

AVANCES Y RETOS DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ANDALUCÍA

Susana Ruíz Seisdedos

Área de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Jaén

Resumen: *la cooperación andaluza se muestra hoy como un referente claro en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. Desde inicios de los noventa, la Junta de Andalucía se ha puesto a la cabeza en recursos destinados a ayuda a los países más desfavorecidos. Junto al desembolso presupuestario, el gobierno autonómico andaluz está realizando un importante esfuerzo por dotar de mayor solidez a sus acciones, para lo cual ha elaborado una importante normativa en la materia que se ha visto complementado con la creación de una serie de órganos y comisiones. Las últimas novedades en todo este proceso han sido la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID), la programación y planificación a corto y medio plazo o la creación del Consejo de Cooperación.*

Palabras clave: *Cooperación al Desarrollo, Andalucía, Agencia, Cooperación directa*

Abstract: *the Andalusian cooperation appears today as a clear referent in the policies of development implemented by the regional institutions of our country. Since the beginnings of the nineties, the Andalusian Regional Government has put at the front of (in the lead) resources destined to help to the most disadvantaged countries. With the budgetary expenditure, the regional government has developed an important regulation law in regard to this subject that has been complemented with the creation of several committees (commissions) and decentralized administrative agencies in order to provide with mayor soundness his actions. The last innovations in all this process have been the creation of the International Cooperation Andalusian Agency (AACID), "the short and medium term organization and planning" or the creation of the Council of Cooperation.*

Key Words: *Cooperation and Development, Andalucía, Agency, Bilateral cooperation*

1. INTRODUCCIÓN: HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN ANDALUZA

La cooperación de la Junta de Andalucía es un referente en las políticas de ayuda desarrolladas por los entes autonómicos de nuestro país. En apenas unos años, desde 1994 especialmente, que es cuando cuenta

con una línea presupuestaria importante, la Comunidad Autónoma se ha puesto a la cabeza en recursos destinados a ayuda a los países más desfavorecidos. Sin embargo, la cooperación descentralizada debe ir más allá de la mera asignación de recursos y por ello es de destacar el esfuerzo que realiza Andalucía que junto a la convocatoria de

subvenciones a ONGDs, camino más sencillo de realizar cooperación, apuesta por realizar ella misma actividades de desarrollo. Para ello se ha dotado a la Agencia Andaluza, antes Dirección General, de un completo y complejo organigrama y unos recursos humanos importantes en cantidad y calidad. La Junta de Andalucía ha realizado, en este sentido, un importante esfuerzo por dotar de mayor solidez a sus acciones, para lo cual se elaboró y promulgó a finales de 2003 la Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo que marca unos principios claros y uniformes. Este andamiaje normativo se ha visto completado con la creación de una serie de órganos y comisiones. Las últimas novedades en todo este proceso han sido la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo (AACID), la programación del Plan Cuatrienal de Cooperación al Desarrollo (PACODE), el Plan Anual (PACA) y la creación del Consejo de Cooperación.

Los primeros años y contrariamente a lo sucedido en el resto del Estado español, tal y como hemos señalado, la Junta de Andalucía empezó llevando a cabo acciones de cooperación directa, lo cual implica que la administración autonómica es la responsable, la que se implica en la gestión y ejecución de las diversas acciones y proyectos de desarrollo. Desde los inicios de las acciones de cooperación a mediados de los años ochenta, el gobierno autonómico entendió que la administración debía tener un papel relevante en la cooperación al desarrollo puesto que las ONGDs no agotaban el ámbito de la sociedad civil. En este sentido, desde nuestra perspectiva las administraciones poseen unos recursos y capacidades técnicas que le permiten desarrollar actividades que no se pueden derivar hacia las ONGDs, aunque ello debe hacerse sin obviar los peligros de este tipo de modalidad: considerar la cooperación como una política vinculada a otros fines diferentes de los humanitarios o solidarios.

Así establecida, la cooperación de la Junta de Andalucía se realizó en sus inicios exclusivamente a través de cooperación directa y solamente a partir de 1990, será cuando surja la primera convocatoria de subvenciones a ONGDs. El presupuesto asignado a cooperación directa e indirecta es prácticamente similar, aunque el volumen de proyectos subvencionados es más elevado en la segunda modalidad. Esto nos indica que las actividades de cooperación institucional son menos pero tienen mayor envergadura presupuestaria (Ruiz Seisdedos, 2008).

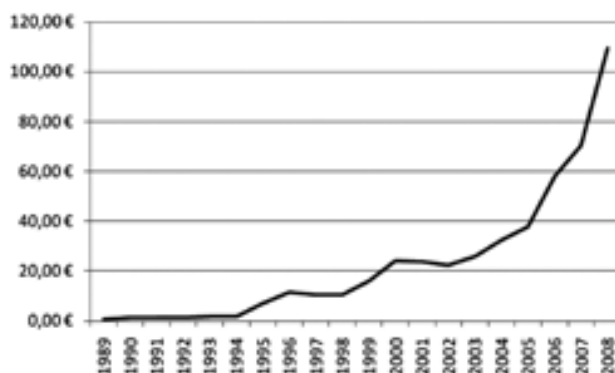
Los inicios de la cooperación andaluza se caracterizan por acciones aisladas desarrolladas por las consejerías individualmente. Las primeras parten de la Dirección General de Vivienda y Arquitectura (Consejería de Obras Públicas y Transportes) y la Agencia de Medio Ambiente, las cuales firmaron con el Estado central el primer Convenio de Colaboración en 1988. Un año después, la Junta de Andalucía y la AECI suscriben, como base para sus acciones, otro acuerdo de carácter similar que se establece como el marco legal de la cooperación andaluza. A través del mismo se define una línea de cooperación y un procedimiento de coordinación entre ambas instancias. Dicho convenio se firma el 10 de marzo de 1989 y en él se establecen, a grandes rasgos, los sectores preferentes y el procedimiento de gestión, ejecución y seguimiento y se ve completado con los Protocolos Anuales elaborado por la Comisión Mixta Junta-AECI, desde 1992. A partir de 1995, el Convenio tiene carácter bianual. La redefinición del Convenio-Marco se llevó a cabo en 1997 (Tomás Carpi, 1997). Este convenio y los protocolos adicionales permiten la realización de actividades de ayuda al margen de la cuestión jurídica sobre si los entes subestatales pueden realizar o no actividades de cooperación, puesto que en el Estatuto de Autonomía no se encontraba una referencia clara a la posibilidad de realizar

dichas acciones. El nuevo Estatuto de febrero de 2007 si establece, por el contrario, en sus artículos 10.3.23º entre los objetivos de la comunidad que uno de ellos es *“La cooperación internacional con el objetivo de contribuir al desarrollo solidario de los pueblos”*. Además en el Título X de Relaciones externas de la Comunidad Autónoma, el capítulo V titulado *“Cooperación al desarrollo”* dedica tres artículos a esta materia¹.

2. LOS RECURSOS INVERTIDOS: EL PRESUPUESTO.

La línea presupuestaria dedicada a cooperación al desarrollo no va a tener entidad suficiente hasta 1989 pues con anterioridad era fluctuante y apenas visible. No sólo era escasa sino que era realmente simbólica, sin estructura, principios ni criterios. A partir de ese año se observa un aumento relativo y siempre continuo de dichos presupuestos, tal y como muestra el siguiente gráfico

Gráfico nº 1: Evolución AOD Junta de Andalucía



Cantidades expresadas en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AACID y PACIs Seguimiento.

A partir de estos datos son varios los análisis que podemos realizar y las conclusiones que se deducen. En primer lugar se observa una línea creciente en el volumen de recursos destinados a los países menos desarrollados, marcándose una inflexión especialmente importante a partir de 1994, momento en el que se producen las movilizaciones sociales a favor del 0,7%. A partir de entonces el presupuesto se eleva en algo más de 5 millones de euros pasando Andalucía a situarse entre las co-

munidades autónomas que invierten más recursos en cooperación. La bajada entre 1996 y 1997 se debe, en palabras de la propia Junta de Andalucía, a las inundaciones que ese año asolaron nuestra comunidad, las cuales obligaron a detraer dinero de todas las consejerías para hacer frente a dicha eventualidad. En el año 1999 vuelve a subir el presupuesto global destinado a cooperación, fruto del *“Pacto Andaluz por la Solidaridad”*, acuerdo que fue firmado entre la Coordinadora Andaluza de ONGDs

y la Junta de Andalucía incluyendo entre sus objetivos aumentar el presupuesto destinado a cooperación, tal y como describiremos en las siguientes líneas. En los últimos años analizados el aumento de los recursos ha sido espectacular, colocando a Andalucía como la primera comunidad autónoma, por recursos brutos invertidos y llegando a los 109 millones de euros en 2008.

3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y NORMATIVA

El organigrama institucional y de gestión de esta política pública ha variado mucho en los últimos años en Andalucía. En primer lugar, la creación de una ley propia de cooperación a través de la cual se fijan los principios y prioridades de la cooperación andaluza. En segundo lugar, todos los cambios acaecidos como consecuencia de dicha normativa, tales como la existencia de Planes anuales, países prioritarios y líneas de actuación. Veamos los precedentes a la Ley de 2003 para después pasar a analizar el contenido de la misma.

La Ley de cooperación es una promesa realizada por la administración autonómica desde el **"Pacto Andaluz por la Solidaridad"**. Dicho pacto es un acuerdo de carácter programático firmado en 1998. En él la Administración autonómica y la Coordinadora Andaluza de ONGDs (CAONGD) establecen unas pautas y criterios de carácter general sobre la cooperación al desarrollo. Entre los objetivos más importantes de este compromiso se encuentran la creación de una legislación en la materia, el establecimiento de los países y sectores prioritarios de la ayuda andaluza y la celebración de reuniones periódicas entre las ONGDs y la Junta, entre otros. El documento incorpora dentro de los países prioritarios a los del África Subsahariana, lo cual es especialmente positivo, pues supone una apuesta decidida por los países más pobres. Junto a ello, se establece el aumento del presupuesto destinado a

cooperación, y fruto de ello es la subida de más de 900 millones de pesetas (casi 5 millones y medio de euros) entre los años 1998 y 1999.

3.1. La Ley Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo

La existencia de una **Ley de cooperación** se observaba como una necesidad si la cooperación andaluza pretendía seguir creciendo cuantitativa y cualitativamente. A continuación vamos a destacar los elementos más llamativos y característicos de esta ley:

- En clara analogía con el nivel central, se establece una planificación de la cooperación internacional de la Junta a través del Plan Andaluz de Cooperación Internacional (cuatrienal), Planes Anuales y Planes operativos (por sectores y países prioritarios).
- Sigue un marcado mimetismo con la estructura nacional al establecer un órgano consultivo y de participación (Consejo Andaluz de Cooperación para el Desarrollo) y uno de coordinación interna en materia de Cooperación para el Desarrollo (la Comisión de Cooperación para el Desarrollo).
- Se consideran áreas geográficas prioritarias los países de Iberoamérica, los árabes del Norte de África y de Oriente Medio y los del África Subsahariana. Dentro de estas áreas geográficas, son prioritarios los países con menor índice de desarrollo humano. Aunque este último aspecto es muy positivo, la relación de áreas prioritarias nos parece demasiado amplia, por lo que sería necesaria y recomendable una mayor concentración.
- Se establece que la Consejería de la Presidencia elaborará anualmente un Informe de Evaluación que con-

tendrá un análisis del grado de cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y en los respectivos Programas Operativos, así como las conclusiones obtenidas de la evaluación de los proyectos ya finalizados². Aunque era necesario una modificación en este sentido, lo cierto es que no sabemos si es muy ambicioso que la Junta de Andalucía pretenda realizar un importante esfuerzo en la evaluación de la cooperación global y por proyectos, por año y por país.

- El Consejo de Gobierno es la institución que aprobará y remitirá al Parlamento para su discusión y dictamen, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y los Programas operativos. El Parlamento de Andalucía debatirá, a propuesta del Consejo de Gobierno, el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y será informado de los respectivos programas operativos así como de la evaluación anual de la cooperación para el desarrollo de la Junta de Andalucía. Queda, por tanto, en segundo plano el Parlamento que no será informado de los planes anuales.
- La ejecución de la política de cooperación será descentralizada. La Consejería de la Presidencia es responsable de la dirección de la política de Cooperación para el Desarrollo de la Junta de Andalucía. Son competencias específicas de la Consejería de la Presidencia: la coordinación de las Consejerías, organismos autónomos y empresas públicas que, en el ámbito de sus competencias, ejecuten proyectos de cooperación y actuaciones de ayuda humanitaria.
- Como aspecto muy positivo el artículo 17 permite la posibilidad de realizar programas presupuestarios

plurianuales, lo que permitirá realizar acciones de desarrollo a medio y largo plazo, y por tanto, con mayor impacto.

3.1. La creación de la Agencia Andaluza y el entramado organizativo

La estructura organizativa de la cooperación andaluza también ha evolucionado de manera destacada en los últimos años, especialmente por las modificaciones que introduce la Ley de cooperación. La estructura institucional en el ámbito de la cooperación al desarrollo de nuestra comunidad autónoma se caracteriza por un marcado mimetismo con lo que ocurre a nivel estatal. En primer lugar, no podemos decir que exista una instancia administrativa que ejecute y gestione toda la cooperación de nuestra comunidad autónoma, aunque la *Ley 2/2006 de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo* establece que será dicha agencia, dependiente de la Consejería de Presidencia, la que gestione todos los recursos económicos y materiales que el conjunto de la Administración de la Junta de Andalucía, incluyendo empresas públicas y organismos, destine a la cooperación internacional para el desarrollo. A pesar del tenor literal de dicha ley no podemos por menos que seguir manteniendo la estructura descentralizada de la cooperación andaluza, toda vez que la Ley de cooperación de 2003 permite a las consejerías realizar acciones de cooperación y no sólo eso, sino que crea un organismo para coordinar la acción de las distintas consejerías: la Comisión de Cooperación Internacional. Dentro de cada consejería, existe un órgano sectorial encargado de la cooperación, aunque no son órganos especializados en tareas de cooperación al desarrollo. Esta manera de entender la cooperación permite que los distintos órganos de la administración puedan realizar acciones y proyectos de desarrollo allí donde mejor puedan desarrollar sus virtualidades. Este aspecto eminentemente positivo, sin embargo debe

llevar a una especial preocupación por evitar la descoordinación. A este efecto, la propia ley crea, como se ha mencionado, un órgano cuya principal misión es precisamente esa, la coordinación: la Comisión de cooperación internacional. Dentro de la participación de otras consejerías, especialmente importante es la participación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por razones históricas, y de otras como Medio-Ambiente, Relaciones Institucionales y Salud.

Por lo tanto, la Consejería de Presidencia es la encargada de la dirección, ejecución y coordinación de todas las políticas de cooperación, y la que, al mismo tiempo, asume la mayoría de los presupuestos en esta área. Dentro de la Consejería de Presidencia el órgano encargado de la cooperación era hasta 2004 la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior. Dicha Dirección General surgió de la antigua Dirección General de Asuntos Comunitarios que se extinguió en 1995³. En la actualidad es la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (en adelante, AACID), dependiente de la Secretaría General de Acción Exterior, la que se encarga de esta misión. La AACID surge como entidad autónoma de derecho público con patrimonio propio y autonomía financiera y gestionada bajo principios privados⁴. Como dice el artículo 12 del Decreto 347/2004 (estructura de la Consejería), a la Agencia le corresponden las funciones de coordinación y asesoramiento de las actuaciones de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional al desarrollo, y en particular, las de apoyo a la Secretaría General de Acción Exterior en la definición y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo, llevando a cabo las tareas de programación, ejecución, seguimiento y control de las actividades consiguientes.

A este respecto, debe señalarse como positiva la creación de una Agencia como gestora de todos los recursos destinados a la cooperación, pues las especificidades de

las acciones de ayuda al desarrollo así lo requieren, esto da mayor libertad en la gestión técnica de los instrumentos de ayuda, agilidad para librar los pagos fuera del territorio nacional, etc. (CAONGD, 2004b).

Con la conversión de la Dirección General en Agencia y el impulso dado a la cooperación andaluza en los aspectos normativo y presupuestario su organigrama se ha visto muy desarrollado y ampliado, contando en la actualidad con las siguientes unidades y departamentos. Junto al Director de la Agencia, se establece una subdirección y bajo ella siete unidades. Por una parte, las unidades de cooperación geográfica, con el Mediterráneo, con Iberoamérica y del África subsahariana y, por otra parte, una Oficina de planificación y evaluación, una Oficina técnica y una Unidad económico-financiera y la Secretaría General. De las tres unidades de cooperación geográfica dependen los departamentos de las mismas y las Oficinas en el Exterior, aunque en Iberoamérica se distinguen dos grandes áreas, Sudamérica y Centroamérica y Caribe. De la Oficina técnica dependen los departamentos de Acción humanitaria y Educación para el desarrollo y las áreas de equidad de género, medio ambiente, diversidad cultural y fortalecimiento institucional.

3.2. Otros órganos de la cooperación andaluza

Todo el nuevo entramado institucional queda completado con tres órganos más que surgen de la Ley de cooperación andaluza y cuyo desarrollo reglamentario se encuentra en el Decreto 172/2005, de 19 de julio. El *Consejo Andaluz de Cooperación Internacional para el Desarrollo* es un órgano colegiado consultivo adscrito a la Consejería de la Presidencia en el que se encuentra representada la sociedad civil y las distintas instituciones y administraciones andaluzas. El Consejo Andaluz tiene entre sus principales funciones las de asesorar a la Administración de la Junta e in-

formar con carácter preceptivo el proyecto del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo y de sus Programas Operativos. También deberá elaborar, por iniciativa propia, informes y recomendaciones no vinculantes sobre las políticas impulsadas por la Administración autonómica en este ámbito. Sus miembros son, como Presidente, el Consejero/a de la Presidencia y treinta vocales. La paridad entre la Administración Pública y otros agentes sociales y de cooperación no se ha respetado, pues la administración regional cuenta con 17 representantes, incluida la presidencia, del total de 33 miembros. Las ONGDs sólo cuentan con 4 representantes. Además hay representación de los sindicatos (2), universidades (2), la confederación de empresarios (2), expertos nombrados por la Junta de Andalucía (2) y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) que nombra a 3 miembros. Es destacado que no aparezca el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI), la escasa representación de las ONGDs y la mayoría absoluta que posee la administración autonómica (CAONGD, 2004a).

Por su parte, la *Comisión de Cooperación para el Desarrollo* se encargará de la coordinación de las políticas de la Administración autonómica en esta materia. Entre otras funciones, seleccionará proyectos, identificará iniciativas de cooperación y propondrá su inclusión en los planes y programas. La Comisión, en la que estarán representados los distintos departamentos de la Junta, también será el órgano que apruebe la propuesta del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, los planes anuales y los programas operativos. Por último, el mencionado decreto, también crea el *Registro de Agentes de la Cooperación Internacional*, en el que se recoge toda la documentación sobre las entidades que soliciten la concesión de subvenciones para proyectos de cooperación y servirá para consolidar una base de datos sobre esta materia en la Comunidad Autónoma.

Uno de los aspectos más positivos de todos los cambios que se están produciendo en el organigrama de la Junta es que todas las modificaciones se han abierto a la participación de la sociedad civil, a través de las ONGDs. Participaron todas las ONGDs pertenecientes a la CAONGD y algunas de fuera de la coordinadora (alrededor del 30%).

4. LA PLANIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA

El proceso de planificación y toma de decisiones sobre los objetivos y fines perseguidos nos permite afirmar que una acción pública ha adquirido su madurez. En el ámbito de la cooperación descentralizada esta máxima no se ha desarrollado hasta hace relativamente poco. En la actualidad, la mayoría de las Comunidades Autónomas cuentan con documentos en los que plasman su visión, principios y futuras acciones con carácter cuatrienal, anual, por sectores y por países. En todo este proceso, la Junta de Andalucía ha ido con cierto retardo al resto de Autonomías lo cual es destacado, especialmente si se observa los avances dados en materia de evolución presupuestaria. Sin embargo, en los últimos años el impulso dado a esta acción es más que destacado. La primera de las acciones en esta materia se produjo con la elaboración del Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo (PACODE) que se aprobó en 2008 y que marca el posicionamiento de la Junta desde 2008 hasta 2012. En 2009 y siguiendo con este modelo, muy similar al adoptado a nivel estatal, se elaboró el primer Plan Anual de Cooperación Andaluza (PACA). Junto a todo ello desde el año 2005 se han elaborado Informes-Memorias de las acciones realizadas. Todo este proceso espera completarse con la elaboración de los denominados Programas Operativos en el ámbito sectorial (Acción humanitaria, Educación y sensibilización, Formación e investigación), Horizontal, con Enfoque Regional y Sectorial (ambos referidos a la cooperación en el ámbito

regional con Organizaciones internacionales⁵) y para Países Prioritarios.

El PACODE (BOJA, 16 de enero de 2008, núm. 11), en consonancia con otros planes cuatrienales cuenta con una serie de objetivos y principios operativos⁶. Además establece unas prioridades horizontales como son la equidad de género, la protección del medio ambiente y gestión sostenible, el fomento de la diversidad cultural, el fortalecimiento institucional público y de las organizaciones representativas de la sociedad civil. Entre las prioridades geográficas, se encuentran países de América Latina, África y Oriente Medio, que serán analizados en las siguientes líneas, y presta especial atención al enfoque regional, la integración centroamericana, la cooperación transfronteriza, el enfoque continental, la cooperación Sur-Sur. Entre las prioridades sectoriales, establece los servicios sociales básicos, incluyendo en tal denominación la educación básica, salud primaria y reproductiva, vivienda digna, saneamiento y acceso a agua potable y la seguridad alimentaria⁷. Otras prioridades son el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y de sus organizaciones; el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, con atención a la integración social de la mujer y de los grupos de población más vulnerables (menores, indígenas y minorías); la formación y capacitación de recursos humanos; la dotación, mejora o ampliación de infraestructuras así como el desarrollo de la base productiva, el fortalecimiento del tejido empresarial básico en particular de las pequeñas y medianas empresas, las empresas artesanales, las empresas de economía social y todas aquellas actuaciones dirigidas a la creación de empleo en los sectores más desfavorecidos; la protección y mejora de la calidad del medio ambiente y la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales; la promoción de la cultura y del patrimonio histórico y de los valores, especialmente en aquellos aspectos directamente relacionados con la identidad de los

pueblos, que favorezcan su desarrollo endógeno; el fomento de la ordenación física, territorial y urbanística, incluyendo la política del suelo y vivienda, la rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbanística y el transporte público. Además considera prioritario consolidar la acción humanitaria andaluza, fortalecer la educación para el desarrollo de la población andaluza, mejorar el ciclo de la cooperación andaluza y mejorar las capacidades de los agentes de cooperación internacional y apoyar sus intervenciones.

5. LAS MODALIDADES DE GESTIÓN. LA COOPERACIÓN DIRECTA COMO RASGO DISTINTIVO.

La política de ayuda al desarrollo de la Junta de Andalucía destaca, sobre todo, por la importancia del presupuesto gestionado directamente por el gobierno autonómico. Alrededor del 50% del total del presupuesto es gestionado directamente, aunque la cifra varía según los años⁸. La *cooperación directa o institucional* es la peculiaridad más destacada dentro de la política de ayuda al desarrollo llevada a cabo por esta comunidad autónoma. A través de esta modalidad de cooperación la actividad de desarrollo es ejecutada y gestionada directamente por la administración autonómica, bien a través de una de sus consejerías, un organismo autónomo o una empresa pública. Los instrumentos utilizados dentro de la cooperación directa son la ayuda económica, la técnica y la humanitaria, junto al fortalecimiento institucional que se establece como un instrumento especialmente indicado para este tipo de cooperación, siendo los proyectos gestionados de mayor envergadura que los de la cooperación indirecta.

La cooperación directa se enmarca dentro del Convenio-Marco de Colaboración entre la Junta y la AECL, de 27 de octubre de 1997, que establece el marco general de colaboración, completada con la comisión mixta formada por ambas entidades.

Junto a ello, en este tipo de modalidad, se establece como necesario un marco exterior con el país tercero con el que se van a formalizar relaciones de cooperación, el cual viene determinado por los siguientes documentos oficiales:

- Declaración de Intenciones. Firmada entre las dos partes al máximo nivel; es la base de las relaciones entre la administración autonómica y el país receptor. En ella se establecen los objetivos generales, áreas geográficas y sectores prioritarios en los proyectos.
- Memorándum de entendimiento. Se especifican, según sectores, los proyectos que anualmente se van a celebrar así como su financiación.
- Comisión Técnica de Seguimiento, ésta sería de carácter mixto formada por representantes de la AECl, la Junta y el país tercero beneficiario de las acciones de cooperación.

A nivel interno, se establece un convenio de colaboración entre la Consejería y/o empresa pública especializada, como las ejecutoras del proyecto, y la contraparte local. Estas mismas instancias son las encargadas del seguimiento técnico mediante la creación de una comisión al efecto (Ruiz Seisdedos, 2008).

En la actualidad existen convenios y memoranda sectoriales con los siguientes países de Cuba, Marruecos, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Panamá, Ecuador, Uruguay, Paraguay, Argentina, Malí, República Dominicana. Además la Consejería de Obras Públicas y Transportes tiene protocolos con municipalidades que son su contraparte, tanto de América Latina como de países del Magreb. Dentro de esta modalidad de cooperación existía una preponderancia de la cooperación con el área Mediterránea, especialmente con Marruecos, que acaparaba alrededor del 60% de la financiación, frente a un 40% destinado a Latinoamérica, sin embargo

hoy la cooperación directa e indirecta tiene las mismas prioridades⁹.

Por su parte, la *cooperación indirecta* a través de las ONGDs es la modalidad de cooperación más extendida entre los entes subestatales. Se articula sobre la concesión de subvenciones en el marco de una convocatoria pública para financiar proyectos de desarrollo y de educación para el desarrollo y sensibilización. Sin embargo, en la Junta, representa alrededor del 50% de la ayuda gestionada, siendo sus proyectos de menor envergadura que los de cooperación directa (Ruiz Seisdedos, 2007).

Junto a las dos modalidades más destacadas, se articula la *cooperación sindical y la universitaria*. La primera de ellas es poco destacada, por el escaso volumen de financiación. En el año 1998 se firmaron los convenios marcos con la Unión General de Trabajadores y con Comisiones Obreras. La segunda se inició en 2001. Esta línea de trabajo consiste en la financiación de proyectos de cooperación universitaria entre centros andaluces y de América Latina o Magreb, articulándose a través de la convocatoria anual de subvenciones. Estos dos tipos de modalidad de cooperación son positivos ya que supone la voluntad de la Junta de Andalucía de ampliar los agentes participantes en su programa de cooperación. En la actualidad se está en proceso de adaptar los convenios existentes a la nueva normativa, con el fin de impulsar las mismas.

Al margen de todas ellas se encuentra la *ayuda de emergencia* que es un tipo de cooperación diferente y que responde a otros parámetros¹⁰. La *educación al desarrollo* también es otra modalidad de cooperación que debería ser objeto de una atención más directa pues los entes descentralizados tienen una mayor posibilidad de desplegar sus capacidades en esta modalidad de cooperación. Sin embargo, la misma ha tenido una importancia muy baja en la cooperación andaluza salvo el último año, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla nº 1: Modalidades de cooperación de la Junta de Andalucía

	2005	2006	2007	2008
Ayuda al Desarrollo	81,2%	81,03%	81,68%	77,44%
Acción Humanitaria y de Emergencia	14,5%	12,82%	14,66%	6,84%
Educación al Desarrollo	4,3%	6,15%	3,66%	15,72%

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria anuales de la AACID.

6. PRIORIDADES GEOGRÁFICAS Y SECTORIALES

La Ley de cooperación ha permitido la plasmación de cuáles son para la Junta los *países prioritarios*. A nivel general, existen dos grandes áreas prioritarias, América Latina y el Norte de África, con Marruecos de manera destacada.

El primer documento en el que existe constancia de las preferencias es el Pacto Andaluz por la Solidaridad de 1998. En el mismo se establece que en razón de nuestra posición de vecindad geográfica y de los vínculos históricos y culturales existentes se considerarán áreas geográficas de actuación preferente América Latina y los

países del Norte de África. Y que la priorización entre países se realizará de acuerdo con los indicadores de pobreza de las Organizaciones Internacionales.

La Ley de cooperación andaluza se expresa en líneas similares y en su artículo 4.2 establece como áreas geográficas prioritarias, tal y como ya hemos señalado anteriormente, los países de Iberoamérica, los árabes del Norte de África y de Oriente Medio y los del África Subsahariana, priorizando los países con menor índice de desarrollo humano. Frente a las generalidades contenidas en la Ley, el PACODE establece una lista de 23 países prioritarios, aunque los países que reciben recursos de la cooperación andaluza son alrededor de 30:

Tabla nº 2: Países prioritarios de la cooperación andaluza

Iberoamérica	Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Paraguay
Norte de África y Oriente Medio	Marruecos, Mauritania, Población Saharaui y Territorios Palestinos
África Subsahariana	Malí, Senegal, Guinea Bissau, Burkina Faso, Togo, República Democrática del Congo y Mozambique

En este listado es llamativo que Costa Rica aparezca como prioritario a pesar de ser países de desarrollo alto y no lo hagan otros con un bajo nivel de desarrollo como Haití.

Confrontando este listado con los países que más fondos reciben de la cooperación andaluza, encontramos que entre 2005 y 2007, los máximos receptores de cooperación son Marruecos, los países

Centroamericanos, los Andinos, Cuba, la Población Saharaui y Territorios Palestinos¹¹. A ellos hay que unir Andalucía como receptora de fondos para Educación al Desarrollo. Sin embargo, el año 2008 es atípico pues Andalucía pasa a ser la mayor receptora de fondos y Marruecos, país que ha sido tradicionalmente el primer

receptor de cooperación, pasa a ocupar el quinto lugar. Deberemos esperar para saber si estos cambios se deben a cuestiones coyunturales o no.

En cuanto a los sectores *prioritarios*, un recorrido por los últimos cuatro años nos muestra los siguientes datos:

Tabla nº 3: Sectores prioritarios de la cooperación andaluza (2005-2008)

	2005	2006	2007	2008
Infraestructuras básicas y desarrollo de la base productiva y fortalecimiento del tejido empresarial	27,2%	25,5%	17,7%	15,4%
Ayuda de Emergencia y Acción Humanitaria	14,5%	12,8%	14,6%	6,84%
Promoción de la cultura, del patrimonio histórico y de los valores	13,3%	6,4%	4%	0,49%
Salud	11,1%	11,9%	30,2%	54,8%
Otros servicios sociales básicos*	5,2%	15,5%		
Educación	6%	5,4%		
Derechos Humanos y promoción de la igualdad de género y protección de la población más vulnerable	11,2%	4,9%	15,2%	6,3%
Ordenación física, territorial y urbanística y política del suelo y vivienda	--	--	4,5%	16,3%

*A partir del año 2007, bajo el epígrafe Servicios Sociales Básicos se agrupan la Salud, la Educación, la Vivienda y el Agua y el Saneamiento.

De estos datos podemos destacar que el sector prioritario es el de los Servicios Sociales Básicos. Además, hay sectores que vienen perdiendo peso como el de las Infraestructuras Básicas, que durante dos años fue el primero y que actualmente es el tercero. Otro ámbito en descenso es la promoción de la cultura que pasa de recibir el 13% de la ayuda al 0,49%. Muy fluctuante se muestra la Ayuda de emergencia y acción humanitaria, igual que los Derechos Humanos. Por último, el sector del ordenamiento urbano aparece con gran empuje en los dos últimos años.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La cooperación de la Junta de Andalucía ha sido un referente claro en las políticas ejecutadas por las Comunidades Autónomas en España. El impulso dado en los últimos años no sólo es meritorio desde la perspectiva cuantitativa, por el aumento muy destacado de los recursos invertidos, sino también desde la perspectiva cualitativa. En ese sentido, fue la primera Autonomía en apostar de manera fuerte por la cooperación directa, camino hoy seguido por otras regiones, y además

en los últimos dos años ha venido a cubrir el ámbito que estaba menos desarrollado, la planificación. A pesar de ello, los objetivos del PACODE no están cuantificados, lo que impide que las evaluaciones puedan realizarse. Algunos de dichos objetivos nos pueden parecer demasiado ambiciosos. Estas dos características se cumplen en el Resultado Esperado en el Objetivo 1 del PACA "Se habrá contribuido a reducir la pobreza y a promover un desarrollo humano sostenible en los países receptores de ayuda de la cooperación andaluza...".

Realizando un breve repaso por los aspectos analizados de la cooperación andaluza podemos preguntarnos, dentro de las prioridades geográficas, por qué se da especial importancia al enfoque regional y la labor con el Sistema de Integración Centroamericano o la existencia de países como Costa Rica como prioritarios. Además, debería de replantearse el número de países receptores y reducir los mismos (Senegal en 2008 apenas recibió 13.000 euros lo que parece una cantidad con escaso poder para realizar acciones de cooperación que puedan tener verdadero impacto). En cuanto a las prioridades sectoriales, nos parece muy positivo el descenso en el sector de la Cultura y el patrimonio y que aparezca la cooperación técnica como una prioridad (formación y capacitación de recursos humanos) pues es en este aspecto en el que la cooperación andaluza puede venir a desarrollar muchas de sus capacidades intrínsecas.

En las modalidades de cooperación, la Ayuda de Emergencia, por sus especiales características, debería centrarse en la necesidad de coordinación. Las Comunidades Autónomas no deberían ser un donante más en este ámbito sino contribuir a un fondo estatal o, mejor aún, supraestatal que evite en cuestiones de catástrofe natural o guerra la superposición de donantes. Por su parte, la educación para el desarrollo debería ser una prioridad con más empuje, sin tantas fluctuaciones y con más fondos destinados a la misma.

A nivel general, la cooperación autonómica debería seguir las recomendaciones del CAD de la OCDE y ceñirse a las mismas. En este sentido, por ejemplo, debería no considerar Servicios Sociales Básicos ni la vivienda ni la soberanía alimentaria.

De todos modos, los avances dados han sido muy destacados, esperemos que con la participación ciudadana, el elevado número de recursos humanos contratados en los últimos años y el saber hacer acumulado hasta este momento, la cooperación andaluza continúe en su camino de ser una cooperación seria, madura y planificada que puede servir de referencia a otros entes descentralizados en su labor de solidaridad con otros pueblos.

8. BIBLIOGRAFÍA

- COORDINADORA ANDALUZA DE ONGDS (2007): *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Sevilla: CAONGD.
- (2003) *Informe sobre la AOD descentralizada en la Comunidad Autónoma de Andalucía (2001-2003)*. Sevilla: CAONGD.
- (2004a): *Propuesta de la Coordinadora Andaluza de ONGD para el Consejo Andaluz de Cooperación*, Sevilla: CAONGD.
- (2004b): *Propuesta sobre la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional*, Sevilla: CAONGD.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (1998) *Cooperación descentralizada, ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación –UCM; Los libros de la catarata; T&D Consultores.
- RUÍZ SEISDEDOS, Susana (2008) *Organización y gestión de las políticas públicas de cooperación al desarrollo en Andalucía*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, Premio Blas Infante año 2007.
- (2007) "La cooperación al desarrollo española. Especial referencia a la cooperación descentralizada en Andalucía" EN De Cueto, C., García Guindo, M. y Ruíz

Seisdedos, S. (coords.): *Planificación estratégica de las relaciones multinivel en materia de cooperación en la Comunidad Autónoma Andaluza*. Comares. Cultura y Sociedad. Granada. Pp. 36-45.

TOMÁS CARPI, José Antonio y otros (1997) *La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN OFICIAL Decreto 347/2004.

Estatuto de Autonomía para Andalucía (Febrero 2007)

Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Balance 2005, 2006, 2007.

Memoria Anual de la Cooperación Andaluza 2008.

Ley 2/2006 de creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Ley 14/2003 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo (PACODE) 2008-2012.

Plan Anual de la Cooperación Andaluza (PACA) 2008.

Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) Seguimiento 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

Real Decreto 61/1995 y 172/2005

PÁGINAS WEB CONSULTADAS:

Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo: <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/>

NOTAS

1 "Artículo 245. *Principio de solidaridad*. 1. *El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza*. 2. *La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará*

actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica el Magreb y el conjunto de África. 3. *Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía*.

Artículo 246. *Cooperación interregional y transfronteriza*. *La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación*.

Artículo 247. *Coordinación de la acción exterior en materia de cooperación*. *La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda*".

2 Similar a los Planes Anuales de Cooperación Internacional Seguimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

3 Real Decreto 61/1995

4 La estructura de la Consejería de Presidencia se ha visto modificada según lo establecido en el Decreto 347/2004.

5 El Programa Operativo con Enfoque Regional (POCER) se centra, según el PACA 2008, en el Sistema de Integración Centroamericana y el Plan Operativo con Enfoque Sectorial Regional (POCES) establece relaciones de cooperación con la Organización Panamericana de la Salud.

6 Apropiación, alineación, gestión orientada a resultados, coordinación y complementariedad entre los distintos agentes

7 Las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (principal órgano de coordinación de los países donantes e institución que marca las "reglas" en la cooperación internacional) no incluye bajo la denominación de "Servicios Sociales Básicos" ni la vivienda ni la seguridad alimentaria, algo por

lo que el Comité ya llamó la atención a nuestro país en el Examen de la Cooperación Española en 2002.

8 Así, por ejemplo en 1999 la cifra fue de 55% y en 2007 del 35% (datos AACID y PACI Seguimiento).

9 Las Consejerías involucradas en la ejecución de los proyectos de cooperación al desarrollo, algunas de las cuales ya han sido mencionadas anteriormente, gestionan y ejecutan proyectos a través de empresas públicas vinculadas a las mismas. La Consejería de Medio Ambiente ha ejecutado proyectos con el apoyo técnico de la empresa pública EGMASA. La Consejería de Agricultura y Pesca gestiona y ejecuta sus proyectos con la participación de la Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, DAP. La Consejería de Cultura mediante la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales. La Consejería de Salud cuenta con el apoyo de la Fundación Progreso y Salud para la ejecución de sus proyectos, por el momento centrados en Marruecos. La Consejería de Obras Públicas y Transportes cuenta con la participación de la Empresa Pública del Suelo de Andalucía, EPSA, para la ejecución de sus proyectos. La Consejería de Justicia y Administración Pública que viene encargándose del sector de fortalecimiento institucional, se sirve del Instituto Andaluz de Administraciones Públicas (IAAP) para implementar su labor (CAONGD, 2003).

10 La ayuda de emergencia se destina a paliar los daños sufridos por la población ante desastres naturales, epidemias, plagas o conflic-

tos armados. Esta clase de ayuda no es estrictamente cooperación al desarrollo, ya que tiene una función meramente asistencial y, por tanto, fomentan la dependencia de la población beneficiaria. Los proyectos de desarrollo pretenden ir más allá, pretenden la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de las personas y las comunidades. A este respecto podemos destacar que en diciembre de 1995 se celebró en Madrid una cumbre para debatir el futuro de la ayuda de emergencia; la "Declaración de Madrid" aprobada afirma que la ayuda humanitaria no debe otorgarse a expensas de la ayuda al desarrollo a largo plazo.

11 Países prioritarios en 2005: Marruecos (31,5% de la financiación), El Salvador (12,27%), Honduras (12,23%), Cuba (5,13%), Perú (4,64%), seguidos de Andalucía, Territorios Saharauis, Bolivia, Malí y Guatemala.

Países prioritarios en 2006: Marruecos (18,42%), El Salvador (11,14%), Honduras (8,36%), Andalucía (7,52%), Perú (6,72%), el resto son Territorios Palestinos, Guatemala, Cuba, Centroamérica y Bolivia

Países prioritarios en 2007: Marruecos (17,75%), Perú (13,13%), Cuba (9,06%), El Salvador (9,03%), Nicaragua (7,4%), el resto son Honduras, Guatemala, Andalucía, Pueblo Saharaui y Panamá.

Países prioritarios, 2008: Andalucía (17,40%), Nicaragua (10,38%), Cuba (8,24%), Honduras (8,09%), Marruecos (7,94%), seguidos de República Dominicana, Perú, Guatemala, El Salvador y Población Saharaui.