

# Un nuevo sistema de cooperación para los gobiernos locales

---

I N F O R M E



**CONFEDERACIÓN**  
Fondos de Cooperación y Solidaridad



---

# ÍNDICE

1. Retos mundiales des de los  
gobiernos locales \_\_\_\_\_ **4**
2. Cooperación descentralizada  
de los Municipios \_\_\_\_\_ **8**
3. El ecosistema actual \_\_\_\_\_ **13**
4. Propuestas \_\_\_\_\_ **20**



# Retos mundiales des de los gobiernos locales

**E**n las últimas décadas diversas crisis económicas y financieras han incidido profundamente en las desigualdades generando grandes espacios de exclusión en el si de todas las sociedades del planeta. Modificando profundamente la distribución geográfica de la humanidad, generando grandes ciudades y megalópolis y vaciando progresivamente el mundo rural, la pandemia del COVID - 19 no nos ha llevado a una necesaria reflexión, más bien a la perpetuación y al crecimiento de estas desigualdades.

En este periodo hemos visto también como el auge de los populismos y la subida al poder de determinados posicionamientos ideológicos han puesto **en cuestión el modelo de ayuda y cooperación** tan necesario para la supervivencia de miles de millones de personas. Así mismo las catástrofes humanitarias como la guerra de Siria, o el constante flujo migratorio que escapa de la crítica situación de África Subsahariana han tensado el modelo de acción humanitaria, emergencia, el sistema de naciones unidas y la capacidad de los estados para afrontar diversas crisis globales multiformes. Sin dejar de pensar en la pérdida de biodiversidad, el calentamiento global y sus consecuencias en el clima.

El escenario mundial reclama relaciones internacionales de **cooperación a multinivel**, con altos grados de empatía, aproximación a los problemas con la participación de varios actores, donde gobiernos locales, gobiernos regionales, estados, universidades, entidades, el sector privado y las grandes agencias multilaterales, sean capaces de articular **espacios más colaborativos y programáticos basados en objetivos comunes, coordinación y altas dosis de generosidad** atendiendo la interdependencia y transversalidad de los problemas que afectan al mundo. La nueva estructura de Cooperación del Estado se debería nutrir con estos principios.

Los gobiernos locales, que comprenden tanto grandes ciudades, como pequeños municipios o autoridades regionales, están llamados a seguir jugando un papel determinante en los modelos de cooperación, llegan donde no llegan ni los estados, ni las grandes agencias, permanecen en el tiempo, generando vínculos de medio y largo recorrido, **amortiguando los efectos negativos de la globalización des de la descentralización.**

Diversos son los frentes que se deben abordar en el contexto global de múltiples crisis superpuestas, y en todos ellos la cooperación des-

centralizada esta jugando un papel imprescindible.

### **Crisis ambiental:**

La extrema pobreza, situada en buena parte en países empobrecidos, vive principalmente en áreas rurales, áreas especialmente sensibles a las alteraciones climáticas, que afectan de forma drástica a los sistemas de subsistencia ya frágiles en su mayoría, especialmente en comunidades indígenas y campesinas. La crisis climática afecta también a las modelos extractivitas de carácter global. Se requiere de pautas que faciliten el derecho a una calidad de vida ambiental, que implica: agua, aire, gestión de residuos, etc. Unida a la privatización de los recursos naturales y los servicios públicos, la degradación del ecosistema afecta también a la salud especialmente en población vulnerable, dificultando el acceso a una salud pública de calidad de forma equitativa.

### **Seguridad alimentaria medios de vida y desigualdad:**

Se calcula que 820 millones de personas son las que viven con inseguridad alimentaria, de estas unos 265 millones padecían hambre al finalizar el 2020 por el agravante de la pandemia, la pobreza afecta otros 2.000 M de personas, afectando a todos las regiones del planeta y principalmente a mujeres y la población infantil de diferentes estratos sociales. Hay que añadir la desigual distribución de los recursos y la concentración de riqueza, que agrava las dificultades de afrontar las crisis mundiales y fractura los modelos democráticos.

### **Desplazamientos humanos forzosos:**

Los movimientos humanos son y han sido una realidad a la que se le se le debe otorgar una consecuente dignidad, sobre todo en caso de migraciones, desplazamientos y refugio, por motivos, políticos, religiosos, sexuales, que constituyen un derecho fundamental. Des de la Segunda Guerra Mundial no hemos vivido un nivel de desplazamiento forzoso como el actual con aproximadamente 80M de personas des-

plazadas y 100M de personas dependientes de la ayuda humanitaria. A la vez se afina la percepción en las sociedades de acogida, de que la migración es una fuente de problemas laborales, sociales, culturales, etc.

### **Derechos humanos y derechos de los pueblos:**

La persecución a minorías, activistas, periodistas, defensores y defensoras de DDHH, se ha agravado en los últimos 20 años, en países con importantes capacidades económicas y militares, poniendo en peligros los valores democráticos, los grandes concesos globales en relación, al clima, la paz el desarme, la desnuclearización, etc. militarizando las sociedades, fracturando los valores democráticos, la participación de la sociedad civil y estrechando el espacio humanitario



# Cooperación descentralizada de los Municipios

Desde la creación de los primeros hermanamientos y fondos de cooperación municipal han pasado más de 30 años. Durante estos años el conjunto de **la cooperación española a evolucionado hacia un sistema con múltiples actores** donde es notoria la participación de la sociedad civil y donde la cooperación descentralizada, entendida como la que se compone de comunidades autónomas, gobiernos locales, ayuntamientos, diputaciones, municipios, etc., tiene un especial protagonismo, configurando un modelo particular que

requiere de una actualización y recomposición.

El 2018 representaba un **13,1% de la AOD española**, 287,5M€ (206,8 de las CCAA y 80,07 de las EELL).

La cooperación descentralizada surge del convencimiento que **la cooperación para el desarrollo no es responsabilidad ni prerrogativa exclusiva de los gobiernos o de las instancias gubernamentales o interestatales, sino que también lo es de la sociedad civil y las instituciones autonómicas y municipales**. El municipio es la vía de participación más directa e inmediata de los ciudadanos en sus responsabilidades democráticas, una de las cuales es exigir y comprometerse con políticas solidarias. Las entidades locales, como instituciones más próximas, tienden a recoger y estimular la preocupación social creciente ante la crítica situación en que sobrevive la inmensa mayoría de la población. La proximidad al ciudadano confiere a la administración municipal la posibilidad de una participación mucho más amplia.

Los Fondos de Cooperación forman parte activa del ecosistema de la cooperación española y **se sitúa en un enclave estratégico entre una ciudadanía**, muchas veces implicada y comprometido, la agenda internacional (Cambio Climático, desigualdades, feminismos, pacifismo, derecho a la salud, etc.) **y la cooperación pública**.

La Confederación de Fondos nació en **septiembre de 1995** con la certeza que existe una amplia coincidencia de planteamientos entre los distintos Fondos, aunque cada uno de ellos haya nacido a partir de unos orígenes diferentes en cada ámbito territorial, y, por tanto, con una identidad propia.

La Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad es un **marco de coordinación y de representación conjunta** en todas aque-

llas temáticas que, por su importancia, afectan los intereses comunes de los distintos Fondos de Cooperación y Solidaridad existentes en el Estado español.

Actualmente la Confederación de Fondos está formada por los 9 Fondos existentes hasta el momento en el Estado que, según la fecha de constitución, son:

- » **Fons Català de Cooperació al Desenvolupament (1986)**
- » **Euskal Fonda-Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes (1988-96)**
- » **Fons Valencià per la Solidaritat (1992)**
- » **Fons Mallorquí de Solidaritat i Cooperació (1993)**
- » **Fons Menorquí de Cooperació (1993)**
- » **Fondo Galego de Cooperación e Solidariedade (1997)**
- » **Fons Pitiús de Cooperació (1999)**
- » **Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (2000)**
- » **Fondo Extremeño Local de Cooperación al Desarrollo (2002)**

Representan 1200 agentes locales entre municipios, diputaciones, mancomunidades, consejos, entidades etc. con un nivel de impacto que va entre el 70% y el 100% de territorio dependiendo del Fondo.

El nivel de relaciones institucionales puede equipararse a las implementaciones diplomáticas bilaterales, con un histórico de trabajo en más de 50 países y más de 3.000 vínculos con agentes locales.

La Cooperación descentralizada de los gobiernos locales se caracte-

riza por estar cimentada sobre una **experiencia de proximidad**, que valoriza las capacidades de las entidades locales en determinados **sectores** entre ellos:

- Gestión de servicios públicos locales
- Asistencia y creación de infraestructura básica.
- Desarrollo rural
- Planificación urbana
- Transporte
- Administración y administración digital
- Gestión del medio ambiente
- Gestión del agua.
- Acción humanitaria, emergencia, post emergencia, reconstrucción y reparación.

Esta **diplomacia de agentes locales** invierte en retos mundiales que requieren de enfoques locales:

- Gobernanza democrática
- Desarrollo sostenible
- Clima
- Servicios destinados a las ciudades.
- Iniciativas económicas

Ha sido capaz de incidir en espacios y abordar temáticas de difícil acceso por parte de los estados, gracias en parte por su carácter de relación más horizontal con los socios, a traves de **instituciones homologas**. A demás integra con facilidad la implicación de diversos actores, con iniciativas innovadoras y conecta con los valores de solidaridad de la ciudadanía, favoreciendo campañas de solidaridad, en diferentes ámbitos de proximidad con el ciudadano del mundo local.

La experiencia y origen de los fondos favorece que el **éxito** de las acciones se sostenga gracias a la:

- Relaciones históricas.
- Económicas.
- Universitarias.
- Migratorias y de solidaridad que las autoridades locales poseen.

y son el **efecto palanca** para que el nuevo enfoque de la cooperación española incorpore más:

- Reconocimiento.
- Perspectiva local.
- Un nuevo marco legislativo.
- Políticas de apoyo a la cooperación descentralizada.
- Y nos sitúen en el nivel de interlocución nacional que nos permita debatir esas políticas que atañen a nuestro marco de intervención y sumemos esfuerzos.

# 5

## El ecosistema actual

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978 señala la competencia exclusiva del estado en materia de relaciones internacionales (arte. 149.1.3). **No existe ninguna normativa que delegue competencias en materia de cooperación internacional en las comunidades autónomas o en los municipios.** Aun así, **el principio de autonomía municipal, consagrado por la propia Constitución (arte. 140) ampara las actuaciones que se hacen en este campo.** La propia Ley reguladora de las bases del régimen local 7/1985, del 2 de abril,

se refiere a la autonomía de las entidades locales para intervenir “en todos los asuntos que afecten directamente el círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención de las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local en conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos” (arte. 2.1).

La Carta Europea de la autonomía Local del 15 de octubre de 1985, en vigor en el Estado español desde el 1 de marzo de 1989, entiende esta autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (arte 3.1). La carta también habla de los derechos de las entidades locales a **“cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras entidades locales para la realización de tareas de interés común”** (arte. 10.1), y señala que **“las entidades locales podrán, en las condiciones previstas por la ley, cooperar con las entidades de los otros estados”** (arte 10.3).

La propia Ley española de cooperación internacional para el desarrollo 23/1998, del 7 de julio, en el artículo 20 expresa que **“la cooperación para el desarrollo que se realiza desde las comunidades autónomas y de las entidades locales es la expresión solidaria de sus respectivas sociedades”** y entiende que “la acción de estas entidades a la cooperación por el desarrollo se basa con los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución”. En el artículo 23 de esta ley, al apartado correspondiente al **Consejo Interterritorial**, se contempla que **“reglamentariamente se regulará su composición y funcionamiento garantizando la presencia y la intervención de las comunidades autónomas, entidades locales o de aquellas instancias de coordinación supramunicipal en quién estas deleguen expresamente”**.

En el **reglamento que desarrolla la composición** y funciones de la Comisión Interterritorial (BOE, Real Decreto 22/2000 del 14 de enero) se hace un reconocimiento explícito de los **Fondos de Cooperación** al decir, en el artículo 4, que **“19 representantes de las entidades locales que gestionan fondos conceptuados en sus respectivos presupuestos como ayuda oficial para el desarrollo, o de instancias supramunicipales en las cuales estas expresamente deleguen, en particular los Fondos de Cooperación y Solidaridad, serán escogidos por la asociación del ámbito estatal con mayor implantación, de acuerdo con los propios procedimientos internos.”**

Es cierto, en los últimos años, a partir de la aprobación de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, el tema de competencia propia o impropia de los Gobiernos Locales sobre Cooperación Internacional al Desarrollo ha vuelto a tomar fuerza y hay quien cuestiona dicha competencia. Aunque el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, **se determina que la Cooperación Internacional al Desarrollo se puede ejercer como competencia propia cuando ya se viniera haciendo por parte del Gobierno Local.**

Los Gobiernos Locales tenemos un marco legal muy complejo, al que debemos sumar en lo referente a la Cooperación Internacional al Desarrollo un marco de planificación y operativo que aumentan las dificultades para proyectar toda la capacidad real de nuestro sistema de cooperación internacional al desarrollo. A modo de resumen podemos identificar:

**Marco legislativo general:**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Admón. Local
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- A estas debemos añadir las propias de cada Comunidad Autónoma y las de ámbito europeo.

**Marco legislativo en materia de cooperación:**

- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado
- Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros acuerdos Internacionales.
- A estas debemos añadir las propias de cada Comunidad Autónoma y las de ámbito europeo.

En definitiva, los Gobiernos Locales necesitamos **un marco legislativo claro y adaptado a las necesidades y retos futuros** en materia de cooperación al desarrollo, pero debemos **abordarlo de manera integral**, los retos y dificultades que tienen los gobiernos locales no pueden resolverse solo por la reforma de la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Des de la creación de los movimientos de solidaridad con los movimientos de emancipación de américa latina en los años 80 y la campaña del 0,7%, y la cooperación descentralizada impulsada por la ciudadanía, con la implicación de los cargos electos locales, ha crecido

al tiempo que se ha ido conformando la política de cooperación pública del estado. No hay que menospreciar los avances y logros que se ha consolidado por parte del sistema de cooperación del estado: **la articulación institucional, la voluntad política y presupuestaria, el reconocimiento en el contexto multilateral, la permanencia en terreno**, y a pesar de que en los último 10 años se ha perdido capacidad operativa, financiera y musculo institucional, se han mantenido algunos aspectos que han permitido que no desaparezca al mínimo la presencia de España en la arena internacional, como puede ser la implicación en la agenda 2030, la recuperación de la SECI, el impuesto de sociedades para cooperación, y cierto crecimiento sostenido de la Cooperación Descentralizada.

La idea de una reforma profunda del sistema tiene un amplio consenso dentro del sector, tanto público, como privado, a eso le acompaña como impulso y reto la necesidad del momento y la oportunidad política. **El modelo actual no podrá sostener ni, seguir las necesidades de coordinación multifactor, financieras, técnicas, etc. que el contexto internacional actual requiere con una visión a largo plazo.**

Los compromisos de integración, eficacia y seguimiento adquiridos en la Agenda 2030, o los acuerdos de Paris, el rol dentro de la UE, las necesidades financieras, la necesaria implicación del sector privado, el reconocimiento del conjunto de actores, viejos y nuevos por ley, entre otros, suponen desafíos que podrían saturar el sistema actual, se requerirá de un modelo eficaz, con capacidad transformadora, a la altura del conjunto de socios y capaz de dar salida las necesidades en Derechos Humanos, desarrollo sostenible, emergencias, etc. En esta legislatura se ha marcado el compromiso de la reforma de la AECID y una Nueva Ley de Cooperación. En todo, **los Fondos de Cooperación han mostrado su voluntad de estar presentes de forma activa en todos los debates y jugar el papel que sea necesario para acompañar la reforma y garantizar su reconocimiento por ley.** Pero diversos

son los elementos que incrustados en el sistema actual dificultan el reconocimiento, participación, despliegue, y financiación de la cooperación de los gobiernos locales.

▼ La **falta de dialogo** y articulación entre los diferentes actores en el si de los espacios de toma de decisiones y planificación en el marco de la Secretaria de Estado y Cooperación, la DGPOLDES y la AECID. La Confederación de fondos, ni los Fondos de Cooperación no están integrados en los mecanismos de concertación y trabajo y por ende tampoco de una forma armonizada con el conjunto del estado con las Agencias Autonómicas. Por regla general se **desconoce el papel de la cooperación descentralizada de los municipios en el conjunto del sistema**, su riqueza y valor añadido son sistemáticamente menospreciados. La participación en espacios como la comisión interterritorial dependen de las relaciones personales y del buen entendimiento del momento, no de un mecanismo o reglamento claro que lo propicie.

▼ No se han impulsado **espacios de trabajo y concertación** en los que participen la diversidad de actores, ni en el estado, ni en terreno. No hay espacios de coordinación ni reglamentación para facilitar una agenda estratégica con las **OTC**, o la participación en los diseños de las **MAP**, si se dan es de forma fortuita y gracias a las relaciones personales principalmente de los equipos técnicos.

▼ La **dispersión de los planes estratégicos**, entre AECID y gobiernos autonómicos, no propicia la consolidación de objetivos comunes.

▼ No se ha generado ningún liderazgo por parte del conjunto de actores y en especial de las administraciones competentes de finalizar con algunas de las principales dificultades que aparecen en Ley de bases de régimen local, donde **no se fija la competencia municipal de cooperación** de manera explícita, clara e inequívoca y genera cuestionamientos sobre su pertinencia, en la Ley de Racionalización

y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que da todo el poder a los interventores y secretarios de decidir a su criterio sobre si los gobiernos locales pueden hacer o no cooperación, generando un gran nivel de discreción entre unos agentes y otros y finalmente en Ley de subvenciones, que **dificulta la gestión administrativa adaptada a las necesidades específicas de la cooperación a las administraciones públicas locales.**



# 4 Propuestas:

**E**l próximo periodo debería estar marcado por un criterio de coherencia y alineación donde se realice una reflexión sobre el papel que tiene y su participación en la nueva arquitectura, la cooperación descentralizada en especial la que se realiza desde los gobiernos locales, **una cooperación, capilar, holística, capaz de implicar a la ciudadanía, de calidad, con un gran componente técnico y muy bien valorada por el conjunto de socios internacionales.** Este debate debe girar también en cómo las administraciones se dotan de

un **modelo participativo y de recursos**. En el que se identifiquen los ámbitos de trabajo y sus potencialidades y se promueva un mayor aprovechamiento.

Es vital que venga acompañado también por una **regulación de los marcos normativos** una actualización del conjunto de normativas que afectan a los gobiernos locales y administrativos que finalice con esta etapa laberíntica, de expedientes infinitos y interpretaciones discrecionales del reglamento, y con el, poner la cooperación de los gobiernos locales bajo un paraguas que garantice la pertinencia y su buen funcionamiento.

Y finalmente avanzar hacia una **coordinación** fluida con la SECI y la AECID, una **Comisión Interterritorial reformada**, más representativa. Consideramos que debe incluirse dentro del marco legal un reconocimiento explícito al trabajo, dentro del ámbito de la cooperación, de las corporaciones locales y de los gobiernos autonómicos. Los entes locales, al ser las instancias de la administración más cercanas al ciudadano, hacen que la solidaridad sea más participativa y directa entre los ciudadanos. Por eso, se debe prever el **apoyo a la cooperación descentralizada mediante la descentralización de los recursos** del estado destinados a cooperación y sensibilización en favor de corporaciones locales, mediante mecanismos de coordinación e instar a los Entes Locales a que adecuen los organismos de cooperación a este marco.

A modo constructivo proponemos una serie de medidas en la línea de **reforzar** en análisis realizado hasta el momento.

- Es necesario un **reconocimiento de los gobiernos locales en relación con su capacidad política de hacer cooperación**, garantizando su capacidad de interlocución a nivel del estado para debatir, ejecutar y diseñar políticas públicas de cooperación. **Se**

**deben garantizar los canales institucionales y la participación de los Fondos de Cooperación y la confederación de fondos en los espacios de coordinación como son: el Consejo de Cooperación y la Comisión Interterritorial.** Así como institucionalizar su participación el diseño de estrategias, a diferentes niveles, como son las planificaciones estratégicas por país o regiones, o la cooperación directa.

En algunos aspectos, sobre todo en aquellos donde reside la experiencia y especificidad, se debería reforzar la capacidad ejecutiva, y de impacto:

- En los aspectos relacionados con la **cooperación Técnica**, donde sería necesario no solo el apoyo, sino aprovechar la capacidad, los buenos resultados y la especialidad de los fondos de cooperación en esta materia para identificar, ejecutar, y sistematizar las cooperaciones técnicas.
- La capacidad de alineación y ejecución con **políticas multilaterales**, como son en este periodo, los ODS y Agenda 2030, ajustando las acciones al marco normativo español. Los Fondos tiene capacidad de ejecución, de articular alianzas y fomentar partenariados.
- Los gobiernos locales y los Fondos han demostrado su capacidad de aplicar sistemas de **transparencia y rendición de cuentas**, su capacidad de fomentar la participación y el levantamiento de datos, que garantizan un retorno eficaz a la ciudadanía.
- Los Gobiernos Locales son la administración pública más cercana a la ciudadanía. Es necesario aprovechar esta capacidad de **incidencia en la defensa de la cooperación** como una política pública, y de ejecutar programas de sensibilización y educación para el desarrollo.

- Fomentar la presencia y reconocimiento internacional de la cooperación descentralizada municipal, **favoreciendo su participación en espacios de dialogo, coordinación, interlocución y participación en redes**. Se debe reforzar el rol, su potencial y posibilidades que aportan los Gobiernos Locales en las políticas de cooperación internacional al desarrollo que promueve la Unión Europea.



