
LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL MEDITERRÁNEO Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: MODELOS DE ENCUENTRO Y COORDINACIÓN

RICARDO MARTÍNEZ VÁZQUEZ*

RESUMEN

La nueva dimensión estratégica del Mediterráneo exige que la cooperación española responda a nuevos desafíos en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo medioambiental, todo ello integrado en el nuevo marco euromediterráneo del proceso de Barcelona. Se requiere un enfoque que mejore la asignación de los recursos ganando en calidad, sin tener que realizar grandes incrementos cuantitativos y para ello hay que contar con la cooperación descentralizada, reconocer su valor e importancia y ofrecer mecanismos de integración y coordinación de las políticas en beneficio de la eficacia. En esta materia, el modelo español es singular y su desarrollo puede servir de modelo para muchos. De momento, ya empieza a haber referencias de marco jurídico y ejemplos prácticos, como el programa Azahar y otros.

ABSTRACT

The new strategic dimension of the Mediterranean sets up a challenge for the Spanish co-operation in the political, economical,

* Diplomático, destinado en puestos relacionados con la cooperación para el desarrollo desde 1990 en la Agencia Española de Cooperación Internacional, Ginebra y Panamá, hasta la actualidad.

social, cultural and environmental fields, within the new euro-mediterranean scope of the Barcelona process. It requires a focus that improves the allocation of resources, gaining in quality, not necessarily increasing significantly the quantity, and for this purpose decentralised cooperation (regional and local administrations) has to be acknowledged and integrated, in good coordination with the rest of development policy, for the sake of efficiency. In this field, the Spanish model is unique and its development could be very useful. This far, there are already legal references and practical examples, like the Azahar programme and some others.

RÉSUMÉ

La nouvelle dimension stratégique de la Méditerranée porte un défi à la coopération espagnole dans les domaines politique, économique, social, culturel et environnemental, dans le cadre euro-méditerranéen du processus de Barcelonne. On a besoin d'une approche qu'améliore l'allocation des ressources, en gagnant en qualité, sans trop augmenter la quantité ; pour cela, il est nécessaire de reconnaître et d'intégrer, en bonne coordination avec les autres politiques de développement, la coopération décentralisée (des administrations régionales et locales) en vue d'améliorer l'efficacité. Dans ce domaine, le modèle espagnol peut être utile et intéressant. Pour le moment, il y a déjà des références légales et des exemples pratiques, tel que le programme Azahar et d'autres.

Introducción

El Mediterráneo está adquiriendo un protagonismo cada vez mayor para España, para su política exterior y, por tanto, para la cooperación española, pese a ir muy por detrás de América Latina en cifras. Los desafíos que plantea esta región resultan cada vez más evidentes y la necesidad de respuestas, más urgente. Bastaría con mencionar los problemas relacionados con la creciente amenaza del terrorismo o con la inmigración para admitir la urgencia de adoptar planteamientos más acordes con la realidad y la necesidad de impulsar con sinceridad un mayor conocimiento mutuo entre los pueblos de sus orillas, una mayor comprensión, más diálogo y más cooperación frente a los gravísimos problemas que vive la región.

No vamos a descubrir ahora la importancia del Mediterráneo, pero sí destacar que su peso relativo en las relaciones internacionales ha ido creciendo en la última década y también en la política exterior española. Desde la óptica estratégica, política y de seguridad, hasta los aspectos económicos y comerciales, sin olvidar su gran complejidad y diversidad religiosa, cultural, social y humana, el Mediterráneo constituye una encrucijada muy complicada, con muchos elementos e intereses comunes, históricos y culturales, pero que ha sido más teatro de desencuentros, que espacio económico o cultural común, y más frontera Norte-Sur, separadora, que punto de encuentro. Y todo ello por mucho que lo deseemos y pese al número significativo de foros que ayudan a crear cauces de diálogo y de aproximación.

Es evidente que se trata de un espacio en permanente evolución, que conoció periodos de una cierta integración y tranquilidad, con la “Pax Romana”, no tan idílica posiblemente, en un “Mare Nostrum” seguramente menos contaminado en los tiempos del Imperio Romano, y que cuenta con una experiencia histórica y una riqueza cultural acumuladas que deberían servir para alcanzar por fin la meta de la superación de los conflictos y amenazas. Pero la complejidad de los intereses estratégicos en juego y la dificultad de avanzar dentro de ese proceso dinámico, vivo, evolutivo, en materia de desarrollo real, económico y social, e incluso político-democrático y de seguridad (imposibles éstos, sin aquellos), ponen sobre la mesa el gran desafío que constituye hoy esta región para el conjunto de la sociedad internacional en general y especialmente para España y el conjunto de la Unión Europea (UE).

Por eso no es casualidad que la política exterior de España respecto a la región mediterránea haya influido decisivamente en la política mediterránea de la UE, propiciando este creciente peso del Mediterráneo en las agendas de la cooperación al desarrollo y con un hito visible en esta evolución: el proceso de Barcelona. Hoy en día no cabría concebir la política exterior de España al margen de la Conferencia Euromediterránea; tampoco puede ser ajena al proceso de Barcelona la cooperación española, sea de la Administración central o descentralizada, gubernamental o no.

La cooperación española en el Mediterráneo debe responder a los retos reales que plantea la región y tiene la obligación, la oportunidad y el desafío de convertirse en instrumento fundamental de la política exterior para apoyar avances que hagan posible descargar las tensiones, disminuir los conflictos y allanar el camino de la negociación, el entendimiento y la pacificación. Y su cauce natural, y el único sensato, es el marco del proceso euromediterráneo de Barcelona, como marco político.

La Declaración de Barcelona de 1995, siguiendo el modelo de Helsinki, opta por tres “cestos” para dividir el trabajo y ofrecer foros diversos que permitan avances parciales, incluso técnicos, o pasos concretos que ayuden a superar bloqueos debidos a motivos puramente políticos. Así, aunque la Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo esté congelada desde la Conferencia ministerial de Marsella y el primer “cesto” político y de seguridad esté bloqueado, el proceso de Barcelona sigue ofreciéndonos los otros dos para intentar avanzar hacia el objetivo único y común. En el segundo “cesto”, los procesos de asociación y la evolución hacia una zona de libre cambio en la región, como paso inicial hacia una zona de bienestar compartido, y en el tercero el diálogo de civilizaciones y la aproximación entre los pueblos, ofrecen un terreno muy claro y específico a la cooperación al desarrollo. No sólo ofrecen un marco de referencia, sino que incluyen un mandato de acción concertada y coherente para toda la comunidad comprometida con el desarrollo: a nivel europeo, a nivel general de España, para las Comunidades Autónomas y Entidades locales y para la comunidad no gubernamental y la sociedad civil.

La realidad actual del Mediterráneo, la política exterior española y euromediterránea y los principios que rigen la cooperación al desarrollo (y en el caso concreto de España los recogidos en el artículo 2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo —en adelante, “Ley de Cooperación”—), constituyen un mandato expreso para todos los responsables de acciones de desarrollo, desde los más altos niveles públicos a los más modestos proyectos privados, en el sentido de coadyuvar a esos esfuerzos de estabilización y normalización de la región a través de todas las acciones de desarrollo; pero no de cualquier manera y bajo cualquier óptica, sino de manera coordinada, coherente y eficaz. La gravedad y urgencia de la realidad no hacen sino multiplicar esa necesidad de extremar la eficacia al servicio de prioridades estratégicas cada vez más claras.

Hemos de hablar, por tanto, de prioridades estratégicas, de eficacia en el diseño de las políticas, esto es, en la elección de instrumentos, mecanismos y acciones, y de coordinación y coherencia. Se trata de buscar un enfoque global que nos permita definir unos objetivos y concentrar los esfuerzos para buscar un impacto real en la línea de esos objetivos perseguidos. Y se trata de buscar modelos que permitan avanzar en esa línea de más coherencia hacia los cambios estructurales, alejándonos del peligro de la autocomplacencia de modelos asistenciales y coyunturales.

Y hay que reconocer que el caso español resulta peculiar y complejo, por su enorme variedad de actores e instrumentos; pero no por ello deja de constituir un desafío realista, en materia de coordinación y de optimización de la asignación

de los recursos, para ganar en valor añadido, y con un potencial muy importante en sí mismo, como el ejemplo de mayor crecimiento cualitativo, no sólo cuantitativo, en el entorno de los donantes y en tiempos de ortodoxia de equilibrio presupuestario, e incluso como posible modelo en el entorno euromediterráneo.

Veamos, por tanto, en primer lugar una aproximación a los planteamientos generales de la cooperación española en el Mediterráneo en el presente, para posteriormente analizar la nueva realidad de la cooperación descentralizada como consecuencia lógica del desarrollo y consolidación del modelo de Estado autonómico y descentralizado que hemos desarrollado en España y que constituye un modelo original y, a menudo, difícil de comprender para los países destinatarios de la ayuda o para nuestros socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (incluso para más de uno en nuestro propio país). En tercer lugar, trataremos de ver en qué medida se está avanzando en materia de coordinación y complementariedad entre ambos, con casos y ejemplos concretos, y hacia dónde se podría seguir progresando. Finalmente, retomaremos las reflexiones introductorias en relación con el marco del proceso euromediterráneo.

La cooperación española en el Mediterráneo

La realidad a la que se enfrenta la cooperación en el Mediterráneo es de grandes desigualdades y de falta de libertades en los países destinatarios. A la división religiosa, cultural y de hábitos y costumbres, se suma otra entre riqueza y pobreza, entre desarrollo y estancamiento, entre modernidad y dificultad de acceso a la misma. Muy marcada es también la diferencia que afecta a las mujeres en general, muy discriminadas y marginadas en la mayoría de los países árabes, como factor adicional a otros muy ligados a la pobreza, como el analfabetismo. Pero las riberas norte y sur son cada vez más interdependientes por la amplitud de los flujos informativos, comerciales e incluso personales. Para simplificar este breve análisis introductorio cabría referirse a cinco grandes ámbitos: político, económico, social, cultural y medioambiental.

En el plano político nos encontramos frente al reto de la democratización, de la transición política hacia el Estado de Derecho, de la aproximación e integración regional y de los acuerdos de asociación con la Unión Europea. Los años de independencia vividos hasta ahora por los países del Sur no han permitido crear instituciones modernas, democráticas y eficaces. Hay que ayudar a estructurar a la sociedad civil, a los actores económicos y sociales, a la administración, desarrollando y consolidando el Estado de Derecho y la división de poderes con apoyo a legislativo, ejecutivo y judicial.

En el terreno económico, el reto es el de la transformación de las estructuras económicas, en algunos casos con grandes atrasos, y en cualquier caso muy desequilibradas, de la adaptación al mercado, a la competencia y de la adecuación de la titularidad de buena parte del aparato público al mundo de la competencia y del acceso a las nuevas tecnologías. El incremento de los intercambios comerciales y del flujo de capitales favorecerá el desarrollo en el marco del objetivo de la integración en una zona de libre cambio mediterránea, que ayude a superar la gran fragmentación de sus mercados y las enormes insuficiencias de sus infraestructuras.

En el ámbito social, el reto se presenta ante las graves y crecientes desigualdades, con grandes capas de población por debajo del umbral de la pobreza. Al enorme contraste entre la opulencia del norte europeo rico y la miseria de un mundo árabe muy empobrecido, se añade el propio contraste en el interior de los países del Sur entre sus élites privilegiadas y amplios sectores de población desheredados. A ello se suma un crecimiento demográfico muy rápido y unas tasas de desempleo muy elevadas, además de las elevadas tasas de analfabetismo y la citada discriminación o, incluso, marginación de la mujer. Los dos retos anteriores, político y económico, no pueden encararse con perspectivas de éxito sin incluir en igual medida o con la misma prioridad el elemento corrector en materia social, que debe incluir desde las necesidades sociales básicas (salud, educación, alfabetización, servicios e infraestructuras sociales), hasta el desarrollo institucional y del buen gobierno.

Aquí puede jugar un papel importante la cooperación española, ayudando al fortalecimiento de las instituciones y apoyando cambios estructurales que ayuden a desarrollar en estos países los servicios e instituciones públicas y sociales fundamentales, que sirvan de complemento a la labor de creación de empleo y riqueza de las empresas, que siendo importante, no basta por sí sola, como estamos viendo en los aspectos más perversos de la globalización. Nuestra ventaja comparativa radica en nuestra proximidad, no ya geográfica, cultural o ideológica (que también es real y muy superior a la de cualquier otro país europeo), sino la proximidad de nuestro propio proceso de transformaciones y de cambios estructurales hacia el desarrollo, con reformas políticas, económicas, sociales, de descentralización del poder y de integración regional, en apenas veinticinco años.

Desde el punto de vista cultural, el Mediterráneo comparte muchos elementos históricos y de civilización, pero también posee una enorme diversidad que rara vez ha permitido una franca convivencia, siendo más bien causa de conflictos y enfrentamientos. El gran reto consiste en, a través del respeto y conocimiento mutuos, poder desarrollar dinámicas enriquecedoras,

integradoras y superadoras de las diferencias. El patrimonio común que compartimos y la generosidad en el esfuerzo integrador y de comprensión deben traducirse en el triunfo de los valores de libertad, respeto, diversidad y pluriculturalidad.

El enfoque medioambiental, por último, nos refleja un ecosistema único, referencia de belleza y de tranquilidad para todas las culturas ribereñas, pero enormemente dañado, esquilado y maltratado. Los problemas de contaminación, desertificación, plagas, escasez de agua y todos los relacionados con la naturaleza no conocen fronteras. Una vez más, la interdependencia. También aquí nos enfrentamos a un gran reto: el de la sostenibilidad del espacio mediterráneo. Toda la política de cooperación debe estar impregnada por este principio, como, además, establece la Ley de Cooperación (art. 7.e).

El contexto euromediterráneo en que se integra nuestra política exterior nos ofrece un marco en el que encajar las respuestas a estos retos estableciendo prioridades en el mismo sentido que las del segundo cesto, de desarrollo económico y social, apoyando los procesos de asociación, la preparación para la zona de libre comercio y el desarrollo de las infraestructuras socio-económicas básicas, así como el tercero, de dimensión humana, a través de la cooperación y los intercambios culturales.

Pero además, para responder a todos estos retos hay que partir de la realidad de la cooperación española, con su complejidad, su multiplicidad de instrumentos y mecanismos y de su gran descentralización. Todo ello debe traducirse en riqueza y eficacia, pero requiere de la debida coordinación, complementariedad (y coherencia, como señala la Ley de Cooperación en su art. 4), que a su vez necesitan de grandes dosis de imaginación y generosidad, para establecer prácticas útiles y mecanismos que funcionen.

A todo ello se añadirá, además, el desafío adicional que supone para la cooperación española su crecimiento en calidad y cantidad y su consolidación en una región diferente a la prioritaria por excelencia y de forma espontánea y natural que es Iberoamérica (aunque el art. 6.1 de la Ley de Cooperación sitúe en el mismo nivel a "*los países árabes del norte de África y de Oriente Medio*"). En el marco del crecimiento de la cooperación española previsible tras los compromisos asumidos en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo, la región mediterránea debe experimentar un crecimiento significativo, sin que suponga merma para la cooperación que actualmente se lleva a cabo en Iberoamérica y que no debe disminuir en términos absolutos, pero mejorando la situación relativa del Mediterráneo.

En cuanto a los instrumentos, la Ley de Cooperación reconoce cuatro tipos en sus art. 9 y ss., la cooperación técnica, la cooperación económica y financiera, la ayuda humanitaria y la educación para el desarrollo y sensibilización social. En el caso que nos ocupa, nos interesa sobre todo la cooperación técnica, en sus modalidades de acciones, proyectos o programas, aunque también se den acciones de ayuda humanitaria y de educación y sensibilización. A su vez habrá que contar con los diferentes mecanismos jurídicos existentes, sean subvenciones, como las subvenciones de Estado, subvenciones nominativas, subvenciones a ONGD o a otros agentes de cooperación, subvenciones en especie, subvenciones por la Convocatoria Abierta y Permanente, o sean contratos de asistencia técnica, de obras o servicios o licitaciones públicas, siempre de acuerdo con la legislación administrativa. El juego de instrumentos, modalidades y mecanismos debe servir para elegir en cada caso el modelo más adecuado para los objetivos y características en cada caso.

En el caso de la cooperación con el Mediterráneo, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha traducido recientemente esta prioridad hacia el mundo árabe a su nueva vertiente “mediterránea” creando la Subdirección General de “cooperación con los países del Mediterráneo”, abandonando la anterior terminología de “países árabes”, con una vocación regional más clara, que no ha afectado a las prioridades tradicionales en materia de cooperación bilateral.

En este contexto, la cooperación financiada por la AECI se concentra actualmente geográficamente y sectorialmente, siguiendo la previsión de la Ley de Cooperación, a través del Plan Director vigente, 2001-2004. En el aspecto geográfico, en todos los países del Magreb, salvo Libia (es decir, Mauritania, Marruecos, Argelia y Túnez, además de la población saharauí), con un reequilibrio muy importante en los últimos años, con crecimientos significativos en Mauritania y Argelia y, en menor medida por estar ya a mayor nivel, Túnez. Además ya existen Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los cuatro países. Esta gran prioridad para el Magreb es absolutamente lógica y coherente con las prioridades de nuestra política exterior y representa casi dos tercios del total destinado por la AECI al mundo árabe y cerca de un doce por ciento del total de la cooperación de la AECI.

Por lo que se refiere a Oriente Medio, la prioridad absoluta es para los Territorios Palestinos (y los refugiados palestinos), que absorben el grueso de la cooperación en esta subregión, con referencia expresa al apoyo al proceso de paz y a la consolidación de la Autoridad Nacional Palestina como la base para un futuro Estado Palestino independiente y económicamente viable, dedicando también cooperación con carácter “preferente” (en terminología del Plan

Director 2001-2004) a sus vecinos, en especial a Egipto, Jordania y Líbano. En un futuro debería reconsiderarse la inexplicable exclusión de Siria en 2000 de ese segundo grupo en prioridad de países “preferentes” en torno a los Territorios Palestinos. Por otra parte, la financiación de proyectos de cooperación de la AECE en Iraq, a raíz de la invasión del país en 2003, debería considerarse coyuntural y se ha hecho con cargo a ayuda de emergencia y ayudas extraordinarias y, en todo caso, no está contemplada en el Plan Director vigente. De cara al próximo Plan Director parece evidente que será necesario reflexionar especialmente respecto a la región de Oriente Medio y la definición concreta de las prioridades geográficas que la Ley de Cooperación pide que se establezcan con claridad.

En cuanto a las prioridades sectoriales, la cooperación financiada por la AECE se dirige especialmente a los sectores sociales básicos (un 50% del total de media) con especial incidencia en áreas como la salud básica y materno-infantil, la alfabetización y la educación, los servicios e infraestructuras sociales y el acceso al agua potable; en segundo lugar se sitúan los sectores productivos e infraestructuras económicas (un 35%), con especial atención a agricultura y desarrollo rural, pesca, modernización industrial, energías renovables y transportes); a continuación se sitúan el fortalecimiento institucional en sentido amplio y el programa de preservación del patrimonio histórico. También es significativa la ayuda humanitaria “estructural” destinada a palestinos y saharauis.

En materia sectorial hay que hacer una especial referencia a los programas regionales de carácter sectorial que se están desarrollando en los últimos años, alguno específicamente mediterráneo, como el programa Azahar, de desarrollo sostenible, y otros para toda África, como el de pesca, Nauta, o el dedicado a la salud, Vita. Como luego veremos, constituyen un instrumento inigualable en materia de coordinación con la cooperación descentralizada.

La realidad creciente de la cooperación descentralizada

Tras varias décadas de debatir y estudiar la cooperación española (desde la primera Moción de 1984, hasta su Informe de 1994), el Senado decidió centrarse en esta última legislatura en el estudio de la cooperación descentralizada, creando una Ponencia a tal efecto en 2000 y aprobando por unanimidad su Informe el 18 de febrero de 2003. A mediados de los años ochenta y como lógica consecuencia del desarrollo del Estado autonómico, las Comunidades Autónomas empezaron a poner en marcha acciones de cooperación al desarrollo, comenzando por el País Vasco y generalizándose en la actualidad a todas ellas. Paralelamente, también las entidades locales, diputaciones,

cabildos y consejos insulares, y municipios, comenzaron a hacer cooperación para el desarrollo, aunque los orígenes en este caso se remontan ya a los hermanamientos entre municipios.

Al hablar de cooperación descentralizada debemos hacer una precisión terminológica o conceptual, ya que nos referiremos a ella en un sentido restrictivo, es decir, referida sólo a la que realizan las Administraciones públicas descentralizadas, que en nuestro caso son las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (y a las que se refiere el art. 20 de la Ley de Cooperación). En un sentido más amplio hay quien incluye a las ONGD y otras organizaciones de la sociedad civil, lo que dificulta el estudio ya que también la cooperación central actúa en gran medida financiando a ONGD y, metodológicamente, parece más útil distinguir según el origen público o privado de los fondos. En este caso, es evidente que lo que nos interesa es la coordinación y la interacción entre las diversas Administraciones públicas en el marco de la política de cooperación y de la política exterior, como políticas públicas y de Estado.

La evolución reciente de la cooperación descentralizada, y se trata de un fenómeno realmente reciente, ha marcado un hito muy importante en nuestra cooperación y que se refleja en nuestra ayuda oficial al desarrollo (AOD) con cifras tan importantes que ya superan a la AECI; es decir, que en la actualidad es mayor la cifra de AOD que se canaliza a través de Comunidades Autónomas y Entidades Locales, que la que gestiona la AECI (Según datos del seguimiento del PACI de 2002 el total de la AECI fue de 265 millones de euros y el de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ascendió a 261 millones, pero en las previsiones de 2003 —286 millones— y 2004 —334 millones, que supone un 23,10% del total de la AOD, frente al 3% que representaba hace doce años— ya superan a la AECI cuyo presupuesto para 2003 fue de 289 millones y la previsión para 2004 asciende a 291 millones, es decir, un 20,12% de la AOD total prevista). No obstante, ya el CAD de la OCDE ha señalado el caso español como único, tanto por el elevado porcentaje de AOD que se canaliza a través de entidades públicas descentralizadas, como por el igualmente muy elevado porcentaje destinado a las ONGD, en ambos casos, algo absolutamente singular e inusual entre la comunidad de donantes.

El hecho de la singularidad del modelo español, como venimos señalando, no es más que el reflejo de nuestro proceso de construcción en muchos sentidos, autonómico y de descentralización real, de institucionalización y modernización de nuestra política de desarrollo, de articulación de nuestra propia sociedad civil, etc. Por eso existe la diversidad de modelos institucionales y de gestión actuales y por eso todos coincidimos en la importancia de conseguir una adecuada coordinación. Y en este mismo sentido se expresa el

Informe final de la Ponencia del Senado de 2003. Pero, una vez más, la cooperación española en su conjunto, el modelo que estamos desarrollando poco a poco, podría servir de modelo para el resto de los donantes en materia de cooperación descentralizada, como ya sirve nuestro modelo de transición política, económica, social, de descentralización y de integración europea para muchos países en transición como el ejemplo a seguir.

Para eso, el desafío principal consistirá en acabar de definir el modelo adecuadamente, resolviendo las cuestiones que aún no funcionan, especialmente la coordinación y la complementariedad. Y al final, se trata del mismo problema, salvando las distancias, que encontramos en el seno de la UE entre los Estados miembros y la Comisión. Veamos los elementos esenciales del modelo en su estado actual y los instrumentos jurídicos disponibles, desde la célebre sentencia 165/1994 del Tribunal Constitucional, hasta la Ley de Cooperación de 1998.

A medida que avanzaba el proceso de descentralización política y administrativa en España, las entidades descentralizadas fueron asumiendo sus propios espacios de autonomía, lo que también se reflejó en el marco de la acción exterior y que la sentencia citada del Tribunal Constitucional reconoció como legítimo con carácter general, aunque en ese caso se plantease la defensa de los intereses autonómicos ante la UE. Evidentemente, esto se reflejó también en materia de cooperación al desarrollo y tanto las Comunidades Autónomas (todas ellas), como las Entidades locales, mayoritariamente a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), así como de los Fondos de Cooperación locales, hoy agrupados en torno a la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, desarrollaron sus propias políticas y acciones de cooperación.

En general, todos los modelos tienen en común desde el principio la actuación a través de la financiación de ONGD en su totalidad, salvo algunas excepciones, pero en todo caso con cifras menores. Algunos de los comparecientes ante la Ponencia del Senado llegaron a hablar de “monopolio” de las ONGD, abogando por la creación de algún margen para la cooperación directa por parte de las Comunidades Autónomas, margen que se ha venido desarrollando en los últimos años. En todo caso, el crecimiento espontáneo y descoordinado, sin ninguna planificación, ni estrategia comunes, empezó a poner de manifiesto un creciente problema de duplicaciones y de eficacia cuestionable, especialmente en materia de asignación de recursos. Todos los actores estuvieron desde el principio de acuerdo en la necesidad prioritaria de una coordinación adecuada y eficaz. Así lo reconoció entre sus principales conclusiones el Informe del Senado en 2003. Y para ese fin, entre otros muchos, se

consensuó la Ley de Cooperación de 1998, que supuso la culminación de una etapa iniciada bastante años antes.

La Ley de Cooperación establece en su artículo 20, “Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales”, que *“la cooperación al desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2ª del capítulo I de la presente Ley.”* Es decir, los principios del artículo 2, los objetivos del artículo 3, el principio de coherencia del artículo 4 y las prioridades de los artículos 5, 6 y 7, en el marco de *“las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo”* que establezca el Congreso de los Diputados, a propuesta e iniciativa del Gobierno (art. 20.2 con referencia expresa al art. 15.1).

Además el segundo apartado citado del mismo artículo 20 de la Ley establece que *“la acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar ... el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.”* Todo ello se enmarca en el ya citado principio de coherencia del artículo 4 y en el principio de la unidad de acción del Estado en el exterior del artículo 18.

En este contexto, conviene hacer una referencia especial al principio de unidad de acción del Estado en el exterior, en relación con las Administraciones Autonómicas y Locales y su proyección y acción en el exterior. La sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994 antes citada, reconoció que *“las CCAA han asumido un conjunto de funciones públicas, normativas o de ejecución, que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación y por lo tanto no puede excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones atribuidas, las CCAA hayan de realizar determinadas actividades fuera de los límites territoriales de España”*.

En este sentido, la Ley de Cooperación ya reconoce en su Exposición de Motivos la evolución de la realidad española en materia de descentralización y la existencia de múltiples actores en la Administración Pública junto a la Administración Central, como las Comunidades Autónomas y las Entidades locales. Se reconoce, en suma, máxima autonomía en la gestión de sus competencias y la defensa de sus intereses, pero con principios de coherencia, colaboración, coordinación y complementariedad y la precaución marginal de que ninguna acción en el exterior se oponga o perjudique a la política exterior del Estado.

Reconocida esta realidad, la Ley avanza en la línea de disponer mecanismos de coordinación y consulta y crea, en concreto, en su artículo 23 la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como “*órgano de coordinación, concertación y colaboración entre Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo.*” Como funciones principales de esta Comisión Interterritorial establece promover “*la coherencia y complementariedad*”, “*el mayor grado de eficacia y eficiencia*” o la “*participación en la formación del Plan Director y del Plan Anual, así como en la definición de sus prioridades*”. El Real Decreto 22/2000, de 14 de enero, desarrolla este artículo de la Ley y regula la composición, competencias, organización y funciones de la misma.

El marco jurídico y político para la coordinación y el trabajo en común existe. Además, tras la aprobación de la Ley de Cooperación, todas las Comunidades Autónomas han desarrollado un proceso paralelo de aprobación de una Ley de cooperación para su ámbito autonómico y un Plan Director autonómico, procesos finalizados ya en la mayoría de las Comunidades Autónomas o en todo caso muy avanzados. Es decir, se está avanzando mucho en la homogeneización, institucionalización y organización de las Administraciones públicas en materia de cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, hasta ahora —y en esto coinciden todos los actores— no ha funcionado efectivamente la coordinación y la complementariedad; la Comisión Interterritorial no ha funcionado. El Informe del Senado de 2003 reconoce la existencia de un serio problema de “*descoordinación que es un factor negativo en el sentido de que favorece la dispersión de la ayuda, la ejecución de proyectos de escaso impacto y ... no permite aprovechar adecuadamente el esfuerzo que viene desarrollándose...*” Es más, impide una asignación adecuada y eficaz de los recursos y permite la existencia de duplicaciones y falta de coherencia. El propio Informe propone entre sus conclusiones el impulso de la coordinación, el aprovechamiento de las posibilidades de la Comisión Interterritorial y la creación de órganos y mecanismos de coordinación, que deberían ser prácticos, flexibles y sencillos.

Es evidente que es aquí donde se centra uno de los desafíos más importantes en el presente para la cooperación internacional para el desarrollo en España. Veamos posibles ejemplos modestos, limitados y concretos de algunas vías por las que se puede ir avanzando en materia de coordinación, para ir tejiendo una “red”, de abajo a arriba, que pueda culminar con unos mecanismos de coordinación que funcionen, hasta el nivel más político y general de la Comisión Interterritorial e, incluso, de la anunciada Conferencia de Presidentes autonómicos.

Modalidades concretas y ejemplos de coordinación

Existen, por lo tanto, instrumentos y mecanismos jurídicos e institucionales para coordinar la política de cooperación al desarrollo, su planificación y su gestión, tanto en las previsiones de la Ley de Cooperación, como en las normas complementarias... el Congreso y el Senado, con sus Comisiones parlamentarias, las Comisiones y Consejos consultivos y de coordinación, en breve también la Conferencia de Presidentes autonómicos, etc... ¿Por qué, entonces, no funciona adecuadamente la coordinación? ¿Por qué todos coinciden y el Informe del Senado da fe de ello en que el principal desafío es el de establecer una coordinación adecuada? ¿Qué hay que hacer o qué se puede o debe hacer para, de verdad, asignar los recursos y dividir el trabajo de manera que se optimicen los resultados y se obtenga el máximo impacto?

La coordinación es, sobre todo, una cuestión de voluntad y de confianza. No se puede dar coordinación si alguna de las partes implicadas no lo desea y no está dispuesta a asumir su papel y su responsabilidad al respecto. Pero además, es imprescindible una posición de partida de confianza entre las partes afectadas, confianza que hay que crear, asegurar y conservar o desarrollar en todo momento. En el caso de la coordinación entre actores de la cooperación para el desarrollo y, lo que es más, entre Administraciones responsables del ejercicio de sus competencias en la materia y gestoras de sus propias partidas de recursos públicos, de las que responden directamente ante sus electores, a través de sus órganos representativos, es fundamental que se den estas dos premisas; voluntad y confianza.

La coordinación es, además, en su mayor medida información, intercambio de información. Si las partes que deben coordinar su acción disponen de toda la información sobre la acción de las restantes, el grueso de la coordinación ya estará realizada. Sólo compartiendo toda la información disponible puede empezar a coordinarse la planificación, la toma de decisiones, la asignación de los recursos. Pero, claro, esto tiene mucho que ver con lo señalado anteriormente; para eso hace falta voluntad decidida y confianza auténtica. Pues bien, cuando nos referimos al sector público y hablamos de instituciones, de Administraciones públicas, todas estas premisas debieran ser evidentes y su mención en esta reflexión, superflua.

La realidad no es así, como tampoco lo es entre otro tipo de instituciones, sean académicas y universitarias, sean organizaciones no gubernamentales en el ámbito de la coordinadora de ONGD o del Consejo de Cooperación. No es una crítica, sino la constatación de una realidad o el intento de diagnosticar un

problema, para poder proponer vías de solución y de avance por caminos más fructíferos. El objetivo común de todos es la máxima eficacia en la gestión y asignación de los recursos públicos, cumpliendo el mandato de la sociedad a la que todos nos debemos, y conseguir el máximo impacto posible en el desarrollo de los países necesitados. En este sentido, conviene afrontar este desafío con imaginación y con generosidad para asegurar la participación de todos en la solución de un problema que es de todos y en el que los destinatarios finales no se merecen que desperdiciemos tiempo o recursos, ni pueden esperar más.

Vamos a ver algunas posibles vías y mecanismos para ir avanzando en este sentido, como contribuciones modestas a este fundamental debate y con ánimo de concretar con ejemplos que puedan ir generalizándose, para resolver este desafío todavía pendiente para la cooperación internacional para el desarrollo de España, de todos sus actores, para mejorar nuestros resultados en materia de economías de escala, de un mejor aprovechamiento de los valores añadidos, de multiplicación de impactos a nivel estructural y, en suma, para mejorar nuestra relación coste/efectividad en todas las actuaciones de nuestra lucha contra la pobreza.

Un primer modelo que venimos desarrollando, trabajando, conjuntamente la Administración central y muchas Comunidades Autónomas, a iniciativa de la AECI, es el de la puesta en marcha de programas regionales de base sectorial. El primero de ellos es, sin duda, el programa Azahar, de cooperación para el desarrollo sostenible y el medio ambiente en el Mediterráneo. Tras meses de reflexión y reuniones conjuntas entre las cinco Comunidades Autónomas ribereñas del Mediterráneo (Andalucía, Baleares, Cataluña, Murcia y Valencia) y los ministerios interesados en la materia (además de Exteriores y la AECI como impulsora, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Agricultura, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Estado de Comercio), en diciembre de 2001 pusimos en marcha, entre todos, este programa que está marcando un hito importantísimo en materia de coordinación entre Administraciones de verdad, desde la base, de “abajo a arriba”.

En el programa Azahar todos los participantes, es decir, los firmantes de la Declaración constitutiva (actualmente son ya diez Comunidades Autónomas, ya que a las ribereñas originarias se han ido sumando Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid, Asturias y Navarra), lo son en pie de igualdad y deciden conjuntamente las líneas prioritarias de actuación del programa a partir del esquema inicial, en un modelo dinámico y participativo. El Comité de Coordinación del programa (compuesto por los coordinadores técnicos o ejecutivos de cada

participante) es un mecanismo pragmático, técnico, ágil y con vocación de utilidad y servicio al programa, al igual que la Secretaría ejecutiva (dos personas), para avanzar en materias concretas, en la identificación de nuevos proyectos y programas y áreas de trabajo conjunto entre los participantes y de posibles cofinanciaciones.

Además adquiere una especial relevancia todo lo relacionado con la información. La primera parte de los trabajos preparatorios consistió en la puesta en común de la información disponible por cada participante sobre sus propias acciones y prioridades. Así, la AECEI elaboró un fichero de todos sus proyectos y programas vigentes en materia de medio ambiente y sostenibilidad en el área mediterránea y lo circuló a los participantes, solicitándoles a su vez que fueran elaborando y añadiendo sus ficheros de proyectos. El resultado fue el conocimiento mutuo, recíproco, por primera vez, de todo lo que se estaba ejecutando en la materia por parte de todos. La primera parte de la coordinación estaba servida. A partir de ahí fue más que fácil identificar quién contaba con la ventaja comparativa y la experiencia en cada sector y cada país, para concentrar los esfuerzos y la financiación. Los debates se fueron enriqueciendo, la confianza fue creciendo y se llegó a la realidad actual del programa, con una página web (www.programa-azahar.org) en la que figuran a disposición del público todos los proyectos vivos de todos los participantes en el programa, así como la evolución de los debates sobre las acciones prioritarias. Máxima información y dinamismo absoluto, a través de la red de coordinadores por correo electrónico y con la página web, y reuniones del Comité de Coordinación un par de veces al año, no más.

Por citar algunos datos concretos, el resultado actual es de 80 proyectos en marcha en 2004 por un total de unos 17 millones de euros, de los que 15,87 millones proceden de la AECEI y 1,17 millones de las Comunidades Autónomas. Actualmente existen proyectos cofinanciados entre la AECEI y las Comunidades Autónomas de Canarias, Baleares, Murcia y Cataluña, aparte de cofinanciaciones con diversos ministerios, como el de Medio Ambiente o el de Agricultura, Pesca y Alimentación. También se organizan seminarios avanzados en las diversas materias prioritarias del programa, todos ellos cofinanciados por la AECEI y varios participantes en el programa Azahar.

Lo positivo y valioso de la experiencia hizo que se pasara a considerar para otros sectores o regiones, con la misma vocación de modelo de coordinación y trabajo en común. Por una parte, se abrió a las Comunidades Autónomas su participación en el programa Araucaria, para América Latina, del que habían estado ausentes en sus inicios; por otra, se comenzó un estudio conjunto sobre otras áreas en el ámbito mediterráneo o africano. El resultado ha sido hasta

ahora el programa Nauta, sobre pesca y recursos marinos en África (2002), y el programa Vita, sobre salud para África (2004), igualmente diseñados conjuntamente con los ministerios interesados y las Comunidades Autónomas, que si en el caso de Nauta son sólo tres (Andalucía, Canarias y Galicia), en el caso de Vita son ya quince (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia). Los mecanismos de trabajo y de funcionamiento son los mismos y los resultados en materia de coordinación a todos los niveles parecen seguir los magníficos resultados de Azahar, desde el principio. Es evidente que se está desarrollando en esta materia una forma de trabajar, desde la coordinación y la armonía, con evidentes ventajas y beneficios para todos, que a medida que se consolide puede servir de referencia para el futuro marco de colaboración entre las diferentes Administraciones públicas en la materia.

Pero, además de las Administraciones autonómicas, no debemos olvidar a los otros protagonistas de la cooperación descentralizada, las Entidades locales, que aportan una parte importante de la AOD descentralizada (en torno a un tercio, es decir, la mitad que las Comunidades Autónomas). Su incorporación al modelo de colaboración y trabajo coordinado resulta también fundamental para consolidar un sistema completo, eficaz y coherente. Volviendo a este ejemplo concreto del modelo del programa Azahar, hay que señalar que ya se lleva estudiando desde el principio por parte de todos los participantes cuál podría ser la mejor fórmula para integrar a las Entidades locales; y hace ya tiempo que se empezó a negociar una fórmula representativa basada en su participación a través de los dos mecanismos con que ya cuentan y de los que ellas mismas se han dotado: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidarios. Ambas firmarán en breve su incorporación al programa, lo que deberá suponer su progresiva integración en todos los demás modelos, es decir, su participación efectiva en los nuevos mecanismos de coordinación existentes.

Siguiendo con estas modestas aportaciones, a modo de ejemplos concretos en que se trabaja conjuntamente entre actores centrales y descentralizados, habría que añadir toda el área de las asistencias técnicas y los seminarios avanzados, que se enmarcan en un sector prioritario, mucho más amplio y de gran trascendencia para el futuro inmediato de la cooperación para el desarrollo, que es el de la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional, para la consolidación democrática de los derechos humanos, y que tal vez deba acabar constituyéndose en un nuevo programa sectorial, sea regional, o más adelante incluso a nivel general.

Si uno de los innegables valores añadidos de la cooperación internacional para el desarrollo de España, reconocidos con carácter general, es la propia experiencia de nuestra transición del subdesarrollo en dictadura al desarrollo en democracia en materia política, económica, social, de descentralización del Estado y de integración regional, resulta más que razonable buscar todas las fórmulas posibles de aprovechar esta experiencia y compartirla con los países en transición y en desarrollo en sus procesos de cambios estructurales. Pues bien, de nuevo aquí contamos con una valiosísima experiencia a nivel local (municipios, diputaciones, cabildos y concejos, mancomunidades, etc.), así como en el marco de las Comunidades Autónomas. A medida que el grueso de las competencias de la Administración general del Estado se ha transferido a las Administraciones autonómicas y locales, es en su seno donde dispondremos de los mejores expertos para los programas de asistencia técnica y para los seminarios avanzados, como modelos de transferencia de capacidades especializadas en materia de gestión y de organización, de legislación o de reformas en general, incluyendo, por supuesto, la descentralización o municipalización, tan necesaria en los procesos de cambio estructural hacia la democracia y el Estado de Derecho.

Finalmente, pero con no menos importancia, hay que hacer referencia a las Comisiones Mixtas, como instrumento esencial de negociación, planificación, concertación, ejecución y evaluación conjuntas en el marco de la cooperación bilateral. También aquí resulta fundamental la integración de todos los actores interesados (y el criterio básico debe ser siempre un interés objetivo y probado por la existencia de proyectos, programas o acciones de cooperación en el sector o el país afectados) en todo el proceso; y también aquí sirve como referencia el modelo citado y la incipiente experiencia reciente. Cada participante es responsable de la gestión de sus fondos, pero trabaja en equipo, conjuntamente, para definir el escenario que mejor encaje en las líneas maestras de la política exterior que establece el Gobierno, con el Parlamento, y que permita la optimización de la asignación de los recursos, la mayor eficacia y coherencia de toda la cooperación española (la de todos los actores), a la par que presente una visión de España ante las contrapartes extranjeras de unidad (dentro de la complejidad, pluralidad y diversidad), de coordinación y de coherencia, a través de un mismo mecanismo e instrumento, el Convenio bilateral de Cooperación, como marco jurídico y político, y su Comisión Mixta, como mecanismo básico y único de trabajo bilateral.

Conclusión: ¿hacia una política mediterránea de desarrollo?

La muy preocupante situación en el Mediterráneo y la creciente complejidad de las posibles soluciones requeridas plantea la necesidad de desarrollar y concretar un modelo global, lo suficientemente realista y práctico, aunque

evidentemente complejo, que permita ganar progresivamente en eficacia a las políticas de desarrollo en la región mediterránea. Y no puede ser más que en el marco del proceso de Barcelona, coherentemente con sus prioridades, con la debida complementariedad entre actores y con una división clara del trabajo en función de valor añadido y experiencia.

Para ello se requiere una acción decidida y conjunta, eficazmente coordinada, de todos los actores interesados en este desafío mediterráneo, a todos los niveles, incluyendo a la Unión Europea, a través de la Comisión como cofinanciadora de programas y proyectos, y también con especial atención a la cooperación descentralizada de Comunidades Autónomas y Entidades locales.

Pero, por encima de todo, no debemos perder de vista el objetivo final del desarrollo, de la búsqueda de un escenario de paz, seguridad y bienestar para toda la región. No bastará con coordinar a los actores, ni mejorar la asignación de los recursos y la división del trabajo, sino que habrá que integrar todo en una visión más global, en una política de desarrollo que incluya concesiones comerciales y acceso a los mercados, que potencie los instrumentos culturales y el diálogo de civilizaciones, que tenga en cuenta todos los instrumentos disponibles para favorecer el desarrollo sostenible de todos los pueblos del mediterráneo. Y para ese objetivo, el proceso de Barcelona nos ofrece el marco ideal. Tal vez debiera integrarse expresamente esta línea política en las próximas Conferencias ministeriales, para dar más coherencia y mayor peso político a todos los aspectos de desarrollo y conseguir avances más concretos y de mas impacto.

En todo caso, todos los esfuerzos de modernización, de adaptación a la nueva realidad, de estructuración de las políticas de desarrollo dirigidas a la región mediterránea, sea en Bruselas o cada uno de los Estados miembros, por un lado, sea a nivel interno en España, central o descentralizado, deben converger en sus prioridades y deben desarrollarse, definirse en paralelo, para asegurar un modelo de coordinación eficaz, con una división racional del trabajo y una asignación eficaz de los recursos. Y aquí España puede ofrecer un modelo para esa coordinación y debería liderar este proceso en la UE, en el interior y, sobre todo, ante los destinatarios y auténticos protagonistas de toda la política de desarrollo, nuestros socios del Sur en el proceso euromediterráneo.