

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA

Las entidades públicas en España generan cada año un gran volumen de ayuda y, sin embargo, todavía está por definir cómo estas estructuras de cooperación se integran en las estrategias de provisión de la ayuda española y en las estrategias de los países receptores. La crítica a la atomización de la ayuda descentralizada tiene una larga historia, no obstante, algunas cooperaciones descentralizadas españolas se han embarcado en el proceso de comprobar sus ventajas, su utilidad específica y su campo de aplicación. Más aún, se está formulando una variedad de soluciones institucionales a nivel de Comunidades Autónomas (CC AA), tales como los fondos regionales, agencias de cooperación propias de cada CCAA y la asignación de la gestión a organizaciones profesionales.

¿Qué es la cooperación descentralizada?

Las expresiones "ayuda descentralizada" o "cooperación descentralizada" a menudo se utilizan como sinónimos del término "ayuda gestionada por las administraciones locales", aunque su significado suele ser mucho más amplio. Por ejemplo, en algunas instituciones de la Unión Europea el término "ayuda descentralizada" también incluye la ayuda procedente de las organizaciones no gubernamentales y de otros actores de la sociedad civil, mientras que algunos Estados Miembros, entre ellos España, utilizan este término para referirse sólo a la ayuda gestionada por departamentos del gobierno, distintos a la agencia de cooperación central. El término "cooperación descentralizada", tal como se utilizará en este *backgrounder*, hace referencia exclusivamente a la ayuda gestionada por entes públicos que no forman parte de la Administración central; es decir, las CC AA, las diputaciones provinciales y regionales, los cabildos y consejos insulares, los ayuntamientos y las federaciones de municipios.

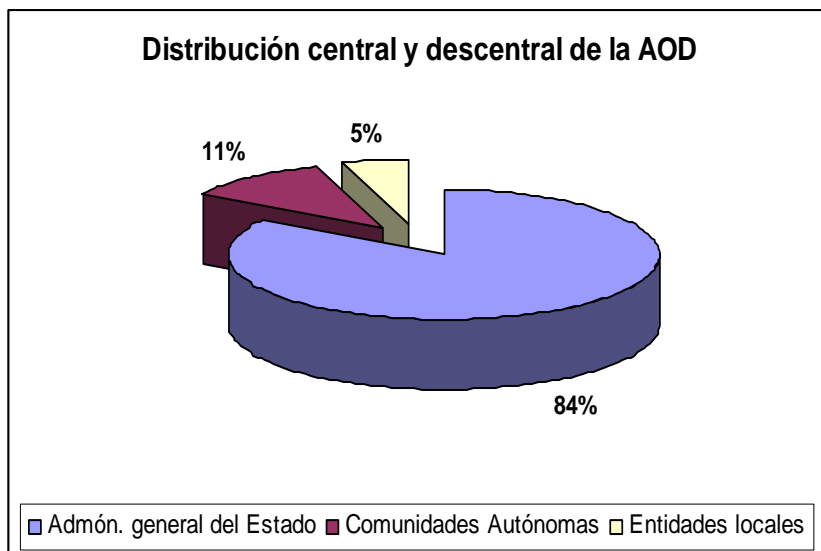
La cooperación descentralizada española.

La ayuda descentralizada es uno de los rasgos característicos de la cooperación al desarrollo en España, compartido solamente con unos pocos países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE – CAD), entre ellos Alemania, Bélgica y Francia¹. Han pasado más de veinte años desde que en España se creara el marco legal de la cooperación descentralizada² y en este tiempo la ayuda gestionada por las administraciones locales ha crecido desde un escaso 2% inicial hasta alcanzar una importancia más que relevante, especialmente a partir de 1995 cuando, a raíz de las movilizaciones sociales a favor de la destinación del 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB) a la cooperación internacional, muchas instituciones locales se comprometieron a destinar el 0,7% de sus ingresos propios. Cuantitativamente,

¹ Véase OECD 2005: The DAC Journal, 2005, Volume 6, No. 4, Part I "[Aid Extended by Local and State Governments](#)"

² Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985: en el art. 2.1 se recoge la autonomía de las entidades locales para intervenir "en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

este compromiso ha supuesto que en la actualidad los recursos destinados desde las administraciones de ámbito no estatal para cooperación al desarrollo y actividades de sensibilización, signifiquen un 16% de toda la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)³. Este porcentaje sitúa a España como el país con la mayor proporción de ayuda descentralizada sobre la AOD total en comparación con otros países miembros del CAD.



Fuente: Elaboración propia a partir del Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional Española (PACI) 2005

Algunos instrumentos de la cooperación descentralizada en España.

La cooperación descentralizada abarca la cooperación a nivel de CCAA y a nivel de entidades locales y comprende distintos instrumentos y mecanismos, algunos de los cuales, como los fondos de cooperación, cuentan ya con una larga trayectoria. Durante los últimos años se han desarrollado algunas nuevas configuraciones para mejorar la eficacia de la gestión de estos fondos y para disminuir los costes de transacción. Existen una serie de comunidades autónomas pioneras y más activas en el campo de la cooperación descentralizada que incluso han constituido sus propias agencias de cooperación.

A continuación se recogen algunos de los instrumentos más importantes de la cooperación descentralizada en España. Esta lista no pretende ser exhaustiva y el criterio utilizado para la selección de dichos instrumentos responde tanto al afán de presentar los mecanismos más innovadores, como también de revisar los más consolidados.

Agencias autonómicas de cooperación

Actualmente, diez comunidades autónomas han adoptado leyes específicas sobre cooperación⁴ y algunas más están en proceso de aprobación. Estas leyes

³ [Seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional Española \(PACI\) 2005](#)

⁴ Ver, por ejemplo, la Ley 26/100 de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Catalunya del 31 de diciembre de 2001, que recoge en su preámbulo la voluntad de la cámara catalana de dar reconocimiento y apoyo “a la presencia positiva y fructífera, en la sociedad civil catalana, de un amplio tejido solidario de

autónomas definen los principios, prioridades, instrumentos y actores del sistema de ayuda de la CC AA, normalizando la política de cooperación y logrando que vaya más allá de las decisiones coyunturales. Asimismo, se están estableciendo otros mecanismos de planificación, como Planes Directores, Planes Anuales y estrategias sectoriales, que permiten definir los objetivos, adquirir compromisos concretos y establecer criterios para la gestión de la ayuda.

Con el fin de consolidar este aparato administrativo, algunas comunidades autónomas están creando agencias autonómicas de cooperación, como la Agencia Valenciana o la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (ACCD), que fueron creadas en 2003. Son muy relevantes los esfuerzos de algunas comunidades autónomas por sistematizar y uniformizar el cómputo de su ayuda, adaptando los sistemas de clasificación de los proyectos a la normativa internacional, establecida por el CAD, un proceso en el que todas ellas debieran avanzar⁵. Cabe destacar que algunas comunidades autónomas publican informes que ayudan a mejorar la rendición de cuentas de la cooperación en España, mientras, a su vez, la cooperación centralizada ha hecho un esfuerzo por documentar la labor de la descentralizada en sus Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI), sus seguimientos PACI y los Documentos Estrategia País (DEP), con el fin de armonizar los objetivos y actuaciones de ambas cooperaciones.

Fondos regionales de cooperación

Los Fondos de Cooperación son organismos sin ánimo de lucro que reúnen y coordinan a ayuntamientos, diputaciones y otras instituciones públicas y privadas con la finalidad principal de crear un fondo económico para contribuir al desarrollo de los países pobres y para realizar campañas de sensibilización sobre las causas de la pobreza y la desigualdad. Los fondos suelen adoptar la forma jurídica de una asociación, aunque también puede constituirse como consorcios, y su ámbito territorial suele ser el de la comunidad autónoma, excepto en el caso de las Islas Baleares donde este ámbito es comprendido por el territorio insular.

El primer Fondo regional en el ámbito español se creó en 1986 en Cataluña. Poco tiempo después, en 1988 en el País Vasco se creó el Euskal Fundoa y más tarde han ido apareciendo de forma progresiva el Fondo valenciano, el mallorquín, el menorquín, el gallego, el pitiuso, el andaluz, el castellano – manchego, el extremeño, etc. Los Fondos más jóvenes se fundan en base a diferentes principios de constitución, pero siguiendo los puntos básicos del modelo establecido por los fondos pioneros.

La existencia de los Fondos se basa en la necesidad de coordinar la acción de diferentes instancias con competencias y actividades en materia de cooperación descentralizada, un principio recogido por la Ley de Cooperación Internacional Española: *“El alto número de instituciones y entidades participantes en la política de cooperación ha propiciado el desarrollo de un programa de ayuda desconcentrado y descentralizado y donde es preciso alcanzar la adecuada colaboración, complementariedad y coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas y los diferentes actores de cooperación, capaz de asegurar y garantizar la mayor eficacia y coherencia del propio programa de ayuda”*

ONGD y entidades que están actuando en los ámbitos de la cooperación y solidaridad internacional” y haciéndose eco del espíritu del marco legislativo “capaz de impulsar, ordenar y coordinar la cooperación catalana a favor de los países y pueblos en vías de desarrollo”.

⁵ Medicus Mundi, Prosalus, Médicos del Mundo, *La salud en la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria*, Informe 2005.

(Exposición de Motivos de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

No obstante, los Fondos de Cooperación todavía no tienen un peso tan considerable en cuanto a volumen de AOD, dado que representan en total menos del 5% de toda la AOD descentralizada⁶. En cambio, ofrecen un punto de encuentro y apoyo para todas aquellas entidades locales con menor capacidad y una población sensible que demanda un compromiso de su administración local en AOD.

Los consejos de cooperación

Los Consejos de cooperación son otro de los instrumentos de coordinación de la política de cooperación, que se desarrollan en el ámbito municipal, autonómico o estatal⁷. En la actualidad, existen Consejos de cooperación en diez comunidades autónomas y en otras tres están en proceso de constitución. En ellos participan agentes sociales implicados o sensibilizados con la cooperación internacional, junto con el equipo responsable de la política de cooperación en el ámbito técnico y político. Muchas veces, los Consejos hacen alarde de un espíritu crítico con las políticas que se consensúan dentro de ellos. Los Consejos, como instrumentos de participación ciudadana, son especialmente interesantes en el ámbito municipal, ya que en ellos se puede ahondar en la democracia, a través de la participación se la sociedad civil en la elaboración de los presupuestos, y se pueden definir, entre otras cosas, las bases que rigen la adjudicación de proyectos, las líneas políticas a desarrollar, las áreas geográficas y sectoriales que se deben primar y el seguimiento y la evaluación de los programas aprobados. Por ello, en muchos municipios, el Consejo de cooperación ha sido una de las primeras experiencias de democracia participativa para los agentes sociales implicados en los mismos⁸.

Los retos y limitaciones de la cooperación centralizada y descentralizada.

Los argumentos más recurrentes de los críticos de la cooperación centralizada son los que aluden a su carácter supuestamente interesado y no siempre guiado por los principios de la cooperación y la acción humanitaria. Las críticas más frecuentes y, en contraposición, las virtudes más destacadas de la ayuda descentralizada, se agrupan sobre todo alrededor de dos argumentos⁹.

En primer lugar, la ayuda realizada por la cooperación centralizada no prioriza suficientemente la satisfacción de las necesidades humanas básicas tales como la alimentación, la vivienda, la salud o la educación. Los cálculos sobre el porcentaje de la Ayuda Oficial española que se destina a prioridades sociales básicas no supera el 15%, lo cual, aunque signifique un progreso significativo, se mantiene todavía lejos del nivel establecido en el Plan Director 2001-2004¹⁰. En este sentido, las ONG recomiendan que este porcentaje sea de al menos un 20% de la AOD bilateral total

⁶ Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España (CONGDE), *AOD hoy: discurso y realidad*, 2006.

⁷ La creación de los consejos de cooperación sigue el espíritu del art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985, donde se recoge la autonomía de las entidades locales para intervenir "en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos".

⁸ Véase Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, *Municipalismo y solidaridad. Guía Sobre La Cooperación Descentralizada*. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5, 2001.

⁹ Ídem.

¹⁰ Intermón Oxfam, *La Realidad de la Ayuda 2004-2005*, p. 34.

antes del 2008¹¹, siguiendo el consenso 20/20 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que exige a los países donantes dedicar un 20% de sus presupuestos para los países menos adelantados al ámbito de los servicios básicos¹². En cambio, se estima que alrededor del 30% de la ayuda descentralizada en España ya va destinada a este sector.

En segundo lugar, la elección de los países destinatarios de la ayuda se basa eminentemente en criterios de conveniencia estratégica y de intereses comerciales. De hecho, el defecto más grave de la AOD española es el importantísimo peso de ayuda ligada, es decir, de ayuda concedida a condición de que el dinero se utilice para la adquisición de bienes y servicios de empresas españolas. Es el caso de los Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD), que a menudo son considerados un compendio de todos los errores de la cooperación centralizada: ayuda a gobiernos (no a organizaciones de base ni a entidades locales), ayudas en forma de crédito (no a fondo perdido, con lo cual aumenta el endeudamiento de los países receptores), ayuda no orientada a las necesidades básicas (estos créditos suelen servir para financiar grandes infraestructuras) y ayuda ligada a intereses comerciales. Los *peer reviews* del CAD contienen recurrentes menciones a la necesidad de reducir el porcentaje de la ayuda ligada española (especialmente de los FAD), dado que esta ayuda no siempre constituye un instrumento apropiado, y llamamientos a la realización de esfuerzos especiales para adaptar las condiciones de los créditos ligados cuando se vayan a destinar a los países más pobres o para sectores sociales¹³.

Sin embargo, la cooperación descentralizada tiene sus propias limitaciones, como es su dispersión y la atomización, es decir, la multiplicación de pequeños esfuerzos, dispersos tanto en el espacio como en el tiempo. La proliferación de pequeños proyectos, a menudo fragmentados, en áreas geográficas alejadas unas de otras y que no siempre tienen continuidad en el tiempo, no constituye el mejor camino para un trabajo de cooperación que aspire a consolidarse y a ser constantemente evaluado y mejorado. Otro riesgo es el de la asunción de responsabilidades para las que no se tienen la capacitación y los recursos humanos necesarios. Una cooperación internacional eficiente y profesionalizada requiere personal técnico capacitado para evaluar y seleccionar proyectos, requiere capacidad para hacer un seguimiento de su ejecución, y requiere voluntad de informarse y reflexionar continuamente sobre cuál es el trabajo de cooperación que debe hacerse desde el ámbito local.

Por último, cabe destacar que el propio proceso de descentralización política y administrativa, retomado en España a finales de la década de los 70 del pasado siglo, ha llevado a las entidades descentralizadas a afirmar sus espacios de autonomía, aspirando a pasar al ámbito de la acción exterior, y, por lo tanto, también a la puesta en marcha de unas acciones propias en el campo de la cooperación internacional. Así, en ocasiones, la cooperación descentralizada responde en gran medida a la voluntad de tener y gestionar una política exterior propia que promueva la imagen de la comunidad autónoma allende sus fronteras. En este sentido, son significativas las palabras de Artur Mas, entonces *Conseller en cap de la Generalitat de Catalunya*: "El Gobierno de la *Generalitat* siempre ha concebido la cooperación al desarrollo como proyección y refuerzo de los valores universales que definen la identidad catalana: la paz, el respeto y la protección de

¹¹ Intermón Oxfam, [El reto de la AOD española: cumplir los compromisos](#), Estudios Intermón Oxfam nº 13, octubre 2004

¹² Véase <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/128>

¹³ Development Assistance Committee (OECD), [Development co-operation review of Spain 1998](#). DAC Development Co-operation Review Series No. 27, Paris .

los derechos humanos y la democracia, el derecho de los pueblos a defender y proteger su cultura, su lengua y su identidad, los derechos y la cohesión económica y social, la sostenibilidad del desarrollo, el espíritu emprendedor, el respeto por el pluralismo y la diversidad, el Estado de derecho, la descentralización y la participación democrática. (...) Consideramos la cooperación al desarrollo como una nueva dimensión de la internacionalización de Cataluña.” (Memòria de la Cooperació Catalana 2001-2002).

Las ventajas de la cooperación descentralizada.

La ayuda descentralizada surge desde el convencimiento de que la cooperación al desarrollo no es responsabilidad ni prerrogativa exclusiva de la Administración General del Estado, sino que también la sociedad civil y las instituciones autonómicas y municipales pueden y deben ser agentes de solidaridad con el los países menos desarrollados, desde su compromiso ciudadano y su libertad para definir sus propios criterios de trabajo¹⁴.

La cooperación descentralizada es esencialmente diferente a la que se promueve desde los gobiernos o desde las grandes organizaciones no gubernamentales de ámbito internacional, fundamentalmente porque su concepción nace de la iniciativa de las comunidades locales, con independencia de los intereses políticos y económicos de gran escala. La cooperación descentralizada también es diferente y complementaria con la que realizan las ONG convencionales, porque recoge la pluralidad de iniciativas de los distintos grupos locales e implica en la gestión de la ayuda internacional a las instituciones públicas locales (ayuntamientos, consejos comarcales, federaciones de municipios) que, al ser las instancias públicas más próximas al ciudadano, son las que permiten un mayor grado de participación colectiva¹⁵.

Así, el rasgo definitivamente característico de la cooperación descentralizada y que ha constituido el punto fuerte para su expansión es el papel primordial de la sociedad civil en la reivindicación, definición e incluso gestión de esta cooperación, debido a la mayor cercanía con estas administraciones. Prueba de ello es que alrededor del 80% de la AOD de Comunidades Autónomas y entes locales se ha estado gestionando a través de las ONGD. No obstante, muchos de estos organismos están comenzando a detener e incluso revertir esta tendencia en los últimos años para hacer frente a algunas acusaciones que señalan que las administraciones descentralizadas se han convertido en financiadores de ONGD. Muchas CC AA y algunos entes locales se han lanzado a realizar proyectos y programas de forma directa, para lo que, en algunos casos, han abierto sus propias oficinas sobre el terreno. Asimismo, existen algunas iniciativas de cofinanciación de la cooperación realizada desde las CC AA, con el fin de ampliar su alcance; en este sentido, Plan Director de la Cooperación Catalana 2002-2006 prevé la posibilidad de que la ACCD cofinancie proyectos, conjuntamente con otras instituciones públicas del ámbito nacional, como la AEI, y también con otras organizaciones internacionales u organismos multilaterales, lo que permitiría multiplicar los efectos de la cooperación catalana.

Otras entidades, particularmente los ayuntamientos y diputaciones con menor capacidad financiera o técnica, han escogido integrarse en los denominados Fondos

¹⁴ Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, *Municipalismo y solidaridad. Guía Sobre La Cooperación Descentralizada*. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5, 2001.

¹⁵ Véanse las Resoluciones del Primer encuentro de fondos de cooperación, celebrado en Barcelona el 15 de enero de 1994.

de Cooperación, que existen desde 1986 para canalizar de manera coordinada las aportaciones de diferentes instituciones (ayuntamientos, diputaciones, consejos comarcales, mancomunidades, e incluso los gobiernos autonómicos) en un mismo ámbito territorial, proporcionando asistencia y gestión técnica y reduciendo los costes de transacción. Entre otros mecanismos, los fondos de cooperación tienen la vocación de dar respuesta a las principales limitaciones de la cooperación descentralizada, que se han señalado anteriormente. El análisis y la reflexión en torno a las diversas experiencias de cooperación local llevadas a cabo en España a partir de la década de los 80, mostraron a los propios municipios la necesidad de crear instancias que facilitarían la coordinación supramunicipal y optimizarían el trabajo de las diferentes administraciones locales¹⁶. Así, surgen espacios de coordinación entre las diferentes entidades locales para intentar evitar adoptar modelos de cooperación contradictorios, facilitando el trabajo de las administraciones locales en temas de ayuda internacional, sin necesidad de crear un modelo de cooperación propio de cada entidad local, evitando duplicidades, gastos de gestión y modelos de desarrollo dispares y, a veces, hasta incoherentes; asimismo aseguran la continuidad de los proyectos, garantizando la no dependencia de su financiación de cambios repentinos, tanto en el panorama político local como por la explosión de situaciones de emergencia en los países receptores.

Las expectativas puestas en la cooperación descentralizada siguen pendientes de que ésta supere con éxito las deficiencias que arrastra desde su nacimiento y que amplíe sus ventajas comparativas. Entre las deficiencias que la han caracterizado están la inestabilidad y dispersión de los fondos, la heterogeneidad de instrumentos y procesos, la falta de personal formado y debidamente capacitado; carencias que se han venido atribuyendo tanto a la juventud como a la variedad y descoordinación entre estas diversas tipologías de entidades que configuran la cooperación descentralizada. Estas limitaciones contrastan con su cercanía a la sociedad civil en España y – potencialmente – en los países receptores. Ante la cooperación descentralizada en España queda el reto de acertar en reconciliar la cercanía con la eficacia, evitando caer en la dispersión y la duplicación infinita de esfuerzos de baja intensidad.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto “La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa” entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de “más ayuda, mejor ayuda”. Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org

¹⁶ Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, *Municipalismo y solidaridad. Guía Sobre La Cooperación Descentralizada*. Colección: Cooperación Municipal al Desarrollo nº 5, 2001.