
TOMAR LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN SERIO, O LA CRÓNICA DE UN DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS HERNÁNDEZ FERREIRO*

PALABRAS CLAVE

Cooperación Descentralizada; Política territorial; Acción exterior de los gobiernos subestatales; Agenda de reformas de la Cooperación Internacional al Desarrollo.

RESUMEN

La Cooperación Descentralizada es, por su volumen y configuración, uno de los elementos distintivos del Sistema Español de Cooperación Internacional. Sin embargo, parece encontrar dificultades para encontrar su lugar en el marco de la nueva Agenda Internacional de la Cooperación, derivada del Consenso de Monterrey y la Declaración de París sobre la efectividad de la Ayuda. Este artículo argumenta que sólo desde una redefinición de los objetivos de política de la Cooperación Descentralizada será posible afrontar su papel como política pública en el ámbito de la lucha contra la pobreza.

* Carlos Hernández Ferreiro es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia y ha trabajado como consultor externo para el Gobierno de Canarias en la elaboración de un Proyecto para la Constitución de un Fondo Regional para la Cooperación al Desarrollo. Actualmente trabaja como consultor y analista en el área de la cooperación para el fortalecimiento institucional.

ABSTRACT

Decentralised Aid is a major feature of the Spanish System for International Cooperation. Yet, local and regional authorities are finding several obstacles to comply with the new international agenda for Development Co-operation as established in the so-called Monterrey Consensus and the Paris Declaration on Aid Effectiveness. This article argues that, only through a major process of redefinition of its political value, it might be possible to restructure the role of decentralized aid as a public policy in the context of the international fight against poverty.

RÉSUMÉ

La Coopération Décentralisée, par son importance et sa configuration est l'un des éléments distinctifs du Système Espagnol de Coopération Internationale. Cependant, cette modalité de coopération semble rencontrer quelques difficultés à s'intégrer dans l'Agenda International de Coopération établi par le Consensus de Monterrey et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Cet article soutient que la Coopération Décentralisée sera considérée comme une partie intégrante des politiques publiques en faveur de la lutte contre la pauvreté seulement si se redéfinissent les objectifs de sa politique.

Introducción

Hace algunos meses, en una entrevista con un funcionario de la Cooperación al Desarrollo de una Comunidad Autónoma Española, éste se manifestaba acerca de la naturaleza de la Cooperación Descentralizada en los siguientes términos: “*el problema de la Cooperación Descentralizada es que nadie se la toma en serio como una política pública. Todo el mundo entiende lo que significa hablar de una política pública de Sanidad o de Educación; sin embargo, cuando hablamos de Cooperación al Desarrollo no existe esta cultura de política pública*”¹.

Los últimos años han marcado, probablemente, el periodo de reformas y cambios más importante de la historia de la Cooperación al Desarrollo en España. Esta legislatura ha señalado un profundo salto cualitativo en el nivel de desarrollo de nuestra cooperación internacional: desde el punto de vista de la

1. Entrevista realizada el día 3 de septiembre de 2007.

administración y la gestión, de los recursos disponibles, de los instrumentos de planificación, pero, fundamentalmente, desde el punto de vista de la integración de la Cooperación al Desarrollo en el ámbito de la Acción Exterior Española y el intento de buscar los mecanismos para mejorar la coherencia entre los objetivos de la lucha contra la pobreza, defensa de los derechos humanos y promoción de la democracia y el resto de la Acción Exterior y la Diplomacia Exterior del Gobierno de España.

Sin embargo, parece que este proceso de reformas hubiera dejado a la Cooperación Descentralizada un poco de lado o, al menos, existe la sensación de que no se han abordado de manera abierta los problemas de la Cooperación Descentralizada, ya sea desde la óptica de las propias administraciones subestatales o en el contexto de los cambios que se están operando en el seno de la Cooperación Española y en el Sistema Internacional de Cooperación.

En este artículo intentaremos analizar los problemas que afronta la Cooperación Descentralizada en España en el marco de esta agenda de reformas desde la óptica de lo que podemos considerar como su dicotomía originaria. Esto es, el divorcio existente entre el valor de la Cooperación Descentralizada como herramienta en el marco de los procesos de construcción de los gobiernos subestatales y los objetivos de la Cooperación Descentralizada como política pública que, en último término, forma parte del esfuerzo internacional en la lucha contra la pobreza y la promoción de mejores niveles de Desarrollo Humano en los países y sociedades del Sur.

La Cooperación Descentralizada como fenómeno y como política pública: razones para la dicotomía entre los objetivos de la Cooperación Descentralizada como política y como política pública

La Cooperación Descentralizada es uno de los elementos distintivos de la Cooperación al Desarrollo en España, frente al resto de países donantes. Se trata de un fenómeno que se ha venido consolidando en paralelo al desarrollo del propio Sistema Español de Cooperación y que ha alcanzado cotas, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, que no tienen parangón en otros países de nuestro entorno, salvo, tal vez, en Bélgica, Alemania o Italia².

2. Según datos del Documento de Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2006 la Cooperación Descentralizada suma un 14,6% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) neta española. Supone, aproximadamente, el 30% del total del gasto de la AOD bilateral española en donaciones para programas y proyectos; y casi el 90% del gasto de la Cooperación Española en Educación para el Desarrollo y Sensibilización.

Uno de los rasgos diferenciales de la Cooperación Descentralizada en España es quizás que desde su génesis, allá por la mitad de los años 80, ha sido un fenómeno de gran complejidad que, desde el punto de vista analítico se puede explicar a través de la interacción de dos procesos diferenciados: el de articulación de la Cooperación Descentralizada como fenómeno y el de articulación de la Cooperación Descentralizada como política pública³.

La Cooperación Descentralizada como fenómeno es, sin duda, el resultado de un profundo proceso de reestructuración en las agendas internacionales del desarrollo y de la gobernabilidad que han venido a fortalecer el papel de los entes subestatales como instrumentos de cambio y de desarrollo; como unidad de gestión de modelos de desarrollo económico territorial diferenciados en el marco de la globalización; como primer nivel político en el que los ciudadanos ejercen sus derechos y sus deberes de ciudadanía; o como espacio en el que poder arraigar la construcción del *demos* en el marco de prácticas sociales y valores culturales que tienen su origen en contextos territoriales muy determinados y desde los que poder superar la crisis de legitimidad del Estado, como único espacio en el que poder articular la idea de lo público.

Al mismo tiempo, la Cooperación Descentralizada, *entendida como un modelo de política pública concreta* de cooperación internacional para el desarrollo y lucha contra la pobreza e implementada y financiada desde los Gobiernos Locales y las Comunidades Autónomas, tiene su origen en un intenso proceso de politización, o de incorporación a la agenda de la política territorial y de la construcción de los entes territoriales en España, de las dinámicas mencionadas anteriormente, a través de la movilización de las Organizaciones No-Gubernamentales de Desarrollo (ONGDs) y las instituciones locales y autonómicas.

Ver: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación: *Nota de avance de Seguimiento del PACI-2006*, p. 8. <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentaci%C3%B3n/> Recientemente, se han publicado diversos estudios y artículos que caracterizan la participación de los entes subestatales en el ámbito de la cooperación internacional. Merece la pena destacar los siguientes: DESMET, An y DEVELTERRE, Patrick: *Sub-national authorities and development co-operation in the OECD-DAC member countries*, Working Papers of the Higher Institute of Labour Studies and Sustainable Development, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica 2002; Council of European Municipalities and Regions: *North/South Cooperation: The action of Europe's Local Government Associations*, CEMR, Bruxelles, 2005; OECD: *Aid Extended by Local and State Governments*, OECD, París 2005; Konrad-Adenauer-Stiftung: *Local Governments in Development Cooperation: Proceedings of the conference organised by the European Office of the Konrad Adenauer Stiftung in co-operation with Council of European Municipalities and Regions*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Alemania 2006.

3. Para una elaboración completa sobre la distinción entre la Cooperación Descentralizada como fenómeno y la Cooperación Descentralizada como política pública y sus implicaciones analíticas y metodológicas en el estudio de las políticas de Cooperación Descentralizada para el desarrollo ver: HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid: An inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*, European University Institute/PhD Theses, Florencia, 2005, pp. 81-110.

Así, a mediados de los años ochenta, para las ONGDs españolas “abrir la lata de la cooperación internacional” y territorializar los debates y sus demandas frente a las instituciones supuso una ventana de oportunidad para extender la vigencia de los problemas de la pobreza y el Desarrollo Humano, más allá de las fronteras del Estado y su Política Exterior. Se consigue así la incorporación de la sociedad civil en su conjunto y de otros niveles institucionales, que habían quedado tradicionalmente marginados de estos debates, en un contexto político-institucional en el cual aún estaban definiéndose los contenidos básicos de la visión del Estado sobre su papel como donante en el sistema internacional.

Del mismo modo, para los gobiernos locales y regionales, el desarrollo de actuaciones en el ámbito de la cooperación internacional, más que dar una respuesta a las demandas legítimas de la sociedad civil, supone, por un lado, una apuesta por *forzar* los límites del modelo de distribución territorial del poder del Estado, aún, por aquel entonces, muy poco claros; al tiempo que es un intento claro de *reforzar* la legitimidad y la visibilidad de los niveles subestatales de gobierno frente a la sociedad civil, sobre todo en un contexto de articulación fuerte de las demandas en ciertos territorios (principalmente Cataluña y el País Vasco), a través de la labor de socialización, casi pedagógica, de las ONGDs⁴.

La articulación, a lo largo de los últimos 20 años, de esta doble racionalidad de la Cooperación Descentralizada (como elemento en el ámbito de los debates sobre el desarrollo internacional y como elemento en la construcción de un nuevo modo de comprender la distribución territorial y el ejercicio del poder político de las administraciones subestatales en España) ha determinado muchas de las características, pero sobre todo muchos de los problemas que ha enfrentado y sigue enfrentando la misma para articularse verdaderamente como una política pública en el ámbito de la Cooperación Española para el Desarrollo.

En este sentido, la Cooperación Descentralizada, lejos de ser, como han defendido algunos, un modelo de acción que aleja la cooperación internacional del ámbito de la política para devolverla a la sociedad, ha supuesto, en España, pero también en otros países como Italia⁵, una ventana de oportunidad para la

4. Ver: GOMÁ, R., GONZÁLEZ, R., MARTÍ, S., PELÁEZ, LL., TRUÑO, M., IBARRA, P., MONTE-SERÍN, M.J. y BLAS, A.: “Participation, Public policies and Democracy: International Solidarity and Antimilitarism in the Basque Country and Catalonia”, en Pedro Ibarra (ed.): *Social Movements and Democracy*. Palgrave-McMillan: New York, 2003.

5. Ver: DIODATO, Emidio y LIPPI, Andrea: “Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* – Anno XXXVII; n. 2 agosto 2007, pp. 207-231.

construcción de nuevos modelos de acción política para los entes subestatales; un marco de actuación desde el que ofrecer una respuesta a los desafíos estructurales que plantea la política y la economía en la era de la globalización, desde el que construir un nuevo modelo de territorio y de instituciones que respondan a los desafíos de la globalización desde la proyección internacional de sus valores territoriales a través de las actividades de Cooperación Descentralizada al desarrollo; que ganen acceso a las arenas internacionales de decisión; que se conviertan, en definitiva, en donantes en miniatura, con todas las implicaciones políticas e institucionales que esto conlleva⁶.

Esta dimensión política (*politics*) de la Cooperación Descentralizada, que ha sido a lo largo de los años noventa el principal motor de su consolidación institucional como política pública (*public policy*), puede convertirse (de hecho lo está haciendo ya), en el contexto de los cambios que se están operando tanto en la Cooperación Española como en el Sistema Internacional de la Cooperación al Desarrollo, en un importante obstáculo que le impida, finalmente, aprovechar el tren de las reformas que se vienen desarrollando en el ámbito de la gestión de la cooperación, sobre todo a partir del (llamado) Consenso de Monterrey, la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda o, en el contexto de la Unión Europea (UE), el Consenso Europeo sobre el Desarrollo y el Código de Conducta sobre Efectividad de la Ayuda y la División del Trabajo aprobados recientemente por la Comisión y los Estados Miembros de la UE y que deberán convertirse en instrumentos importantes en la articulación de las políticas de cooperación de los Estados Miembros.

En otras palabras, si los debates actuales sobre la cooperación internacional giran en torno a la búsqueda de la manera de distribuir *más ayuda, mejor y más rápido*⁷; si el Sistema Internacional de Cooperación se está orientando

6. Definir la Cooperación Descentralizada en España como espacio principalmente político nos obliga, sin embargo, a hacer algunas precisiones que, sin discutir esta tesis, añaden un mayor refinamiento en el análisis. En este sentido, al menos para el caso de España, conviene distinguir en torno a diversos modelos de Cooperación Descentralizada. Así, el nivel de politización de la misma, y sobre todo, el contenido de la variable política, varía entre el nivel de las Comunidades Autónomas y el nivel local. Igualmente, varía entre las diferentes Comunidades Autónomas y los gobiernos Municipales, en función del proyecto político que se está desarrollando en cada ámbito en un momento dado. Esto es, no es lo mismo el nivel de politización ni el contenido de la política de Cooperación Descentralizada en el País Vasco, que en Cataluña o que en Castilla-La Mancha, Madrid o Andalucía; no es lo mismo hablar de la politización de la Cooperación Descentralizada en el caso de ciudades como Madrid o Barcelona que en el caso de un municipio de menos de 5.000 habitantes. Del mismo modo, podemos decir que el fenómeno de los Fondos de Cooperación y Solidaridad en los que se agrupan Instituciones y ONGDs, responde a dinámicas políticas diversas, que a su vez responden a la lógica de la articulación de las relaciones entre sociedad civil e instituciones, pero que, sin duda, como demuestra el funcionamiento de algunos Fondos de Cooperación, no dejan de estar exentas de un elevado contenido "político". Y sin embargo, en todos los casos encontramos elementos "políticos" de gran relevancia que se encuentran en el origen y que explican mucho del desarrollo de estas políticas públicas.

7. Usando el lema de la Política de Cooperación Internacional de la Unión Europea.

hacia la búsqueda de políticas que favorezcan la *apropiación* de los procesos de desarrollo por parte de los países del Sur, una mayor *efectividad y coordinación* entre donantes y la *sostenibilidad y predictibilidad* de los esfuerzos de ayuda a lo largo del tiempo ¿Qué podemos esperar de la Cooperación Descentralizada? ¿Cómo puede contribuir a estos valores una política de ayuda que se caracteriza por su escasa capacidad de coordinación entre donantes, por sus elevados niveles de fragmentación y su deficiente grado de sostenibilidad en el tiempo y de predictibilidad? Esto es, ¿cómo podemos contribuir a la agenda actual de la Cooperación Internacional desde una política pública que, en su implementación efectiva a lo largo de los últimos 20 años, ha supuesto la negación sobre el terreno, de los valores que la componen?

Sin duda la respuesta a esta pregunta nos exige repensar las características de la Cooperación Descentralizada tal y como se ha venido desarrollando hasta nuestros días pero, sobre todo, nos exige encontrar los mecanismos para superar la contradicción actualmente existente entre las implicaciones políticas de la Cooperación Descentralizada y los desafíos a los que se enfrenta como parte de una política pública multinivel (la Cooperación Internacional al Desarrollo), que busca los mecanismos para aumentar su eficacia y su eficiencia en la lucha contra la pobreza, la mejora de los niveles de Desarrollo Humano y la construcción de sociedades más justas, democráticas y equitativas.

Antes de continuar, permítanme que satisfaga la curiosidad de los lectores más escépticos: no creo que la Cooperación Descentralizada, tal y como la entendemos hoy en día, tenga la capacidad de reinventarse en el marco de los nuevos lineamientos del Sistema Internacional de Cooperación. Se trata de un instrumento vigoroso pero ciertamente caduco dentro de dicha agenda, heredero de debates sobre la cooperación internacional y sobre la política territorial ya superados y cuyos costes de reconversión son sin duda muy elevados. En este sentido, mi impresión es que la Cooperación Descentralizada está condenada a ser un elemento cada vez más marginal en el Sistema Internacional de Cooperación y también en el contexto de la Política Española de Cooperación al Desarrollo.

Y, sin embargo, a pesar de todo, sigue siendo muy necesario pensar acerca de los mecanismos que permitirían una renovación de la Cooperación Descentralizada Española en el marco de la nueva agenda de la Cooperación Internacional, si quiera para poder así tener una idea más o menos precisa del camino que, eventualmente, deberíamos comenzar a recorrer y de las dificultades (muchas) que lo jalonan, si lo que pretendemos es integrar a la Cooperación Descentralizada como parte de una Cooperación al Desarrollo más capaz, más eficaz, más moderna y más efectiva.

Lo que se propone a continuación es una serie de ideas que no aspiran a ofrecer una propuesta sistematizada de instrumentos y mecanismos de reforma, pero desde las que sí se pretende sacudir la situación de indefinición en la que parece moverse la Cooperación Descentralizada en España como política pública, así como ofrecer algunos escenarios alternativos para la discusión y el debate entre los técnicos de la cooperación y, sobre todo, entre los políticos y miembros de las asociaciones de la sociedad civil.

¿Hacia la superación de los límites actuales de la Cooperación Descentralizada en España?

Repensar los modelos de internacionalización de los entes subestatales y el papel de la Cooperación Descentralizada

Sería poco recomendable comenzar este ejercicio sin analizar las posibilidades de redefinir el valor político de la Cooperación Descentralizada o, dicho de otra manera, los mecanismos a través de los cuales la Cooperación Descentralizada se inserta en un modelo de proyección exterior del territorio y, por tanto, de construcción política e institucional del mismo⁸.

Y es que sólo a través de este ejercicio estaremos en disposición de intentar acercar la dimensión política de la Cooperación Descentralizada a las exigencias que plantea la agenda de reformas de la Cooperación Internacional.

La teoría y la práctica de la política internacional vienen discutiendo desde los años 70 lo que en la literatura especializada ha venido a llamarse la acción exterior de las unidades constituyentes (*constituent units*); de los entes federados (*federated units*); de los entes subestatales; o de los entes subnacionales. En suma, la acción exterior de las administraciones públicas regionales (entendiendo regional como equivalente a un nivel medio entre el Estado y lo local) y locales.

Se trata de un debate rico que tradicionalmente ha estado al servicio de otras agendas políticas y académicas de mayor alcance, como pudo ser el

8. Para una discusión algo más detallada de estos asuntos en el ámbito de las relaciones de Cooperación Descentralizada entre la UE y América Latina puede verse: ILLÁN SAILER, Carlos y HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: "La Cooperación Descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional", en *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*, Diputación de Barcelona: Barcelona, 2007. Para un estudio en profundidad de las implicaciones de la Cooperación Descentralizada como instrumento en el ámbito de los procesos de construcción regional (*region building*) en las regiones europeas ver: HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid*, EUI/PhD Theses, Florencia 2005 (*op. cit.*).

estudio del *poder blando* (*soft power*) y las *Relaciones Transnacionales*, en el ámbito de la Teoría de las Relaciones Internacionales en los años 70, o la agenda de la *soberanía perforada* (*perforated sovereignty*) a finales de los años 80, y que sólo desde principios de los años 90 ha comenzado a desarrollarse como un cuerpo de teoría autónomo dentro de la agenda del *Nuevo Regionalismo* (*New Regionalism*) y los estudios sobre el *Federalismo* y la articulación territorial del poder político en las democracias contemporáneas.

Por contar de manera sucinta una historia larga, la acción exterior de las regiones es una respuesta a los cambios estructurales que se han producido en los mecanismos de articulación de la autoridad política en nuestras sociedades contemporáneas; pero sobre todo, es el resultado de un proceso de representación colectiva y de articulación política, en el nivel doméstico-territorial de los desafíos y las oportunidades abiertos por la globalización de la economía y los procesos de integración supranacional, en un contexto político en el que la administración del Estado ha perdido algunas de sus capacidades de intermediación entre el sistema internacional y el territorio y en el que estos últimos deben encontrar nuevos puntos de referencia desde los que desarrollar e implementar su propia autonomía política⁹.

Se trata de un fenómeno que, hasta ahora, ha tenido un carácter eminentemente “reactivo” frente a los “asaltos” que, sobre el proceso de construcción de la autonomía política local o regional, se han venido realizando desde otras instancias institucionales supranacionales y desde la creciente integración e internacionalización de la economía.

Así pues, en España la Cooperación Descentralizada ha sido un elemento importante en la construcción de un modelo de acción exterior que pretendía consolidarse como alternativa visible a los mecanismos de defensa de los intereses y valores del territorio desplegados por la diplomacia tradicional del Estado, en un contexto de incertidumbre e inseguridad, desde el punto de vista de la articulación de los mecanismos de autoridad política¹⁰.

9. Es importante destacar que la autonomía, frente a la interpretación canónica del concepto de soberanía, es un concepto eminentemente relacional, que define una esfera de acción propia, pero que, al mismo tiempo, establece un espacio de acción compartido entre los sujetos que forman parte de dicha relación, de manera que se generan mecanismos de solidaridad intersubjetiva que son complementarios y necesarios para el desarrollo de las capacidades de acción de cada uno de los sujetos tomados individualmente.

10. No es casualidad que una parte de la reflexión sobre la acción exterior de los gobiernos subestatales se refiera a la misma bajo el encabezamiento de “paradiplomacia”. Aún así hay que entender la paradiplomacia como una respuesta que en ningún caso pretende ser sustitutiva del Estado, sino que, simplemente, pretende facilitar o aprovechar los cauces abiertos por los cambios operados en la estructura de autoridad política en el nivel doméstico y supranacional.

Y, sin embargo, el establecimiento de estos mecanismos de “defensa” de la autonomía política (pero también de proyección de la misma), ha abierto un espacio político e institucional para el desarrollo de modelos de acción colectiva multilateral, que permite a los gobiernos subestatales formar parte de los sistemas de gobernanza supranacional y reforzar la importancia del territorio en un contexto político cada vez más fluido.

Un ejemplo bastante reciente de estos nuevos espacios de actuación ha sido la creación en Octubre de 2004 de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo (que incluye las regiones de Aragón, Baleares, Cataluña, Languedoc-Roussillon y Midi Pyrénées) y que se constituye como un espacio flexible de cooperación en diversos ámbitos: el económico, el de las infraestructuras, el de los intercambios culturales y la protección del espacio natural y cultural compartido; y el que se constituye como un nuevo motor del partenariado mediterráneo, sobre todo con los países del Magreb¹¹.

Es, por tanto, desde una reinterpretación de la acción exterior de los gobiernos subestatales como mecanismo de colaboración multilateral y de asunción de responsabilidades colectivas en un contexto en el que los desafíos adquieren una dimensión cada vez más globalizada, que podremos reescribir el papel de la Cooperación Descentralizada en el macro de la agenda política de la cooperación internacional del siglo XXI.

La Cooperación Descentralizada debe comenzar a repensar su papel político más allá del peso de los símbolos de una autonomía política mal entendida; más allá del cortoplacismo como estrategia política; ofreciendo un marco de actuación comprensivo, basado en los principios del multilateralismo, la subsidiariedad, la coordinación, la efectividad y la eficiencia de la ayuda; alineándose, en definitiva con los valores establecidos en la agenda internacional de cooperación, valores que son, sin duda vinculantes para todos los actores que forman parte del Sistema Internacional de Cooperación, entre los que se encuentra la Cooperación Descentralizada.

No se trata pues, de eliminar de un plumazo el papel de la Cooperación Descentralizada ni en el ámbito de la cooperación internacional, ni como instrumento legítimo en el ámbito de la proyección internacional de los gobiernos subestatales. Al contrario, se trata de pensar qué mecanismos permitirían a la

11. Ver: MORATA, Francesc: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya”, *Actas del Congreso las relaciones internacionales de las Regiones: Actores subnacionales, Paradiplomacia y Gobernanza Multinivel*, Zaragoza, España 5-6 octubre de 2006.

Cooperación Descentralizada incorporarse a la nueva Agenda Internacional del Desarrollo, sin desvirtuar los valores que hacen de la misma un instrumento necesario en el ámbito de la Cooperación Internacional, pero asumiendo la necesidad de afrontar sus problemas ciertos de dispersión y falta de sostenibilidad.

Para ello, será necesario repensar la Cooperación Descentralizada desde la óptica de los debates sobre la coordinación de esfuerzos en el ámbito de la cooperación internacional y del valor que la Cooperación Descentralizada puede tener como espacio de especialización.

Cooperación Descentralizada y el debate sobre la coordinación de esfuerzos

El Consenso de Monterrey y su implementación en el marco de la Declaración de París sobre la efectividad de la ayuda han colocado el problema de la coordinación entre donantes en el frontispicio de la agenda de la Cooperación Internacional. Se trata de un debate que parte de la constatación de un fenómeno que no por menos evidente deja de ser sonrojante para la comunidad de donantes: la multiplicación absurda de agencias, actores sociales, programas, proyectos (en muchos casos micro-proyectos que no pueden tener impacto alguno en los procesos de Desarrollo Humano), que no hacen sino convertir la implementación de la Ayuda al Desarrollo en un batiburrillo de acciones inconexas y en la mayoría de los casos redundantes, que sólo consiguen dificultar los procesos de planificación y apropiación por parte de las autoridades de los Países en Vías de Desarrollo.

Se trata de un problema de alcance global para la Cooperación al Desarrollo y que, por su propia naturaleza, tiene implicaciones importantes para el modo en el que se ha venido desarrollando la Cooperación Descentralizada en España.

Así pues, si pretendemos repensar la agenda de la Cooperación Descentralizada para convertirla en un elemento de acción multilateral, integrado en los marcos institucionales y en las agendas de la Cooperación Española y de la Cooperación de la Unión Europea y con capacidad para desarrollar proyectos de mayor envergadura y atender a las demandas de los países del Sur, entonces debemos, sin lugar a dudas, acometer un debate serio sobre el problema de la dispersión y de la falta de coordinación de la Cooperación Descentralizada en España.

Esto pasa, en primer lugar, por afrontar la perspectiva de una eventual reforma del mapa de la Cooperación Descentralizada en España, una racionalización del mismo que, sin renunciar a cierta autonomía de las partes, sea capaz de crear

espacios de coordinación significativos entre las mismas, que permitan una interlocución más razonable tanto con el resto de actores de la cooperación internacional (Estado, Unión Europea, Agentes Sociales), como con las sociedades e instituciones del Sur.

Se trata de una propuesta tremendamente compleja porque la Cooperación Descentralizada hasta ahora se ha apoyado sobre un contrato moral fuerte entre las ciudadanías y las instituciones locales y autonómicas, desde el que canalizar los sentimientos solidarios de la ciudadanía de manera inmediata, a través de modalidades de acción que deben ser ante todo visibles para unos ciudadanos que, cada cuatro años, se convierten en votantes.

Sin embargo, aún no se ha extendido la idea de que situar a los gobiernos subestatales a la altura del compromiso solidario de la ciudadanía significa garantizar que la puesta en práctica de ese contrato moral debe hacerse a través de los mejores instrumentos de política pública posibles, a través de una concepción de la Cooperación Descentralizada como una política multinivel, que va más allá de símbolos de un localismo limitador, y que intenta tener una contribución real en el ámbito de la lucha contra la pobreza, más allá de las consideraciones que se derivan de los cálculos a corto plazo.

Esta racionalización de la Cooperación Descentralizada debería hacerse sobre la base de alianzas y acuerdos entre las Comunidades Autónomas, y entre éstas y las Diputaciones y las Administraciones Locales, sobre la base de principios de actuación y objetivos compartidos y la creación de un sistema de colaboración financiera entre todos los niveles institucionales; sistema que podría contar con la participación de la Administración del Estado como mecanismo para garantizar la unidad y la capacidad de acción más allá de la suma de las partes que lo componen.

Del mismo modo, es necesario articular mejores mecanismos de coordinación entre la Cooperación Descentralizada y la Cooperación Española, tanto desde la óptica del diseño y coordinación de proyectos, programas e intervenciones, como desde el punto de vista de la colaboración técnica sobre el terreno a la hora de implementar los proyectos de cooperación¹².

12. Lo que no parece tener demasiado sentido es que, en un contexto en el que la UE está solicitando de los Estados Miembros la racionalización de la ejecución y el diseño de iniciativas de Cooperación al Desarrollo sobre el terreno, incluso sugiriendo la posibilidad de establecer mecanismos de integración entre las distintas agencias, una agencia de cooperación internacional de una Comunidad Autónoma, pretenda tener sus propios técnicos y su propia oficina técnica de cooperación sobre el terreno. Ver Comisión Europea: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo*, Comisión Europea, Bruselas, 2007.

En este sentido, plantear el diseño de una Ley Española de la Cooperación Descentralizada, un texto normativo de referencia que permita clarificar los mecanismos de coordinación y que establezca derechos y deberes sobre todos los actores que componen el Sistema Español de Cooperación Descentralizada al Desarrollo, podría ser un elemento importante, no sólo por su capacidad para otorgar racionalidad al sistema, sino sobre todo desde la óptica de abrir un debate profundo sobre los modos en los que esta cooperación se ha venido implementando en los últimos 20 años¹³.

La Cooperación Descentralizada como espacio para la especialización

Uno de los problemas principales que afronta la Cooperación Descentralizada a la hora de consolidarse en la agenda actual de la Cooperación Internacional es el de su incapacidad para definir una agenda propia de actuación. En el caso particular de la Cooperación Descentralizada en España, este hecho es particularmente sangrante y así ha sido puesto de manifiesto por la mayoría de los especialistas en la materia¹⁴.

La dispersión sectorial conduce a importantes problemas de efectividad y de sostenibilidad de los proyectos implementados sobre el terreno, con la consiguiente pérdida de efectividad de la ayuda y de los recursos desembolsados por las administraciones públicas.

Se trata de un problema que se deriva de la concepción, hasta ahora predominante, de que la Cooperación Descentralizada es una alternativa a la Cooperación del Estado o, al menos, un instrumento paralelo y, por tanto, acreedor de un derecho equivalente al de éste para desarrollarse en aquellos aspectos sectoriales que estime oportuno.

En otras palabras, cada Comunidad Autónoma ha sido libre de gastar sus recursos en lo que le pareciera más oportuno y en general se ha desarrollado una tendencia hacia el acaparamiento de sectores de intervención, con una querencia significativa por proyectos de infraestructuras en el ámbito de los servicios sociales, como una manera, entre otras cosas, de satisfacer las demandas crecientes del tejido asociativo local o regional (depositario en

13. Del mismo modo, esta hipotética Ley debería servir para conferir cierta racionalidad desde el punto de vista técnico-jurídico a los múltiples mimbres con los que se ha construido el cesto de la Cooperación Descentralizada en España.

14. Una de las referencias más sistemáticas en este campo es el Informe sobre la situación de la Ayuda, publicado anualmente por Intermón-Oxfam. Ver: Intermón-Oxfam: *La realidad de la Ayuda 2006-2007*, Intermón-Oxfam, Madrid, 2007.

muchos casos, de la legitimidad de origen de las propias políticas de Cooperación Descentralizada), al tiempo que se garantiza la visibilidad de los esfuerzos de cooperación.

Esto sitúa a la Cooperación Descentralizada en España más allá de lo que parece ser la tendencia que marca la Declaración de París y el Consenso Europeo sobre Desarrollo, pero sobre todo, el Código de Conducta, recientemente aprobado por la Unión Europea, que insiste de manera clara en la importancia de la especialización y de una adecuada división del trabajo entre los donantes¹⁵.

La Comisión Europea, en el marco del Programa Temático: Actores No-Estatales y Autoridades Locales, insiste en la necesidad de encontrar un rol específico para las instituciones locales en el ámbito de la cooperación internacional, rol que vendría definido por sus características políticas e institucionales y no precisamente por su capacidad para construir escuelas o centros de asistencia primaria. Citando textualmente: “*Al tiempo que son parte del Estado, las Autoridades Locales se sitúan en una posición de proximidad con respecto al ciudadano y pueden ofrecer un expertise muy significativo no sólo desde el punto de vista de la provisión de servicios públicos y sociales, sino fundamentalmente desde la óptica de la construcción de las instituciones democráticas y una administración más efectiva y como catalizadores de la construcción de la confianza ciudadana frente a las instituciones*”¹⁶.

El llamamiento hacia una mayor especialización de la Cooperación Descentralizada Española debería ser, pues, una de las cuestiones más importantes en una hipotética agenda de reformas. Y lo es, no sólo porque supone un *must* en el marco de la agenda de reformas de la Cooperación Internacional, sino fundamentalmente, porque podría servir como punto de enlace para afianzar las bases de la Cooperación Descentralizada como herramienta de la cooperación internacional y, sobre todo, como parte de un proyecto político sustantivo de acción exterior para los gobiernos subestatales.

Convertir la Cooperación Descentralizada en un marcador de la identidad (*identity marker*) de una región o de una municipalidad que se proyecta hacia el exterior, sobre todo si su actividad se centra en los problemas de construcción de institucionalidad y el fortalecimiento de la democracia, podría ser un paso en la dirección correcta, si lo que se pretende es seguir haciendo de la

15. Ver: Comisión Europea: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo*, Comisión Europea, Bruselas, 2007 (*op. cit.*).

16. Ver: Comisión Europea: *Thematic Programme: Non-state actors and local authorities in development. Strategy paper 2007-2010*, European Commission, Brussels, p. 5. Traducción del autor.

Cooperación Descentralizada un instrumento de proyección exterior efectivo, además de convertirlo en una herramienta eficaz en la lucha contra la pobreza y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible.

Conclusiones

La Cooperación Descentralizada ha sido tradicionalmente uno de los elementos distintivos del Sistema Español de Cooperación al Desarrollo. Se trata, sin embargo, de una política pública que corre el riesgo, a pesar de su actual vigor sobre todo desde el punto de vista cuantitativo, de quedar marginada de la agenda de reformas de la Cooperación Internacional y que, por tanto, podría acabar convirtiéndose en una política del todo irrelevante.

Como hemos querido mostrar en este artículo, una parte importante de los problemas que se apuntan en el horizonte de la Cooperación Descentralizada deriva de la neta distinción existente entre sus objetivos políticos, en el marco de los proyectos de construcción de los gobiernos subestatales, y lo que deberían ser sus objetivos como una política pública cuyo objetivo es cooperar en el esfuerzo colectivo de la lucha internacional contra la pobreza.

Tomarse la Cooperación Descentralizada en serio, como hemos defendido en este artículo, exigirá de todos los actores involucrados un esfuerzo imaginativo desde el que repensar esta política para que, sin renunciar a sus cualidades como instrumento de la acción exterior de los gobiernos subestatales, esto es, sin renunciar a los elementos que han hecho tradicionalmente de la Cooperación Descentralizada una herramienta fundamental en la proyección exterior de las regiones y los municipios, ésta pueda contribuir de manera realmente efectiva a la erradicación de la pobreza y a la promoción de mejores niveles de Desarrollo Humano en los países y regiones del Sur.

Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA: *Código de Conducta sobre la División del Trabajo en la Política de Desarrollo* Comisión Europea, Bruselas, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA: *Thematic Programme: Non-state actors and local authorities in development. Strategy paper 2007-2010*, European Commission, Brussels.
- COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: *North/South Cooperation: The action of Europe's Local Government Associations*, CEMR, Bruxelles, 2005.

- DESMET, An y DEVELTERRE, Patrick: *Sub-national authorities and development cooperation in the OECD-DAC member countries*, Working Papers of the Higher Institute of Labour Studies and Sustainable Development, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica, 2002.
- DIODATO, Emidio y LIPPI, Andrea: “Politiche di internazionalizzazione e arene della rappresentanza. Una comparazione tra Lombardia e Toscana”, *Rivista Italiana di Scienza Politica* – Anno XXXVII; n. 2 agosto 2007, pp. 207-231.
- GOMÁ, R., GONZÁLEZ, R., MARTÍ, S., PELÁEZ, LL., TRUÑO, M., IBARRA, P., MONTERERÍN, M.J., y BLAS, A.: “Participation, Public policies and Democracy: International Solidarity and Anti-militarism in the Basque Country and Catalonia”, en Pedro IBARRA (ed.): *Social Movements and Democracy*, Palgrave-McMillan, New York, 2003.
- HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: *Regions and International Aid: An inquiry on the origins of decentralized aid for development policies in two European regions*, European University Institute/PhD Theses, Florencia, 2005.
- ILLÁN SAILER, Carlos y HERNÁNDEZ FERREIRO, Carlos: “La Cooperación Descentralizada en el ámbito del fortalecimiento institucional”, en *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2007.
- INTERMÓN-OXFAM: *La realidad de la Ayuda 2006-200*, Intermón-Oxfam: Madrid, 2007.
- KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG: *Local Governments in Development Cooperation: Proceedings of the conference organised by the European Office of the Konrad Adenauer Stiftung in co-operation with Council of European Municipalities and Regions*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Alemania, 2006.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN: *Nota de avance de Seguimiento del PACI-2006* p. 8. <http://www.mae.es/es/MenuPpal/Cooperacion+Internacional/Publicaciones+y+documentaci%C3%B3n/>
- MORATA, Francesc: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Catalunya”, *Actas del Congreso las relaciones internacionales de las Regiones: Actores subnacionales, Paradiplomacia y Gobernanza Multinivel*, Zaragoza, España, 5-6 octubre de 2006.
- OECD: *Aid Extended by Local and State Governments*, OECD, París 2005.