
LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA ANTE LOS RETOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

CARLOS ILLÁN SAILER*

RESUMEN

A pesar de las debilidades que presenta el modelo actual de cooperación descentralizada español, se vienen haciendo esfuerzos para mejorar la calidad de la ayuda y situar la lucha contra la pobreza en una perspectiva más estratégica, proporcionada por un horizonte al que debería, respetando los intereses particulares, sumarse el conjunto de las administraciones públicas que realizan ayuda al desarrollo: los Objetivos del Desarrollo del Milenio. El artículo presenta los principales obstáculos y oportunidades si esta política pretende llevarse a cabo.

ABSTRACT

Despite its weaknesses, the current spanish de-centralized cooperation system is taking relevant steps to improve the aid it delivers to developing countries while, at the same time, is steadily focusing on the Millennium Development Goals as the main framework from which to operate in coordination with other public and private actors. The article presents the main obstacles and opportunities if such an approach is to be set into motion.

* Investigador asociado del IUDC-UCM

RÉSUMÉ

Malgré les faiblesses de l'actuel modèle de coopération décentralisée espagnole, des efforts sont faits pour améliorer la qualité de l'aide et pour situer la lutte contre la pauvreté dans une perspective plus stratégique, donnée par un horizon auquel devrait se joindre l'ensemble des administrations publiques qui apportent de l'aide au développement: les Objectifs de Développement du Millénaire. Cet article présente les principaux obstacles et opportunités si cette politique veut être mise en marche.

Introducción

En los últimos años comienzan a apreciarse algunos signos que tienden a la uniformidad en el discurso sobre el papel de las administraciones públicas en la lucha contra la pobreza a través de, al menos, dos iniciativas: los intentos de mejora de la calidad de la ayuda y la adopción de un horizonte hacia el que dirigir los esfuerzos representado por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos de Desarrollo suponen la oportunidad de crear un consenso internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo en una especie de “agenda social mundial” que trate de contrarrestar los efectos nocivos de la globalización, y a la que tanto las instituciones públicas y privadas así como los ciudadanos que creen en el progreso no deben dejar de apoyar. Estos ocho objetivos tienen un horizonte temporal como referente, el año 2015, y proponen resultados concretos a alcanzar, como reducir a la mitad del número de personas con ingresos menores a un dólar diario y a la mitad a las personas que padecen hambre; conseguir también la educación primaria universal y reducir en dos tercios la mortalidad materna e infantil, entre otros.

Estos objetivos son, en palabras del máximo responsable del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “*una idea simple pero poderosa, que reflejan el esfuerzo de la comunidad internacional para que la globalización no esté solamente dirigida por los intereses de los poderosos sino que también sea gestionada para responder a los intereses de los pobres*”.¹

1. Malloch Biown, M. Declaraciones del Administrador del PNUD en la reunión del Comité de Desarrollo, 13 de abril de 2003.

Esta agenda debe complementar a otros esfuerzos que van en la dirección de una estrategia basada en la asociación para el desarrollo o, dicho de otra manera, en ayudar a los países en desarrollo a superar algunos obstáculos estructurales como son el acceso a los mercados y el peso de la deuda externa, pero también a proporcionar una ayuda al desarrollo mayor y mejor, y en ese sentido apunta la intención del artículo: las administraciones públicas descentralizadas tienen su papel que cumplir si deciden apoyar esta agenda.

El artículo analizará algunos avances que se han ido sucediendo en el ámbito de la cooperación descentralizada autonómica y local y las áreas que todavía resulta necesario reforzar para que el dinamismo que ha mostrado este tipo de cooperación acompañe a lo que se espera sea un impulso nuevo en la cooperación española después del 14-M.

La Cooperación Descentralizada en clave autonómica

El aumento considerable de recursos destinados a AOD por parte de las Comunidades Autónomas experimentado estos últimos años (se ha pasado de 91 millones de euros a 334 en el periodo 1998-2004, según PACI 2004) es una prueba de la notable vinculación de muchas administraciones públicas descentralizadas con la lucha contra la pobreza. Año tras año no sólo se suman más recursos sino que éstos se van insertando en “líneas estratégicas” como son las leyes de cooperación y los planes de cooperación, y que permiten dotar a la ayuda de una orientación más clara en cuanto a los fines que persigue.

Esta vinculación es extraordinariamente positiva no sólo porque asegura la renovación de un compromiso histórico con la suerte de colectivos humanos en países empobrecidos, sino porque, en la medida en que la cooperación central se ha alejado con el anterior equipo de gobierno de las orientaciones y doctrinas consensuadas en la lucha contra la pobreza, la cooperación de las CC.AA puede suponer un contrapunto, a modo de mecanismo reequilibrador, entre dos modelos de entender y hacer cooperación al desarrollo.

Al mismo tiempo, existe un segundo pilar sobre el que la cooperación oficial autonómica puede servir de “modelo” para la Administración adoptando como referente la consecución de los ODM. Este horizonte de acción implica también la mejora en la gestión y la calidad de una política de cooperación tanto al interior de las propias CC.AA como en su proyección exterior. En primer lugar porque mejorar la gestión supone dotarse de instrumentos

y mecanismos adaptados a las necesidades que plantea cualquier política de lucha contra la pobreza, y en especial los ODM; en segundo lugar porque este ejercicio estimula una coherencia saludable entre el resto de políticas de una misma CC.AA y la lucha contra la pobreza como parte integrante de las mismas.

Un panorama fragmentado que parece tender a la homogeneización

Es indudable que el proceso de desarrollo de las autonomías en España ha seguido trayectos diferentes. Algunas CC.AA consideradas “históricas” como el País Vasco, Cataluña, o Andalucía han asumido con mayor fuerza las competencias transferidas desde los años 80 del pasado siglo y han impulsado (con excepción de Madrid, por razones obvias) un debate en torno al modelo de relación que debería existir con el Estado Central. Otras CC.AA, por el contrario, van avanzando poco a poco en la implementación de esas competencias y no plantean, por lo menos de forma clara, un trato preferente o un “estatus” particular a la hora de establecer sus relaciones con otras CC.AA y con el Estado Central.

Esta caracterización (muy general y, por lo tanto, discutible) se refleja también en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Algunas CC.AA han avanzado (a veces más de lo esperado) en la ordenación y regulación de su política de ayuda al desarrollo, mientras un buen número todavía la relegan a los puestos más bajos de su “lista de prioridades”. Es lógico, por tanto, que no se pueda hablar de un “modelo de cooperación autonómica española” y que, por lo tanto, sea necesario hablar de varios “modelos de cooperación descentralizada de ámbito autonómico”.

Algunos rasgos que puede describir la cooperación autonómica son los siguientes:

- El marco institucional es muy dispar. La mayoría de CC.AA ya disponen de leyes de cooperación, pero éstas no son suficientes para evitar la elevada dispersión institucional provocada, por ejemplo, por las enormes diferencias en cuanto a rango y dependencia de los departamentos de cooperación. En algunas comunidades autónomas el departamento de cooperación está adscrito a una Dirección General, que puede ser exclusiva o estar compartida con otros departamentos como el de Voluntariado o Inmigración/Emigración. La tendencia más novedosa es la creación de Agencias de Cooperación Autonómicas pero los resultados no han sido muy buenos.

- A su vez, estos Departamentos de Cooperación pueden depender de consejerías tan distintas como Presidencia, Educación y Cultura, Servicios Sociales o Política Territorial. En algunas administraciones existen varias direcciones con competencias en cooperación internacional sin coordinación entre sí. Además, no ha sido infrecuente en los últimos años que los departamentos de cooperación pasen de una consejería a otra, dependiendo de las remodelaciones de los gobiernos o de los resultados de las elecciones.
- Esta inestabilidad ha dificultado la profesionalización de los equipos técnicos, lo que ha incidido no sólo en una menor calidad de la cooperación, sino también en una menor cantidad de recurso gestionados, ya que algunas instituciones no ejecutan completamente sus presupuestos por falta de capacidad técnica.
- Tampoco existen garantías presupuestarias claras que permitan trabajar con un horizonte medianamente despejado corto plazo. El 0,7% es todavía una asignatura pendiente en muchas CC.AA, sobre todo aquellas que gozan de un PIB superior al de otras que sí cumplen con este objetivo. Suele ser también habitual que las partidas destinadas a cooperación sean las que más “injerencia” sufren cuando es necesario acometer otro tipo de políticas públicas (como desarrollo de infraestructuras públicas). Por ello, y a pesar de contar con el marco legislativo pertinente, la cooperación deja de ser una prioridad y se transforma en la canalización del impulso solidario de los ciudadanos en momentos muy puntuales.
- Otro elemento institucional importante son los consejos de cooperación, órganos consultivos donde participan agentes sociales, expertos, ONG e instituciones privadas que trabajan en el campo de la cooperación al desarrollo. Estos consejos están establecidos en la práctica totalidad de las CC.AA, si bien su utilización es bastante dispar, por lo que en la mayoría de casos no responde al espíritu con el que fueron creados: la participación y la orientación en las políticas de cooperación. Al tiempo, el ejemplo que dio la anterior Secretaría de Estado de Cooperación a la hora de deslegitimar el Consejo de Cooperación pudo suponer un mal precedente que otras administraciones no deberían imitar si se desea imprimir un carácter participativo a la política de cooperación.
- Por otro lado, una de las muchas dificultades para valorar y planificar las políticas de cooperación es que la información sobre las acciones de cooperación es incompleta, fragmentada, y poco uniforme. En este caso sería conveniente y necesario avanzar en la uniformización y sistematización de la información, empezando a codificar la cooperación según el destino sectorial y geográfico. En este sentido es importante

que se generalice el sistema de codificación de la OCDE, ya que es el aceptado mayoritariamente en todos los países.

- Quizás uno de los principales problemas de la cooperación autonómica es la elevada descoordinación existente tanto al interior de las propias CC.AA como entre ellas. En primer lugar porque no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de coordinación y comunicación entre los gobiernos autonómicos y el resto de entidades que realizan actuaciones de cooperación al desarrollo (más allá de las comisiones regionales y el apoyo presupuestario a los fondos de cooperación y solidaridad no existen mecanismos para elaborar una política común de cooperación que aglutine a los diferentes actores de una misma comunidad autónoma, precisamente porque no hay un “horizonte” común en torno al cual agruparse). Al tiempo, se ha tendido a pensar en la cooperación como un ámbito de autonomía muy particular, que denota en muchos casos una intencionalidad en cuanto a la promoción exterior de los intereses (legítimos, por otro lado) de una Comunidad Autónoma.
- Los problemas derivados de la descoordinación habían sido previstos en la Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo con la creación, en su artículo 23, de la Comisión Interterritorial. En concreto el artículo menciona que *“la Comisión Interterritorial de Cooperación es el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD. Las funciones se dirigirán a promover (...) la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones públicas en el ámbito de la cooperación (...) el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos (...) la participación de las Administraciones públicas en la formación del Plan director y del Plan Anual así como en la definición de sus prioridades (...)”*.
- Hoy por hoy se puede concluir, sin temor a equivocarse, que la Comisión Interterritorial ha sido más un factor de descoordinación que de colaboración entre las distintas CC.AA y el Estado Central. Además de las escasas reuniones que se han celebrado en su seno, la Comisión ha demostrado su nula operatividad a la hora de responder a las tareas que, por ley, está obligada a emprender. La sensación general de muchos responsables de cooperación de CC.AA es que tal Comisión es un trámite más, entre otros, para la aprobación de los PACI entre otras cosas, por lo que no tiene mucho sentido mantener una estructura que impide la mejora de la calidad de

la ayuda. Es necesario, por tanto, aplicar la legislación vigente y convertir la Comisión Interterritorial en una institución que sirva para mejorar la cooperación, pues de lo contrario se vendrían a cometer los mismos errores que en el pasado. Este debate, además, se articula en torno a otro de más amplio calado y es el de la relación de las CC.AA con el Estado Central. Al mismo volveremos más adelante.

En definitiva, se corre el riesgo de duplicar el modelo Estatal de cooperación para el desarrollo con las graves incoherencias que de ello se derivarían. De un lado incoherencias por el solapamiento de las actuaciones que se lleven a cabo y, de otro, porque ambos modelos se alejarían del consenso alcanzado durante años de reflexión y debate sobre cuales son los objetivos de la ayuda al desarrollo. Estos referentes no pueden dejarse de lado si se quiere conseguir un mayor impacto en los objetivos de la cooperación española para la lucha contra la pobreza.

Todos los datos aportados hasta ahora indican que nos encontramos ante un panorama de cierta dispersión y fragmentación. Empero, se vislumbran algunos elementos que podrían conformar cierta unidad familiar en el conjunto de las políticas de cooperación de las CC.AA. El primero de ellos es la progresiva “institucionalización” de la ayuda a través de leyes de cooperación y su posterior desarrollo a través de planes directores. Con la excepción de Canarias, Cantabria, Castilla-León y Murcia el resto de CC.AA las tienen aprobadas o están en trámite parlamentario. A los planes directores de Cataluña y Madrid, hay que sumar los que están en proceso de trámite (Aragón y País Vasco) y los previstos para Baleares, Castilla La Mancha y Galicia. Por último sólo Canarias y Cantabria no disponen de Consejo de Cooperación.

El segundo de los elementos derivado de esa progresiva institucionalización, es la adaptación de la cooperación a un enfoque programático, basado en la consecución de ciertos objetivos específicos que permitan revisar cuatrienalmente el alcance la cooperación de la CC.AA en los sectores y zonas de actuación.

Si bien estos elementos no son suficientes para certificar la existencia de una “cooperación de calidad” (sobre todo porque las leyes y los planes directores no garantizan la erradicación de las debilidades comentadas más arriba), sí se puede afirmar que establecen las bases necesarias para avanzar hacia una cooperación de calidad, siempre y cuando se tengan dos ingredientes básicos: voluntad política y objetivos a largo plazo.

Las relaciones con la Administración Central

En la medida en que la cooperación al desarrollo es un ámbito de actuación que pertenece a la política autonómica y a la Política de Estado, la aparición de “incompatibilidades” entre la defensa del bien general (la política de cooperación del Estado Central) y del bien particular (la política autonómica de cooperación) se plantea como un problema casi consustancial al modelo de cooperación española. Por definición, la política de cooperación es una política de estado y, por tanto, sujeta a las orientaciones e intereses del bien general tal y como plantea la Ley 23/1998 cuando en su artículo 20 afirma que *“la cooperación al desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas (...) se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2 del capítulo I de la presente Ley”*.

No puede plantearse, en principio, una política de cooperación autonómica ajena a los preceptos contenidos en el marco constitucional. En la práctica, sin embargo, las CC.AA. autónomas (sobre todo aquellas consideradas “históricas”) han ido ganando espacios de competencia y toma de decisiones en la implementación de una política de cooperación genuina, insertada en una política de acción exterior de carácter también autonómico cuyo resultado es una política de “hechos consumados” donde se ha ido esquivando el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. Ejemplos de esta conducta son las “delegaciones” de algunas CC.AA. en países del Magreb (el caso de Andalucía o Cataluña) o América Latina (como Galicia o el País Vasco).

Si bien este tipo de actuaciones podría considerarse legítimo, adolece del marco institucional necesario para convertirse en legal. Para ello, habría que responder a una de las reivindicaciones históricas por parte de las CC.AA.: la reforma del Senado. Esta medida persigue la reconceptualización de la cámara alta en un órgano de participación territorial, entendida ésta más allá de la mera representación y dirigida a promover la contribución de las CC.AA. a la formación de la voluntad del Estado en las decisiones que les afectan. De hecho, el déficit del Senado no es solamente un déficit de representación, en el sentido de que su composición no refleja suficientemente la realidad autonómica del país sino que es también un déficit de participación, es decir, no produce el efecto de que las CC.AA., con su propio y específico peso político y su importancia política, puedan participar activamente en la formación de la voluntad del Estado y sentirse, por tanto, protagonistas del proceso decisorio.

Es en este marco donde la política exterior (y por extensión la política de cooperación) pasaría a ser competencia de ámbito plenamente autonómico. Es

también en este marco donde se podría promover una verdadera política de cooperación entre el Estado y las CC.AA, pues ambos actores tendrían un importante papel que jugar en el diseño y ejecución de la misma. Estas iniciativas tenderían a equilibrar algunos desajustes existentes hoy día en la política española de cooperación, donde algunas CC.AA (como es el caso de Andalucía en Marruecos) disponen de un grado de institucionalización y operatividad de la ayuda mucho mayor que la propia cooperación oficial.

Pero al mismo tiempo, dotar de plena autonomía a las CC.AA para que realicen su política exterior corre el riesgo de incentivar la subordinación de la cooperación a los intereses exteriores de la CC.AA. Es, por tanto, un aspecto éste que no debe pasarse por alto y que debería plantearse como uno de los obstáculos que pueden frenar la plena incorporación de la CC.AA en la consecución de los ODM.

Condiciones necesarias para la participación en los ODM

Para que las CC.AA puedan contribuir efectivamente a la consecución de los ODM son necesarias dos cosas: voluntad política y planificación de la ayuda. Son dos elementos indisolubles y que actúan como factores de retroalimentación.

La primera de las condiciones necesarias es, por tanto, ir incorporando en el discurso político de la cooperación autonómica el concepto y la guía de los ODM. Al igual que la ley eleva al mayor rango legal posible el compromiso para acabar con la pobreza a través de la cooperación al desarrollo, incorporar en las leyes o en los principios rectores de la política de cooperación al desarrollo autonómico la “perspectiva 2015” debería ser una asignatura casi de obligado cumplimiento.

Dotarse de un marco regulador a través de leyes de cooperación y de instrumentos para la planificación de la ayuda (Plan Director y Plan Anual) es también un gran paso, pero quedarían en una declaración de buenas intenciones si los planes no vinieran acompañados por unas garantías presupuestarias y por unidades gestoras, técnicamente capacitadas para el desempeño de la política de cooperación.

Superada esta fase en donde se crean las condiciones mínimas, la lógica que debería plantearse es la de una gestión basada en resultados. Para ello es necesario programar la ayuda de forma que ésta pueda ser evaluable y de la que

extraer lecciones y recomendaciones a seguir. La propia existencia de planes de cooperación es un reflejo de esta “cultura de la planificación” que debería ir diseminándose al interior de las unidades encargadas de la cooperación. La asociación con el ámbito de la consultoría o universitario en esta tarea podría ser una de las opciones que se podrían tomar como primera medida.

La relación con otros actores de la ayuda es otro de los elementos clave ya que prácticamente todas las instituciones de desarrollo tienen, en la actualidad, los ODM como horizonte. Es importante insertarse en programas conjuntos con organismos como la Comisión Europea o el PNUD, que son los que más avanzados tienen estas perspectivas. Pero la relación debe establecerse con los actores que actúan desde la propia CC.AA: ayuntamientos, diputaciones y ONGD. Si la política de cooperación es un ámbito donde la participación es fundamental, llevarla a cabo y contribuir a los mismos objetivos es igualmente importante. Las comisiones regionales, los programas conjuntos que puedan impulsarse desde las CC.AA e involucrar al resto de actores es una cuestión de gran importancia.

En cuanto a la forma de ejecución de los fondos, en varias autonomías se está potenciado el modelo de ejecución directa. En algunos sectores como el fortalecimiento institucional o la prestación de servicios públicos, las administraciones autonómicas tienen una amplia experiencia que pueden aportar al campo de la cooperación. Sin embargo, en otros sectores, no tienen ninguna ventaja comparativa frente a las ONG, y la ejecución directa de proyectos en estos sectores incurrirá en mayores costes y menores impactos. Dentro de una política de combate de la pobreza es necesario que se analice qué tipo de agente es el más adecuado para la ejecución de cada sector.

La lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM debe ser una prioridad de la cooperación de las CC.AA y así debería estar recogido en distintas leyes y planes de cooperación. Dos indicadores permiten medir la orientación de la cooperación a la lucha contra la pobreza: por una parte los fondos destinados a los llamado países menos adelantados, PMA, (los 49 países más pobres del mundo, de acuerdo a baremos de la ONU, la mayor parte de ellos en África Subsahariana); y por otra parte los fondos destinados a los servicios sociales básicos, SSB, (educación y salud básica, población y salud reproductiva, agua y saneamiento con impacto sobre la pobreza).

En el periodo 1999-2003, los proyectos de desarrollo que se han ejecutado en los países menos adelantados han sido marginales, y como promedio sólo se

ha dedicado el 2,79% del presupuesto a estos países. Este porcentaje es muy bajo, e inferior incluso al que dedica el Gobierno central. Si la cooperación es un reflejo de la solidaridad, no se puede dejar al margen a los países más pobres que más necesitan la ayuda y donde la consecución de los ODM está más comprometida.

Trabajar en pro de los ODM supone también incrementar paulatinamente los recursos destinados a los Sectores Sociales Básicos (SSB). Con los datos que maneja la CONGDE, se puede afirmar que en conjunto, las CC.AA dedican escasos recursos a los SSB que, en porcentaje sobre el total de los presupuestos, está cerca del 8,30% que dedica el Gobierno central. Esta cifra es muy inferior al 20% al que se comprometieron los países desarrollados en la Cumbre de Copenhague.

Siendo las ONGD el principal socio en la cooperación de muchas CC.AA, existen dos principios básicos que se deberían incorporar en la política de cooperación: el principio de corresponsabilidad y de calidad en la cooperación. El primero hace referencia a la plena participación de éstos (y otros agentes como son las universidades, los colegios profesionales, las empresas etc.) en el diseño y planificación de la ayuda autonómica. El segundo es la exigencia, por parte de la administración pública descentralizada, de intentar poco a poco trabajar con las ONGD en programas a medio plazo. Es evidente que el tejido asociativo es muy heterogéneo y no será posible aplicar una especie de “tabla rasa” para ir pasando de la lógica del proyecto a la del programa. Quizás el tiempo sea el que vaya seleccionando qué organizaciones pueden acceder a este tipo de financiación pero sin duda, y pase lo que pase, la administración pública deberá elevar paulatinamente los estándares de los proyectos y programas, incentivar el trabajo en consorcio y estimular que las ONGD adapten sus actuaciones a los objetivos de la cooperación autonómica (siempre y cuando ésta tenga como horizonte los ODM)... ayudándoles al mismo tiempo a través de la provisión de recursos suficientes para la identificación, la formulación y la evaluación de las actuaciones subvencionadas.

La Cooperación Descentralizada en clave local

Los Ayuntamientos, Diputaciones y Fondos de Cooperación Local para el Desarrollo que vienen realizando actuaciones de cooperación en el marco de la AOD española desembolsaron 88.980.913 euros en 2002 (aunque las previsiones PACI 2003 sitúan tal cantidad en 91,1 millones de €), lo que supone el 8,25% de la AOD bilateral neta y el 10,66% de las donaciones de la Cooperación Española. Esta es una muestra del elevado dinamismo

existente en este ámbito de lo local, aunque dada la cantidad de instituciones de carácter local que realizan actividades de cooperación para el desarrollo, no es posible contabilizar con exactitud los desembolsos realizados cada año.

Los entes locales españoles, en general, todavía no han llegado al 0,7% pero sí son el nivel de la administración pública que más se acerca, siendo además una administración que ha asumido una gran cantidad de nuevas tareas (como la cooperación) sin recibir la transferencia de recursos equivalente a esas nuevas responsabilidades. Por lo tanto conviene destacar la primera señal de alarma en lo referente a la gestión del presupuesto público, que en el caso de este conjunto de administraciones no llega al 14% del total del presupuesto general del Estado, lo cual coloca a los ayuntamientos españoles con un retraso muy significativo con relación al resto de los países de la U.E, si bien son los que más recursos aportan con relación al conjunto de ayuntamientos de la zona euro.

Los entes locales, al igual que las comunidades autónomas, se enfrentan a graves carencias a la hora de poder realizar una política de cooperación que sea propia, que suponga un valor añadido, que sea coordinada y tenga impacto. Algunas de las debilidades se apuntan, además de en el ámbito presupuestario, en los siguientes puntos:

- La gran descoordinación y dispersión de la acción municipal, ya sea entre pares o con otros agentes del ámbito municipal, regional, nacional e internacional.
- La ausencia de “marcos de actuación” que regulen y normen las actuaciones de cooperación, ya sea a través de políticas propias de cooperación o bien a través de espacios desde donde ejecutar tales políticas (concejalías o departamentos).
- Derivado de este punto, se encuentra la falta de una estrategia clara y una reflexión razonada sobre el significado y el fin de las intervenciones que se lleven a cabo en materia de cooperación. A este punto habría que añadir la muchas veces incompatible “lógica” entre la intervención presupuestaria (a cargo de unidades ajenas a la “lógica de la cooperación”) y la gestión de los recursos destinados a proyectos de cooperación al desarrollo o sensibilización.
- La escasa participación ciudadana, fruto de un bajo involucramiento por parte de los municipios en la conformación de un tejido asociativo y una opinión pública favorable a la lucha contra la pobreza. Muy a menudo se ha dejado el desarrollo de esta actividad a ONG y ello ha derivado en que el municipio pierda el papel que le corresponde como

entidad legitimadora de un cambio de conciencia en el conjunto de la ciudadanía.

- El escaso respaldo, sobre todo financiero, por parte de otras instancias institucionales, bien sean del ámbito autonómico, nacional o europeo.

¿Cómo contribuir a los ODM?

Para que los Entes Locales puedan realizar una cooperación con sentido, con una vinculación a un objetivo preciso se necesita un horizonte o referente. Ese referente lo han conformado los ODM y, dentro de ellos, existen algunas áreas específicas donde la vinculación del “poder local” puede resultar interesante.

En este sentido, existen, al menos, cuatro áreas específicas donde los entes locales podrían vincularse de manera precisa: abastecimiento de agua y saneamiento (infraestructura social básica), educación básica, fortalecimiento institucional y de la sociedad civil y participación de los ciudadanos del Norte. Los dos primeros son objetivos específicos (7 y 2 respectivamente) y el tercero y cuarto son una serie de condiciones necesarias para poder alcanzar los objetivos 7 y 2, si bien con éstos se fomenta el objetivo 8 (descentralizar, e incrementar la apropiación de los países receptores de la ayuda, así como promover la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en España).

La selección de estas áreas no es gratuita sino que sigue las pautas de comportamiento de la acción municipal y se centra en las ventajas que puede ofrecer respecto a otros tipos de cooperación. Los distintos estudios indican que los sectores de actuación se concentran en áreas de alto “componente social” como son las infraestructuras sociales básicas y la educación. Estas actuaciones (realizadas en su mayoría por ONGD) se podrían complementar con otra serie de acciones en las que el valor añadido de los entes locales es claro: el fortalecimiento institucional y el de la sociedad civil. El primero porque es un ámbito natural a la política pública y a la gestión que se realiza de la misma desde los municipios; el segundo porque debería ser exigencia de toda administración pública que los proyectos realizados a través de convocatorias a ONGD incorporaran componentes relacionados con este eje o, incluso, promover la realización de proyectos exclusivos sobre esta temática. No parece ser esta una exigencia extraordinaria cuando desde ámbitos como la OPE se refuerza la idea de complementariedad entre administraciones locales y ONGD. A este último habría que añadir una de las áreas a menudo olvidadas por la mayoría de la política de cooperación municipal: la educación para el

desarrollo y la sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática del desarrollo.

Condiciones necesarias para contribuir a los ODM por parte de los entes locales

Planteado el marco de actuación, conviene ahora aclarar la forma en la que se puede contribuir a un proyecto común como el de los ODM. Para ello son necesarios algunos requisitos que deberían plantearse los entes locales y que podrían empezar a ser ya asumidos por muchos de ellos. Al elaborar estas recomendaciones podemos caer en el error de establecer una especie de *tabula rasa* que no se adaptaría a un ámbito tan heterogéneo como el descrito. De hecho, la CONGDE elaboró una propuesta para la homogeneización de los criterios de la cooperación descentralizada que, en algunos casos, ha sido bienvenida mientras en otros ha sido objeto de crítica. En todo caso, parece evidente que, independientemente de la opción elegida, habría que considerar los siguientes aspectos e ir incorporándolos en la medida de las posibilidades:

Fortalecimiento de las condiciones internas

Llevar a cabo una política de cooperación en consonancia con los retos planteados por los ODM supone partir de ciertas bases. De hecho hablar de “política de cooperación” sería absurdo si no se dispone del instrumento para llevarlo a cabo: el Plan Municipal de Cooperación. Este documento estratégico debería incorporar los siguientes elementos: un marco normativo que regule la política de cooperación; una programación capaz de garantizar la coordinación de los diferentes esfuerzos que se realizan a distintos niveles y que defina con claridad sus principales objetivos y establezca, al mismo tiempo, la posibilidad de presupuestos plurianuales capaces de dar continuidad a programas de larga duración. Para este último punto, es conveniente ir avanzando en la consecución del “Objetivo 0,7%” como política propia, independientemente de que se adoptara o no el marco de trabajo de los ODM.

El Plan Municipal deber ser ejecutado por una instancia creada a tal efecto: la Concejalía de Cooperación o, en su defecto, el departamento o unidad asignada dentro de la Concejalía específica. Debería propiciarse la creación de unidades gestoras, técnicamente capacitadas par realizar las tareas propias del Plan. En caso de no poder contar con Plan, unidad ejecutora y unidad gestora, se podría recurrir a los fondos de solidaridad

como mecanismo de participación en las políticas de cooperación. Sobre estos mecanismos volveremos más adelante.

Fortalecimiento de las condiciones externas

Una política de cooperación no puede entenderse sin su participación con el resto de municipios y otros entes locales de manera coordinada, intentando la búsqueda de sinergias. Éstas pueden ser de dos tipos: con entidades homólogas o que se dediquen a la cooperación al desarrollo y con entidades que podrían vincularse a la política de cooperación municipal. Este tipo de organizaciones (iglesia, cámaras de comercio, empresas, universidades etc.) compondría lo que podríamos llamar “las bases del desarrollo local”.

El primer tipo de coordinación, con los entes homólogos, propicia el trabajo orientado a objetivos específicos compartidos, buscando complementariedades y obligando a los entes locales a pasar de la dispersión de sus acciones cortoplacistas a la contribución a programas a medio plazo. Ello no es óbice para responder a necesidades derivadas de situaciones postcatástrofe a través de ayuda de emergencia o humanitaria.

Para que esta coordinación se lleve a cabo es necesario contar con instancias que determinen esos objetivos comunes, respetando en todo caso la autonomía que les es propia a los entes locales. Algunos podrían cambiar la palabra coordinación por la de concertación, aunque el fin perseguido es el mismo: trabajar en común por unos objetivos. Podemos encontrar en la actualidad tres tipos de instancias que servirían para llevar a cabo tal propuesta: los fondos de cooperación, las Comunidades Autónomas y la FEMP.

Desde la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo española hasta las leyes autonómicas, se reconoce el papel de los fondos de cooperación para promover la participación de los municipios en proyectos y programas a fin de evitar la atomización y duplicaciones. No son todos los municipios los que participan de tales entes y no debería entenderse, por otro lado, a estos fondos como la “hucha” en la que se deja el dinero para justificar la “solidaridad” municipal. Aunque también cabe exigirle a los fondos el mismo compromiso de ordenación y planificación de la ayuda a fin de evitar incoherencias entre una concepción de la ayuda “programada” y otra con ausencia de programación.

Como segunda instancia de coordinación, las Comunidades Autónomas se han ido dotando, a lo largo de los últimos años, de marcos normativos para la

regulación y ordenamiento de sus actuaciones en materia de cooperación al desarrollo. Además, algunas CC.AA han ido dando obligado cumplimiento de las mismas a través de la creación de instancias de coordinación para involucrar a las distintas administraciones públicas en la orientación de la ayuda, así como la elaboración de planes anuales que permitieran programar la ayuda. En resumen, las CC.AA han creado las condiciones propicias para que los entes locales se vinculen con sus recursos y su voluntad a una sola dirección.

Una de las instancias comentadas, las comisiones regionales, promueven no sólo la participación de los entes locales sino el diseño de las políticas de cooperación. Es esta una herramienta que en muchos casos ha sido relegada a jugar un papel secundario y en el que la participación “nominal” ha tenido más importancia que la participación “real”. Es, por tanto, importante dotarlas de mayor relevancia y vincular las decisiones que se tomen en ellas a la aplicación efectiva de la política de cooperación autónoma a través de los planes directores y los planes anuales de cooperación.

Las CC.AA son las que también propician la coordinación de los entes locales apoyándolos a través de varias modalidades: dotando económicamente a los fondos de cooperación y promoviendo la capacitación y formación de técnicos de cooperación de los respectivos municipios. Las últimas iniciativas en este ámbito se centran en diseminar lo que podríamos llamar “la cultura de evaluación” de técnicos de las propias CC.AA, ayuntamientos y ONGD en colaboración con la OPE.

Dado el ámbito de competencias que les son propias, también se estaría en disposición para fomentar la colaboración de las respectivas federaciones provinciales de municipios y apoyarlas con recursos (humanos y materiales) tal y como viene siendo habitual en algunas comunidades autónomas como la de Madrid.

Por último, es necesario un desarrollo legislativo que permita a los ayuntamientos que realicen actividades de cooperación que se adapte la normativa en intervención y control de gasto a las especificidades de la cooperación al desarrollo. Sólo regulando este ámbito desde las CC.AA se podría avanzar a una plena contribución de los entes locales a los ODM.

La tercera instancia de coordinación podría ser la FEMP. Este organismo se encarga de promover la coordinación de las políticas de cooperación de carácter municipalista desde 1989. En teoría, debería ser el ente que

aglutine a todos los municipios que realicen actividades de cooperación pero una condición previa para que pudiera ser de alguna utilidad sería su remodelación, dotándola de una nueva estructura más acorde con los objetivos de la cooperación planteados hasta ahora, tanto técnica como presupuestariamente, en concordancia con su nivel de responsabilidad y, por tanto, más alejada de su actual papel orientado a la elaboración de grandes líneas maestras de actuación sin apenas repercusiones prácticas en la cooperación al desarrollo de los municipios. Precisamente, una de las razones que han llevado a la proliferación de los fondos ha sido el bajo perfil que ha tenido la FEMP.

En cuanto al segundo tipo de organismos con los que cabe establecer una coordinación que propicie la puesta en marcha de una verdadera política local de cooperación al desarrollo, es fundamental la vinculación del sector privado, entendido éste en su más amplio concepto. Se trata de movilizar todos aquellos recursos de ámbito local (o lo que se ha venido en llamar “las bases del desarrollo local”). A través de un desarrollo legislativo que fomente la participación del sector privado se propicia la sensibilización de otros ámbitos hasta ahora ajenos a problemas globales y, por otro lado, se fomenta a la mediana empresa en el exterior. Esta sería una manera de entender el desarrollo local y la cooperación descentralizada tal y como viene siendo el caso italiano desde mediados de los años 90.

Probablemente, muchos de los municipios optarían por seguir utilizando los instrumentos habituales para la realización de acciones de cooperación: las convocatorias a ONG y los hermanamientos. En ese caso, cabría establecer un mínimo de requisitos que ambas iniciativas deberían contener: en primer lugar, que los principios de la convocatoria coincidan con la filosofía de los ODM, es decir, que se oriente la ayuda a sectores y zonas geográficas concretas, trabajando siempre que sea posible en consorcio. Ello da posibilidad a establecer proyectos de mayor magnitud, cambiando la lógica de la subvención basada en el “café para todos” (distribución de la máxima cantidad posible de fondos al mayor número de ONG, independientemente de la calidad de los proyectos) por otra donde un grupo de ONGD gestionen un programa. Al mismo tiempo, se debería propiciar la coordinación con otras instancias como política a ser asumida poco a poco, así como reconceptualizar el hermanamiento desde el punto de vista de su vinculación con el objetivo de lucha contra la pobreza y no como mero instrumento de carácter institucional y formal.

Conclusiones

Las propuestas que se han venido desarrollando en los epígrafes anteriores sirven a modo de hitos para situar el debate sobre la cooperación descentralizada más allá de la crítica a un modelo que, como todos, está repleto de debilidades pero también de fortalezas. El hecho de que este modelo no haya tocado techo todavía (pues son cada año más los ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas que se van sumando poco a poco al “tren de la solidaridad”) plantea escenarios optimistas en cuanto al volumen de recursos que se vayan añadiendo a los esfuerzos de otras administraciones públicas, pero también presenta temores o dudas acerca de si es capaz de desplegar todas sus potencialidades.

Sin duda, las mejoras introducidas en la gestión de la ayuda y la incorporación de un referente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el discurso como en la práctica, están sirviendo (si bien poco a poco pero la idea va ganando adeptos) para ir aunando esfuerzos y hacer que algunos problemas inherentes a la cooperación descentralizada española vayan resolviéndose con el tiempo. Este debe ser el eje sobre el que gire no sólo la política de cooperación al desarrollo sino el conjunto de políticas públicas frente a la globalización.

Bibliografía

- BOE nº 162, de 8 de julio de 1998: Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- CONGDE (2000), *Criterios para la homogeneización de la cooperación descentralizada*, Madrid
- CONGDE (2003) *Análisis de la Cooperación Oficial Descentralizada en el Estado español en el período 1999-2002*, en <http://www.congde.org/documentos.htm#c1>
- GONZÁLEZ-BADÍA FRAGA, Juan y RUIZ SEISDEDOS, Susana (2003): *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes descentralizados*. Instituto de Investigación Urbana y Territorial / Unión Iberoamericana de Municipalistas, Granada.
- INTERMON-OXFAM (2004): *La Realidad de la Ayuda 2003-2004*, Ediciones Octaedro, Barcelona
- MAE-SECIPI (2004) *Plan de Cooperación Internacional 2004 (previsiones)* en <http://www.aeci.es/ope/index.htm>

OPE-SECIPI (2003) *Estrategia de la Cooperación Española para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid

PNUD (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Ediciones Mundiprensa, Madrid