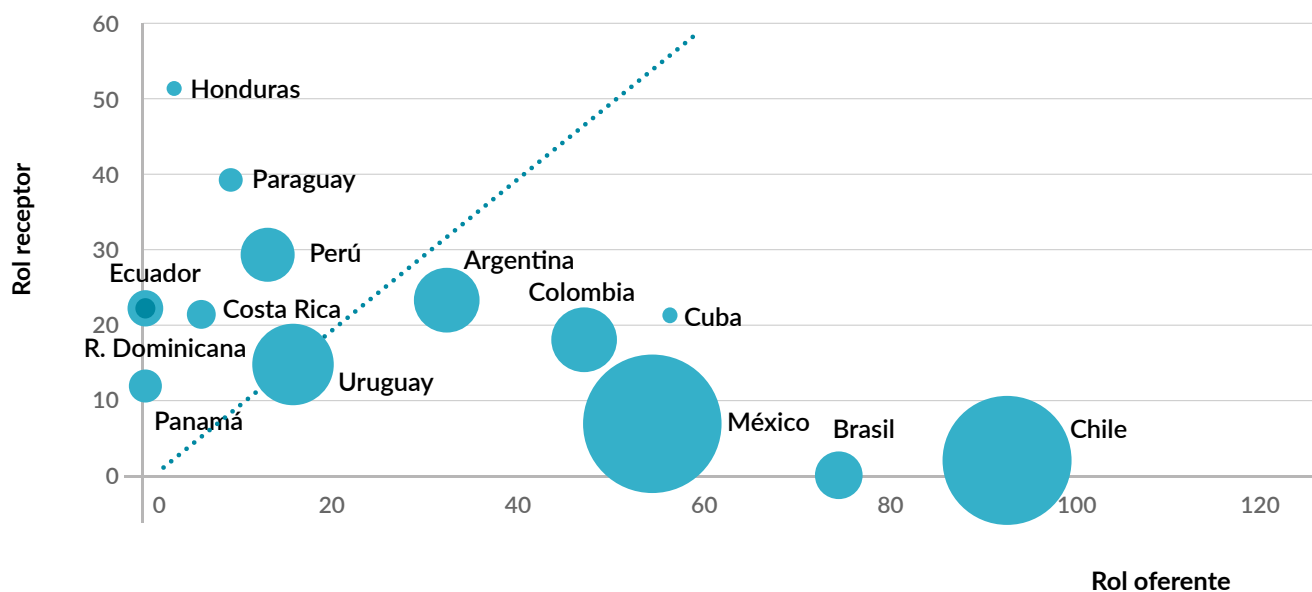
2016). Por otro lado, la OCDE define la CT como un acuerdo desarrollado “cuando países, organizaciones internacionales, sociedad civil, sector privado, filantropía privada y otros trabajan juntos en grupos de tres o más para cocrear, de manera flexible, soluciones innovadoras y eficientes para alcanzar los ODS” (OCDE 2018c).

Desde la perspectiva de la Unión Europea la Cooperación Triangular supone una evolución respecto de la Cooperación Sur-Sur, dado que aquella incorpora una visión compartida en la que el conjunto de actores “son oferentes y receptores en el intercambio de experiencias y en las transferencias de conocimientos” (Programa ADELANTE 2020). De esta forma, la Unión Europea encuentra en la promoción de la CT la oportunidad de compartir experiencias y aprendizajes derivados de sus prácticas en cooperación para el desarrollo, con un propósito remarcado de horizontalidad y aprendizaje mutuo, más consistente con los principios de eficacia del desarrollo y con la apelación de la Agenda 2030 a la generación de alianzas múltiples para el desarrollo sostenible. Parece obvio que este propósito solo

logrará cierto grado de consolidación en la medida en que las acciones de la CT no se vean constreñidas por los criterios tradicionales que conforman la definición de AOD y la consecuente división entre países donantes y receptores. La modalidad de la Cooperación Triangular se presenta así como una oportunidad para trascender las limitaciones derivadas del fenómeno de la *graduación*, que tantos quebraderos de cabeza ha dado a varios países latinoamericanos, ante el riesgo de dejarles sin un rol específico en el sistema de cooperación internacional. En las tendencias publicadas en 2014 por la OCDE se esperaba que en la región latinoamericana se graduarían en los años siguientes, al menos, Brasil, México y Uruguay. En 2018 Chile y Uruguay dejaron de ser elegibles como receptores de AOD y según las proyecciones de crecimiento económico se espera que 13 países latinoamericanos se gradúen en 2030 (Vignolo y Van Rompaey 2020). Los últimos datos ofrecidos por la SEGIB (2021) muestran que cada año más países asumen su rol oferente, además de la obvia consolidación de México y Chile con mayor número de iniciativas (Ver Gráfico 7).

### GRÁFICO 7: PROYECTOS DE CSS BILATERAL EN IBEROAMÉRICA, SEGÚN PAÍS Y ROL (RECEPTOR, OFERENTE, AMBOS). 2019

Eje vertical: proyectos como receptor (en unidades). Eje horizontal: proyectos como oferente (en unidades). Burbuja: doble rol (receptor y oferente).



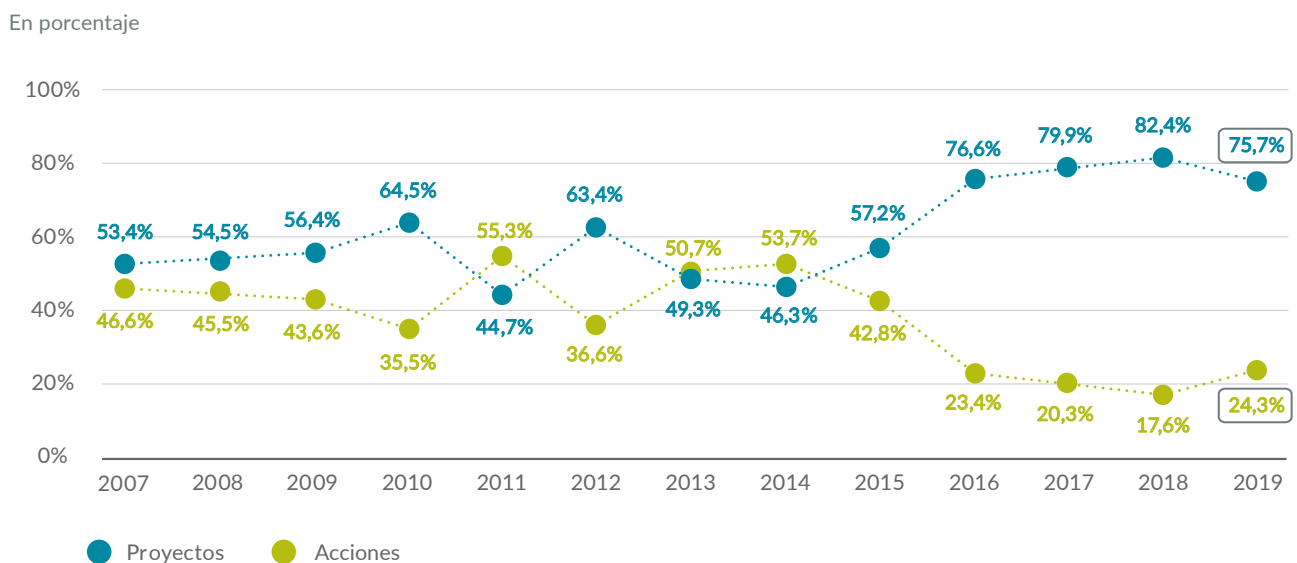
Fuente: SEGIB (2021) Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020, p.43.



En los últimos años se aprecia una intensificación del interés por la CT en la literatura de diversas instituciones junto a las referenciadas ONU y OCDE (Souza et al. 2016; Ayllón 2018; SEGIB 2019; GPI 2019). Además, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (CAD-OCDE) ha comenzado a incorporar datos sobre esta modalidad en sus informes sobre AOD desde 2017, reconociendo más de 800 proyectos en los primeros dos años de recopilación. El CAD-OCDE considera la CT como una modalidad y reconoce que puede ser utilizada por parte de todos los socios que participan en proyectos de cooperación al desarrollo, independientemente de su condición de países de renta media. En este sentido, se propone buscar maneras de integrar esta modalidad de manera más amplia,

promoviendo su transversalización y alentando las opciones de incluir componentes triangulares en los esquemas de cooperación bilateral. En su opinión, la Cooperación Triangular presenta un enorme potencial para la constitución de alianzas (partenariados) y superar con ello los esquemas donante-receptor, tal y como demanda la Agenda 2030 (GIZ 2020, 148). Los datos reflejados en el Sistema Integrado de Datos de Iberoamérica sobre Cooperación Sur-Sur y Triangular (SIDICSS) parecen mostrar que el interés por la CT entre los países iberoamericanos es creciente, en la medida en que en los últimos doce años se han incrementado notablemente los proyectos en el total de las iniciativas de CT registradas, en detrimento de la modalidad de acciones, por lo general, de menor entidad y alcance (Ver gráfico 8).

**GRÁFICO 8: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS PROYECTOS Y LAS ACCIONES EN EL TOTAL DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR DE IBEROAMÉRICA CON TODOS LOS SOCIOS. 2007-2019**



Fuente: SEGIB (2021).

Más allá de la consideración de la CT como una serie de proyectos referidos a una modalidad de cooperación tal y como se hace desde la perspectiva de los donantes, cabe también situar el fenómeno desde una consideración más política, describiéndolo como un intento por parte del sistema de aprender de la experiencia de la CSS estableciendo un puente que une ambas trayectorias en el concepto de la CSSyT (Abdenur y Fonseca 2013; Zoccal 2021).

Es importante distinguir la CSS de la CT, puesto que están relacionadas, pero no son lo mismo. Mientras que la CSS tiene ya un amplio historial conceptual y de prácticas, la CT es un fenómeno más reciente y sobre el que aún se guarda cierta cautela respecto a su crecimiento e importancia en el futuro. En la región latinoamericana los países *graduados* comenzaron a desarrollar estrategias para la Cooperación Triangular tratando de mantener con ello su presencia en el

ámbito de la cooperación internacional y regional, como hicieron primero Chile y después Argentina, México, Uruguay y Brasil. Incluso recientemente los países centroamericanos estudian la posibilidad de generar un fondo específico de CSS en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)<sup>8</sup>.

En los últimos años se ha evidenciado que está creciendo de manera rápida la cantidad de países del Sur que asumen un rol dual (oferente y receptor) en las relaciones de cooperación CSSyT, lo que significa de hecho que los roles en el sistema de cooperación definidos por el ingreso o la renta están siendo desmantelados. En este sentido, el camino para la necesaria mejora de la estandarización de estas nuevas prácticas requiere de un renovado dispositivo que clasifique a los actores sin centrarse en su rol de donante y/o receptor, tal y como se ha venido haciendo de manera tradicional. Así, cabe afirmar que la CT ha evolucionado desde la consideración de una serie de proyectos hasta convertirse en un habilitador de espacios políticos en la medida en que “sin confrontar directamente posiciones políticas ni comprometer los procesos de diálogo y negociación, la modalidad ha permitido reunir a donantes tradicionales y proveedores del Sur no solo para realizar proyectos de desarrollo conjuntos, sino para crear estrategias, orientaciones y principios comunes” (Zoccal 2021). No en vano, la CT surge como un intento de adaptación a la emergencia y consolidación de la CSS durante los últimos años, que en buena parte de sus principios suponía una contestación a los marcos tradicionales de relación establecidos por el sistema de cooperación internacional.

Otras perspectivas más críticas, desde un enfoque decolonial, consideran la deriva de la CSSyT como un alejamiento del espíritu original con que se concibió la CSS en el contexto de Guerra Fría, en definitiva como un intento de reducir y controlar el carácter contestatario de aquella apuesta original (Domínguez Martín y Lucatello 2018). Dado que el análisis de economía política de la cadena de ayuda no logra siempre despejar las dudas respecto de la dependencia financiera y, por ende, política, con que el sistema de cooperación internacional se maneja, esta visión podría explicar algunas de las resistencias de ciertos actores a aceptar la conceptualización de la CSSyT como un genuino espacio de diálogo político.

8 Aún en fase de estudio de factibilidad, esta información ha sido proporcionada por una de las personas expertas entrevistadas en el curso de la investigación.

De igual forma, conviene tener presentes algunos argumentos expuestos en el mencionado estudio sobre cuáles han podido ser los factores y motivaciones clave por los que, desde hace más de una década, algunos de los donantes tradicionales del Norte comenzaron a participar en la CSS a través de distintas áreas (aunque suponga interpretar dichas motivaciones, lo que puede ser objeto de discusión). Entre otras, señalan, cabe mencionar su intento de legitimar su voluntad de horizontalidad para la construcción conjunta del sistema de cooperación en un contexto en el que la AOD tradicional se veía muy limitada en su crecimiento por las consecuencias de la crisis financiera. Al tiempo, para estos autores, se trata de aprovechar la emergencia y el empuje de la CSS para preservar y expandir una vez más la influencia que ha tenido el Norte en el campo de la cooperación para el desarrollo (Abdenur y Fonseca 2013; Domínguez Martín y Lucatello 2018).

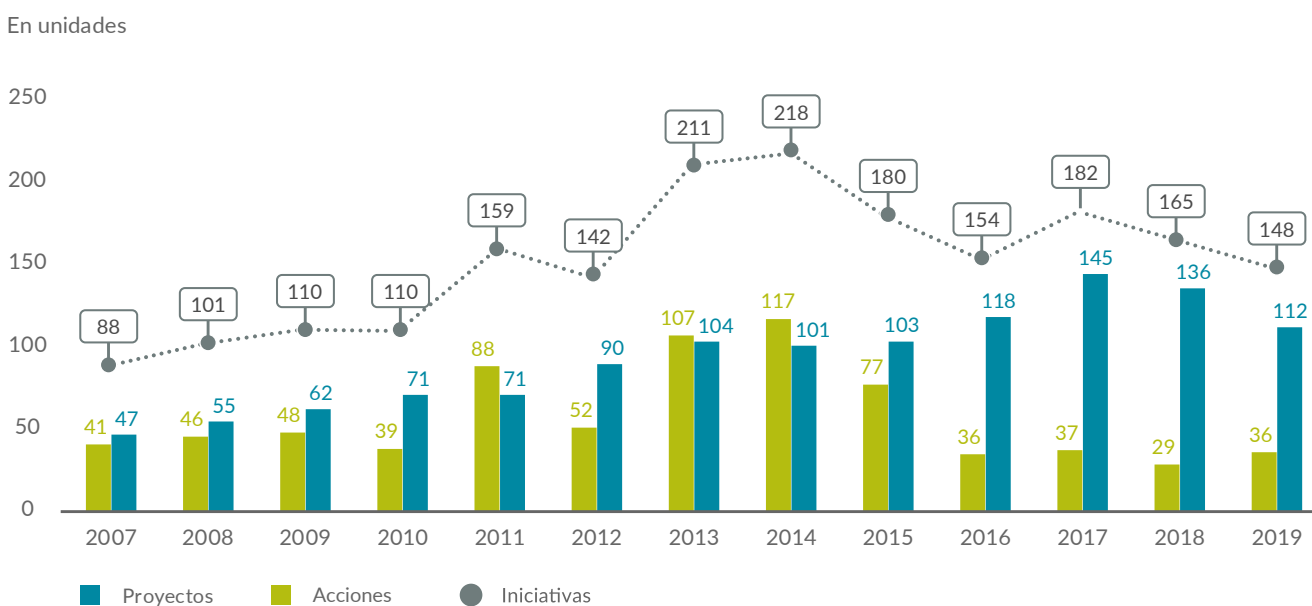
En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que, a pesar de todo lo anterior, estamos en un estado incipiente en lo que se refiere a la consolidación y extensión de la CT como una modalidad relevante, tal y como indican los bajos presupuestos destinados por los donantes que más han apostado por esta modalidad, como Japón, Noruega, España y Alemania. Se arguyen dificultades derivadas de los mayores costos de transacción que se originan ya desde el inicio por las complicaciones en la interlocución y coordinación con al menos tres socios diferentes; además, desde el punto de vista geográfico, es reconocido que dicha modalidad no parece instaurarse en otras regiones con la relativa facilidad con que se ha venido haciendo en América Latina (GIZ 2020; Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020). Según se establece en los Informes de la Cooperación Sur-Sur<sup>9</sup> en Iberoamérica elaborados por la SEGIB, queda en evidencia el incremento importante y cierto nivel de consolidación de la CSSyT en la última década (Ver Gráfico 9), lo cual se atribuye a una creciente fortaleza de los países en desarrollo (en este caso del espacio iberoamericano) y de su interés por participar más activamente en la escena internacional, donde también han buscado posicionar liderazgos regionales.<sup>10</sup> No puede descartarse tampoco como factor que explicaría el mejor desarrollo de esta modalidad en las relaciones

9 Desde su edición correspondiente a 2020, publicada al tiempo que se finalizaba la revisión de este estudio, incorpora en el título la mención a la CT pasando a denominarse *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*.

10 Véanse los informes de Cooperación Sur-Sur iberoamericana disponibles en [www.informesursur.org](http://www.informesursur.org)

de cooperación de ciertos donantes del sistema con América Latina, un relativo mayor grado de similitud en la cultura política e institucional latinoamericana en comparación, por ejemplo, con la africana, con la que varios de los entrevistados reconocen muchas dificultades para avanzar en este tipo de esquemas.

**GRÁFICO 9: EVOLUCIÓN DE ACCIONES, PROYECTOS E INICIATIVAS DE COOPERACIÓN TRIANGULAR DE IBEROAMÉRICA CON TODOS LOS SOCIOS. 2007-2019 (EN UNIDADES)**



Fuente: SEGIB (2021) *Informe de Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, p.79.

En definitiva, cada día más instituciones y autores identifican la CSSyT como una opción estratégica para generar espacios de negociación para el diálogo político y elaborar, a partir de ellos, manuales de operación, orientaciones prácticas y procesos conjuntos de transformación. No en vano, agentes del Norte y del Sur encuentran en la CSSyT un espacio donde negociar principios y prácticas en un contexto de continua evolución de un sistema de cooperación internacional necesitado de redefinición e innovación respecto de sus pilares tradicionales. Si las primeras iniciativas de CT eran concebidas como una forma en la que los donantes tradicionales podían socializar y reforzar la CSS emergente por parte de los proveedores del Sur, esta perspectiva ha evolucionado y ahora apunta más allá del reparto de costos, orientándose hacia la generación de diálogo político que incluiría la exploración de transformaciones en el sistema.

El camino parece trazado si observamos la creciente importancia que la CSSyT ha venido adquiriendo en las últimas décadas. La conferencia de Alto Nivel sobre CSS (BAPA+40) celebrada en marzo de 2019, así como su mención en la Agenda 2030, han subrayado el reconocimiento de este potencial espacio de principios y prácticas para dinamizar y renovar el impulso y el alcance de la cooperación internacional para el desarrollo. En su origen, se justificaba con acierto que la provisión por parte de un tercer país del Sur de determinados servicios y conocimientos en el marco de una relación de cooperación donante-receptor contribuiría a mejorar la efectividad y la apropiación dada la proximidad cultural, socioeconómica y política que ofrecían las soluciones de países con contextos similares a los receptores. Más allá de esta justificación, hoy día es fácil reconocer que países del Sur están en condiciones de asumir mayores responsabilidades en ámbitos regionales y globales.

El potencial está servido: la CSSyT puede promover nuevas relaciones de cooperación internacional, reforzando el aprendizaje mutuo y contextualizando y territorializando con mayor adecuación y consistencia el contenido de esos aprendizajes. Esto, sin duda, contribuirá a mejorar la eficacia de las acciones de cooperación. Las condiciones para desarrollar ese potencial también parecen claras: es preciso simultanear esfuerzos de diálogo político, contar con un sistema policéntrico y reticular que dialogue no solo sobre la coordinación de las prácticas sino también sobre los valores y principios y, por último, avanzar en la sistematización, monitoreo y evaluación del trabajo de esa red con suficiente transparencia y rendición de cuentas.

Dicho de manera más explícita, como hace la *Global Partnership Initiative*: “Vincular BAPA de 1978 con la Agenda 2030 invita a la comunidad internacional a repensar la arquitectura global de la cooperación para el desarrollo, reconociendo que todos los países tienen experiencia que ofrecer y que todos los países pueden aprender de las experiencias de otros” (GPI 2019, 10).

**La CSSyT puede promover nuevas relaciones de cooperación internacional, reforzando el aprendizaje mutuo y contextualizando y territorializando con mayor adecuación y consistencia el contenido de esos aprendizajes. Esto, sin duda, contribuirá a mejorar la eficacia de las acciones de cooperación**

## Las debilidades metodológicas de la CSS y Triangular

La no delimitación conceptual clara de la CSSyT (o la definición normativa de la misma) permite incorporar acciones de cooperación cuyo enfoque, metodología y resultados pueden no diferir mucho de la cooperación tradicional, pero al estar *revestidos* de una narrativa propia de la CSS pueden tratar de evitar un análisis crítico. A este respecto, se han realizado análisis y estudios de caso sobre ciertas prácticas que han señalado los riesgos de la CSS cuando dichas prácticas no consiguen responder de manera clara a sus principios de horizontalidad (Alonso y Santander 2021), o están más motivadas por intereses propios de una política de internacionalización de los nuevos donantes emergentes que vinculadas a la retórica humanista (Seifert 2016; Hardt, Mouron, y Júnior 2017).

La evolución que ha mostrado la CSSyT hacia la generación de espacios para el diálogo político no puede ocultar las dificultades que entraña para su consolidación el hecho de no contar con sistemas de recolección de información y de monitorización de sus acciones y resultados reconocidos por todos los actores de la cooperación. Las principales razones de estas carencias parecen ser la ausencia de una definición clara y compartida de la Cooperación Triangular, los déficits de conocimiento y capacidades y la falta de sistematización sobre las prácticas existentes. Hasta la fecha, los esfuerzos de sistematización se ven limitados a algunos análisis de casos y a la elaboración de repositorios de buenas prácticas.

Como ya hemos introducido en el epígrafe anterior, la experiencia más notable en materia de sistematización original de este tipo de acciones es, sin género de dudas, la realizada por la SEGIB para la CSSyT en la región iberoamericana. La herramienta desarrollada en los últimos años mediante el SIDICSS proporciona resultados que son publicados anualmente en los mencionados *Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Más allá del evidente esfuerzo instrumental, es preciso tener muy en cuenta que está soportado por un consenso político y técnico que ha sido alcanzado tras años de intensos debates que reflejan bien las ambivalencias que, respecto de la CT, perciben los responsables de cooperación de los países de la región y hemos resumido anteriormente en la descripción de la evolución de la CSS y su relación con la emergencia de la CT.

*La experiencia más notable en materia de sistematización original de este tipo de acciones es, sin género de dudas, la realizada por la SEGIB para la CSSyT en la región iberoamericana*

La sistematización ofrecida por el SIDICSS y la SEGIB debe ser objeto de atención por las instituciones que, desde fuera de la región iberoamericana, desean apostar por el desarrollo de la CSSyT por su potencial para generar un espacio político de relaciones más adecuadas a los desafíos actuales. La experiencia iberoamericana no puede considerarse como una más, puesto que ha sido en esta región en la que la CSSyT ha avanzado de manera más destacada respecto de lo que está ocurriendo en otras regiones.

Otra cuestión es la evaluación. Aún queda camino por recorrer para lograr que los esfuerzos de sistematización realizados puedan soportar metodologías de evaluación específicas que aún siguen brillando por su ausencia. Para ello, se requerirá abrir un profundo debate sobre los elementos y unidades a evaluar, así como sobre los criterios que deberían conformar la matriz que permitiría alcanzar conclusiones útiles en forma de aprendizajes. Cuestiones que no solo requieren de experiencia y conocimientos técnicos, sino que exigirán un compromiso de carácter político por parte de todos los participantes con esta forma de cooperación. Un compromiso que incluye considerar la CSSyT como algo distinto de una modalidad entre otras.

En cualquier caso, no conviene obviar la estrecha relación entre la CT y la CSS, que también se aprecia en la similitud de las dificultades que algunos estudios atribuyen a una y otra. Respecto de la CSS, algunos análisis han señalado que hasta el día de hoy no contamos con una metodología de evaluación específica, contrastada y consolidada para realizar las funciones de monitoreo y evaluación de la misma

(Abdenur y Fonseca 2013). Como es conocido, los sistemas de monitoreo, reporte de resultados y evaluación del CAD-OCDE no son sistemáticamente adoptados por la CSS. Muchos donantes tradicionales del CAD, incluso los más comprometidos con la CT como Alemania, muestran su preocupación por la poca transparencia y la falta de sistematización de la CSS, como señala el reciente estudio publicado por la cooperación alemana (Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020, 57). Hay que decir, con todas las cautelas, que esta falta de transparencia demandada por donantes tradicionales puede estar haciendo referencia más bien a las resistencias a adaptarse a los criterios de sistematización clásicos, basados en los cómputos de montos transferidos. De cualquier forma, si bien estos estudios desconocen los avances protagonizados por el SIDICSS para la región iberoamericana, no dejan de señalar una brecha aún por cubrir, particularmente en lo que a evaluación de las acciones se refiere. Esta brecha ha sido señalada por varios expertos entrevistados para la realización de este estudio.

Ambas cuestiones, el diálogo político sobre los diferentes principios y la necesidad de mejorar la cultura y los sistemas de monitoreo y evaluación, no solo no son incompatibles, sino que están íntimamente relacionadas. En ambas cuestiones la relación de partenariado que constituye la CSSyT tiene ante sí un amplio margen de trabajo y de mejora que debería desarrollarse de manera imbricada y consecuente. Pretender imponer sistemas de monitoreo y evaluación como si estos no estuvieran basados en determinados sistemas de valores y principios no ayudaría a avanzar en el diálogo político. Y a la inversa, pretender remitir la CSSyT a nuevas formas de asociación y de diálogo político más horizontales, sin incorporar estándares y sistemas de seguimiento, limitaría severamente las posibilidades de aprendizaje conjunto y con ello las oportunidades de consolidación de este tipo de alianzas. El desafío presenta dos itinerarios diferenciados pero interrelacionados, por lo que deben ser abordadas ambas caras de la moneda de manera coherente y complementaria.

En realidad, como ya hemos mencionado, la CSSyT comprende diversas propuestas de acción muy heterogéneas entre sí. La adecuación a los contextos territoriales y políticos que demanda este tipo de relación de cooperación conlleva la inclusión de diferentes enfoques de aproximación a las problemáticas y por lo tanto al contenido de las acciones que se proponen para enfrentarlas. La flexibilidad que requieren este tipo de relaciones es precisamente una de sus fortalezas, en tanto que priorizan la apropiación y la adecuación al contexto.

Pero una consecuencia de esta diversidad es que se resiste a los estándares y procedimientos de la cooperación tradicional y aún no se han desarrollado nuevos estándares específicos para este tipo de relación de cooperación.

Recogiendo esta visión más amplia de las nuevas relaciones y alianzas, y evitando circunscribir la CSSyT a una mera modalidad de la cooperación para el desarrollo, Naciones Unidas define la CSS como “un amplio marco de colaboración entre países del Sur en los dominios político, económico, social, cultural y ambiental”. A su vez, considera la Cooperación Triangular como “la colaboración mediante la cual los países donantes tradicionales y las organizaciones multilaterales facilitan iniciativas Sur-Sur a través de la provisión de sistemas de financiación, de entrenamiento, de gestión y tecnológicos, así como mediante otras formas de apoyo<sup>11</sup>”.

11 Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSSC). Disponible en: <https://www.unsouthsouth.org/acerca-de/acerca-de-la-cooperacion-sur-sur-y-triangular/?lang=es>

***El sistema internacional de cooperación y particularmente los donantes miembros del CAD-OCDE, deberán enfrentar el desafío de ir más allá de considerar la CSSyT como una modalidad más dentro del sistema que, por otra parte, atendiendo a las cifras y al peso, se presenta hasta hoy como muy marginal***

Para el desarrollo de este potencial, como para otras problemáticas del desarrollo, es válida la consideración del principio de *Responsabilidades compartidas pero diferenciadas*. El sistema internacional de cooperación y particularmente los donantes miembros del CAD-OCDE, deberán enfrentar el desafío de ir más allá de considerar la CSSyT como una modalidad más dentro del sistema que, por otra parte, atendiendo a las cifras y al peso, se presenta hasta hoy como muy marginal. Por su parte, las comunidades de países del Sur tienen ante sí el reto de avanzar (o en algunos casos seguir haciéndolo) en la sistematización de sus prácticas y de sus resultados, así como de los impactos de todos ellos en las transformaciones que exigen los procesos de desarrollo en la actualidad.

En relación con esto, la cooperación alemana ha publicado recientemente una evaluación sobre su experiencia en cooperación *trilateral*<sup>12</sup> a partir del análisis de casi dos centenares de acciones realizadas entre 2006 y 2019 (Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020). Se trata de un estudio de interés en tanto que sugiere una metodología específica para evaluar lo que considera una modalidad aún marginal en el conjunto de la cooperación alemana, dado que supone apenas el 0,047% de su presupuesto (Kaplan, Busemann, y Wirtgen 2020, 82). El informe explicita la ausencia prácticamente completa de estudios basados en resultados y las publicaciones existentes se limitan a subrayar el potencial de la CSSyT o están basados en evidencias anecdóticas. En su percepción, esta ausencia sería la principal causa que explica las dificultades que los gestores responsables de la política de cooperación alemana tienen para comprender el potencial de la CSSyT para todos los actores en todos los extremos de las acciones, y su consecuente renuencia a apostar por esta modalidad de manera más amplia y generalizada.

12 En este documento obviamos la discusión sobre la terminología “cooperación trilateral” (que utiliza la versión en inglés de la evaluación realizada por la cooperación alemana), “cooperación triangular” (que utiliza en la versión española la misma evaluación y utilizamos en este documento) y “ayuda triangular” (que remite a un campo más reducido). A efectos de los análisis y referencias incorporados en este documento consideramos que la discusión es meramente terminológica e idiomática y la elección de uno de los dos primeros términos no incorpora ningún énfasis al respecto. Para una discusión conceptual sobre ambos y una propuesta sobre sus diferentes significados véase (Rhee 2011).

El principal acierto metodológico de la evaluación realizada constituye diferenciar de manera clara las dos dimensiones en las relaciones de CSSyT: la dimensión político-estratégica y la dimensión programático-temática. En relación con la primera, la evaluación constata el potencial de la CSSyT para renovar la relación política entre países y particularmente para reforzar el rol de oferente de los países del Sur en las acciones de cooperación. Eso sí, admite que la experiencia constituye un desafío importante para los donantes tradicionales que se ven obligados a ubicarse en un rol diferente al que han venido jugando de manera habitual en la cooperación para el desarrollo, el de *co-player*. Además, reconoce también que el tipo de relación político-estratégica que propone la CSS incluye objetivos que suelen remitirse a otras áreas políticas distintas de las de cooperación que también configuran el panorama internacional, lo que constituye un incentivo para superar la excesiva compartimentalización de las

políticas públicas, una constante en la organización de los gobiernos. También en ello puede observarse una convergencia clara con el mandato de intersectorialidad y transversalidad emanado de la Agenda 2030.

Todo ello, sin embargo, precisará de avances en la sistematización de los aprendizajes obtenidos mediante este tipo de relación y, en particular, de la capacidad para desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación que puedan arrojar evidencias sobre en qué medida se contribuye a los objetivos estratégicos del diálogo político. De lo contrario, la relación únicamente basada en intercambiar experiencias de aprendizaje desde la confianza mutua puede reproducirse solo hasta cierto punto. En este sentido, la evaluación constata que se dedican insuficientes recursos financieros y técnicos como para emprender un trabajo sostenido orientado a avanzar en la sistematización de las acciones de CSSyT.

Palacio de Bellas Artes de Ciudad de México, México.



# La CSSyT-D en Iberoamérica: Un ecosistema de cooperaciones dinámico y multinivel

A la hora de establecer un panorama de los actores y las prácticas que conforman de manera agregada el ámbito de la Cooperación Sur-Sur y Triangular Descentralizada (CSSyT-D) en Iberoamérica es necesario subrayar que nos enfrentamos a la definición de un espacio en el que se entrecruzan diversas dinámicas de cooperación que, como no puede ser de otra manera, responden a diferentes visiones y reproducen distintas modalidades y experiencias de trabajo. Lo anterior no significa que a continuación vayamos a describir las principales características de este conjunto de dinámicas entrecruzadas configurando con ello un contorno preciso y, en consecuencia, a proporcionar una definición que permita identificar y discriminar a las mismas como elementos genuinos de la CSSyT-D.

Más bien al contrario. Tal y como hemos señalado en epígrafes anteriores, los actores y prácticas que rastreamos y reunimos a continuación conforman, a su manera, una serie de dinámicas de cooperación que, aunque comparten algunos elementos entre ellas, presentan también otras características que se resisten a la identificación y a cualquier intento de homogeneización. De hecho, como hemos visto, el panorama al que asistimos no es más que la consecuencia en la región de un hecho que ha

sido examinado ampliamente en la literatura sobre la cooperación internacional en la última década (Severino y Ray 2009; Severino 2010; Alonso, Aguirre, y Santander 2019; Kharas, Makino, y Jung 2011), caracterizado por la emergencia de nuevos actores, nuevas modalidades y nuevos instrumentos. En este sentido, tanto la CSS como la evolución de la CD y en último término la respuesta en forma de CT constituyen señales claras de los enormes y variados desafíos que enfrenta el sistema de cooperación internacional. En este contexto, esta panorámica de la CSSyT-D en Iberoamérica constituye un ejercicio de reflexión sobre las convergencias y divergencias de un amplio conjunto de dinámicas que persiguen su acomodo y consolidación en un mundo cambiante, en el que las tradicionales definiciones del sistema de cooperación internacional, circunscritas a criterios de hace varias décadas ya no ofrecen sustento ni reconocimiento para el desarrollo de las capacidades e intereses de múltiples actores. Una vez más, recordemos que este ámbito de la CD en el marco de la CSSyT sigue siendo aún un “espacio de investigación poco explorado”, a pesar del evidente esfuerzo de información y sistematización de la SEGIB a través de sus informes de CSS (SEGIB 2015; 2016; 2017; 2018; 2019): “Existe un importante vacío respecto a las experiencias que se dan a nivel local,



lo cual ha implicado también una dificultad a la hora de incorporar dicha esfera como espacio relevante y estratégico de la cooperación dentro de AL” (Díaz 2014, 60).

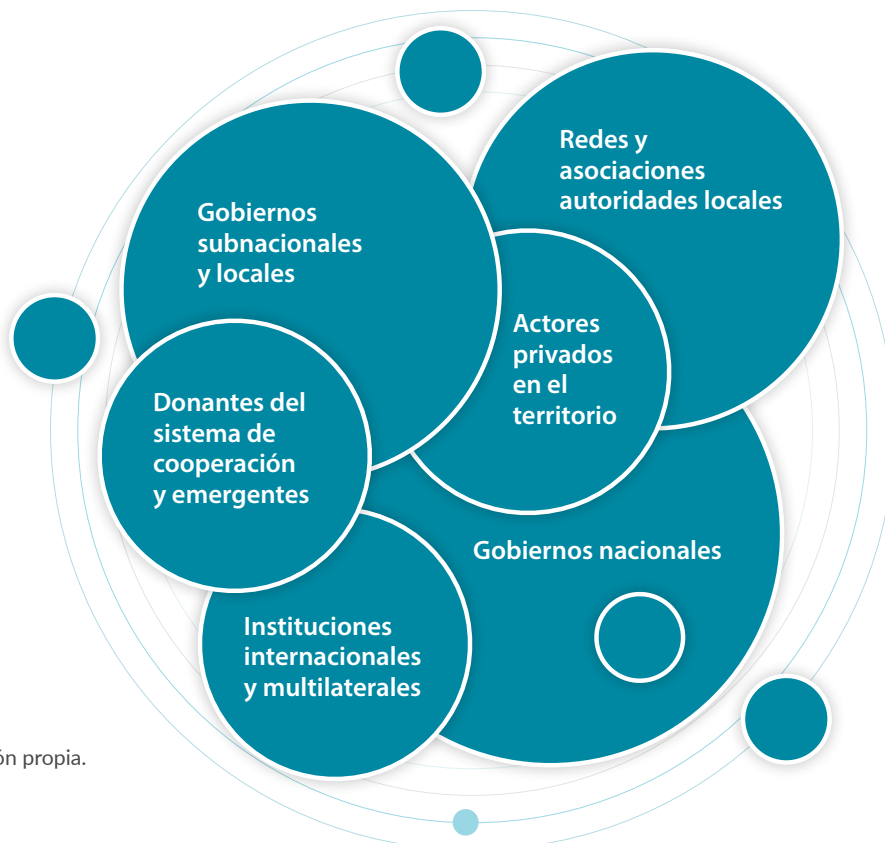
En epígrafes anteriores hemos analizado los espacios y principios propios de la CSS, de la CD y de la CT a partir, precisamente, de sus propósitos compartidos de evolucionar y demandar transformaciones de las normas y de los actores del sistema de cooperación internacional. Con respecto a esto, atendemos a espacios transicionales, en tanto que comparten raíces y principios con el sistema de cooperación internacional aún vigente, pero que al tiempo han procurado evolucionar incorporando a su vez acentos y prácticas concretas que pugnan por modificar aquellas fundaciones. Como cualquier momento de transición hay que comprenderlo como un proceso abierto y que, por lo tanto, no puede ser definido de manera estática a partir de una serie de características que puedan tomarse como exclusivas y propias y por lo tanto diferenciadoras y definitorias.

En otro sentido, considerar estos espacios meramente como *subsistemas* o *modalidades* del sistema de cooperación internacional puede llevar a incurrir en el error de despreciar su capacidad de agencia,

en particular su capacidad para desafiar lógicas preeminentemente verticales y unidimensionales que han constituido los pilares sobre los que la cooperación internacional para el desarrollo se ha reproducido durante varias décadas. Dicho de otra forma, es preciso alejar en lo posible el riesgo de invisibilizar las dinámicas potencialmente más transformadoras circunscribiéndolas a los contornos estrictos del actual sistema de cooperación internacional. El hecho indiscutible de que los actores que protagonizan las dinámicas que reunimos en el conjunto que denominamos la CSSyT-D y los mecanismos que reproducen y proponen partan, formen parte o se apoyen en alianzas, herramientas e instrumentos propios del sistema de cooperación internacional, no debería impedirnos reflexionar sobre su alcance y sus propuestas. Con toda probabilidad, todos los cambios, sean de adaptación o disrupción, surgen desde dentro, y de lo que se trata es de observar las señales que pueden estar configurando lo que podría acabar orientando una transición del conjunto del sistema.

En síntesis, al agregado de acciones y relaciones que protagonizan múltiples actores guiados por una serie de principios comunes lo denominamos “ecosistema de CSSyT-D para la región iberoamericana” y podría representarse de la siguiente manera (Ver gráfico 10).

GRÁFICO 10: ECOSISTEMA DE CSSYT-D PARA LA REGIÓN IBEROAMERICANA



Fuente: elaboración propia.

Tomamos la idea de ecosistema de una propuesta elaborada para la organización de la CSSyT en el ámbito nacional por el Banco de Desarrollo Islámico (IsDB 2020) y la adaptamos al contexto regional iberoamericano. Se trata de una colección de pilares interconectados con circuitos de retroalimentación reforzados entre ellos, que coexisten y se complementan unos a otros sin un orden jerárquico específico para maximizar la contribución de la CSSyT al desarrollo regional. Estos componentes incluyen voluntad política; una estrategia regional de CSSyT bases de información; actores conectados; la Agencia de la CSSyT, y mecanismos de financiación y gestión del rendimiento.

### **Las fortalezas comunes: dos potenciales de principios convergentes**

Hemos analizado sintéticamente los aspectos esenciales de las evoluciones que han tenido la CSS y la CD en las últimas décadas. Ambos procesos se encuentran actualmente perfectamente instalados y reconocidos en el sistema internacional de cooperación como modalidades. Varios elementos comunes a sus respectivas evoluciones se muestran convergentes y son útiles para aproximar conceptualmente el espacio que configuran conjuntamente en la región iberoamericana.

Tanto la CSS como la CD presentan una serie de características que los muestran como procesos con enorme potencial de desarrollo e influencia que pueden contribuir a modificar sustancialmente las respuestas a los desafíos contenidos en la Agenda 2030. Su despliegue ya está constituyendo por sí mismo una respuesta a las tensiones a las que están sometidas la sostenibilidad de la vida en el planeta y el sistema de gobernanza que trata de gestionarlas. Estos potenciales se asientan en una serie de cuestiones que son comunes a los dos procesos, tal y como hemos analizado en epígrafes anteriores. Así, de manera sintética, el ecosistema de la CSSyT-D estaría conformado por espacios que comparten una visión crítica respecto de las prácticas y normas de la cooperación tradicional en tanto que pugnan por sostener un sistema de valores basado en el reconocimiento mutuo de los socios y en la horizontalidad de las relaciones.

Ambas trayectorias conforman contestaciones al sistema de cooperación internacional imbuidas de principios comunes, como son la demanda de horizontalidad; el énfasis en el carácter político de las relaciones de cooperación y la traducción de las

*De manera sintética, el ecosistema de la CSSyT-D estaría conformado por espacios que comparten una visión crítica respecto de las prácticas y normas de la cooperación tradicional*

mismas en el fortalecimiento de políticas públicas; su orientación a responder a desafíos específicos de los territorios y contextos regionales, y el foco en el intercambio de experiencias e innovaciones centradas en la generación de conocimiento aplicado para ser compartido (Ver gráfico 11). Estos cuatro principios o valores convergentes constituyen los dinamismos comunes de los ámbitos que conforman la CSSyT-D. Suponen, como valores que se afirman, guías orientativas para la relación y la acción de cooperación que se traducen en resultados diferentes de aquellos que se esperan desde la lógica modernizadora y tradicional del sistema de cooperación internacional.

Así, la demanda de horizontalidad aplica tanto a la relación entre los actores del ecosistema como a otros participantes en las acciones de cooperación que basen su actuación en otros principios. Con respecto a esto, el análisis de las prácticas y la opinión de algunos entrevistados es clara, respecto a que no es imprescindible un acuerdo explícito de horizontalidad que a veces sirve para evitar revelar inercias verticales muy instaladas. La horizontalidad no se declara explícitamente, sino que se percibe y se comprueba en el proceso de las mismas relaciones de cooperación en la medida en que la parte beneficiaria siente su protagonismo intacto en lo que se refiere a sus aspiraciones, visiones y opiniones. Esto constituye un desafío de enormes proporciones, particularmente para los donantes tradicionales que deciden implicarse en esquemas de Cooperación Triangular.

La demanda de traducir en políticas públicas las relaciones de cooperación se justifica por las necesidades de fortalecimiento de las capacidades de las administraciones públicas para emprender y consolidar las garantías y obligaciones de satisfacer las demandas y resolver vulnerabilidades de la ciudadanía. Este principio determina con frecuencia la necesidad de comprender los resultados de las relaciones de cooperación en términos procesuales, lo que suele encajar con dificultades en las lógicas *instrumentocéntricas* del sistema tradicional, muy centrado en el proyecto como medio de intervención social.

Por su parte, la prevalencia del enfoque territorial y regional constituye en sí misma una apertura a la pluralidad de diagnósticos, prioridades y visiones respecto de las soluciones que se desean implementar y a las que se pretende contribuyan las relaciones de cooperación. El enfoque territorial no

consiste tan solo en poner el foco sobre una realidad espacial geográfica o administrativa. Un territorio es el espacio y quienes lo habitan, de manera que este principio constituye en la práctica una enorme experiencia acumulada de coordinación y diálogo político con múltiples actores.

En último lugar, el principio que pone el énfasis en generar y compartir conocimiento aplicado requiere de proximidades culturales y desafíos compartidos a partir de situaciones socioeconómicas y administrativas con cierto grado de similitud. Este elemento evidencia las dificultades y la reiteración de errores contenidos en las prácticas, que dan por sentado que los países con mayor nivel de desarrollo relativo han aprendido y disponen de las claves para transferirlas al resto. Los aprendizajes siempre son contextuales y son más eficaces si se han realizado con carácter previo análisis de similitudes y atribuciones con cierto rigor.

**GRÁFICO 11: POTENCIALES CONVERGENTES QUE CONFORMAN UN SISTEMA DE VALORES COMPARTIDOS Y CONSECUENCIAS PARA LA DEFINICIÓN DE ELEMENTOS CLAVE PARA EL ECOSISTEMA IBEROAMERICANO DE CSSYT-D**



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, este es el potencial convergente de la CSS y la CD y sus consecuencias, que han venido siendo desplegadas en su enorme dinamismo. La CSSyT-D bien puede aspirar a fortalecerse y consolidarse a partir del refuerzo de estos principios y del tipo de relaciones, acciones y resultados que prefiguran los mismos. En este sentido, podrían constituir una primera aproximación a los pilares de un marco fundacional y aspiracional para un proceso de fortalecimiento explícito y constante, que inspire sus estrategias y reúna en las mismas la diversidad y heterogeneidad de acciones y relaciones que conforman el ecosistema de CSSyT-D para la región iberoamericana.

### **Las debilidades comunes: debilidad metodológica y sistematización en ciernes**

Ya hemos observado que estos principios comunes sirven, en tanto que valores, para distinguirse de las prácticas verticales que han hegemonizado y constituido el sistema de cooperación internacional. También es preciso recordar que, al tratarse de prácticas concretas, es mucho más complicado descartar intereses, inercias y relaciones que permitan distinguirlas de las tradicionales.

En este punto conviene señalar que la CSSyT-D no escapa a la brecha entre teoría y práctica que caracteriza a todo el sistema de cooperación internacional. De hecho, a menudo es problemático caracterizar de manera clara en sus prácticas la concreción de los valores propugnados de horizontalidad, intercambio mutuo y enfoque territorial.

En el ámbito de la CSSyT hemos abordado en un epígrafe anterior la constatación de que no cuenta con una metodología específica para su sistematización, lo que contribuye a cierta indefinición de la misma y genera dificultades para su reconocimiento. Contamos con un creciente repositorio de buenas prácticas, como los tres volúmenes publicados por la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur (UNOSCC) en 2016, 2018 y 2020, organizados por cada uno de los 17 ODS, o un reciente informe publicado por el Brazil Africa Institute sobre buenas prácticas en el contexto de la seguridad alimentaria. Sin embargo, una propuesta de aproximación sistemática debe recoger de manera ineludible la doble dimensión a la que hace referencia la evaluación diseñada *ad hoc* por la cooperación alemana: la político-estratégica y la programático-temática. De igual forma habría de contemplar mecanismos de monitoreo de procesos

*La CSSyT-D no escapa a la brecha entre teoría y práctica que caracteriza a todo el sistema de cooperación internacional. A menudo es problemático concretar de manera clara en sus prácticas los valores propugnados de horizontalidad, intercambio mutuo y enfoque territorial*



de diálogo político y de evaluación de procesos de implementación de políticas públicas, aunque ello suponga alejarse de la lógica de resultados y atribuciones de los mismos a los proyectos.

En el ámbito de la CD, en los escasos estudios que se han propuesto estudiar este conjunto de experiencias y prácticas se asumen diferentes criterios para el análisis. Por este motivo cabe destacar que contamos con un reciente catálogo de experiencias de notable importancia y diversidad (Bardot et al. 2018; Bentz, Noupadja, y Oevermann 2019; Dellas et al. 2018; Euractiv 2018; Fernández de Losada, 2017; Fernández de Losada, y Calvete 2018; Malé 2008; 2012; UCLG 2018; 2019) que, sin embargo, adolecen de una estructura y categorías compartidas que permitan examinar su evolución y comparabilidad. En el estudio, podría decirse que único en su especie, publicado por el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL en 2014, se apuesta por basar este análisis en tres aspectos que se consideran principales: a) las modalidades, b) los enfoques y contenidos y c) los actores y roles de los cooperantes (Díaz 2014, 61 y ss.).

El problema reside en las dificultades para evaluar las políticas de Cooperación Descentralizada. Aunque algunas de ellas son dificultades comunes a la cooperación en general, la CD incorpora algunas específicas, que son producto de la diversidad y heterogeneidad de las prácticas, escalas de intervención, temas, objetivos y agentes que la conforman. El abordaje de un marco común de evaluación para la Cooperación Descentralizada, pendiente de realizar, precisa comprender el fenómeno en el contexto global de cambios, en la comprensión del carácter político de dichas acciones, en su enfoque territorial y en la dimensión institucional que los gobiernos descentralizados proporcionan a su acción internacional. Con todo el sentido, será preciso diseñar enfoques evaluativos de "geometría variable", como se sugiere en una propuesta reciente elaborada a la luz del nuevo protagonismo que la Agenda 2030 y los desafíos actuales conceden a la acción local (Malé 2020).

Además del eterno problema de la atribución, común a todas las evaluaciones de resultados de política, existen dificultades específicas para evaluar la CD y su influencia en las políticas públicas locales. En primer lugar, la cooperación se ha centrado en la evaluación de proyectos o programas, siendo mucho menos común la evaluación de impacto de políticas públicas que sigue siendo un gran desafío metodológico. Para ello es imprescindible contar con escalas temporales de medio y largo plazo, dado que los efectos suelen aparecer años después de haberse implementado la política en cuestión. Basta como ejemplo recordar que las iniciativas de cooperación que acompañaron procesos de descentralización han visto cómo, a pesar de ciertas inestabilidades políticas y financieras, algunos de sus resultados y efectos han permanecido después de más de una década en forma de mancomunidades, consorcios de gestión o estructuras competenciales fortalecidas y capaces. La atribución es indemostrable después de tanto tiempo transcurrido, además de que este tipo de análisis requiere de grandes inversiones en recursos humanos y financieros (Mosangini 2012). Por otra parte, las evaluaciones suelen prestar poca atención a la dimensión global de las políticas de cooperación, a su relación con otras políticas y a su coherencia con los objetivos de transformación en forma de reducción de pobreza, vulnerabilidad y desigualdad. Esta pérdida de vista de los factores estructurales por parte de las metodologías de evaluación puede alejar sus conclusiones de algunos elementos determinantes para comprender los impactos y efectos generados (Unceta et al. 2013; Eiguren y Satrústegui 2015).

Muchos operadores y estudiosos de la cooperación consideran que las características de los programas Urb-AI<sup>13</sup> contribuyeron de manera muy notable a generar una nueva cultura política de la Cooperación Descentralizada, no solo por los evidentes fortalecimientos que pusieron en marcha, sino por las decisiones relativas a potenciar la coordinación de los programas por socios del Sur. Este tipo de decisiones permitieron, sin duda, generar procesos de aprendizaje vinculados directamente al tipo de relación de cooperación establecida y al reparto de responsabilidades en una lógica netamente horizontal o, si acaso, discriminando y promoviendo el protagonismo de la parte más débil de la relación. Hoy se aprecian los resultados de cierto proceso de homogeneización de los diseños y usos administrativos, al tiempo que el diseño de aquellos programas favoreció el establecimiento de nodos de coordinación en entidades del Sur global, facilitando vías de fortalecimiento institucional y empoderamiento en las relaciones de cooperación que, con ello, parecían lograr, por fin, relaciones menos verticales. Lamentablemente, aquellas experiencias no lograron reproducirse más allá de los 15 años que duró el programa en sus tres fases, de modo que, en la actualidad, como han expresado varios expertos entrevistados, es apreciable cierto nivel de preocupación por los esquemas del nuevo marco de financiación plurianual, que no parece poner énfasis en considerar a las entidades y países socios de la cooperación como potenciales oferentes.

13 Lanzado en 1995, durante sus dos primeras fases, el objetivo general del Programa Urb-AI consistió en desarrollar vínculos directos y duraderos entre colectividades locales europeas y latinoamericanas mediante la difusión, adquisición y aplicación de buenas prácticas en el ámbito de las políticas urbanas y locales. Urb-AI ha trabajado fundamentalmente sobre la base de estos grandes ejes: Intercambio de experiencias y trabajo en redes temáticas de gobiernos subnacionales, Apoyo institucional a las colectividades locales para lograr resultados sustentables e Implicación directa de los participantes en la formulación, ejecución y financiación de los proyectos para garantizar una mayor apropiación. En la tercera fase (lanzada en 2008), el programa Urb-AI pretendió impulsar y apoyar, en los países de América Latina, los procesos y las políticas que contribuyen a generar cohesión social en las ciudades y en las entidades territoriales de nivel intermedio (departamentos, provincias, estados federales, etc.). Al respecto véanse <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1375770637308&do=publi.getDoc&documentId=42763&pubID=117287> y <https://www.observ-ocd.org/es/programme-urb-al-iii>

Sin duda aquellos procesos generaron y vislumbraron, a través de centenares de proyectos y en múltiples relaciones entre actores de la Cooperación Descentralizada entre América Latina y Europa, la posibilidad de construir una red de redes de cooperación cuya principal orientación es su influencia en la política pública local mediante el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de experiencias. Muchos aprendizajes de entonces constituyen la base sobre la que hoy se mantienen y reproducen oficinas de acción internacional en entidades locales, redes temáticas de colaboración entre ciudades, flexibles y creadas *ad hoc* para responder a problemáticas compartidas, generando acciones de incidencia ante gobiernos nacionales e instituciones multilaterales y desplegando así el potencial político agregado de gran diversidad de actores (Malé 2012).

### **Una incipiente estrategia para el fortalecimiento de un ecosistema de cooperación**

La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur en Buenos Aires (BAPA+40) supuso un espaldarazo relevante para el reconocimiento de lo que denominamos ecosistema de CSSyT-D para Iberoamérica. En aquella declaración se reconoce la ampliación de esfuerzos de intercambio y colaboración entre gobiernos subnacionales y locales y se consideran sus iniciativas como una estrategia ideal para el cumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030. Esto proporciona un marco de legitimidad importante a las relaciones entre los gobiernos subnacionales y locales y se ajusta a las iniciativas que ellos han desarrollado en su propia cooperación entre pares. Particularmente, se reconoce la importancia de la cooperación entre ciudades, por el peso de lo urbano en la futura distribución espacial de la población y la necesidad de intensificar las relaciones entre territorios y localidades. De igual forma, se reconoce explícitamente la CT como una herramienta eficaz para la implementación de la Agenda 2030 y el rol eminentemente regional de la misma.

La región iberoamericana ha sido protagonista de una emergencia notable de enfoques territoriales e instituciones y entidades comprometidas con las relaciones horizontales con foco en el desarrollo territorial. Entre los años 2009 y 2015, la SEGIB, con la participación de doce países iberoamericanos, impulsó el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial, que permitió sistematizar y conceptualizar políticas, enfoques, metodologías

## **La Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur supuso un espaldarazo relevante para el reconocimiento del ecosistema de CSSyT-D para Iberoamérica**

e instrumentación de la gestión territorial que sirven hoy como antecedente para la promoción de reformas en áreas tan diversas como el desarrollo rural, urbano, ambiental y la planificación territorial (Ponce Adame 2017). El Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) ha iniciado un interesante proceso de fortalecimiento de la CSSyT-D conformando una agenda de análisis, diálogo y concertación para definir una estrategia específica. Dicha agenda partió del análisis y diagnóstico compartido de la situación (Fernández de Losada 2016), cuyas conclusiones se compartieron en un taller realizado en Costa Rica; posteriormente se elaboró un segundo estudio (Ponce Adame 2017), se organizaron talleres para su discusión en Paraguay y, en años sucesivos, se abordaron las relaciones entre la Agenda 2030 y el territorio en Buenos Aires. Con esta metodología, el PIFCSS ha logrado abrir un camino de importancia crucial para la configuración y articulación del ecosistema de CSSyT-D para Iberoamérica.

La propuesta estratégica emanada de esta agenda se fundamenta en el reconocimiento de, al menos, cinco dimensiones centrales que la vinculan con procesos que enmarcan su potencial desarrollo. Estos son: los cambios en el entorno internacional dentro de un proceso intenso de globalización; el proceso de descentralización y desconcentración; la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana (NAU); el mayor espacio ganado por la Cooperación Sur-Sur y la Triangular en la agenda de cooperación para el desarrollo, y el fortalecimiento de las instancias nacionales responsables de la cooperación internacional (Ponce Adame 2017, 12).

Los diferentes encuentros permitieron abordar algunos aspectos esenciales que, sin duda, constituyen una base de diálogo y sistematización bien orientada. En este sentido, se reconoce que han logrado varios avances notables como: A) generar un espacio de reflexión e intercambio de experiencias entre los países; B) conocer y caracterizar en términos generales y particulares la situación de la CSS-D en Iberoamérica; C) identificar oportunidades que permitan promover esta modalidad de cooperación, y D) identificar retos presentes en la articulación de actores y la gestión de la CSS-D. Los resultados del diálogo contemplan una serie de principios y características que se consideran distintivas de la CSS-D y que aparecen sintetizados en la tabla 2. La realización del estudio referenciado no incluye la CT fundamentalmente porque entonces no se había alcanzado el consenso actual al respecto, pero consideramos sus conclusiones perfectamente extensibles a la nueva conceptualización del ecosistema que proponemos como CSSyT-D.

**TABLA 2: PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA CSS-D**

Principios	Características distintivas
Colaboración mutua, horizontalidad y solidaridad.	Circunscrita al ámbito de lo público.
Reciprocidad y responsabilidad compartida.	El carácter Sur-Sur.
Respeto a la pertinencia local de la cooperación.	El énfasis en la dimensión técnica.
Complementariedad y valor agregado de la cooperación.	Diversa y diferenciada.
No condicionalidad.	Carácter de gobernanza multinivel.
Adopción de los principios del desarrollo sostenible (A2030 y NUA).	Participación de otros actores sociales en la cooperación descentralizada.

Fuente: (Ponce Adame 2017).

Además se han establecido unas líneas generales de necesidades compartidas orientadas al fortalecimiento del ecosistema resumidas en los siguientes elementos de carácter más instrumental: A) establecer marcos de trabajo con líneas de interés para los gobiernos locales; B) contar con instrumentos y herramientas que permitan dar a conocer lo que se está haciendo

en los territorios; C) construir una plataforma regional para registrar las capacidades, marcos normativos e intereses de los gobiernos locales; D) diseñar un plan de formación para la capacitación permanente, y E) apoyar a los gobiernos locales en la fase del ciclo de gestión de proyecto.

Más recientemente, coincidiendo con el calendario de realización de esta investigación, se ha celebrado un nuevo taller en el que se ha debatido sobre una metodología específica para iniciar la construcción de la plataforma online para registrar y compartir capacidades e intereses de los gobiernos locales implicados, que actualmente se encuentra en fase de discusión. La pretensión es generar una metodología compartida para recopilar información en un portal digital en constante actualización. Para ello se ha generado un flujograma de información que parte de la iniciativa directa de los gobiernos locales y contempla el filtro de las entidades nacionales de coordinación para su validación y publicación.

### Desafíos para lograr un ecosistema policéntrico y multinivel de gestión de la CSSyT-D

Cabe destacar, antes de finalizar este conjunto de sugerencias para el fortalecimiento de un ecosistema de CSSyT-D en la región iberoamericana, la necesidad de intentar avanzar en la construcción de una arquitectura coherente con el concepto mismo de ecosistema y consistente con el tipo de soluciones que, como vimos en la primera parte del estudio, demanda la compleja realidad. Entre ellas, destaca la conveniencia de ensayar formas de gobernanza que respondan al carácter policéntrico y multinivel en lugar de reiterar esquemas centralizados y jerárquicos.

Para ello resulta útil analizar los actuales flujos de relación entre los principales actores contemplando que también ellos, en tanto que participantes en un pretendido sistema, están igualmente sometidos a las tensiones de jerarquía y sostenibilidad presentes en la actualidad. Podríamos sintetizar de la siguiente manera la estructura de funcionamiento existente, situando en su centro a la SEGIB como entidad compartida de los miembros de primer nivel que son los gobiernos nacionales iberoamericanos y, más particularmente, sus responsables de cooperación generalmente en estructuras o departamentos dependientes de sus cancillerías. La mayoría de estos países disponen a su vez de alguna estructura o mecanismo de coordinación que se relaciona con los gobiernos subnacionales y locales para asuntos específicos de cooperación

internacional. Es evidente que esta estructura representa una lógica jerarquizada que, si bien puede tener sentido para la distribución de competencias y obligaciones administrativas, en el caso de las relaciones de cooperación internacional puede suponer una limitación innecesaria del potencial de articulación.

La necesidad expresada por la Agenda 2030 de articular mecanismos de gobernanza multinivel, que reconozcan la exigencia de desplegar una mirada *glocal* que atienda de manera coherente y consistente tanto a las dinámicas transnacionales como a las expresiones y demandas específicas territoriales, sugiere la generación de espacios compartidos que respondan a lógicas más horizontales y por lo tanto más plurales. Tal vez resulte inicialmente complicado para algunos actores reconocer y desarrollar espacios de diálogo político y de cogobierno con entidades y administraciones que consideran subrogadas o creadas por delegación en su ámbito jurídico-administrativo. Pero es igual de cierto que los actores nacionales y particularmente sus cancillerías son muy conscientes de la enorme riqueza y complementariedad que la acción internacional de las entidades subnacionales y locales aporta al prestigio y a la dimensión internacional de un país. Lo mismo puede afirmarse de la incorporación de otros actores que también han ido adquiriendo un peso específico en la arena internacional y regional, como las redes filantrópicas de cooperación internacional y sostenibilidad que se relacionan directamente con administraciones de diferente nivel de gobierno. Indudablemente, esto supone comprometerse a generar una nueva cultura de las responsabilidades globales, en consonancia con los tiempos actuales y los desafíos expresados en las agendas internacionales, tanto en sus acentos territoriales como en los relativos a la gobernanza de bienes públicos regionales y globales.

Al respecto, la propia SEGIB de la mano de su programa de CSS con el apoyo y la participación de los responsables nacionales de cooperación, puede ensayar la creación de un órgano multiactor específico para la gobernanza del ecosistema. De manera progresiva, formarían parte de este algunas redes con las que ya tienen marcos de colaboración consolidados como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), la Unión Iberoamericana De Municipalistas (UIM) y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI), entre otras, así como representantes de redes temáticas y representativas que forman parte del ecosistema tal y como hemos descrito, como 100 Resilient Cities, Mercociudades, Local Governments for Sustainability (ICLEI) o C40 por mencionar solo ejemplos activos de diferente membresía y orientación temática. Se trata,

en definitiva, de generar un mecanismo de gobernanza que incorpore diferentes visiones y enfoques para el abordaje de procesos de desarrollo multidimensionales y multinivel en los territorios, en el que prevalezcan las estrategias y relaciones políticas de múltiples actores y que permee progresivamente a todas las relaciones y acciones de cooperación en esta misma línea.

Existen numerosos incentivos para reforzar la participación en la gobernanza del ecosistema que pueden ser puestos en marcha. Ejemplos de ellos son las convocatorias de intercambios específicos, la participación en la metodología prevista para realizar un catálogo de capacidades actualmente en fase de construcción por parte del PIFCSS o la convocatoria anual de premios a las prácticas y experiencias más sobresalientes en áreas temáticas relacionadas con las metas y prioridades contempladas en la Agenda 2030 de la SEGIB. En los últimos años, dicha convocatoria ha movilizado trabajos y proporcionado herramientas singulares, sirviendo como atractivo e incentivo para acercar experiencias locales a espacios de gobernanza multinivel. Se trata de un premio abierto, con un jurado diverso y multidisciplinar que reconoce las experiencias más notables en movilidad sostenible, transición ecológica, reducción de desigualdades o promoción de la igualdad de género en el territorio, con un reconocimiento de la comunidad y una dotación económica, tal vez modesta para el conjunto del ecosistema, pero relevante para la usual escasez de recursos en la mayoría de los gobiernos subnacionales, que podría incentivar la participación activa de muchos actores.

*Cabe destacar la necesidad de intentar avanzar en la construcción de una arquitectura coherente con el concepto mismo de ecosistema y consistente con el tipo de soluciones que demanda la compleja realidad*



Podrían establecerse, por ejemplo, una serie de premios atendiendo a las principales acciones orientadas a la transformación, como son sostenibilidad, género y gobernanza democrática, así como a las diferentes tipologías derivadas del cuadro de principios que hemos contemplado como fundantes del ecosistema de CSSyT-D: horizontalidad en las relaciones, generación de conocimiento, enfoque territorial y traducción a las políticas públicas.

### **Análisis y perspectiva sobre los sistemas de información de CSSyT-D**

Como se ha reiterado con anterioridad, se constata que una de las debilidades principales de la CSSyT-D es la falta de información sistematizada sobre sus acciones, prácticas y resultados, a excepción del notable trabajo realizado por el SIDICSS y la SEGIB en la última década. Con algunos matices, esta ausencia de una sistematización comprehensiva y reconocida es también atribuible respectivamente a la CSS, a la CT y a la CD. Lo anterior puede generalizarse para todas regiones por más que existan diversos esfuerzos de recopilación de información en algunos lugares, destacando lo realizado en la región iberoamericana, por lo que en lo sucesivo volvemos a centrarnos en lo hallado de interés para la región iberoamericana y su relación con la Unión Europea y otros países donantes tradicionales del sistema de cooperación.

Son varios los problemas habitualmente asociados a esta ausencia —reconocida por los diferentes actores— de información sistemática elaborada. En primer lugar, se considera que contribuye a la imprecisión y al desconocimiento generalizado de las acciones y de sus resultados por parte del conjunto de actores que conforman el sistema. En algunos casos, además, se admite que esta falta de información sistematizada es motivo de poca confianza y se señala como un elemento definitivo para explicar por qué aún la CSSyT presenta una dimensión presupuestaria y de prioridades marginal en relación con el resto de modalidades. También, desde el punto de vista de los responsables políticos, la no existencia de una referencia completa a la que acudir para obtener información sistemática se considera una debilidad propia de la modalidad de cooperación, en comparación con la capacidad que tienen los informes basados en la AOD para ocupar con sus datos y referencias el centro político de la agenda pública en materia de cooperación. En definitiva, la no disponibilidad de información sistemática contribuye al desconocimiento de las

*La no disponibilidad de información sistemática contribuye al desconocimiento de las acciones que se realizan, a la desconfianza respecto de los actores que las realizan y de sus resultados*

acciones que se realizan, a la desconfianza respecto de los actores que las realizan y de sus resultados y a la poca importancia política y pública que reciben. Todos estos elementos sitúan a la CSSyT-D aún en un ámbito subordinado y marginal respecto del conjunto del sistema de cooperación internacional.

Las razones por las que no se ha logrado avanzar en la sistematización de la información tienen a su vez relación con las consecuencias de no disponer de ella, en una especie de causalidad circular que no permite arrancar procesos de generación de conocimiento con la viabilidad y constancia requeridas. El relativo o escaso peso político que las acciones de cooperación tienen en las organizaciones y administraciones públicas, las desconfianzas sobre resultados y actores y el desconocimiento generalizado impiden, en muchas ocasiones, obtener los acuerdos, los recursos y las capacidades suficientes para emprender un proceso de largo aliento para la sistematización de la información sobre CSSyT-D. En este caso, además, la diversidad de actores y acciones constituye un espacio policéntrico en el que no existe un ente rector central que establezca normas y asigne prioridades y presupuestos, lo que hace que el desafío sea mayor y sobre todo distinto.

De hecho, como hemos subrayado, ante el evidente dinamismo y la gran cantidad de actividad que se despliega en el ámbito de lo que puede comprenderse como CSSyT-D en la región iberoamericana, existen algunos estudios y numerosas publicaciones realizadas por distintos actores con diferentes finalidades. La

profusión de repositorios de prácticas y ejemplos, que han servido como base para este estudio, no solo acumulan un gran número de experiencias y aprendizajes, sino que conllevan diversas formas de entenderlos, de ordenar su información y de subrayar sus específicas contribuciones a cuestiones concretas y a determinadas transformaciones. Es decir, muestran de manera evidente el carácter policéntrico de la actividad también en su forma de difundirla y transmitirla. Recordemos que hemos situado el contorno del ecosistema de CSSyT-D como un sistema de interrelaciones conformado por distintas visiones, principios y prácticas.

En consecuencia, el camino que parece trazarse para fortalecer la CSSyT-D mediante la generación de conocimiento sistemático acerca de sus acciones y resultados tiene mucho margen de mejora e importantes pasos que dar. No obstante, habrá que evitar el riesgo de imponer jerarquías y centralidades que han limitado y limitarían severamente el carácter horizontal y policéntrico que representan de manera agregada y que constituye una de sus principales características. En este sentido, el estudio ha analizado algunas de las principales fuentes de información disponibles y examinado los criterios y puntos determinantes con que han intentado sistematizarse en algunas ocasiones. El panorama general es el de una gran diversidad de instituciones y entidades que disponen de gran cantidad de información que, por lo general, sigue a la espera de ser tratada, ordenada y sistematizada para permitir ser conocida y reconocida y así, desplegar todo su potencial. Se han analizado las bases de datos proporcionadas por la SEGIB y provenientes del SIDICSS para la realización de los informes, los numerosos títulos con repositorios de buenas prácticas publicados preferentemente por la Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y por plataformas afines, varios artículos valorativos de la dimensión y el alcance de las tres fases de los programas Urb-Al de la Unión Europea, así como las más recientes publicaciones con el examen de la cooperación trilateral realizado por la cooperación alemana y la metodología propuesta en una publicación de la Diputación de Barcelona para evaluar la acción internacional de los gobiernos locales.

A partir del análisis realizado es posible construir una primera aproximación, en forma de hoja de ruta, que pueda esclarecer los diferentes pasos y medidas para emprender de manera efectiva la sistematización pendiente de la CSSyT-D. Para ello, también a partir de las experiencias analizadas, se sugieren algunos criterios y categorías que pretenden esbozar los pilares

*El camino que parece trazarse para fortalecer la CSSyT-D tiene mucho margen de mejora e importantes pasos que dar*



de una clasificación comprehensiva de las acciones y sus valores para los propósitos de transformación que laten en todas las relaciones de cooperación.

Hemos observado y analizado la evolución de la CSS que, en buena medida, se ha visto fortalecida por los informes de la CSS iberoamericana elaborados por la SEGIB desde hace una década. Informes que, hasta la fecha, no han incorporado una dimensión de la acción realizada por los gobiernos subnacionales y locales. No obstante, se han examinado las 7967 entradas de la base de datos de la que parten los informes publicados entre 2006 y 2019, que contempla 3852 acciones, 4007 proyectos y 108 programas. Atendiendo a sus modalidades, hay 6315 bilaterales, 1242 triangulares y 410 regionales. La recopilación no considera como categoría la Cooperación Descentralizada, sino que se nutre de las informaciones remitidas por los responsables de cooperación nacionales.

No obstante, hemos examinado iniciativa por iniciativa la base de datos completa para hallar la participación de gobiernos subnacionales y locales a partir de la formulación de los títulos de los programas y especialmente en la categoría de instituciones participantes. Tan solo 123 ítems cuentan con la participación de algún gobierno descentralizado; aunque dicha participación parece haberse incrementado a partir de 2017, esta observación podría estar sesgada porque el SIDICSS no incluyó este campo en sus primeras versiones. No puede establecerse ninguna preferencia por sectores, que la base de datos clasifica en un listado de 31 diferentes, como tampoco destaca sobremanera la representación de algunos entes en particular. A pesar de que es una muestra muy reducida, destaca una mayoría de ciudades capitales como Quito, La Habana, Bogotá, La Paz y Montevideo.

De lo anterior no puede deducirse ningún peso relativo de la Cooperación Descentralizada respecto del conjunto de la CSSyT, puesto que dicha información no ha sido recopilada sistemáticamente hasta la fecha. Más bien al contrario, podría decirse que la muestra permite constatar una actividad y una demanda por parte de los gobiernos descentralizados de participar en los esquemas de cooperación aún diseñados para ámbitos interestatales.

Lo afirmado puede justificarse atendiendo a algunos otros repositorios que, si bien en ningún caso presentan bases de datos sistemáticas ni exhaustivas, sí permiten proporcionar alguna idea de la dimensión de la que hablamos. Por ejemplo, la red Mercociudades, que acaba de cumplir 25 años de historia, reúne un listado de 120 participantes con proyectos presentados solo a las últimas cuatro convocatorias de proyectos ofrecidos a sus miembros. En las últimas cinco convocatorias de fondos europeos para las autoridades locales se han presentado más de 250 iniciativas por parte de entidades locales de la región.

En las primeras fases de Urb-AL, la Diputación de Barcelona en colaboración con la Intendencia de Montevideo puso en marcha, en el marco del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, una metodología específica para la recopilación y categorización de las experiencias que, lamentablemente, fue abandonada por falta de recursos financieros pocos años después. Su metodología para la recopilación y los criterios seleccionados para su categorización recogían elementos de enorme interés que pueden constituir un excelente complemento para ampliar la propuesta que actualmente tiene en marcha y en proceso de discusión interna el PIFCSS y la SEGIB. Entre estos criterios, destacan la influencia en procesos de política pública, la disposición a la generación de alianzas de actores múltiples en el territorio y los itinerarios de transformación de las capacidades y recursos técnicos y políticos.

El análisis realizado permite reconocer la necesidad de cerrar una brecha de información sistemática sobre la CSSyT-D, un aspecto crucial para construir y consolidar la gobernanza de un ecosistema de CSSyT-D iberoamericano. Este ecosistema, como ya se ha mencionado, presenta un enorme dinamismo y diversidad, sin embargo no es lo suficientemente conocido y reconocido precisamente por falta de información sistemática. Para fijar la perspectiva y fortalecer este trabajo y a partir de lo investigado, se ofrecen unas breves recomendaciones:

- El área de cohesión social y CSSyT de la SEGIB cuenta con relaciones políticas, experiencia acumulada, resultados obtenidos y constancia en el diálogo político suficientes para poder ser considerado el espacio ideal para emprender el refuerzo de los sistemas de información de la CSSyT-D.
- La incorporación de criterios y categorías para la recopilación de la información sobre las acciones de la CD en la región requiere explorar posibles modificaciones en las fichas de recogida que utiliza el SIDICSS, al menos contemplando especificar la participación de gobiernos subnacionales en las iniciativas.
- Para llevar a buen fin el proceso iniciado de información sobre las capacidades locales, es crucial contribuir explorando la ampliación y categorización de las mismas según una geometría variable que incorpore diferentes roles y, de manera muy importante, la experiencia en acciones y relaciones con redes internacionales.
- El carácter diverso y policéntrico del ecosistema presenta un desafío importante para alcanzar el equilibrio entre autonomía y coordinación. La información obtenida y recogida para la sistematización será más amplia y rica en la medida en que los diálogos y los mecanismos que se implanten para su recolección transiten desde visiones subsidiarias y dependientes entre los niveles de la administración hacia articulaciones multinivel de competencias compartidas y generación de experiencias de cogobierno de políticas de desarrollo.
- Parece pertinente introducir en el marco de las relaciones entre la SEGIB y la UE la elaboración de una estrategia común específica destinada a generar y a fortalecer los sistemas de información para el ecosistema iberoamericano de CSSyT-D, acompañada de recursos humanos y financieros suficientes para desplegarla como una prioridad.
- La perspectiva de largo plazo es inexcusable para el fortalecimiento de los sistemas de información, más aún cuando se propone realizarlo con la ambición de contribuir a los valores de horizontalidad, diversidad y respeto mutuo. Por ello, parece sugerente construir un proceso que, a la vez que amplíe la participación a las voces subnacionales, comprenda una hoja de ruta que les comprometa a cogobernar de manera responsable, compartida y diferenciada el ecosistema iberoamericano de CSSyT-D.

# Bibliografía

Abdenur, A. E., y Marques Da Fonseca, J. M. E. (2013). The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold. *Third World Quarterly* 34 (8): 1475-91. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831579>

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCICHILE). (2013). Chile's role as a triangular partner for development cooperation. [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/DOCS\\_DIGITALIZADOS/AGCI\\_Chile\\_triangular\\_partner.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/DOCS_DIGITALIZADOS/AGCI_Chile_triangular_partner.pdf)

Alonso, J. A., Aguirre, P. y Santander, G. (2019). *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*. Catarata.

Alonso, J. A. y Santander, G. 2021. Triangular Cooperation: Change or Continuity? *The European Journal of Development Research*, febrero. <https://doi.org/10.1057/s41287-021-00370-8>

Ayllón, B. (2018). La cooperación Sur-Sur y triangular en los escenarios globales y regionales (2012-2016). SEGIB. <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/2018%20SEGIB%20-%20La%20CSS%20y%20TC%20en%20global%20and%20regional%20scenarios.pdf>

Ayllón, B. (2013). El debate sobre la eficacia de la ayuda: reflexiones sobre su aplicación a la cooperación Sur-Sur en el caso latinoamericano. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional* 1 (1): 126-42.

Bardot, L., Bizarro, P., Licha, A., Stichelmanns, T. y Vinyes Marcé, L. (2018). Sustainable Development Goals How Europe's towns and regions are taking the lead. PLATFORMA & CEMR. [https://issuu.com/platforma4dev/docs/platforma-cemr\\_sdg\\_localisation\\_en](https://issuu.com/platforma4dev/docs/platforma-cemr_sdg_localisation_en)

Bentz, S., Noupadja, N. y Oevermann, L. M. (2019). How local and regional government associations bring the SDGs to life. PLATFORMA & CEMR. <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2019/09/CEMR-PLATFORMA-study-SDGs-2019-EN-ok2.pdf>

CGLU. (2018). Local and regional action at the heart of the High Level Political Forum 2018. <https://www.global-taskforce.org/sites/default/files/2019-03/informe%20HPLF%202018-web.pdf>

CGLU. (2019). Towards the localization of the SDGs. Local and Regional Governments' report to the 2019 HLPF. [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Localization2019\\_EN.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/Localization2019_EN.pdf)

Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Li, X., de Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E. y Wehrmann, D. (Eds.). (2021). *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda: Contested Collaboration*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>

Commission of the European Communities. (2008). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and committee of the Regions. COM(2008) 626 final. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>

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

Díaz, J. (2014). Hacia la horizontalidad y la descentralización de las relaciones internacionales | Observatori. Estudios de investigación. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. <https://www.observ-ocd.org/es/library/hacia-la-horizontalidad-y-la-descentralizacion-de-las-relaciones-internacionales>

Domínguez, R, y Lucatello, S. (2018). Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo.

*Revista CIDOB d'afers internacionals*. n.º 120, pp. 7-27, <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.7>

Labaien, I. y Unceta, K. (2015). Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC. AA. del estado español. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, n.º 66.

Euractiv. (2018). Decentralised Cooperation: What future for Local to Local EU's Development Policy after 2020? <https://en.euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/special-report/EURACTIV-Event-Report-Decentralised-cooperation.pdf>

Fernández de Losada, A. (2016). La Cooperación Descentralizada en Iberoamérica. Una mirada desde la Cooperación Sur-Sur. PIFCSS. <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/La-Cooperaci%C3%B3n-Descentralizada-en-Iberoam%C3%A9rica.-Una-mirada-desde-la-cooperaci%C3%B3n-Sur-Sur.pdf>

Fernández de Losada, A. (2017). Shaping a new generation of decentralised cooperation. For enhanced effectiveness and accountability. CPMR and PLATFORMA. <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/PLATFORMA-CPMR-Study-New-generation-EN.pdf>

Fernández de Losada, A. y Calvete, A. (2018). Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda. Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships. CPMR & PLATFORMA. <http://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/CPMR-PLATFORMA-multi-stakeholder-partnerships-EN.pdf>

Galante, R., Rodríguez, R., Martínez, P. J. y Martínez, I. (2020). *Guía de cooperación descentralizada para cargos electos*. Diputación de Barcelona. <https://www.diba.cat/documents/228621/347326082/Cooperacion+cargos+electos+WEB.pdf/f5e6a001-ad09-c0bf-47d5-1cf8a522c03c?t=1612430435136>

GIZ. (2020). *The transformation of international development cooperation*.

GPI. (2019). ¿Triangular Co-operation in the Era of the 2030 Agenda. Sharing evidence and stories from the field. *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Co-operation*. <https://www.slideshare.net/OECDdev/gpi-report-bapa-40>

Haider, H. (2018). Donors influencing other donors and development outcomes. K4D Helpdesk Report. Institute of Development Studies. [https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2018/07/Influencing\\_donors\\_\\_development.pdf](https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2018/07/Influencing_donors__development.pdf)

Hardt, M. S., Mouron, F. y Apolinário Júnior, L. (2017). Rising Donors in a Transitional World: Challenges and Opportunities for Brazilian Technical Cooperation. *Rising Powers Quarterly* 1 (2): 55-80.

Hickel, J. (2020). The Sustainable Development Index: Measuring the Ecological Efficiency of Human Development in the Anthropocene. *Ecological Economics* 167 (enero): 106331. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.05.011>

IsDB. (2020). Assessment framework for national ecosystem for South South and triangular cooperation. Islamic Development Bank. [https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/10/SSTrC\\_AFrame\\_LR.pdf](https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2020/10/SSTrC_AFrame_LR.pdf)

Kaplan, M., Busemann, D. y Wirtgen, K. (2020). ¿La Cooperación Triangular en la Cooperación Alemana al Desarrollo. DEval - German Institute for Development Evaluation. [https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2020/DEval\\_2020\\_La\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Triangular\\_en\\_la\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Alemana\\_al\\_Desarrollo\\_web.pdf](https://www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2020/DEval_2020_La_Cooperaci%C3%B3n_Triangular_en_la_Cooperaci%C3%B3n_Alemana_al_Desarrollo_web.pdf)

Kharas, H., Makino, K. y Jung, W. (2011). *Catalysing Development: A New Vision for Aid*. Brookings Institute.

Malacalza, B. (2019). Más allá de la renta: Iberoamérica y la cooperación internacional al desarrollo en un mundo en cambio. SEGIB.

Malé, J. P. (2008). Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Panorámica de las prácticas y tendencias actuales de la cooperación descentralizada pública. *Anuario de la cooperación descentralizada*, 21-39.

Malé, J. P. (2012). ¿Cómo cooperar entre instituciones locales? Del proyecto puntual al fortalecimiento de las políticas públicas locales. Guías metodológicas URB-AL III. Diputación de Barcelona. <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/como-cooperar-entre-instituciones-locales-del-proyecto-puntual-al-fortalecimiento-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>

Malé, J. P. (2020). *Guía para la Evaluación de la Acción Internacional de los Gobiernos Locales. Orientaciones generales para la evaluación de la Acción Internacional de un Gobierno Local*. Diputación de Barcelona. [https://libreria.diba.cat/cat/libro/guia-para-la-evaluacion-de-la-accion-internacional-de-los-gobiernos-locales\\_64991](https://libreria.diba.cat/cat/libro/guia-para-la-evaluacion-de-la-accion-internacional-de-los-gobiernos-locales_64991)

Martínez, I. (2011). La agenda de eficacia de la ayuda: ¿referente para la sociedad civil?. *La sociedad civil en la cooperación al desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*. Cideal, 63-120.

- Martínez, I. (2019a). La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco. Universidad del País Vasco.
- Martínez, I. (2019b). La cooperación internacional ante un contexto global de cambios profundos: una mirada al caso vasco. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Martínez, I. y Martínez, P. J. (2020). Cooperación descentralizada y Agenda 2030. The Hague, Netherlands: Generalitat de Catalunya & CIB Working Group. [http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/dc-2030agenda\\_esp.pdf](http://www.cib-uclg.org/sites/default/files/dc-2030agenda_esp.pdf)
- Martínez P. J. y Gil, M. L. (2020). Investigación para el apoyo al proceso de diseño de una estrategia y mecanismos de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. Estudio elaborado para *Futuro en Común*, en prensa.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens, W. (1973). *Los límites del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Mosangini, G. (2012). ¡Evaluation of Public Decentralised Cooperation Initiatives. URB-AL III Reports. Diputació de Barcelona. <https://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-04/evaluation-of-public-decentralised-cooperation-initiatives.pdf>
- OCDE. (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264098084-en>
- OCDE. (2018a). Policy Coherence for Sustainable Development 2018. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264301061-en>
- OCDE. (2018b). *Reshaping Decentralised Development Co-operation*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264302914-en>
- OCDE. (2018c). Triangular co-operation: Why does it matter? [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/\\_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/_Triangular%20Booklet%20A5%20pages.pdf)
- OCDE. (2019). Decentralised Development Co-operation. Unlocking the potential of cities and regions. Policy Papers N°22. [https://www.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation\\_e9703003-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/decentralised-development-co-operation_e9703003-en)
- OCDE y PNUD. (2017). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de Avance 2016*. <https://www.oecd.org/publications/hacia-una-cooperacion-al-desarrollo-mas-eficaz-9789264276789-es.htm>
- OCDE y PNUD. (2014). *Hacia una cooperación al desarrollo más eficaz - Informe de avance 2014*. Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264209718-es>
- O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F. y Steinberger, J. K. (2018). A Good Life for All within Planetary Boundaries. *Nature Sustainability* 1 (2): 88-95. <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0021-4>
- ONU. (1978). Buenos Aires Plan of Action (1978). UNOSSC (blog). 1978. <https://www.unsouthsouth.org/bapa40/documents/buenos-aires-plan-of-action/>
- ONU. Asamblea General de Naciones Unidas. (2009). Nairobi Outcome Document of the High-Level United Nations Conference on South-South Cooperation. <http://digitallibrary.un.org/record/673444>
- ONU. (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- ONU. Secretaría General de Naciones Unidas. (2016). Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation. <http://digitallibrary.un.org/record/826679>
- Ponce, E. (2017). Lecciones aprendidas y retos para la articulación de actores y la gestión de la Cooperación Descentralizada Sur-Sur. PIFCSS. <https://cooperacionsursur.org/wp-content/uploads/2020/05/7-DT14.pdf>
- Programa ADELANTE. (2020). Lecciones aprendidas de la Cooperación Triangular entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Sistematización del Programa ADELANTE 2016-2020.
- Raworth, K. (2017). *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Chelsea Green Publishing.
- Rhee, H. (2011). Promoting South-South Cooperation Through Knowledge Exchange. En *Catalysing Development: a new vision for Aid*, 260-80. Brookings Institute.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S. III, Lambin, E. Lenton, T. et al. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society* 14 (2). <https://doi.org/10.5751/ES-03180-140232>
- Schulz, N. S. (2009). División del trabajo internacional: Desafío a la asociación. *Documentos de Trabajo FRIDE*, n.º 79: 1.

SEGIB. (2015). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2015. <https://www.segib.org/?document=informe-de-la-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2015>

SEGIB. (2016). Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2016. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2016>

SEGIB. (2017). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2017. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2017>

SEGIB. (2018). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2018. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2018>

SEGIB. (2019). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2019. <https://www.segib.org/?document=informe-de-cooperacion-sur-sur-en-iberoamerica-2019>

SEGIB. (2021). Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020. [https://issuu.com/segibpdf/docs/esp\\_-\\_informe\\_completo\\_55846c89112182](https://issuu.com/segibpdf/docs/esp_-_informe_completo_55846c89112182)

Seifert, J. (2016). New Dynamics or Old Patterns? South-South Cooperation Between Brazil and Angola. Springerprofessional.De. 2016. <https://www.springerprofessional.de/en/new-dynamics-or-old-patterns-south-south-cooperation-between-bra/11910560>

Severino, J. M. y Ray, O. (2010). The end of ODA (II): the birth of hypercollective action. *Working Paper 218*. Center for Global Development. [https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/cgd/0019195/f\\_0019195\\_16406.pdf](https://ciaotest.cc.columbia.edu/wps/cgd/0019195/f_0019195_16406.pdf)

Severino, J. M., y Ray, O. (2009). The end of ODA: death and rebirth of a global public policy. *Working Paper 167*. Center for Global Development. <https://ferdi.fr/dl/df-xbLf7JJY6nMc5A4QsJqRXhMz/ferdi-p11-the-end-of-oda-death-and-rebirth-of-a-global-public-policy.pdf>

Souza, A., Esteves, P., Assunção, M., Adams, K., Pomeroy, M. y Paz, L. (2016). *Monitoring and Evaluation Mechanism for South-South and Triangular Development Cooperation: Lessons from Brazil for the 2030 Agenda*. [https://www.researchgate.net/publication/314262113\\_MONITORING\\_AND\\_EVALUATION\\_MECHANISMS\\_FOR\\_SOUTH-SOUTH\\_AND\\_TRIANGULAR\\_DEVELOPMENT\\_COOPERATION\\_LESSONS\\_FROM\\_BRAZIL\\_FOR\\_THE\\_2030\\_AGENDA](https://www.researchgate.net/publication/314262113_MONITORING_AND_EVALUATION_MECHANISMS_FOR_SOUTH-SOUTH_AND_TRIANGULAR_DEVELOPMENT_COOPERATION_LESSONS_FROM_BRAZIL_FOR_THE_2030_AGENDA)

Steffen, W., Persson, Å., Deutsch, L., Zalasiewicz, J., Williams, M., Richardson, K., Crumley, C., Crutzen, P., Folke, C. y Gordon, L. (2011). The Anthropocene: From global change to planetary stewardship. *AMBIO: A Journal of the Human Environment* 40 (7): 739-61.

Steffen, Will, Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R. et al. (2015). Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science* 347 (6223). <https://doi.org/10.1126/science.1259855>

Unceta, K., Amiano, M. I., Gutiérrez, J., Labaien, I., Martínez, M. J., Sabalza, M., Villena, U. y Zabala, M. I. (2013). La cooperación al desarrollo de base local en Euskadi.

PNUD. (2016). Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso. [https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP\\_RBLAC\\_IDH2016Final.pdf](https://www.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf)

Vignolo, A. y Van Rompaey, K. (2020). Uruguay: Una respuesta política a la graduación y a la Agenda 2030. *Documentos de Trabajo*. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT27>

WWF. (2010). Planeta Vivo Informe 2010. WWF International. <http://awsassets.wwf.es/downloads/infoplanetavivo2010.pdf>

Zoccal, G. (2021). Triangular cooperation: enabling policy spaces. *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda: contested collaboration*, 583-603. Palgrave Macmillan. <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030579371>

## LISTADO DE ENTREVISTAS

Jorge Rodríguez – Secretaría técnica de Mercociudades

Octavi de la Varga – Secretario General de Metrópolis

Agustí Fernández de Losada – CIDOB, experto

Daniel Castillo – Secretario Técnico del PIFCSS

Emilio Rabasco – Director de Programas del FAMSI (Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional)

Irene Rodríguez – Experta en evaluación de cooperación internacional

Yamandú Orsi. Intendente del Departamento de Canelones. Uruguay

María del Huerto Romero – Subdirectora de Relaciones Internacionales de la municipalidad de Rosario. Argentina

Valeria Giacchino- Directora de cooperación internacional provincia de Buenos Aires. Argentina

**Apuntes para un ecosistema  
iberoamericano de Cooperación  
Sur-Sur y Triangular Descentralizada**



**Secretaría General  
Iberoamericana**  
Secretaria-Geral  
Ibero-Americana

Con el apoyo de



**Cooperación  
Española**

