

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA, DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA DE ESTA APUESTA ESTRATÉGICA CONTRA LA POBREZA

Teresa Godoy

Responsable del programa MUNICIPIA de la AECID

Resumen: desde el gobierno central se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para poner en marcha el Plan Director de Cooperación 2009-2012, ahondando en las iniciativas puestas en marcha desde el ámbito de la cooperación descentralizada y apostando por una mayor armonización entre los diferentes actores del sector. En definitiva, la apuesta de la cooperación española por la puesta en práctica de una ayuda eficaz y coordinada.

Palabras clave: Plan Director de Cooperación, Cooperación Oficial Descentralizada, sociedad civil.

Abstract: From the central government the necessary mechanisms have are started to start the Plan Director de Cooperación 2009-2012, going deeply into the initiatives put in march from the area of the decentralized cooperation and betting for a major harmonization between the different actors of the sector. Definitively, the bet of the Spanish cooperation for the putting in practice of an effective and coordinated help.

Key words: Plan Director de Cooperación, Official Decentralized Cooperation, civil society.

Ya están en marcha los mecanismos de rodaje del Plan Director de Cooperación 2009-2012. Y entre ellos, de importancia decisiva para el desarrollo del mismo, iniciativas que mejoraran las acciones llevadas a cabo desde la cooperación descentralizada, como apuesta estratégica contra el hambre, el subdesarrollo y las penurias sociales. Para este nuevo ciclo, se persigue una mayor armonización y coherencia interna entre los actores públicos que nos

permita hablar con una única voz favoreciendo así el principio de alineamiento.

La Cooperación Oficial Descentralizada constituye una prueba más de la solidaridad y sensibilidad de la sociedad española en su conjunto a la vez que pone de manifiesto la madurez y responsabilidad con la que asumen esta política las Administraciones Públicas (AAPP); una política prácticamente consolidada en un breve periodo de tiempo. Desde su nacimiento en los

años 80 ha venido creciendo de manera constante y decidida.

Surge influida por la situación internacional. El conflicto saharauí, la revolución sandinista, la crisis de los Grandes Lagos y otros estallidos sociales son los que provocan la generación de lazos de solidaridad, fundamentalmente, desde los municipios españoles. Paralelamente se produce una presión de la sociedad civil a través del movimiento 0,7%, legitimado e impulsado por Naciones Unidas (NNUU), que produjo un impulso importante hacia un mayor diálogo social. Los documentos y textos de los distintos agentes sociales o institucionales elaborados durante estos pasados años coinciden en la teoría del potencial de la descentralización y la necesaria complementariedad de las acciones de unos y otros para rentabilizar de la mejor manera los recursos y las acciones, pero el éxito de los programas se garantiza cuando esta suposición se pone en práctica.

En este sentido, para hacer más efectiva la cooperación descentralizada, desde la cooperación española se impulsará que todas las AAPP consoliden de manera coordinada una cultura de planificación y dirección estratégica conjunta, participando del marco del Plan Director y de las estrategias geográficas y sectoriales de la Cooperación Española.

Da la sensación que es más necesario que nunca activar un proceso de reflexión compartido entre todos los actores que a diversos niveles actúan en el ámbito de la cooperación descentralizada. Esta reflexión ha de estar liderada por los que son sus protagonistas principales (los gobiernos autonómicos y locales y los agentes sociales). Todo apunta a la urgencia de favorecer los procesos de armonización de la planificación y la programación conjunta y mejorar los espacios de coordinación entre la cooperación autonómica y local. Esto implica identificar actuaciones e "intereses" comunes y evitar la disper-

sión, detectar ámbitos de especialización, facilitar nuevas iniciativas de cooperación conjunta mejorando así la sostenibilidad y complementariedad de las acciones, todo ello para mejorar la eficacia del conjunto de actores que constituyen la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española. Un debate que, en definitiva, ayude a resolver la necesaria armonización interna de nuestro sistema de cooperación y la complementariedad de los esfuerzos de unos y otros, y contribuya así a hacer de nuestra cooperación española un modelo de eficacia.

Ellos son los protagonistas. Los interlocutores de la Administración General del Estado con la cooperación descentralizada son por un lado la Federación Española de Municipios y Provincia (FEMP), a través de la Comisión de Cooperación que se encuentra dentro del departamento de Relaciones Internacionales, la cual se enmarca en un convenio de colaboración con la SECI que asegura la coordinación en cuanto al seguimiento de la AOD municipal y de la política, el fomento de la armonización de procedimientos y las evaluaciones conjuntas. En este último ámbito es relevante también el papel de la Confederación de Fondos Municipales plataforma de representación de estos Fondos (CONFOCOS). Los Fondos funcionan como instrumento de coordinación de la cooperación Municipal. Actualmente se está inmerso en un proceso evaluativo conjunto entre DG POLDE y CONFOCOS para determinar la cooperación municipal directa y la herramienta del hermanamiento que nos puede arrojar claves importantes en cuanto a la reconducción de ésta parte de la cooperación descentralizada.

En cuanto a las CCAA, la relación es directa con cada una de ellas y la coordinación se enmarca dentro del espacio de la Comisión Interterritorial de Cooperación.

En los últimos dos años cabe destacar la realización de dos Foros de debate entre CCAA, Zaragoza 2008 y Mérida 2009, organizados por los gobiernos autónomos

correspondientes (Aragón y Extremadura) donde ha participado la SECI al mismo nivel que el resto de CCAA. Con estas actividades parece que se ha sentado un precedente interesante y se va consolidando hacia un espacio de comunicación e intercambio entre estas AAPP, en materia de cooperación, muy interesante, creándose hábitos de trabajo conjunto. El próximo Encuentro de CCAA sobre cooperación para el desarrollo será organizado por la Comunidad de Baleares en Marzo de 2010.

Las primeras conclusiones a las que se llegó en Zaragoza tenían que ver con la voluntad de trabajar de manera conjunta en la responsabilidad compartida de la erradicación de la pobreza, rentabilizando recursos y aprovechando las experiencias de los distintos actores teniendo en cuenta sus ventajas comparativas. Se reconocía por parte de todas las CCAA la cooperación como política pública participada, y por lo tanto así debe ser decidida y planificada por los respectivos gobiernos. Ante esto se evidenciaba además una escasez de recursos.

Se veía necesario seguir avanzando en la participación activa de todos los actores y para ello entre, otras cuestiones, mejorar los canales de comunicación práctica y armonizar internamente la política y los procedimientos. Aunque se reconocen ritmos y trayectorias diferentes también se observaban numerosos intereses comunes y muchas similitudes en la definición y diseño de las políticas de desarrollo.

Durante este primer Encuentro se avanzó en el marco general y se identificaron una serie de cuestiones que deberían ser abordadas de manera monográfica en espacios concretos como la gestión, la coordinación en terreno o la cooperación multilateral.

En el Encuentro de Mérida, además de los debates conjuntos sobre eficacia de la ayuda y multilateralismo activo, se llevaron a cabo talleres a nivel técnico sobre diferentes temáticas con las siguientes recomendaciones:

Sobre armonización de procedimientos se centró el trabajo en tres temas: el Registro de ONGDS, los formularios y la comunicación entre CCAA. En el trabajo futuro se tendrá en cuenta el Real Decreto de la Disposición Adicional 18ª de la LGS para abordar la formulación de un modelo de subvención pública en materia de cooperación al desarrollo desde el ámbito de AAPP descentralizadas.

Educación para el desarrollo; se alcanzaron una serie de acuerdos compartidos por unanimidad, reconociendo en primer lugar el papel fundamental de las CCAA en esta materia y la necesidad de conseguir la máxima calidad, lo que implica invertir en recursos humanos cualificados, apostando, por lo tanto, por la formación de todas las personas involucradas. Durante este año se planteaban acciones puntuales como compartir información, optimizar recursos, fomentar cursos de formación y compartir los resultados de las evaluaciones de cooperación directa.

Las CCAA participantes consideraron que, hasta el momento, el reconocimiento de su política de cooperación ha sido insuficiente en aspectos que afectan especialmente a su cooperación directa, entre los que se encuentran la planificación de la cooperación española, la ejecución en el terreno y su acreditación ante las autoridades de los países socios, la coordinación con las OTC y otros agentes de cooperación internacionales, la evaluación, la participación en la negociación de los convenios de cooperación con los países socios, la participación en los foros internacionales y la incorporación de la gestión por resultados a la cooperación española.

La gestión de información fue otro tema tratado en relación con la necesidad de contar con bases de datos compartidas. Hubo coincidencia en la necesidad de compartir información. En especial, se hizo hincapié en que no se tiene suficiente conocimiento acerca de dónde, cuándo, ni con quién se trabaja en el campo del desa-

rollo, es decir, existe una dificultad en el acceso a la información sobre la ejecución de la AOD autonómica que se encuentra contenida en el sistema estadístico de la DGPOLDE.

Sobre lo concreto, entre otros, se está apostando por el fomento de programas que permitan la participación activa de distintos actores de forma coordinada. Por ejemplo, el Programa MUNICIPIA a través de la alianza institucional de la SECI con la FEMP y la CONFOCOS, la iniciativa ART del PNUD o el trabajo sobre descentralización a través del mandato para abordar este tema de UN-HABITAT. Otras iniciativas que se plantean poner en marcha más adelante son la cooperación delegada entre CCAA o aportaciones a fondos temáticos internacionales, que permiten la reducción de costes de transacción y aligeramiento de la gestión.

En términos presupuestarios la COD se ha incrementado desde 2004 en un 73% y mantienen una tendencia creciente y sostenida observada en los últimos años de más del 20% anual. En el año 2008 la AOD de la Cooperación Oficial Descentralizada, Comunidades Autónomas y Entidades Locales alcanzó un volumen de 613.484.660 de euros lo que supone un incremento del 20% con respecto al año 2007. Esta cantidad representa el 18,42% de la AOD bilateral neta y un 12,88% del total de la AOD neta española. Sin embargo, esta cooperación no debemos observarla solo en términos de crecimiento del recurso económico sino principalmente como un valor añadido por ser una cooperación llevada a cabo de forma diferente, más directa con el trabajo en otras comunidades y culturas, una cooperación pública con perfil propio, más horizontal y con una cierta desvinculación de intereses geopolíticos y económicos.

Desde la perspectiva geográfica existe una clara orientación hacia América Latina, sobre todo el área Andina y Centro América y en menor medida hacia África.

En cuanto a la distribución sectorial, la mayor partida se dirige a Servicios Sociales Básicos aunque se va incrementando la dotación de acciones dirigidas a otros sectores como el de Gobernabilidad Democrática Local (fortalecimiento institucional público, desarrollo local...) donde la cooperación descentralizada puede encontrar un espacio de especialización.

Por otro lado, al comparar lo planificado con la presencia real a la hora de ejecutar la AOD descentralizada se observa que esta última va mucho más allá. Esto hace que en 2007 el conjunto de COD estuviera presente en más de 100 países en contraposición a los 45 países prioritarios que establecía el II Plan Director. Si nos fijamos por ejemplo en África Subsahariana, la presencia autonómica llegó a 30 países, 19 más que los que se priorizan en el citado Plan Director. Por lo tanto existe en este campo un reto importante que es el de la coherencia entre lo planificado y la necesaria concentración geográfica de la AOD que se señala en el III Plan Director de cooperación española. Por otra parte hay que destacar que se ha mejorado en este aspecto el último año. Los datos del Seguimiento PACI 2008 arrojan que las CCAA cumplen con una concentración mayor del 72,34%.

En relación a la normativa, desde la promulgación de la ley 23/1998, todos los gobiernos autónomos han querido dotarse de un marco propio, legislativo y de programación estratégica. Este esfuerzo de dotarse de una normativa propia ha hecho que se observe actualmente una equiparación del modelo en todo el ámbito autonómico, por lo que estamos en una buena posición de partida hacia esa programación más acordada y de mayores coincidencias. Es un buen momento para abordar un ejercicio que analice la programación conjunta entre AAPP como apuntaba anteriormente.

La cooperación española está haciendo importantes esfuerzos para transformar

la riqueza de la COD en una ayuda cada vez más eficaz y coordinada. El desafío es ponerse de acuerdo, primero entre los agentes internos del propio sistema de cooperación, respecto a la mejor manera de conjugar esfuerzos sin perder la flexibilidad y las ventajas que nuestra diversidad permite y respetando la autonomía y competencias de cada actor.

Nuestro sistema de cooperación, rico en actores y visiones, es también especialmente complejo por lo que debemos tener especial cuidado en el cumplimiento de los principios de eficacia de la ayuda y, en especial, poner el acento en nuestra propia armonización. En nuestro ámbito interno, el objetivo general está definido: consolidar una política pública para el desarrollo coherente, basada en el diálogo y la participación de todos los actores, que requiere, para la consecución de sus fines y objetivos, de un compromiso y consenso, construido con la activa implicación de todas las administraciones y los agentes sociales.

La coordinación y complementariedad de actores, como vengo indicando, son requisitos imprescindibles para aprovechar las ventajas que supone la pluralidad de actores de la CE. Es el Congreso de los Diputados el que define en última instancia la política de desarrollo después de su aprobación en Consejo de Ministros. Dentro de la AGE, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación gestiona aproximadamente un 85% de toda la AOD. Este departamento dirige en base al principio de unidad de acción. La Secretaría de Estado de Cooperación Internacional asiste al ministro, ejerce la competencia administrativa del recurso, define la posición española en la política común europea y garantiza la presencia en organismos internacionales. El Ministerio de Economía y Hacienda coordina la política económica y financiera de las IFIs y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio gestiona el Fondo de Ayuda al Desarrollo asegurando que los créditos son coherentes con la po-

lítica de desarrollo. El resto de ministerios participan en la AOD en una proporción menor.

En la sociedad civil, las ONGD tienen un liderazgo indiscutible en la ejecución de AOD, pero además juegan un papel fundamental como agentes de cambio, creación de opinión pública en materia de desarrollo y presión o incidencia política. Las Universidades son líderes en investigación aplicada al desarrollo. Los sindicatos tienen un papel relevante en programas de construcción de modelos sociales y económicos y las organizaciones empresariales en materia de diálogo social y fomento del sector privado. Por último, también los medios de comunicación pueden jugar un papel importante en materia de sensibilización.

Pero hay que resaltar que en España la administración descentralizada tiene un gran peso jurídico político en la articulación de la administración territorial del Estado, con una configuración bifronte: a través de las Comunidades Autónomas y sus órganos legislativos y ejecutivos en el contexto regional, y a través de los Municipios en el plano local, siendo ambas muy dinámicas e impulsoras de actividades de desarrollo. En este sentido, la estructura descentralizada política y administrativamente reconocida en la Constitución Española, tiene reflejo también en el caso de la cooperación, donde las Comunidades Autónomas y Entidades Locales tienen una activa participación. Este modelo de participación plural de la cooperación española debe basarse en la colaboración de todos los actores, entendida ésta desde el respeto a la individualidad y especificidad de cada uno, en la complementariedad, es decir, la sinergia que se alcanza dialogando sobre cuál debe ser el objetivo común, cómo alcanzarlo y cuál es la responsabilidad de cada uno para ello. Y por último, a través de la calidad de las acciones, es decir, mediante una planificación estratégica conjunta, la elec-

ción de los instrumentos más idóneos y un alto grado de seguimiento y evaluación.

Para mejorar la coordinación, desde el 2004 se ha venido avanzando en la mejora de las estructuras con las que cuentan los actores dentro del Estado y que están definidas en la Ley de Cooperación para su posterior desarrollo. La amplia reforma del sistema español de cooperación internacional, que se inició en la pasada legislatura, ha tenido, entre sus señas de identidad, la promoción de la participación de los diferentes actores públicos y privados, procurando que la construcción de esta política sea ampliamente participada y apoyada en el consenso.

Actualmente existe una Comisión Delegada del Gobierno, un órgano consultivo y de participación de sociedad civil que es el Consejo de Cooperación al Desarrollo, un órgano de coordinación entre las distintas administraciones públicas llamado Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y la Comisión Interministerial como órgano de coordinación interdepartamental dentro de la AGE. Estos órganos se encuentran adscritos al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, los dos últimos a través de la SECI.

Además, la Comisión Interterritorial convivirá con la recientemente constituida Comisión Sectorial de Cooperación al Desarrollo que reúne a la AGE y a las CCAA con participación de las EELL y su órgano de segundo nivel Comisión Sectorial Permanente. Tienen como objeto la coordinación de las principales líneas de la política pública de cooperación internacional para el desarrollo y el impulso de la coherencia de Políticas de Cooperación Internacional para el desarrollo de las distintas administraciones públicas. Actualmente se han conformado dos comisiones para abordar temas priorizados en la agenda de esta Conferencia, que son la elaboración de un modelo que sirva de marco de colaboración entre las SECI/AECID y las CCAA y la identificación de un mecanismo de repre-

sentación que permita la participación de las CCAA en el Consejo Europeo de Ministros de Desarrollo y que permita a éstas formar parte de las delegaciones española para otros Foros Internacionales donde el gobierno español participe.

En general en el periodo de vigencia de PD 2009-2012 se plantea profundizar en la mejora del sistema de coordinación y avanzar en un modelo que supere las deficiencias detectadas en el pasado: déficit de convocatorias de forma ordinaria, previsibilidad en la celebración de las reuniones, plazos insuficientes de análisis de los distintos documentos, heterogeneidad en el funcionamiento de los grupos y la paralización de la mayoría de ellos, ausencia de agenda, falta de representatividad de algunos participantes, escasa transmisión de información y de difusión de los productos.

Hay que reconocer de cara a mejorar el buen funcionamiento del sistema, algunos problemas de funcionamiento. Los Grupos de trabajo de la Comisión Interterritorial han tenido un funcionamiento muy distinto entre sí, especialmente en los dos últimos años en los que varios de ellos prácticamente se han paralizado, debido entre otras razones a la falta de representatividad de algunos participantes (en algunos casos los miembros de los grupos acudían más a título personal que en representación de sus instituciones) o la escasa transmisión de información acerca de lo tratado en el grupo a otras CCAA o EELL. Por lo que se refiere a la Comisión Permanente de la CICD, apenas se ha reunido durante el periodo 2005-2008, lo que ha supuesto que no haya ejercido el papel dinamizador de la Comisión Interterritorial que le corresponde. La razón fundamental para dicha paralización puede encontrarse en la ausencia de agenda para su convocatoria, en cierta medida por la creación de grupos de trabajo. La composición de los órganos consultivos y de coordinación hace que haya problemas de falta de comunicación y desconocimiento por parte de los miembros de los

órganos acerca de lo tratado en el resto, por lo que habría que establecer mecanismos que favorecieran la activación de canales de comunicación y enlace entre Consejo de Cooperación y Comisión Interterritorial o la Permanente. Para ello, se podría promover la participación de miembros del Consejo de Cooperación al Desarrollo en las reuniones de la Comisión en calidad de invitados, y viceversa. También se harían públicos las actas, dictámenes y resto de documentos emanados de los mismos. También favorecer encuentros entre la Comisión de Desarrollo y Seguimiento de Plan Director y PACI, del Consejo de Cooperación, y la Comisión Sectorial Permanente. Las actas de las reuniones del pleno de ambos órganos deberían ser públicas en la página web del MAEC, en el apartado asignado a los órganos consultivos. Igualmente deberían ser públicos los documentos, dictámenes e informes aprobados por ambos órganos. Asimismo, se debería generar algún espacio de encuentro o jornada conjunta de trabajo, al menos una vez al año, entre la Comisión de Seguimiento y Desarrollo del Plan Director y del PACI, del Consejo de Cooperación, y la Comisión Permanente de la Conferencia Sectorial.

Un modelo más avanzado podría ser la conformación de una sola Comisión Permanente donde estuvieran presentes miembros del Consejo y de la Comisión Interterritorial, como órgano de segundo nivel.

Por último en relación a la coordinación, es necesario tener en cuenta la experiencia adquirida en el funcionamiento de los Grupos de Trabajo. Todo indica que no hay que acotar la participación a la pertenencia o no a un determinado órgano, sino que parece más recomendable constituir grupos de trabajo generales y abiertos a todos los actores que, por su especiali-

zación en la temática y por su capacidad de aporte, puedan contribuir al mejor desarrollo de aquél. No obstante, deberán mantenerse grupos de trabajo, como el de coherencia de políticas del Consejo de Cooperación al Desarrollo, que tengan atribuida una función concreta en relación con los objetivos atribuidos a algún órgano determinado. En estos casos, convendrá que la composición de los mismos respete la proporcionalidad de los distintos actores representados.

Para el buen funcionamiento de los grupos habría que tener en cuenta algunas cuestiones fundamentales como son la necesidad de contar con recursos humanos y económicos que aseguren el funcionamiento continuado, la existencia de un liderazgo claro por parte de aquellos actores con mayor experiencia e interés en el tema del grupo y que dinamice y asegure un ritmo adecuado de trabajo. Asimismo, es necesario contar con un mandato concreto, un objetivo definido en el momento de la creación del grupo y unos plazos para llevarlo a cabo, asegurando la suficiente representatividad de los participantes. Y también contar con sistemas de funcionamiento ágiles que permitan, por ejemplo, reuniones no presenciales (por ejemplo, a través de teleconferencia) y, por último, asegurar la difusión de los resultados de los distintos grupos.

Aprendiendo de la experiencia, y de los errores, fijando claros los objetivos para los próximos años y marcando claramente las prioridades, podemos avanzar en las políticas de cooperación, y consolidar la cooperación descentralizada como una acción estratégica y protagonista con la complicidad de todos, ayuntamientos, gobiernos de distinta entidad y sociedad civil, para unir esfuerzos en pos de una única meta: la erradicación de la pobreza y el 0,7% como punto de partida.