

Cooperación descentralizada: impacto, autonomía y coordinación

Decentralized cooperation: impact, autonomy and coordination

TERESA GODOY TAPIA*



PALABRAS CLAVE

Cooperación descentralizada; Cooperación española; Alianzas.

RESUMEN La administración descentralizada española ha sumado al conjunto de la cooperación a través de un crecimiento sostenido, principalmente, desde su diferencia. Desde la autonomía que la lleva a prácticas directas a través de alianzas y redes internacionales con un valor altamente cualitativo. Y a la par, se genera la necesidad por articularse con una visión común que nos ha llevado a un constante bucle de coordinación poco efectiva.

KEYWORDS

Decentralized cooperation; Spanish cooperation; Alliances.

ABSTRACT Spanish decentralized cooperation has contributed to the whole sphere of cooperation through a sustainable growth mainly from its difference. From the autonomy that leads to direct practices through international networks and alliances with a high qualitative value. And, at the same time, the need of a common vision structure that has led us to a constant loop of little effective coordination, is generated.

MOTS CLÉS

Coopération décentralisée; Coopération espagnole; Alliances.

RÉSUMÉ La coopération décentralisée espagnole a contribué à l'ensemble de la coopération, grâce à une croissance soutenu, principalement à partir de sa différence. À partir de l'autonomie qui l'a conduit à des pratiques directes

* **Teresa Godoy Tapia** es licenciada en Farmacia experta en desarrollo local con perspectiva de género (OIT) y en inmigración, exclusión y política de integración social (UNED). Actualmente trabaja en el equipo de financiación de la Fundación Ayuda en Acción y es miembro de la Comisión de Coherencia de Políticas del Consejo de Cooperación. Dirigió el Programa MUNICIPIA y fue coordinadora de programa en ONU-HABITAT.

à travers des alliances et des réseaux internationaux d'une valeur hautement qualitative. Et, au même temps, il génère la nécessité de s'articuler avec une vision commune qui nous a amené dans une boucle continue de coordination peu efficace.

Introducción

Sin duda el siglo XXI está reflejando alteraciones muy significativas asociadas al “cambio global” derivadas de las transformaciones físicas, financieras, económicas, sociales, culturales, climáticas o ambientales, en general que, por su magnitud e intensidad, afectan y condicionan de manera significativa, tanto a nivel local como global, la dinámica del planeta y las personas.

La creciente mundialización financiera y económica, la deslocalización de actividades productivas, el desarrollo tecnológico y la intensificación de las tensiones migratorias, nos están conduciendo a una de las mayores crisis de nuestra historia como mundo desarrollado. Crisis que deja muy clara la nueva distribución de poder en el mundo, con un papel políticamente inconcebible, pero innegable, del sistema financiero-especulativo.

En este contexto de crisis global actual es necesario poner el foco en nuevas vías de actuación para adaptar el modelo territorial a las consecuencias y nuevas exigencias de una sociedad mundializada. Ante esta situación las entidades descentralizadas siguen siendo las instancias de primeras demandas ciudadanas, de protección de las personas, por lo que su interrelación y sus alianzas cobran más sentido que nunca.

En este contexto, la administración descentralizada viene aportando valor desde sus primeras prácticas de cooperación. A finales del siglo XX el concepto de administración descentralizada se refería a la cooperación llevada a cabo por multitud de actores fuera del gobierno nacional; no solo los gobiernos subnacionales o sus agencias, sino además las asociaciones, fundaciones, universidades, sindicatos y sector privado. A inicios del siglo XXI este concepto evolucionó a, limitándose a aquellas prácticas de cooperación al desarrollo lideradas por los gobiernos locales y regionales con un nuevo enfoque en las relaciones de los gobiernos subnacionales que estimulaban sus propias capacidades de llevar a cabo iniciativas de desarrollo.

Desde este concepto, la cooperación descentralizada española es uno de los elementos más específicos y diferenciados del sistema de cooperación español. Con una trayectoria de más de 35 años, debemos reconocer que la cooperación en nuestro país surge en el ámbito local en los años ochenta, derivada de situaciones de crisis internacionales (Sahara Occidental, Grandes Lagos, revolución sandinista entre otros) y de la presión de la sociedad civil a través del movimiento 0,7%, que dio lugar a un

impulso en el diálogo social y que generó fuertes lazos de solidaridad a través de los *hermanamientos* entre distintas ciudades y territorios.

Por el lado de las autonomías, sin duda fue en la década de los noventa cuando se garantiza, legitima y generaliza la política de cooperación internacional de las comunidades autónomas, coincidiendo con el proceso de institucionalización de dicha política en el ámbito nacional y a su mayor relevancia en el internacional. A partir del año 2000 se consolida esta política en la agenda gubernamental de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autonómicas con el objetivo esencial de la promoción del desarrollo humano, social, económico y sostenible. En todas ellas se marcó el 0,7% como objetivo, aunque en ninguna se establecieron plazos.

El panorama de la cooperación al desarrollo en España en ese momento incluyó un rápido crecimiento de la ayuda descentralizada, llegando a situarse en máximos cercanos al 40% del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) no reembolsable española. Esto derivó en la proliferación de estructuras administrativas públicas y, con distintos ritmos, en la paulatina aparición de legislación autonómica específica en la materia. A partir de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo se llegó a un panorama legislativo en todo el Estado que en 2007 incluía 17 leyes de cooperación autonómicas con sus respectivos Planes Directores. En definitiva, se generó un creciente reconocimiento de la cooperación descentralizada como política pública. Esto, entre otras cosas, provocó un claro interés del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación al Desarrollo a inicios del año 2000, por incorporar dicha ayuda no solo al cómputo de la AOD sino también a estrategias y enfoques comunes en todo el Estado.

En el ámbito internacional, este reconocimiento tuvo un punto de inflexión dentro de la Agenda de Eficacia de la Ayuda en el IV Foro de Alto Nivel (Busan, 2011) donde se reconoce el papel central de los gobiernos locales de todo el mundo para lograr una mayor eficacia de la ayuda y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De igual forma quedó reflejado en distintos documentos y posiciones, por ejemplo: el pleno del Parlamento Europeo aprobó en 2011 una resolución que subraya el rol específico de los gobiernos locales y la Comisión Europea aprobó, a finales de 2011, “la Agenda por el Cambio” en la que señala: “La Unión Europea debería estudiar la forma de movilizar los conocimientos técnicos de las autoridades locales, por ejemplo, a través de redes de excelencia o *hermanamientos*”. Tuvieron que pasar varios años para que la cooperación descentralizada lograra un lugar en la agenda internacional mostrando su riqueza frente al cuestionamiento de ser una cooperación fragmentada y dispersa. El esfuerzo ahora se ve reflejado en su reconocimiento como actores legítimos, con instrumentos propios de importante valor añadido y con un papel articulador en actuaciones globales.

Tras esos ejercicios con máximos porcentuales de la AOD descentralizada sobre el total de la ayuda, que ya se han señalado, y después de la generación de asociaciones

entre múltiples partes interesadas en su especialización y de una prolifera actividad de diplomacia entre las ciudades, la llegada de la crisis produjo, una disminución de las contribuciones que resultó significativamente mayor o menor dependiendo, sobre todo, de la voluntad política de turno.

Desde 2007 las siete instituciones de mayor aporte a la cooperación descentralizada, vemos que no todas pusieron el mismo esfuerzo para preservar la acción solidaria. Algunas cayeron a mínimos históricos o incluso desaparecieron, mientras que, en otras, como el País Vasco o Andalucía, mantuvieron dichos esfuerzos a pesar de los recortes que se produjeron a partir de 2010.

A partir de 2016 se empiezan a ver tendencias de recuperación, quedando reflejado en el marco presupuestario para 2019 la previsión de alcanzar un 10% de participación en la AOD (208 millones de comunidades autónomas y casi 98 millones de entidades locales), sobre la previsión total de AOD que se sitúa en 2.937,96 millones de euros, el 0,23% sobre la RNB, con un incremento neto de 70 millones de euros respecto a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018¹.

La pérdida de recursos a partir de 2010, vino acompañada de la caída progresiva de una ambiciosa agenda de coordinación puesta en marcha por la AGE en el marco de su III Plan Director de cooperación 2009-2012. Empezando por una amplia estructura de coordinación y participación para los distintos actores, dinamizada con el objetivo de identificar actuaciones e intereses comunes, evitar la dispersión y buscar la complementariedad. Partiendo de la creación del Consejo de Cooperación² y de la Comisión Interministerial³ en 1995, de la Comisión Interterritorial⁴ en 2000, se elevó el perfil con la creación, por un lado, de la Comisión Delegada⁵ en 2008 como máxima instancia de coordinación del Gobierno para el impulso del debate político de la AGE en su conjunto y, por otro, de la Conferencia Sectorial⁶, órgano que reunía a la AGE y a los Consejeros y Consejeras autonómicos que atendían la cooperación en sus territorios para el impulso de la coherencia de políticas de las distintas administraciones públicas.

- 1 Según la Comunicación 2019 de la Cooperación Española.
- 2 Consejo de Cooperación al Desarrollo, adscrito al MAEC y regulado por el art. 22 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre. Creado en 1995 y reformado en 2004.
- 3 Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, adscrita al MAEC, creado en 1995, regulado por el art. 24 LCID y Real Decreto 1412/2005, de 25 noviembre.
- 4 Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, adscrita al MAEC, regulado por el art. 23 LCID y Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, modificado en 2004.
- 5 Comisión Delegada, Real Decreto 680/2008 de 30 de abril.
- 6 Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, creada en 2009. No se establece Real Decreto.

Estos espacios de alto nivel tuvieron una vida corta, desapareciendo en los inicios de la crisis, coincidiendo con los recortes, además de una bajada progresiva de dinamismo de los espacios ejecutivos de todos los órganos consultivos y coordinación existentes: Comisión Permanente de la Interterritorial, Comité Ejecutivo de la Interministerial, la Comisión de Coherencia de Políticas del Consejo y sus grupos de trabajo, que tan activamente trabajaron durante la primera década del siglo XXI. Los problemas del sistema, pasaron por un gran déficit de convocatorias de forma ordinaria, la falta de previsión en la celebración de reuniones, plazos insuficientes de análisis de documentos, heterogeneidad en el funcionamiento de los grupos, ausencia de agenda, baja participación o ausencia en la representación y en casos extremos la parálisis de sus convocatorias.

Un ejemplo de estos altibajos en la coordinación lo encontramos en la sucesión de encuentros anuales de comunidades autónomas sobre cooperación para el desarrollo que sucedieron entre 2008 y 2015, impulsados en sus inicios por el gobierno central pero con una cesión progresiva y real de protagonismo hacia los gobiernos autonómicos. El objetivo inicial fue aportar una visión general de contexto y de las prioridades en el marco de coordinación para poder ejercer una adecuada toma de decisiones a nivel político y técnico. La primera edición se celebró en Zaragoza en 2008 resultando de ella una declaración de intenciones para trabajar de manera conjunta, consolidar una cultura de la calidad de la ayuda, mejorar los canales de comunicación práctica, trabajar por la armonización y la alineación con los modelos de desarrollo de los países socios y potenciar redes de seguimiento y evaluación conjunta.

La evolución de dicha declaración hacia una agenda real pasó en los años sucesivos por momentos importantes: 1) Mérida en 2009, donde se configuró una agenda propositiva y concreta sobre armonización de procedimientos, educación para el desarrollo y cooperación directa; 2) Palma de Mallorca en 2010, donde la agenda tomó un carácter demandante; 3) Pamplona en 2011, cuyas expresiones fueron de voluntad de compromisos compartidos; 4) Portugalete en 2012⁷, donde la conformación de una agenda autonómica conjunta adquirió su mayor dimensión con 4 elementos claves: coordinación, armonización, representación en el exterior, la educación para el desarrollo a través de prácticas conjuntas, que contaban con puntos concretos en cada uno de ellos para llevar a la acción. La denominada Agenda de Portugalete constituyó un punto álgido que vino seguido de una serie de tres encuentros más: Barcelona 2013, Toledo 2014 y Madrid 2015, que no hicieron más que replicar la Agenda bajándole el perfil progresivamente hacia lo meramente declarativo llegando a su desaparición.

La Agenda de Portugalete sigue vigente. Podemos mirarla como la oportunidad perdida o como punto de partida, desde la validación que ya tenemos de su planteamiento amparándolo en un nuevo escenario: la Agenda 2030. “Una de las características significativas de la Agenda 2030 es la participación de todos los actores en su configuración,

7 Véase <https://www.youtube.com/watch?v=NNLdBqMNqZQ&t=27s>

así como la necesidad de generar alianzas para avanzar en la prosperidad. La agenda incide en la necesidad de diseñar una nueva gobernanza mundial, una acción conjunta y coordinada entre todos los actores, que permita hacer del crecimiento un verdadero desarrollo sostenible inclusivo” (Consejo de Ministros, 15 de febrero de 2019). España ha dado pasos en la puesta en marcha de la Agenda 2030 primero a través Grupo de Alto Nivel dentro de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y, posteriormente con la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 (Real Decreto 419/2018). Aprobado su Plan de Acción el 29 de junio de 2018 por Consejo de Ministros se constituyeron el Consejo de Desarrollo Sostenible y la Comisión Nacional para la Agenda 2030, esta última como órgano de cooperación con las comunidades autónomas, con participación de las entidades locales.

Por otra parte, la cooperación española se plantea el logro de un Pacto de Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que permita articular los programas de las distintas administraciones públicas, sobre todo locales, del que aún no se conocen mayores detalles. Parece una apuesta importante con la pretensión de consolidar los ODS en el ámbito local dentro en los programas de cooperación. Con esta idea se pueden dar varias derivadas que aún no están claras: ¿significa esto que desde la cooperación descentralizada se fomente la localización de los ODS en sus ámbitos territoriales?, ¿impulsa el enfoque de los ODS en los proyectos de cooperación que llevan a cabo o que financian?, ¿se apunta a que los gobiernos locales se apropien de la agenda e incorporando la localización a los nuevos marcos de asociación? Aun considerando un escenario donde buena parte de los Marcos de Asociación País se han renovado recientemente, si no se enmarcan adecuadamente se corre el riesgo de vincular la localización solo a la cooperación internacional y no al conjunto de las políticas de estas administraciones.

Volviendo a poner la mirada en la cooperación local, hay que decir que esta tiene vida propia. Su plataforma de mayor representación, la Federación Española de Municipios y Provincias, ha venido promocionando a través del mandato de su Comisión de Cooperación las agendas internacionales de desarrollo. Su papel ha sido relevante en tareas de sensibilización y difusión de estos marcos, alineado con el discurso de plataformas mundiales de referencia, como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y desde donde se ha ido elevando el papel que los gobiernos locales tienen el ámbito del desarrollo y la diplomacia de ciudades como medio para ello. Sin embargo, no ha logrado cubrir un papel de coordinación ejecutiva y de articulación de la actividad de cooperación de los municipios de manera operativa. A partir del 2015 se convierte en un actor representativo en los primeros impulsos de la nueva etapa de desarrollo sostenible y de la localización de los ODS.

Es en el ámbito local donde la acción directa de la cooperación descentralizada cobra un sentido propio y diferenciado. En sus inicios la cooperación descentralizada directa era vista como una modalidad vertical basada en la transferencia de ayudas y conocimientos de territorios del norte a los del sur. Hoy, sin embargo, se trata de verdaderas

asociaciones donde el conocimiento y la experiencia fluyen en diferentes direcciones permitiendo a los gobiernos subnacionales intervenir de diferentes formas: transferencia de ayudas, cooperación técnica, transferencia de tecnología, aprendizaje entre pares y buenas prácticas, entre otras cuestiones. En la última década, la cooperación directa de los gobiernos locales ha supuesto una media de un 24% de su AOD en relación con el total canalizado (info@OD).

La AECID ha probado diferentes fórmulas para fomentar estos modelos de manera articulada. Su programa estrella fue MUNICIPIA (2007-2011) donde se ponía la mirada en el territorio desde una perspectiva integral, multidimensional y multisectorial. En un principio aportando fondos a grandes operadores como FUNDEMUCA y en su etapa final llegando a lograr la aportación de fondos conjuntos y asistencia técnica de 14 ayuntamientos. Pero sin duda una de las experiencias más interesantes apoyadas por la AECID fue el Programa Ciudad-Ciudad impulsado en alianza con ONU-HABITAT (2012-2013). Este programa permitió la articulación de acciones de fortalecimiento institucional público entre el ámbito multilateral y el local a través de la conformación de cinco redes de gobiernos locales. Participaron dos gobiernos autónomos municipales bolivianos, una alcaldía colombiana, una provincia cubana, un municipio ecuatoriano, tres alcaldías salvadoreñas, 16 ayuntamientos españoles y una diputación. Se produjo un rico intercambio y aprendizajes mutuos sobre sus programas municipales urbanísticos, de catastro, recuperación patrimonial y movilidad urbana, entre otros, con un alto nivel de satisfacción. Se trataba de gobiernos locales de distintos colores políticos y tamaños, pero que coincidían en contar con una larga trayectoria en la transformación de sus propias ciudades y con un conocimiento profundo del significado de los procesos de gestión y desarrollo urbano. Se generó una poderosa masa crítica que demostró con hechos la eficacia del trabajo en red. Esto, teniendo en cuenta el momento de crisis fiscal y presupuestaria que se estaba sufriendo los ayuntamientos españoles, demostró que también en momentos de crisis la internalización de los entes locales se mantenía como apuesta política en determinadas ciudades, fomentando el enfoque territorial.

Se trata de un enfoque coherente e innovador para planificar e implementar políticas públicas que sitúan el desarrollo de manera nuclear, donde se incluye multitud de partes interesadas y mecanismos para lograr resultados más inclusivos y complementarios. Un modelo en línea con el desarrollo sostenible en sus dimensiones económicas, sociales, medioambientales, culturales e institucionales, porque ambos apuntan a responder a las necesidades reales y aspiraciones de cada territorio (Fernández y Calvete, 2018).

Merece la pena destacar el papel en la potenciación de las redes locales en el mundo de los Fondos de Cooperación Municipal. En España ocho fondos de comunidades autónomas han jugado un papel activo y operativo muy relevante, en el momento más álgido de cooperación local: País Vasco, Euskal Fondo; Galicia, Fondo Galego; Cataluña, Fons Català; Andalucía, FAMSI; Extremadura, FELCODE; Valencia, Fons

Valencià; Baleares, Fons Mallorquí y Fons Menorquí. Los Fondos tejieron una agenda de coordinación mantenida en el tiempo, a través de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad (CONFOCOS), ahora desaparecida, que merecería la pena rescatar. Actualmente, también otras entidades de la sociedad civil abogan por el trabajo en red y el enfoque territorial, como son Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM), Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional (MUSOL), o la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Por su parte, el tercer sector ha ido acompañando la evolución y cambios de la cooperación pública descentralizada de manera discontinua, sin alcanzar un diálogo bilateral con mayúsculas. Salvando la relación mantenida por las organizaciones a través del acceso a las convocatorias públicas de cooperación, educación para el desarrollo y acción humanitaria, la construcción de discursos políticos o la incidencia ha sido complicada. Eso sí, gracias a la acción articulada de las coordinadoras autonómicas de ONGD, el discurso y las reivindicaciones viene siendo homogéneo, donde se reconoce el distanciamiento de la cooperación descentralizada de muchas de las lógicas de acción exterior que les permite ser más coherentes con el desarrollo sostenible y a la vez demanda al Estado la dotación de estructuras de gobernanza multinivel. Un aspecto particularmente interesante de sus reivindicaciones es la derogación la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. A las dificultades señaladas en los años de la crisis se sumaron las imposiciones del MINHAP para supeditar el gasto público local a informes previos de las administraciones competentes sobre inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera. El informe define el esquema de atribuciones de competencias para ejercer otras competencias distintas de las propias.

Pero si se trata de ver el vaso medio lleno estudios recientes demuestran que existe un impulso importante por parte de los gobiernos locales españoles por considerar programas que contribuyen a la Agenda 2030. Entre los casos estudiados se consideran dos modalidades, ayuntamientos que visten con ODS la política pública que ya han definido, o aquellos que han elaborado e implementado programas específicamente con este fin. En todo caso, vemos en estos ayuntamientos a los ODS convertidos en agenda de gobierno. Son localidades que han sido sensibles a la situación del desarrollo, a la hora de configurar sus programas, posibilitando la reflexión de esta política en su seno, y pasando de la declaración de intenciones a la acción de gobierno. También algunas autonomías más allá de sus estrategias de cooperación, toman acción con programas de gobierno específicos, el mejor ejemplo lo tenemos en la Agenda Euskadi Basque Country 2030. Estamos en la transición entre el discurso y la práctica, cuyo ritmo estará condicionado por la voluntad política de los gobiernos para que la agenda no quede atrapada en la cartera de cooperación (Agüero, 2019).

En conclusión, generar sinergias entre las políticas sectoriales y las políticas de desarrollo en todos los niveles contribuye al orden mundial. Y para ello la contribución de las administraciones públicas españolas, autonómicas y locales, aporta un valor

diferencial: autonomía, especialidad, bilateralidad, recursos compartidos, conocimiento. Nos encontramos ahora de nuevo con el reto de la necesaria y resaltada coordinación, velando por mantener posiciones conjuntas ante los desafíos globales desde la oportunidad que nos dan los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Y en este marco el compromiso de lo cercano aporta mayor valor añadido que el discurso de lo abstracto.

Bibliografía

- AGÜERO, B. (2019): *Tres años de la agenda 2030: un análisis de los municipios españoles*, INCIDEM, España.
- CONSEJO DE MINISTROS (2019): “Informe sobre los mecanismos e instrumentos de coordinación para la implementación de la Agenda 2030 en España”, Madrid (disponible en: https://www.agenda2030.gob.es/sites/default/files/INFORME_DE_GOBERNANZA_AC_2030_1.pdf).
- FERNÁNDEZ, A. y CALVETE, A. (2018): “Decentralised cooperation to achieve the 2030 Agenda Towards a new generation of multi-stakeholder partnerships”, Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) y PLATFORMA, Bruselas (disponible en: <http://plattforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/CPMR-PLATFORMA-multi-stakeholder-partnerships-EN.pdf>).