

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: ANÁLISIS HISTÓRICO Y PERSPECTIVAS ACTUALES

Begoña Casas Sierra

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha surgido con fuerza el papel de los entes territoriales sub-estatales, los que han adquirido un papel protagonista creciente en los ámbitos político, social o económico. Una de estas manifestaciones es la llamada “*cooperación descentralizada*”.

De acuerdo con la definición aportada por la Unión Europea, constituye “*un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y puntos de vista sobre el desarrollo*”.¹

Esta creciente importancia de los entes descentralizados se enmarca en el contexto internacional de la globalización, en el que se observan dos fenómenos: por un lado, la creciente integración mundial y por otro, la creciente importancia de las realidades locales, en lo que el insigne escritor y sociólogo Ralf Dahrendorf denominó “*glocalización*”.²

Según R. Dahrendorf, la globalización crea dos efectos de signo inverso: por un lado, una creciente integración mundial, y por otro, un reforzamiento de los procesos locales intra-estatales quizá como mecanismo de autoafirmación de la propia identidad que teme verse diluida en medio del fenómeno globalizador.

Junto a ello, el surgimiento de la llamada “*paradiplomacia*” ha servido para reforzar el papel creciente de los entes sub-estatales en la esfera internacional.

¹ COMISIÓN EUROPEA, *Decentralized Cooperation: Objectives and Methods*, Bruselas, 22/11/1992

² DAHRENDORF, Ralf, *Después de la democracia*, 2002.

Se entiende por “paradiplomacia” el desarrollo de relaciones internacionales por entes no-estatales (sub-estatales) sean de ámbito regional o local a partir de los años 80 del S.XX. Se trata de un fenómeno surgido en el marco de la globalización, en el que un sinfín de nuevos actores comienzan a tomar parte en el escenario internacional: ONGDs, multinacionales, asociaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, etc.

María del Huerto Romero en su artículo “*Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*”, citando a Noé Cornago Prieto, define la paradiplomacia como “*el involucramiento de los gobiernos sub-estatales en las relaciones internacionales, por medio del establecimiento de de contactos formales e informales, permanentes o provisorios con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el objeto de promover resultados socioeconómicos o políticos, tanto como cualquier otra dimensión externa de su propia competencia constitucional*”.³

Según las tesis de John Magone, el proceso de formación de la paradiplomacia se explica en dos etapas fundamentales, tal y como se muestran en este cuadro evolutivo:⁴

Período	1945-1989	Desde 1989
Estado	Estado soberano	Estado post-soberano (Wallace)
Estado del bienestar	Estado del bienestar keynesiano	Schumpeterianismo Sistema de protección post-nacional (Jessop)
Gobiernos infraestatales	Predominio de estructuras nacionales y centralizadas	Desnacionalización de los gobiernos sub-nacionales
Sociedad	Sociedad nacional	Sociedad mundial Desnacionalización de las sociedades (Zürn, Luchmann)
Economía	Economía nacional	Economía global
Política mundial	Sistema de relaciones internacionales	Tendencia a un gobierno mundial

³ DEL HUERTO ROMERO, María, artículo *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*

Disponible en: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf
(Consultado el 08/02/2011)

⁴ Datos tomados del ensayo: MAGONE, John, *Paradiplomacy revisited*
http://www.unizar.es/union_europea/files/documen/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf
(Consultado el 08/02/2011)

A partir del gráfico del Profesor Magone, podemos observar cómo los grandes cambios se producen a partir de fines de la década de los 80. El fenómeno de los entes sub-estatales estaba ya presente en la Guerra Fría. Sin embargo, es la Caída del Muro de Berlín en 1989 lo que favorece la visibilidad, expansión y generalización del fenómeno.

En este contexto global, toma fuerza el fenómeno infraestatal, lo que permite un creciente protagonismo de las citadas entidades, tal y como señala Aldecoa en su obra “*Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*”⁵

Según M. Keating,⁶ existen diferentes fuentes de motivación para que los entes sub-estatales puedan desear llevar a cabo estas funciones:

- 1) **Motivaciones económicas:** buscar ayuda financiera, inversiones, mercados, tecnologías, mejora de la competitividad, etc.
- 2) **Motivaciones culturales:** fomento de sus idiomas, de sus costumbres, de sus tradiciones e identidad.
- 3) **Motivaciones políticas:** reconocimiento internacional, mejora de imagen, tratamiento de las migraciones, etc.

Existen numerosos ejemplos de desarrollo de las regiones en el plano internacional: tal es el ejemplo del Comité de las Regiones de la Unión Europea (y la propuesta de creación de las “regiones europeas”); o la propuesta de la Iniciativa APEC en el Sudeste Asiático, o en el ámbito de Mercosur la creación de las llamadas “mercocidades”, etc.

En este contexto internacional, la *cooperación al desarrollo* juega un papel primordial. Si bien en sus orígenes, en los años 50 tras la II Guerra Mundial, se orientó principalmente hacia el protagonismo de los Estados-nación, hoy en día, el surgimiento de numerosos nuevos actores, tal y como se ha señalado, ha permitido que se desarrolle también el papel de liderazgo de las entidades sub-estatales. Una de las principales ventajas de estos nuevos actores consiste en la mayor cercanía a los destinatarios, en su calidad de administraciones territoriales infra estatales.⁷

⁵ ALDECOA, Francisco, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

⁶ KEATING, Michael, *Regiones y asuntos internacionales, motivos, oportunidades y estrategias*, en *Paradiplomacia* de Aldecoa.

⁷ DEL HUERTO ROMERO, Op. Cit., p. 35.

En España, desde la creación de las Comunidades Autónomas con la Constitución de 1978, el papel de las mismas ha sido creciente, tanto en el plano interno como en el internacional. Ello es así hasta tal punto, que los entes descentralizados (autonómicos y locales) han desarrollado una intensa política de cooperación al desarrollo, siendo en la actualidad uno de los países que en mayor medida contribuye al desarrollo desde la descentralización.

Por su parte, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril de 1985 reconoce en su artículo 2.1 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*”.

La cooperación descentralizada es sin duda un fenómeno enormemente positivo, aunque no faltan voces que lo critican en aquellos casos en que se descoordina con la acción del Estado.⁸

2. NOTA TÉCNICA

En este apartado incluimos una nota técnica metodológica.

En primer lugar, el concepto de *cooperación descentralizada en España* incluye a los entes territoriales sub-estatales, es decir: Comunidades Autónomas, Diputaciones, Cabildos, Mancomunidades y Ayuntamientos.

Los datos de la *cooperación nacional* están tomados del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de los Informes de Seguimiento de los Planes Anuales de Cooperación (PACI) que están disponibles en la página del propio Ministerio.

⁸ Ver DEL HUERTO ROMERO, Op. Cit., p. 35.

Los datos relativos a la *cooperación autonómica* están tomados de los mismos Informes (consolidados) y en algunos casos de la propia Comunidad Autónoma.

Los datos correspondientes a la *cooperación local*, están tomados de los mismos Informes de Seguimiento mencionados, así como en algunos casos del Ayuntamiento correspondiente y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEM).⁹

Al final de la investigación se incluye la bibliografía de referencia con el detalle de las fuentes consultadas.

3. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: PANORAMA GENERAL

3.1 ORIGEN

El arranque de la cooperación descentralizada en España, se produce como ya se ha señalado, en el marco de la Constitución de 1978, despegando sobre todo a partir de los años 80. En la segunda mitad de los años 80 se inicia la cooperación del País Vasco y Cataluña, principalmente (creación del Fons Català), a las que se van uniendo el resto de Comunidades Autónomas.¹⁰

A partir de los años 90, en 1991 en particular, se elabora el primer informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). A pesar de ello, en la década de los 90 del S. XX, el papel de la cooperación descentralizada es todavía bastante residual, ya que al ingresar España en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE) en 1991, el grueso de los recursos que nuestro país dedicaba entonces al desarrollo eran ayudas del Estado, en particular, créditos FAD de reciente reforma. En 1994, el CAD-OCDE emite su primer informe para España (*“Informe Inter Pares”*) de una llamativa

⁹ La página de la FEMP es la siguiente: <http://www.femp.es/>

Los datos desglosados por entidad donante se pueden consultar en la Comisión de Cooperación de la FEMP en <http://cooperacion.femp.es/>
(Consultado el 09/02/2011)

¹⁰ GÓMEZ GIL, Carlos, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de los entes locales: reflexiones sobre su papel y su futuro*

Disponible en:

<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/33961.pdf>

(Consultado el 09/02/2011)

brevedad, al constar tan sólo de unas 50 páginas, en el que apenas se hace mención de la ayuda descentralizada. Por ello, consta la escasa importancia de la cooperación descentralizada en esta primera etapa.

Esta tendencia va cambiando a lo largo de los años 90, produciéndose un despegue considerable de la misma en 1994. Sólo de 1994 a 1995, la AOD descentralizada aumenta un 1765, al pasar de 31,9 millones de EUR en 1994, a 88,1 millones de EUR en 1995. Así, las CCAA pasaron de 17,6 millones de EUR a 45,5, lo que representa un aumento del 158%. Las corporaciones locales, por su parte, pasaron de 14,2 millones de EUR a 42,6 en el mismo período, experimentando un incremento del 198%.

Las causas de este avance son múltiples, entre ellas cabe destacar:

- 1) La mayor conciencia de la sociedad española de alcanzar el 0,7%.
- 2) El creciente proceso de democratización y descentralización que la sociedad española estaba experimentando.
- 3) El fomento del reconocimiento exterior de a la labor que los entes territoriales estaban realizando.
- 4) El deseo de contactar con las sociedades civiles y entes sub-estatales de otros países del mundo en desarrollo.¹¹

En general, hasta 1996 se considera una tendencia al alza en la AOD tanto nacional como descentralizada, para volver a aumentar a ritmos espectaculares entre 1996 y 1999. A partir del año 2000 el aumento de AOD continúa avanzando, destacando el culmen de 2008 y el ligero descenso de la nacional en 2009, así como el ascenso enorme de AOD descentralizada en 2008-2009 (autonómica y local).

A continuación, vamos a analizar en detalle la cooperación descentralizada española entorno a dos períodos:

- 1º) Período de 1989 a 1999 y
- 2º) Período de 2000 a 2009.

¹¹ Gómez Gil, op.cit., p. 6

3.2 EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 1989-1999

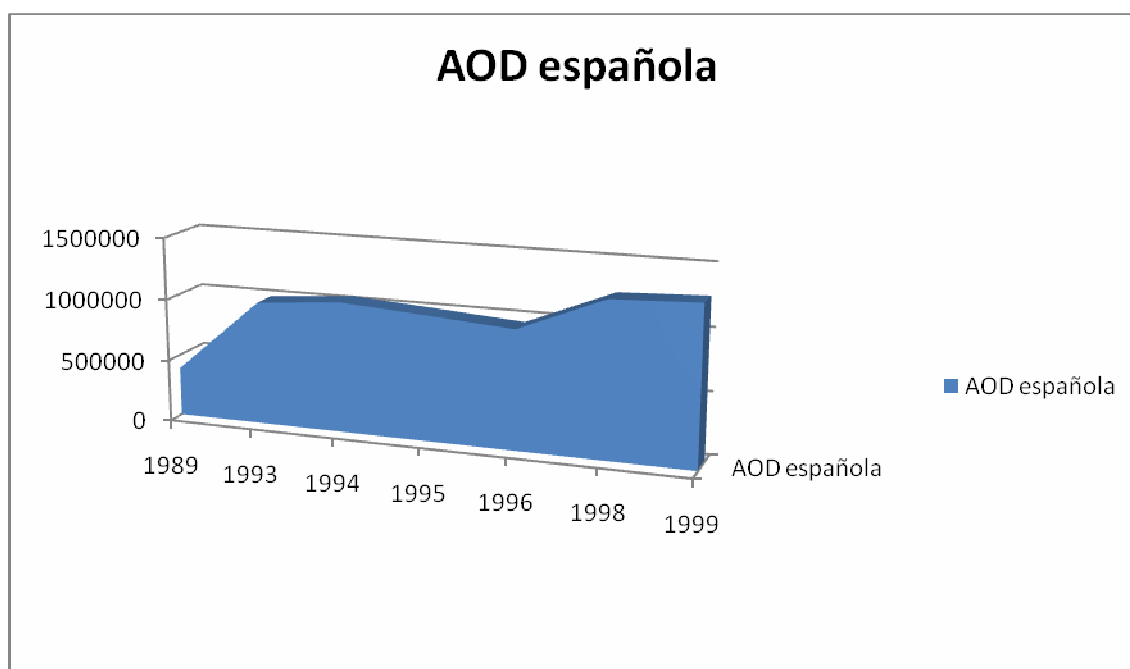
En el primer período, se han obtenido los siguientes datos

SEGUIMIENTO PACI	AOD ESTATAL	AOD CCAA	AOD EELL	TOTAL DESC.	% AOD/ AOD EST.
1989	392.000,00	0	8.390,00	8.390,00	2,14%
1993	995.000,00	15.900,00	9.160,00	25.060,00	2,52%
1994	1.053.000,00	17.650,00	14.240,00	31.890,00	3,03%
1995	1.008.000,00	45.400,00	42.500,00	87.900,00	8,72%
1996	960.000,00	64.100,00	53.700,00	117.800,00	12,27%
1998	1.250.000,00	91.710,00	77.140,00	168.850,00	13,51%
	1.279.000,00	101.400,00	81.910,00	183.310,00	14,33%
TOTAL	6.937.000,00	336.160,00	287.040,00	623.200,00	8,98%

Datos en millones de EUR.

Fuente: Informe Ruiz Seisdedos, a partir de estadísticas de la FEMP y de los Informes Seguimiento PACI del MAEC¹²

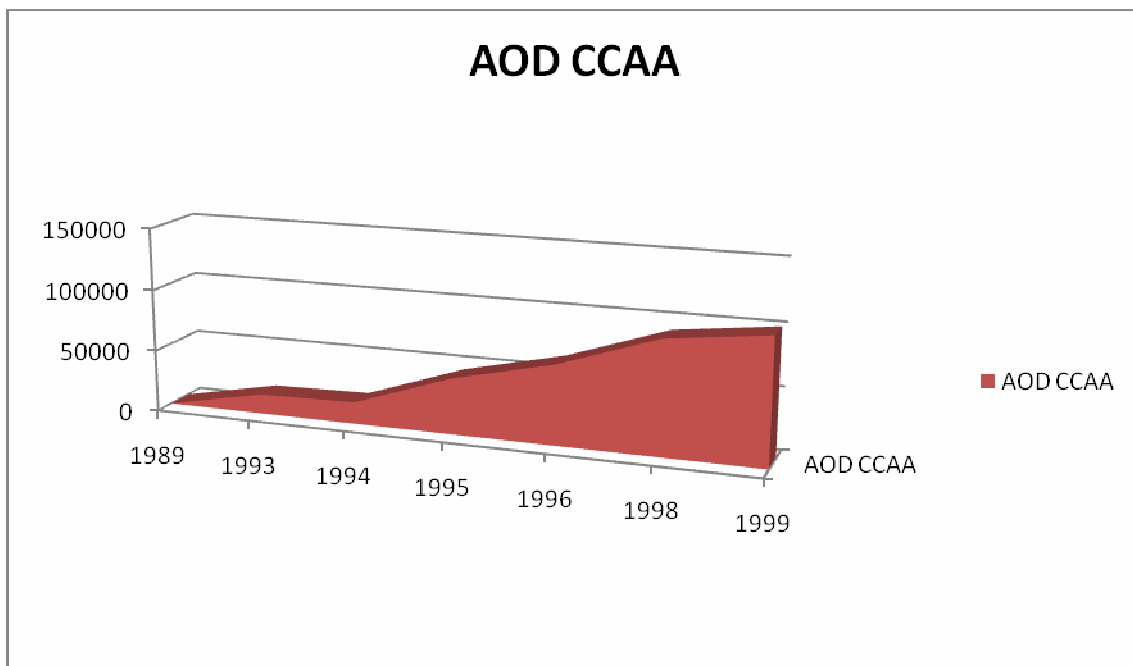
La AOD española del período presenta el siguiente perfil



Se observa un fuerte ascenso en 1993, que se mantiene (en decadencia) prácticamente hasta 1996 (período de crisis). La AOD nacional vuelve a incrementarse a partir de 1996, alcanzando su culmen en 1998 y 1999.

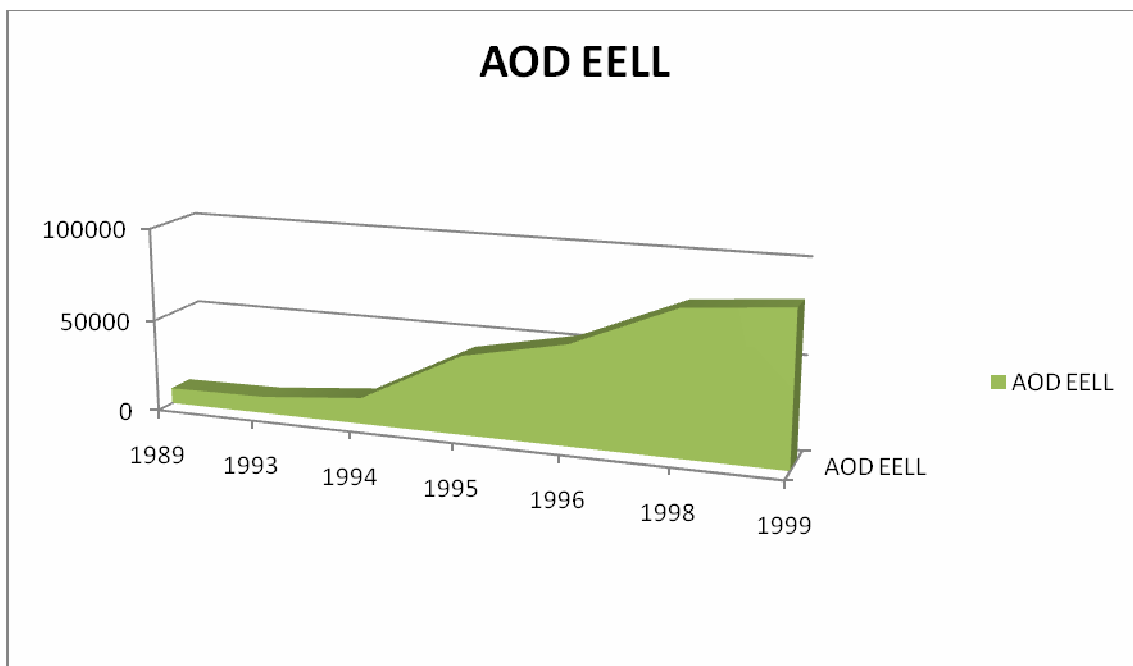
¹² Informe RUIZ SEISDEDOS, Susana, *La cooperación descentralizada: un nuevo modelo de desarrollo* Disponible en <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/236/224> (Consultado el 09/02/2011)

La evolución de la cooperación autonómica, quedaría como sigue:



Tal y como podemos observar, la AOD autonómica no deja de crecer en el período, con un cierto descenso en 1994 (período de crisis) para volver a ascender de manera espectacular a partir de ese año. El período finaliza en 1999 en su máximo desde el inicio de la cooperación autonómica en nuestro país.

Por lo que respecta a la evolución de la cooperación local, presenta este panorama:



Al igual que ocurre con las CCAA, el ascenso es impresionante, no cesando desde 1994 prácticamente hasta 1995 en que se produce un cierto retroceso, para volver a aumentar continuamente hasta 1999.

En todos los gráficos anteriores se observa una evolución parecida en la cooperación de entes locales y autonómicos, muy sensibles a los períodos de bonanza o crisis, y por lo que respecta a la cooperación nacional, una considerable tendencia al alza, excepto la caída de 1996.

3.3 EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 2000-2009

Los datos generales de la cooperación descentralizada 2000-2009 son los siguientes:

SEGUIMIENTO PACI	AOD ESTATAL	AOD CCAA	AOD EELL	TOTAL DESC.	% AOD/AOD EST.
2000	1.319.403,68	117652,93	90.618,80	208.271,73	15,79%
2001	1.907.850,36	118.207,77	90.619,03	208.826,80	10,95%
2002	1.817.105,81	172.354,27	88.980,91	261.335,18	14,38%
2003	1.735.956,21	197.485,10	88.890,91	286.376,01	16,50%
2004	1.985.010,00	221.267,05	91.116,46	312.383,51	15,74%
2005	2.428.360,00	266.264,45	118.862,52	385.126,97	15,86%
2006	3.038.350,00	323.908,21	118.862,52	442.770,73	14,57%
2007	3.754.620,00	389.753,32	121.499,23	511.252,55	13,62%
2008	4.761.690,00	464.709,16	148.775,50	613.484,66	12,88%
2009	4.728.050,00	464.709,16	147.182,84	611.892,00	12,94%
TOTAL	27.476.396,06	2.736.311,42	1.105.408,72	3.841.720,14	13,98%

Datos en millones de EUR.

La evolución de la AOD española (detalle) presenta los siguientes datos:

SEGUIMIENTO PACI	RNB	AOD ESTATAL	%/PNB	AOD CCAA	%/AOD EST.	AOD EELL	%/AOD EST.
2000	599.486.735,66	1.319.403,68	0,22%	117.652,93	8,92%	90.618,80	6,87%
2001	640.553.000,00	1.907.850,36	0,30%	118.207,77	6,20%	90.619,03	4,75%
2002	686.012.000,00	1.817.105,81	0,26%	172.354,27	9,49%	88.980,91	4,90%
2003	743.046.000,00	1.735.956,21	0,23%	197.485,10	11,38%	88.890,91	5,12%
2004	815.575.000,00	1.985.010,00	0,24%	221.267,05	11,15%	91.116,46	4,59%
2005	889.836.000,00	2.428.360,00	0,27%	266.264,45	10,96%	118.862,52	4,89%
2006	964.244.032,00	3.038.350,00	0,32%	323.908,21	10,66%	118.862,52	3,91%
2007	1.022.890.000,00	3.754.620,00	0,37%	389.753,32	10,38%	121.499,23	3,24%
2008	1.065.918.000,00	4.761.690,00	0,45%	464.709,16	9,76%	148.775,50	3,12%
2009	1.029.676.790,00	4.728.050,00	0,46%	464.709,16	9,83%	147.182,84	3,11%

Datos en millones de EUR. Se toma en cuenta la AOD ejecutada en el período, no la presupuestada

Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

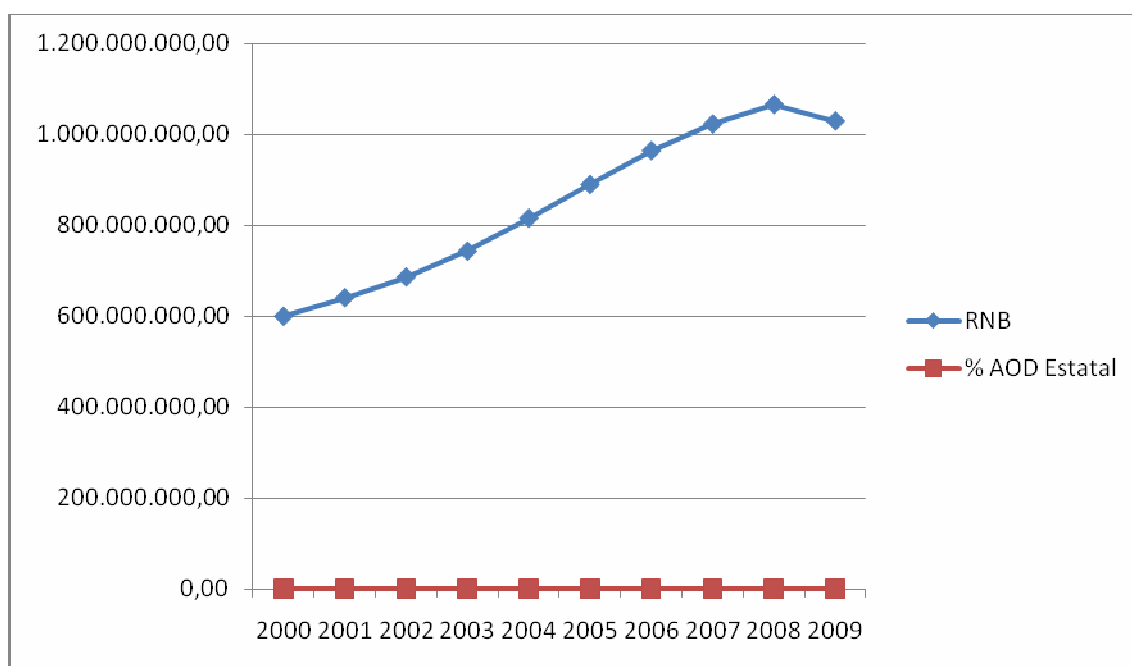
A continuación, vamos a desglosar cada uno de los datos aportados. Para ello, nos apoyaremos en los informes de seguimiento de los *Planes Anuales de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)*:¹³

- 1) Porcentaje de AOD estatal sobre la Renta Nacional Bruta
- 2) Porcentaje de AOD autonómica sobre la AOD estatal
- 3) Porcentaje de AOD local sobre la AOD estatal
- 4) Comparación del porcentaje AOD español con la media CAD-OCDE

Este período se analizará en mayor profundidad por ser el más cercano en el tiempo y el que mayor información nos va a proporcionar sobre tendencias futuras.

1) PORCENTAJE DE AOD ESTATAL SOBRE LA RENTA NACIONAL BRUTA

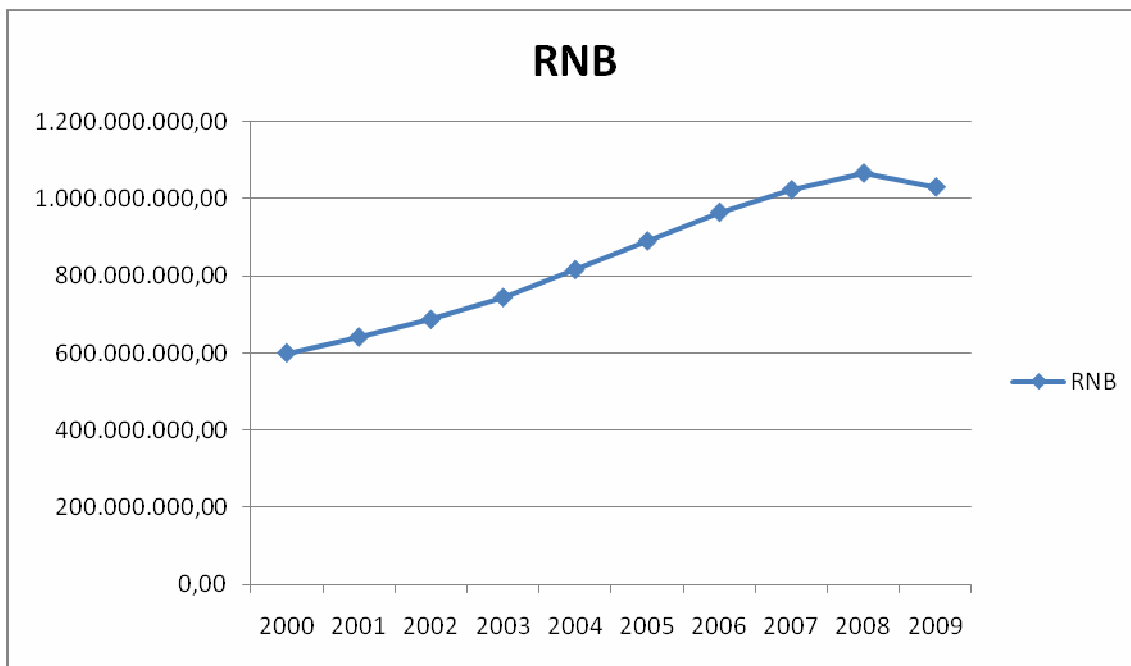
En este primer gráfico se presenta la proporción entre RNB y % de AOD del período 2000-2009:



Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

¹³ Los citados informes se pueden consultar en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones1.aspx> (Consultado el 08/02/2011)
Se trata de los informes de supervisión del seguimiento de los planes anuales que formula el MAEC.

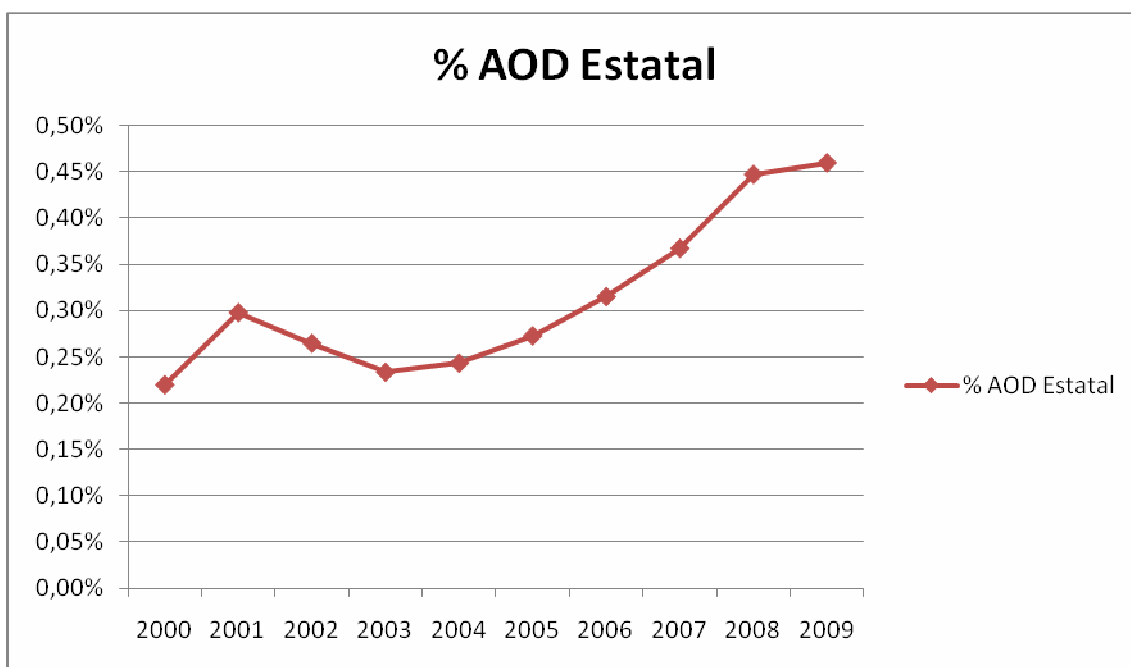
La variación de RNB queda como sigue:



Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

Se observa el impresionante descenso creciente desde el año 2000, el culmen en 2008 y el inicio de la fase de decrecimiento en 2009.

En el citado período, la evolución de la AOD ha sido la siguiente:



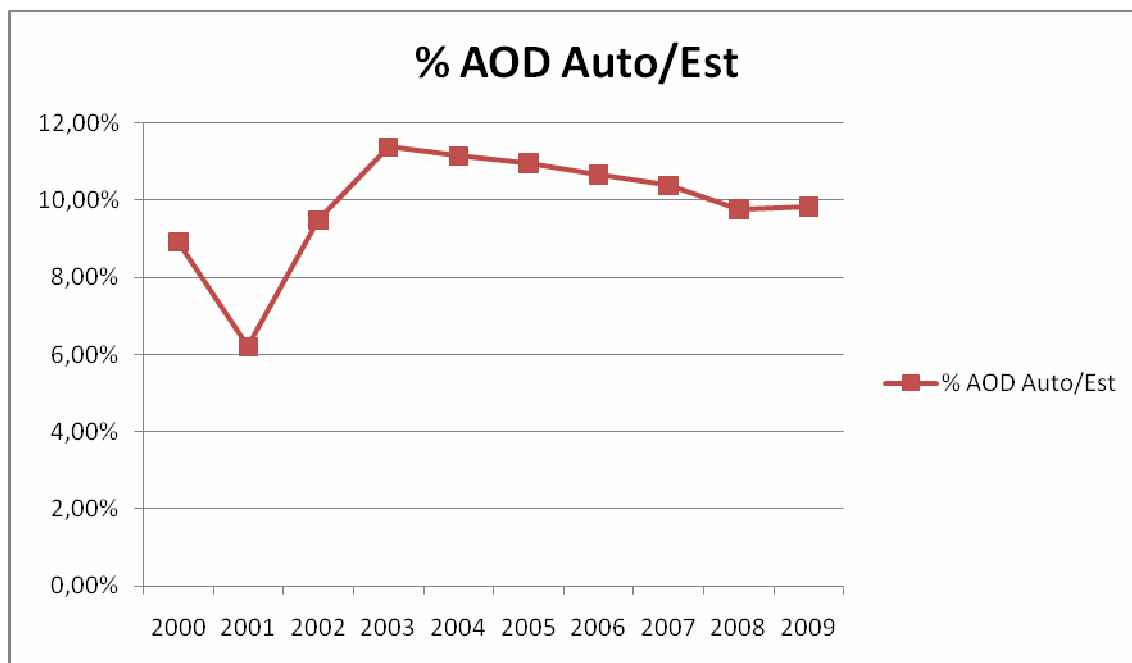
Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

Se observa el ascenso de 2001, la caída hasta 2004 y la fase de recuperación de 2004 hasta 2008. En 2009 sigue la tendencia al alza iniciada en 2004, si bien se aprecia un

cierto descenso como consecuencia de la crisis económico-financiera y los recortes de AOD.¹⁴

2) PORCENTAJE DE AOD AUTONÓMICA SOBRE LA AOD ESTATAL

En el período 2000-2009 los resultados arrojados son los siguientes:



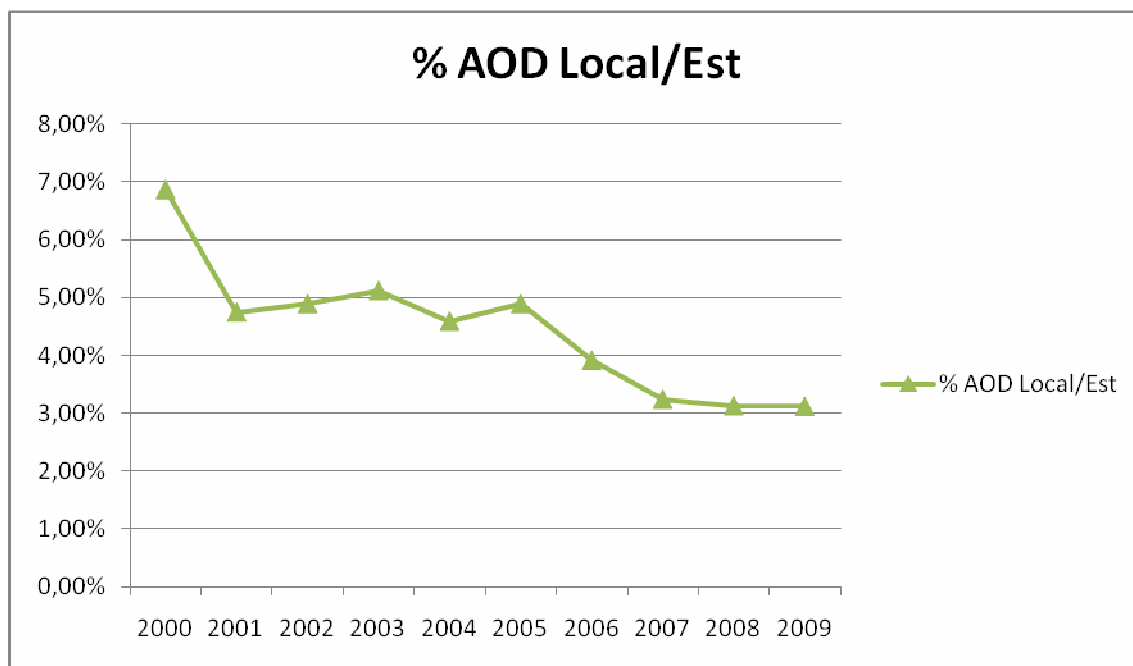
Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

Como puede apreciarse, la tendencia comienza alta en 2000, cae en picado en 2001, para remontar de manera bastante patente, alcanzando la cumbre en 2003, momento en el que decae ligeramente, tendencia que se mantiene hasta 2008, año en que empieza de nuevo a caer.

¹⁴ El recorte podría alcanzar los 900 millones de EUR, según previsiones del MAEC.
http://www.pobrezacero.org/noticias/decepci%C3%B3n_ante_el_mayor_descenso_de_la_aod_espa%C3%BA1ola_y_el_incumplimiento_de_los_compromisos_de_lucha_contra_la_pobreza_70?ferca=hqavmlvq
(Consultada el 08/02/2011)

3) PORCENTAJE DE AOD LOCAL SOBRE LA AOD ESTATAL

En el mismo período estudiado 2000-2009 el panorama es el siguiente:



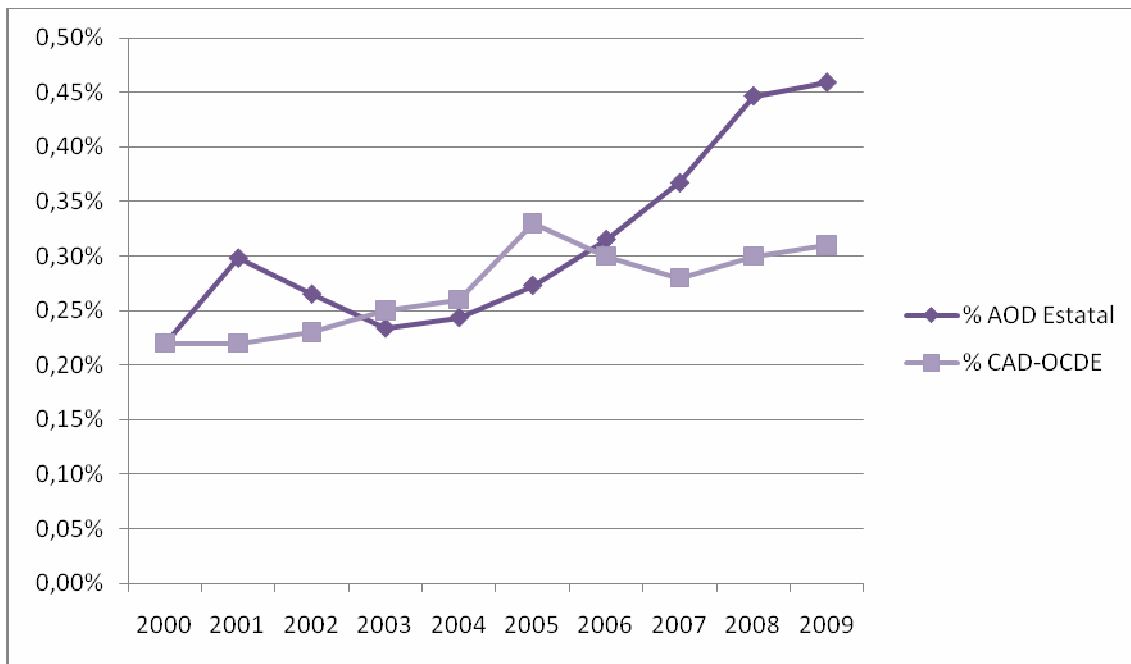
Fuente: Elaboración propia a partir de los PACIs de seguimiento 2000-2009

La AOD local, inicia el período muy alta, descendiendo en 2001, se mantiene ligeramente, con una nueva caída en 2004, para remontar en 2005. A partir de este momento comienza un nuevo descenso en picado hasta 2007, momento a partir del cual vuelve a sostenerse.

Como valoración en conjunto, la AOD española ha experimentado un aumento espectacular en este decenio, si bien en la última etapa está experimentando recortes. Por otra parte, la AOD autonómica y local no ha dejado de crecer, si bien lo ha hecho de un modo desigual. Se observa también que junto con el aumento de la AOD estatal, hay un cierto decrecimiento de la AOD descentralizada, por lo que este aumento podría haberse realizado a costa de la menor cooperación territorial.

4) COMPARACIÓN DEL PORCENTAJE AOD ESPAÑOLA CON LA MEDIA DEL CAD-OCDE

Para tener una idea más de conjunto, a continuación, se presenta una comparación entre el porcentaje de AOD española, con respecto a la media del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (CAD-OCDE):



España en su conjunto, sigue estando muy por encima de la media CAD-OCDE, pero si se compara con sus socios europeos, el panorama no es tan halagüeño.¹⁵ Según previsiones del CAD-OCDE para 2010, el panorama quedaría así:¹⁶

<i>País</i>	<i>% AOD</i>
Austria	0,37%
Bélgica	0,70%
Dinamarca	0,83%
Finlandia	0,56%
Francia	0,46%
Alemania	0,40%
Grecia	0,21%
Irlanda	0,52%
Italia	0,20%
Luxemburgo	1,00%
Holanda	0,80%
Portugal	0,34%
España	0,51%
Suecia	1,01%
Reino Unido	0,60%
Australia	0,35%
Canadá	0,33%
Nueva Zelanda	0,18%
Noruega	1,00%
Suiza	0,47%
Estados Unidos	0,19%

Fuente: Datos CAD-OCDE, 2010

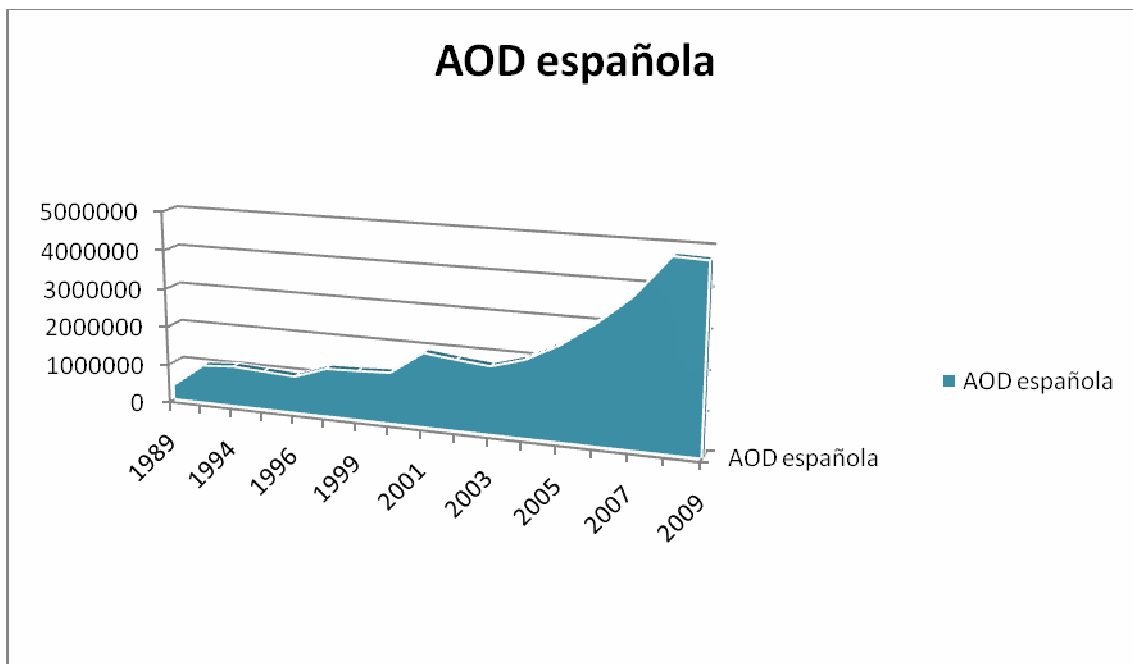
¹⁵ Datos tomados del CAD-OCDE: <http://www.oecd.org/dataoecd/17/12/44981982.pdf> (Consultado el 08/02/2011)

¹⁶ Estas previsiones tendrán que ser revisadas debido a la crisis económica. Este descenso para España implica 800 millones de euros en 2010 según datos de la AECID.

3.4 VALORACIÓN EN SU CONJUNTO DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA 1989-2009

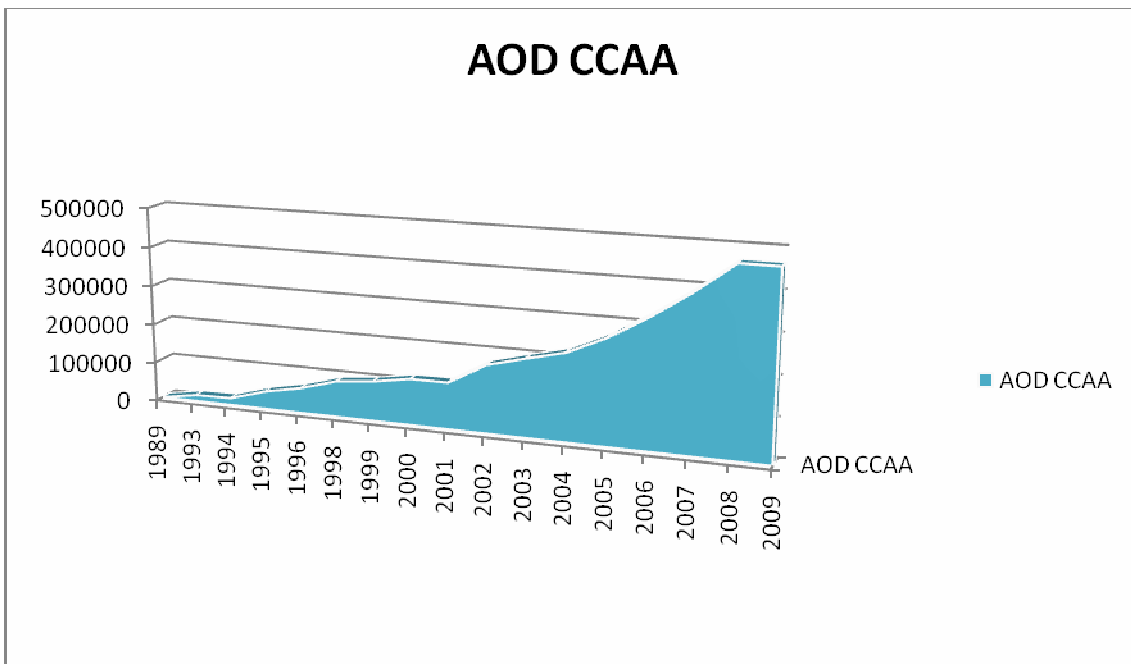
Con fines didácticos y para la propia comprensión del análisis, a continuación se analiza en conjunto de la cooperación española del período total 1989-2009:

La evolución de la AOD española en el período 1989-2009 a lo largo de 20 años presentaría el siguiente perfil:



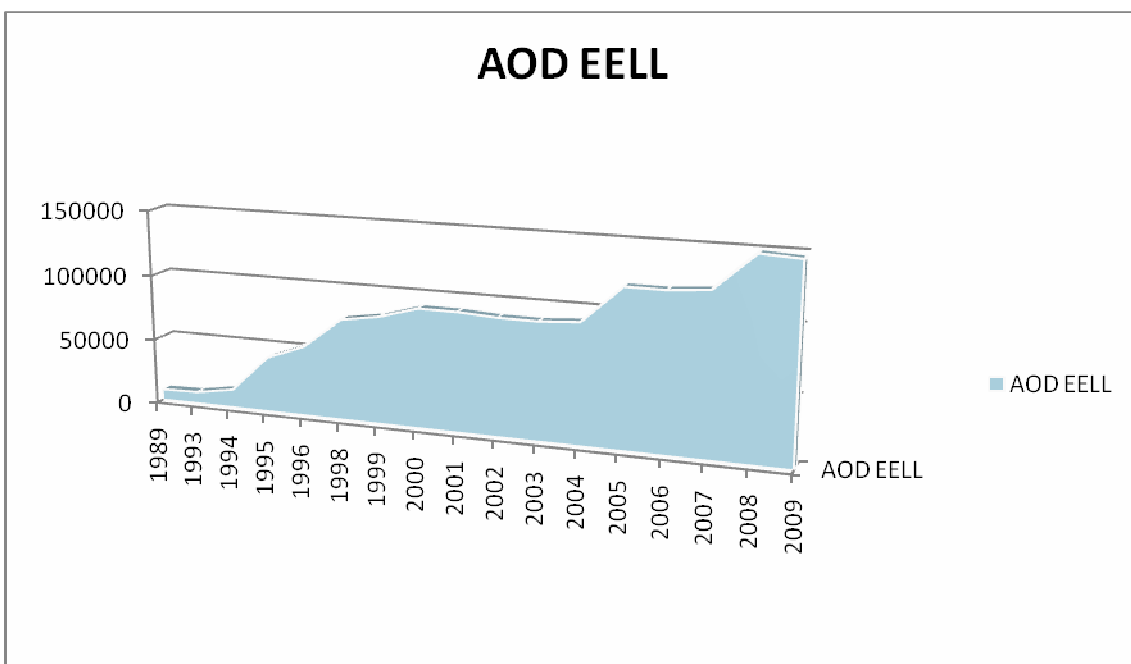
Se trata de una tendencia al alza muy llamativa y clara, destacando las cúspides de 1990, 1996, 2001 y 2008.

Por su parte, la cooperación descentralizada autonómica se muestra del siguiente modo:



La evolución es muy parecida a la AOD nacional, si bien la tendencia al alza es más sostenida, con menos ascensos y descensos, salvo el ya mencionado de 1999.

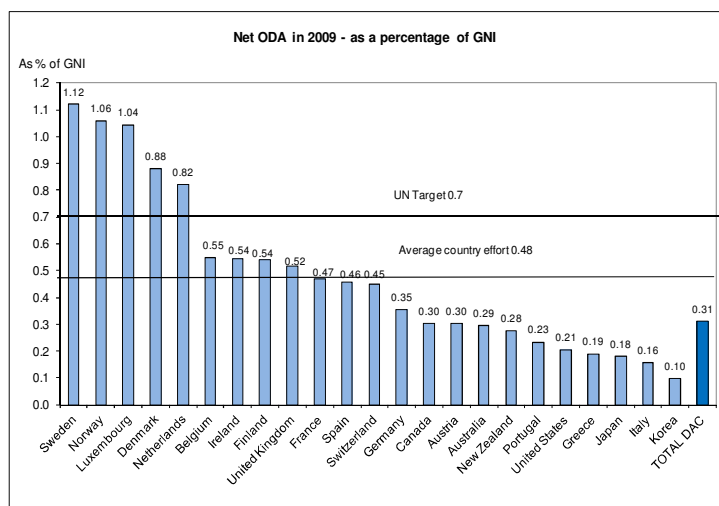
En tercer lugar, la cooperación de los entes locales del período total se presenta así:



La tendencia de la AOD de los entes locales es muy desigual. Si bien el aumento del total del período 1989-2009 es notabilísimo, cuenta con más avances y retrocesos que la cooperación autonómica. Como cumbres destacan 1998, 2005 y 2008 y en la fase de descenso, 2004 y 2007 principalmente.

4. ANÁLISIS EN PROFUNDIDAD DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AUTONÓMICA Y LOCAL ESPAÑOLA

La AOD española en 2009, se situó en el 0,46% del PIB, por encima de la media de los países del CAD-OCDE (0,31%), pero aún lejos del objetivo del 0,7%.



Fuente: CAD-OCDE

En ese año, la cooperación descentralizada autonómica alcanzó el 9,83% del total de la AOD nacional, mientras que la cooperación local, ascendió al 3,11%.

Con esta perspectiva, vamos a adentrarnos a analizar en mayor profundidad la cooperación descentralizada autonómica y local española para poder extraer al final del ejercicio los aprendizajes, conclusiones y recomendaciones que sean oportunas.

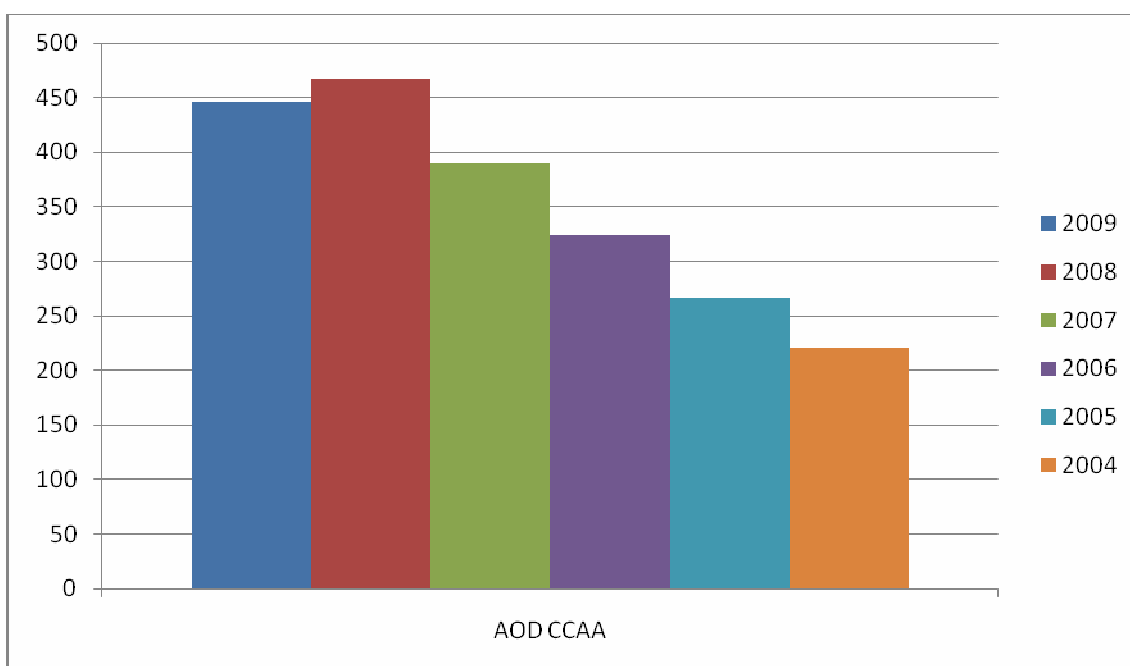
4.1 LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AUTONÓMICA Y LOCAL

De acuerdo con el Informe de Seguimiento del PACI 2009 (*Plan Anual de Cooperación Internacional al Desarrollo*),¹⁷ la cooperación descentralizada en España alcanzó el montante de 593.220.759 EUR, implicando un 12,55% del total de la AOD neta española. Esta cantidad supone un descenso con respecto a 2008, descenso que corresponde principalmente a las Comunidades Autónomas (CCAA).

¹⁷ El Informe de Seguimiento del PACI 2009 está disponible en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en: <http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Seguimiento%20PACI%2009.pdf> (Consultada el 28/01/2011)

4.1.1 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA AUTONÓMICA

La evolución de la AOD autonómica en el período 2004-2009 se desglosa como sigue:



Año	Montante AOD (millones EUR)	% Variación
2009	446,04	-4,61%
2008	467,62	+19,98%
2007	389,75	+20,33%
2006	323,91	+21,65%
2005	323,91	+20,34%
2004	266,26	+12,04

Como puede apreciarse, la AOD autonómica no ha dejado de aumentar de manera sostenida en el período, si bien es patente el descenso en 2009 del 4,61%. La AOD autonómica en 2009 implica el 9,43% de la AOD neta española y un 14,24% con respecto a la AOD bilateral neta.

Si lo desglosamos por CCAA:

CCAA	AOD 2008	AOD 2009	Variación	% Variación
Andalucía	96.775.351	99.333.442	2.558.091	2,6%
Aragón	9.610.565	10.603.015	992.450	10,3%
Asturias	11.776.201	11.325.801	-450.400	-3,8%
Baleares	15.594.107	14.924.160	-669.947	-4,3%
Canarias	18.746.030	16.225.134	-2.520.896	-13,4%
Cantabria	5.116.708	5.850.388	733.680	14,3%
Cataluña	62.827.889	57.301.759	-5.526.130	-8,8%
Castilla-La Mancha	40.341.400	46.390.370	6.048.970	15,0%
Castilla León	10.333.747	11.886.118	1.552.371	15,0%
Extremadura	9.087.860	13.774.550	4.686.690	51,6%
Galicia	12.781.162	12.289.957	-491.205	-3,8%
La Rioja	4.078.224	3.866.889	-211.335	-5,2%
Madrid	38.979.100	38.078.638	-900.462	-2,3%
Murcia	5.130.756	4.744.959	-385.797	-7,5%
Navarra	20.699.796	20.649.818	-49.978	-0,2%
País Vasco	40.837.201	39.649.544	-1.187.657	-2,9%
C. Valenciana	64.815.651	39.143.379	-25.672.272	-39,6%
C.A. Ceuta	0	0	0	0,0%
C.A. Melilla	84.800	0	-84.800	-100,0%
Total CCAA	467.616.548	446.037.921	-21.578.627	-4,6%

La CA en la que más ha decrecido la AOD es Ceuta, seguida por Valencia, Canarias y Cataluña: el descenso de AOD autonómica debe interpretarse en el contexto de la crisis económico-financiera actual. Por contraste, la CA en la que más aumentado la ayuda es Extremadura, seguida por Castilla La Mancha y Castilla León, junto con Aragón.

Según un estudio realizado por Alboan, titulado “*En caída libre*”,¹⁸ los presupuestos autonómicos se sitúan en 2010 en 189.028.081.008 EUR. De ellos, se han imputado en total para cooperación al desarrollo, 465.842.102. (Esta cifra ya resulta inferior a lo previsto en el PACI 2010, que la estima en 516 millones de EUR).

El porcentaje de AOD para 2010 se sitúa por lo tanto, en el 0,25%, una cifra muy alejada de la cifra nacional y más aún del 0,7%.

Presupuestos autonómicos 2010	
	189.028.081.008
Total presupuesto cooperación CCAA 2010	465.842.008
% asignado promedio 2010	0,25%

Fuente: Informe *En caída libre*, 2010

¹⁸ Disponible en <http://www.alboan.org/portal/seccion.asp?N=571>
(Consultado el 08/02/2011)

La AOD española en 2009 como hemos señalado anteriormente se sitúa en el 0,46% RNB (4.719 millones de EUR). En este mismo período, la UE en su conjunto alcanzó los 45.231 millones de EUR.¹⁹

A partir del informe citado, se constatan las siguientes realidades:

- 1) La cooperación autonómica tiene **gran relevancia en el conjunto de la cooperación nacional**, ya que tomada en su conjunto, la cooperación autonómica podría ser equivalente a la de algunos Estados donantes.

Por ejemplo, supera los niveles de cooperación de algunos países como Luxemburgo (289 millones), Nueva Zelanda (286 millones) o Portugal (364 millones). También a Grecia que actualmente se sitúa en 436 millones. La AOD autonómica supone el 9,81% de la AOD española en su conjunto.

- 2) No obstante, su peso en el **presupuesto autonómico aún es bajo**.

Tomado en datos de economía doméstica, en el caso de un salario de un ciudadano de una CA española, situado en 1.890 EUR, éste aportaría en cooperación al desarrollo, 4,6 EUR/mes (media CCAA), lo que revela unas cifras realmente bajas.

- 3) **Se trata de un promedio de 0,25%**.

Al tratarse de un promedio, estamos incurriendo en excesivas generalizaciones, ya que hay CCAA que están más cerca del 0,5% por encima de la AOD nacional, y otras por debajo del mismo. En este caso, una reflexión importante es cómo se contempla hacia el interior de la CA esta realidad: si se toma el nivel de riqueza y se decide el porcentaje de ayuda intentando sopesar bien la decisión, si se tiene en cuenta el nivel de riqueza de la CA, si se tiene en cuenta el tamaño de su economía, o bien si se contempla cómo abordar estas asimetrías en las reuniones periódicas de coordinación autonómica... Como puede apreciarse, se trata de un tema que invita a recapacitar sobre el modo en que se está desarrollando la cooperación.

Vamos a detallar los % por Comunidad:

¹⁹ Datos CONCORD plataforma europea de ONGDs, Informe AidWatch

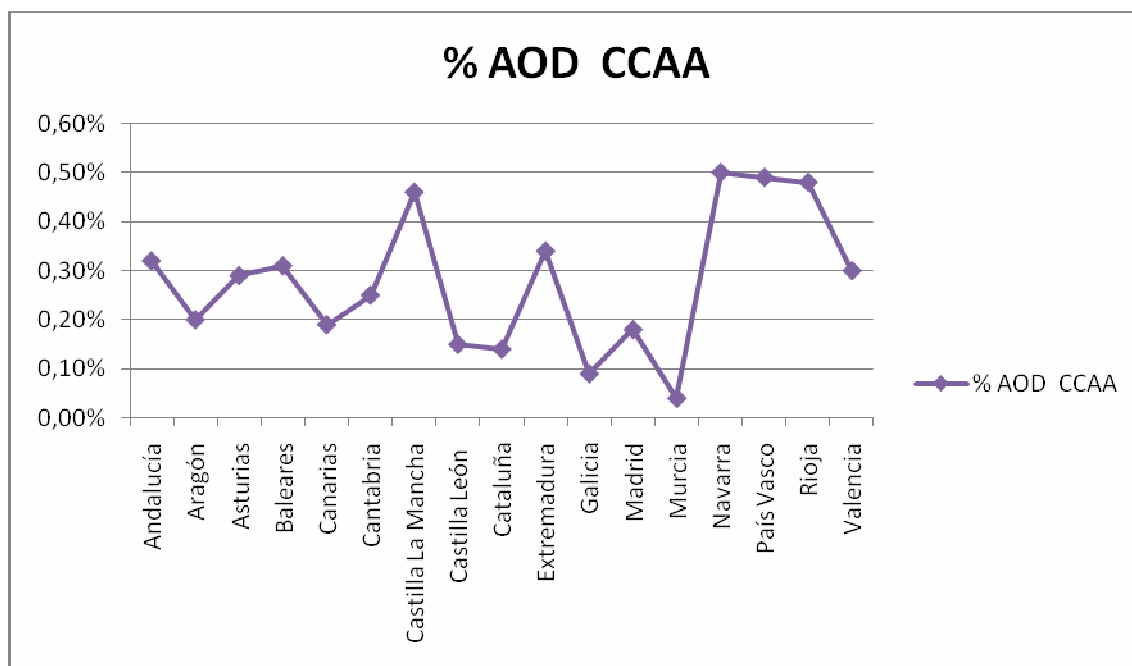
**Análisis de los presupuestos autonómicos
2010**

CCAA	Presupuesto de Cooperación Internacional	Presupuestos autonómicos totales	%AOD /Presupuesto
1. Andalucía	107.290.970	33.737.698.011	0,32%
2. Aragón	11.344.123	5.560.217.396	0,20%
3. Asturias	13.009.493	4.428.303.000	0,29%
4. Baleares	10.464.197	3.384.430.275	0,31%
5. Canarias	14.337.000	7.498.806.901	0,19%
6. Cantabria	6.044.572	2.457.374.277	0,25%
7. Castilla La Mancha	44.575.810	9.616.878.150	0,46%
8. Castilla León	15.341.919	10.575.537.036	0,15%
9. Cataluña	56.749.200	39.699.266.067	0,14%
10. Extremadura	18.994.701	5.620.629.921	0,34%
11. Galicia	9.746.474	11.371.001.928	0,09%
12. Madrid	34.892.999	19.211.691.510	0,18%
13. Murcia	1.946.103	5.403.599.922	0,04%
14. Navarra	21.865.044	4.409.227.044	0,50%
15. País Vasco	50.050.600	10.315.210.000	0,49%
16. Rioja	6.410.847	1.345.360.000	0,48%
17. Valencia	42.778.050	14.392.849.570	0,30%
TOTAL CCAA	465.842.102	189.028.081.008	0,25%

Fuente: Informe Alboán, 2010 a partir de los presupuestos de las CCAA 2010

Como podemos observar, los porcentajes son muy variados, desde el 0,04% de Murcia hasta el 0,50% de Navarra. Por ello, el mapa autonómico de cooperación internacional descentralizada CCAA es fuertemente asimétrico, tanto en los volúmenes de AOD como en los porcentajes destinados a la misma. Detrás de estas asimetrías se vislumbran un gran número de factores complejos.

MAPA DE LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA 2010



Fuente: Informe En caída libre, 2010

Este cuadro refleja el montante dedicado a AOD por las CCAA y su proximidad o lejanía con respecto al objetivo del 0,7%.

El impacto de la crisis económica y financiera internacional ha supuesto un fuerte impacto en la política de cooperación no sólo nacional, sino también por supuesto autonómica. Sólo en 2009-2010 se ha constatado un descenso de 2.500 millones de EUR en las contribuciones de las CCAA.

Año	Montante AOD (millones EUR)	% Variación
2010	465.842.102	-10,20%
2009	518.780.489	

Fuente: Informe En caída libre, 2010

En virtud de estos datos, se observa lo lejos que están las CCAA del objetivo del 0,7%, por ello los autores del informe citado hablan de “caída libre”. El descenso es del 10,20% e implica un montante de 52.938.387 millones de EUR, lo que es una cantidad considerable.

No todas las CCAA han aplicado recortes tan drásticos, ya que por ejemplo, La Rioja, aumenta su presupuesto en un 55,98%. Otras CCAA sí aplican importantes caídas como por ejemplo, Murcia, Baleares, Valencia, Cataluña y Castilla León.

Análisis de los presupuestos autonómicos
Comparativa 2009-2010

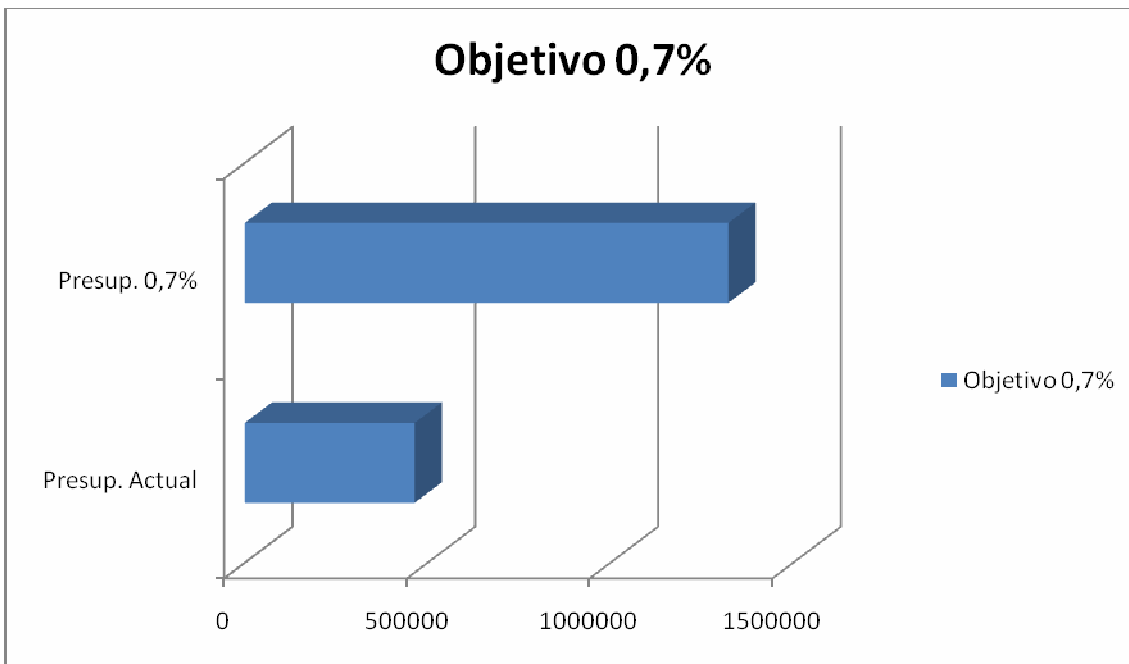
CCAA	Presupuesto de Cooperación Internacional 2010	Presupuesto de Cooperación Internacional 2009	Diferencia 2010-2009	% Aumento 2010/2009
1. Andalucía	107.290.970	100.973.802	6.317.168	6,26%
2. Aragón	11.344.123	10.848.603	495.520	4,57%
3. Asturias	13.009.493	13.460.393	-450.900	-3,35%
4. Baleares	10.464.197	16.786.808	-6.322.611	-37,66%
5. Canarias	14.337.000	17.285.320	-2.948.320	-17,06%
6. Cantabria	6.044.572	6.436.256	-391.684	-6,09%
7. Castilla La Mancha	44.575.810	44.375.540	200.270	0,45%
8. Castilla León	15.341.919	19.372.570	-4.030.651	-20,81%
9. Cataluña	56.749.200	75.042.000	-18.292.800	-24,38%
10. Extremadura	18.994.701	18.492.443	502.258	2,72%
11. Galicia	9.746.474	11.663.819	-1.917.345	-16,44%
12. Madrid	34.892.999	38.189.027	-3.296.028	-8,63%
13. Murcia	1.946.103	4.784.656	-2.838.553	-59,33%
14. Navarra	21.865.044	21.765.152	99.892	0,46%
15. País Vasco	50.050.600	49.623.300	427.300	0,86%
16. Rioja	6.410.847	4.110.000	2.300.847	55,98%
17. Valencia	42.778.050	65.570.800	-22.792.750	-34,76%
TOTAL CCAA	465.842.102	518.780.489	-52.938.387	-10,20%

Fuente: Informe En caída libre, 2010

En este período, se observa, como ya hemos señalado, la presencia de los recortes debidos a la crisis. En España, se han reducido los gastos en 15.000 millones de EUR de diferentes partidas de gasto. En este sentido, se puede estimar que en cooperación ha existido un doble recorte: el nacional y el autonómico-local.²⁰

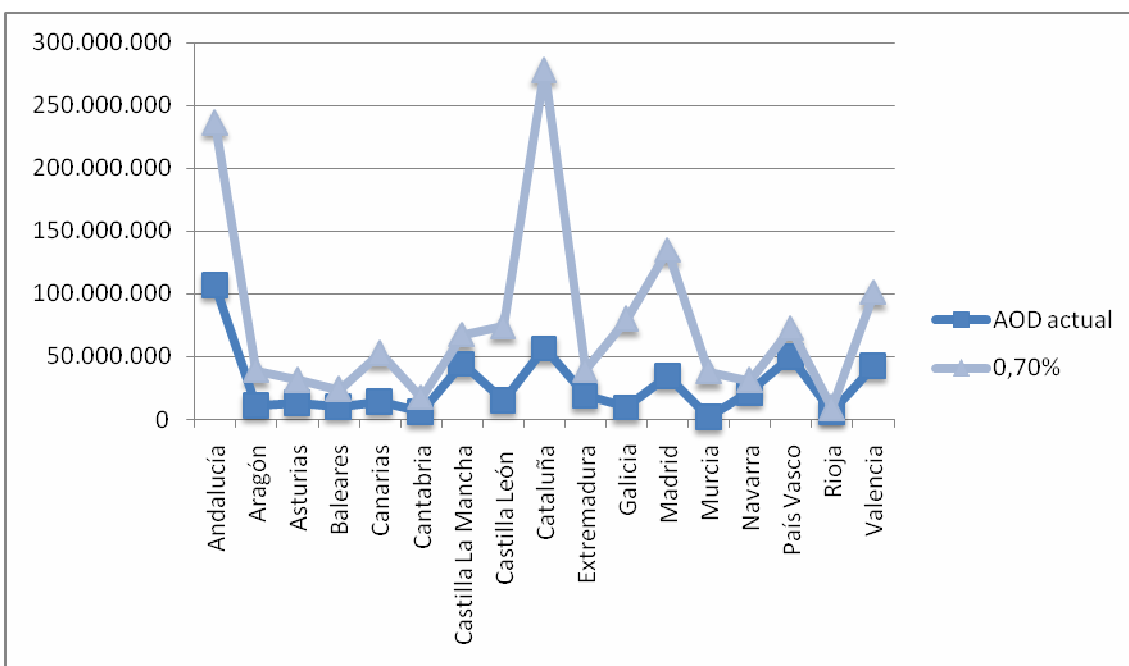
Sin la presencia de la crisis y con la suficiente voluntad política, nos podríamos encontrar con un panorama en el que la cooperación autonómica ascendiera a 1.323 millones de EUR si se aportara el 0,7%.

²⁰ Op. Cit., p. 7.



Situación en caso de contribuir con el 0,7% al desarrollo por parte de las CCAA.²¹

Si se desglosa esta información por CCAA, obtendríamos la siguiente situación:



Situación comparativa entre la AOD actual de las CCAA y el umbral del 0,7%

Del análisis anterior, se desprende que Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia aún tienen un camino que recorrer para llegar al objetivo. Por su parte, Cantabria, Navarra y La Rioja están en sus umbrales adecuados.

²¹ Op. Cit., p. 9

Desde el punto de vista de las CCAA nos acercamos a un año 2011 con muchas incertidumbres, debido sobre todo a los recortes por la crisis. En este sentido se plantea un debate consistente en 1) por un lado, la necesidad de equilibrar los presupuestos y atender las necesidades internas y 2) por otro, no perder la dimensión de la solidaridad y lucha contra la pobreza en el mundo.

La cooperación autonómica es clave en el caso español, tanto por sus montantes como por la interesante arquitectura de la ayuda que plantea como modelo internacional. Es necesario que sigamos creciendo en esta línea, tan pronto como la crisis económico-financiera nos lo permita.

Otro de los rasgos predominantes de la cooperación autonómica es el general recurso preferente a la intervención *en cooperación de mano de las diversas ONGDs* que operan en su territorio, quizá para suplir otros costes de gestión y de necesidades que haría imposible el cubrir la misma de otro modo.

Junto a ello, la cooperación descentralizada autonómica *implica un porcentaje importantísimo de la AOD bilateral española*. Por ello y a modo didáctico se incluyen los datos de 2009:

AOD BILATERAL ESPAÑOLA 2009	AOD CCAA	% AOD BIL.	AOD EELL	% AOD BIL.	% AOD BIL. (CCAA Y EELL)
3.191.567.321,00	446.037.922,00	13,98%	147.182.837,00	4,61%	18,59%

Fuente: Informe de Seguimiento PACI 2009

Como puede apreciarse, la AOD autonómica implica el 13,98% del total de AOD bilateral española. Por su parte, la AOD local implica el 4,61% de la AOD bilateral nacional. Entre ambas, alcanzan el casi el 19% sobre el total de AOD bilateral nacional, lo que es una cifra bastante considerable.

4.1.2 COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE ENTIDADES LOCALES

La cooperación local incluye la participación de Diputaciones, Cabildos, Mancomunidades y Ayuntamientos. En 2009, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha implantado un nuevo sistema de recopilación de datos, a partir de los cuales se obtiene una cifra de AOD de entidades locales en el período de 147.182.837 EUR, cifra casi idéntica a la desembolsada en 2008: 148.775.501 EUR.

Uno de los principales problemas o dificultades que presenta la cooperación descentralizada local es la excesiva atomización de los entes participantes. Además, el proceso de recogida de datos por parte de la FEMP es normalmente de carácter voluntario, lo que hay que tener en cuenta a la hora de interpretar los mismos. En el informe de 2009 han participado 233 entidades sobre 1.356 existentes y a las que la FEMP había solicitado su participación con la consiguiente recogida de datos. En este sentido, si bien la FEMP ha establecido mecanismos en su página web para la recogida de datos, probablemente hasta que el sistema no sea obligatorio no se logrará una adecuada consolidación de la información.

La AOD local se ha canalizado en 2009 principalmente 1º) a través de ONGDs de modo indirecto, 2º) de modo directo y 3º) a través de organizaciones internacionales, tales como la UNRWA (Organización de las Naciones Unidas para los refugiados Palestinos) y UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia). Al menos, el 59% de los fondos se han canalizado a través de ONGDs.

Los principales entes locales donantes son: Madrid,²² Barcelona y Zaragoza, si bien el primero ha registrado un descenso de 2,88 millones de EUR. Si tenemos en cuenta su presupuesto municipal, los principales donantes son Pamplona, Burgos, Gijón y Córdoba, que destinan un porcentaje superior al 0,7%.

América Latina es el área prioritaria, a continuación, África Subsahariana. En cuanto a sectores, predominan buen gobierno y sociedad civil, en la línea tradicional de la cooperación descentralizada española.

²² El Ayuntamiento de Madrid ha experimentado en este aspecto una importante modificación en su situación en 2010, al producirse una suspensión de la Ayuda al Desarrollo para el citado año.

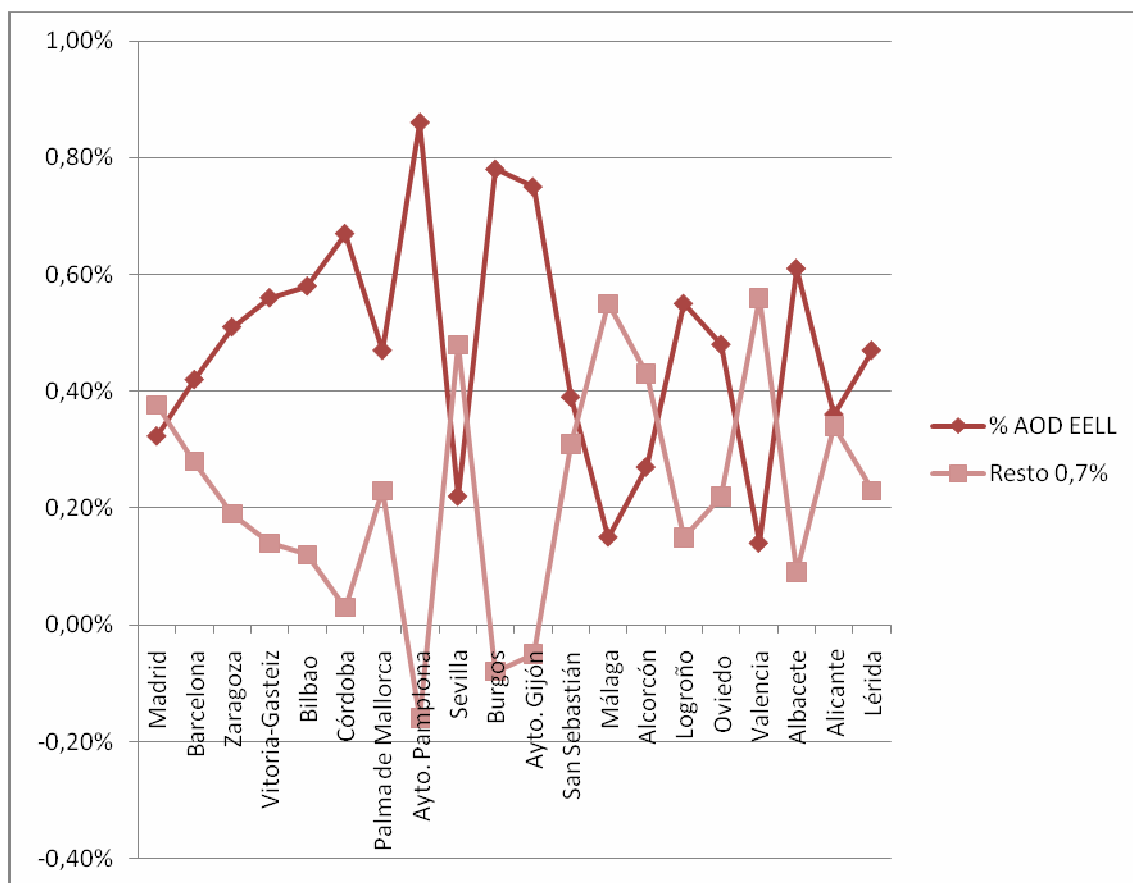
El detalle de los aportes de AOD local en 2009 es el siguiente:

Principales Ayuntamientos de la cooperación local española 2009			
Ayuntamientos	AOD 2009	AOD / Presupuesto	AOD / Población
1. Ayto. de Madrid	16.492.543	0,32%	5,07
2. Ayto. Barcelona	10.214.000	0,42%	6,30
3. Ayto. Zaragoza	4.015.085	0,51%	5,95
4. Ayto. Vitoria-Gasteiz	3.153.263	0,56%	13,38
5. Ayto. Bilbao	3.084.451	0,58%	8,69
6. Ayto. Córdoba	3.024.713	0,67%	9,21
7. Ayto. Palma de Mallorca	2.274.466	0,47%	5,67
8. Ayto. Pamplona	2.196.120	0,86%	11,06
9. Ayto. Sevilla	1.947.187	0,22%	2,77
10. Ayto. Burgos	1.815.952	0,78%	10,15
11. Ayto. Gijón	1.804.564	0,75%	6,50
12. Ayto. San Sebastián	1.658.207	0,39%	8,95
13. Ayto. Málaga	1.393.219	0,15%	2,45
14. Ayto. Alcorcón	1.237.503	0,27%	7,37
15. Ayto. Logroño	1.168.862	0,55%	7,68
16. Ayto. Oviedo	1.095.081	0,48%	4,89
17. Ayto. Valencia	1.083.320	0,14%	1,33
18. Ayto. Albacete	970.000	0,61%	5,72
19. Ayto. Alicante	891.224	0,36%	2,66
20. Ayto. Lérida	875.255	0,47%	6,44
21. Otros EELL	86.787.822		2,43
TOTAL EELL	147.182.837		3,15

Entre todos ellos, destacan Pamplona, Burgos y Gijón, que superan el umbral del 0.7%.

En la siguiente gráfica podemos ver la situación de estos Ayuntamientos con respecto al umbral del 0,7%, lo que les resta para llegar al mismo:

Situación de los Ayuntamientos españoles en 2009 para llegar al umbral del 0,7%:



5. VALORACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA

La ayuda descentralizada surge desde el convencimiento de que la cooperación al desarrollo no es responsabilidad exclusiva de la Administración General del Estado, sino que también lo es de las instituciones autonómicas y municipales, quienes pueden y deben ser agentes de desarrollo.

La cooperación descentralizada es diferente a la que se promueve desde el Estado o desde las ONGDs, ya que se suele orientar 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 colectiva.²³

²³ Aproximadamente, el 80% de la AOD descentralizada se gestiona a través de ONGDs

En el Informe antes citado de Carlos Gómez Gil,²⁴ se enumeran una serie de críticas correspondientes a la cooperación descentralizada local que recuperamos dado su gran interés.

El autor establece por una parte, los **aspectos positivos** de la misma. Entre ellos, señala:

- 1) Cercanía a la población afectada
- 2) Fortalecimiento de las estructuras descentralizadas
- 3) Independencia de intereses económico-políticos
- 4) Participación ciudadana

Por su parte con respecto a los **aspectos negativos**, indica los siguientes:

- 1) Falta de coordinación
- 2) Escasos recursos humanos
- 3) Focalización de la cooperación local principalmente en algunos países latinoamericanos
- 4) Dispersión de la ayuda

En este sentido, cabe señalar las siguientes críticas y puntos fuertes:

Fortalezas:²⁵

- **Autonomía:** Las instituciones descentralizadas son autónomas y desarrollan estas capacidades para llevar a cabo políticas propias
- **Asociacionismo:** Se vincula a las ONGDs y grupos de solidaridad locales, apoyando las iniciativas y favoreciendo la creación y el mantenimiento de redes asociativas
- **Apoyo:** Obtener un amplio apoyo de las políticas implementadas, tanto en EELL como en CCAA
- **Apertura:** A instituciones, actores y entidades que llevan a cabo iniciativas y actuaciones relacionadas.

²⁴ Op. Cit. p. 2 y siguientes

²⁵ Op. Cit., p. 7-8.

- Certeza: Capacidad para intervenir de manera certera y más precisa desde el nivel social y económico básico en espacios que en numerosas ocasiones pasan desapercibidos para la cooperación nacional por no llegar a los mismos o no resultar de su interés focal.
- Respaldo social: Se trata de la capacidad de los entes menores de lograr respaldo social en políticas públicas de cooperación y en actuaciones, que normalmente contrarrestan o corrigen los intereses de los grandes donantes.
- Descentralización: Entendida como facilidad para apoyar otros procesos de descentralización en el Sur, en armonía con los poderes locales y contribuyendo a fortalecer los procesos democráticos e institucionales de los citados países.
- Logro del 0,7%: Avance hacia el objetivo del 0,7% como objetivo de solidaridad de los ciudadanos y del compromiso político.
- Nueva forma de cooperar: Permite llevar a cabo una nueva forma de hacer cooperación que supera normalmente los intereses geoestratégicos, económicos o comerciales de los Estados que suelen condicionar y deteriorar las políticas de cooperación.²⁶
- Cualificación: Capacidad para llevar a cabo una cooperación precisa, impulsando iniciativas valiosas en la lucha contra la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, desde el nivel de los municipios y regiones del Sur.
- Solidaridad ciudadana: Reivindicación de las ciudades como espacios de cooperación y solidaridad ciudadana de primer orden.
- Información y educación ciudadana: Facilidad para desplegar iniciativas muy valiosas en el campo de la formación, la información, la educación, el intercambio, la asistencia técnica que son realidades muy relacionadas con la pobreza, el subdesarrollo, las relaciones Norte-Sur y los objetivos y necesidades mundiales del desarrollo.

²⁶ Hay quien observa la existencia de intereses “ad hoc” propios de la cooperación descentralizada. Es decir, no son tanto los objetivos de intereses del Estado, pero sí intereses de otra naturaleza. Véase: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT38.pdf> (Consultado el 14/03/2011)

Debilidades:

- **Dispersión:** Los esfuerzos están muy dispersos y se observa ausencia de criterios acordes con las estrategias de cooperación internacionales en algunos casos.
- **Reduccionismo:** De las políticas de cooperación descentralizada a la mera convocatoria de subvenciones a ONGDs.
- **Dependencia:** Se generan vínculos de dependencia en los agentes sociales vinculados y financiados con cargo a la cooperación.
- **Localismo:** Fragmentación y división en las actuaciones promovidas, que pueden ser poco acertadas en ocasiones, contradictorias o intermitentes, por lo tanto, con un impacto menor.
- **Escaso impacto:** Proyectos con baja repercusión, dimensión y potencia, incapaces en ocasiones de generar una masa crítica suficiente para impulsar desarrollo y transformaciones socio económicas de calado.
- **Clientelismo:** Limitación del respaldo social grupos especializados, lo que en ocasiones puede conducir al clientelismo cuando se recurre a los mismos reiteradamente, ya que estos grupos pueden tener intereses propios expresos sobre la intervención en la que están participando.
- **Concentración:** Referido a las actuaciones llevadas a cabo en un determinado lugar, coordinando a las ONGDs intervinientes, grupos y dirigentes locales que participen.
- **Pérdida de calidad:** En ocasiones se incluyen en las partidas de gasto, iniciativas y actuaciones ajenas en si mismas a lo establece en el núcleo de la intervención que no son coherentes con la misma.
- **Falso apoliticismo:** En ocasiones los entes sub estatales se presentan como apolíticos en cooperación al desarrollo, cuando en ocasiones sí existen estas motivaciones como darse a conocer, afianzar lazos económicos, políticos o comerciales.

- Devaluación: Se produce el apoyo a proyectos y subvenciones que en ocasiones muestran no muy elevada calidad, no insertas plenamente en las prioridades internacionales.
- Carencias de atención a los grandes desafíos del desarrollo: Desinflación e acciones de cooperación de los retos del desarrollo mundial, la defensa de los Derechos Humanos o la igualdad de género así como la convivencia democrática.
- Desvinculación de algunos compromisos mundiales: Las intervenciones descentralizadas en ocasiones pierden la perspectiva de conjunto, los grandes retos como la lucha contra la pobreza, o la salvaguarda de los acuerdos internacionales en materia de cooperación al desarrollo.
- Mecanismo empleada para darse a conocer: En las intervenciones, los entes sub-estatales presentan en ocasiones el riesgo de centrarse más en dar a conocer su identidad, sus actividades, etc., en vez de concentrar el esfuerzo en el desarrollo. Ello se observa especialmente en las intervenciones de sensibilización, campañas, que en ocasiones se limitan a lanzar mensajes más institucionales que los orientados per se al desarrollo.

No obstante los puntos fuertes y débiles antes mencionados, no restan a la opinión ya manifestada de lo positivo del fenómeno de cooperación descentralizada en si mismo, aunque éste precise de algunas correcciones y mejoras.

Profundizando un poco más en el análisis, el autor indica:

1. En primer lugar, el Prof. Gómez Gil estima que a la cooperación española le falta lograr **mayor homogeneidad y coherencia** para constituir efectivamente un todo homogéneo y armónico. Por el contrario, la cooperación descentralizada española es en sus palabras *“compleja, heterogénea, con una enorme multiplicidad de actores, con gran diversidad de instituciones, contradictoria, plural en las formas, con una enorme diversidad de estrategias y respuestas”*²⁷.

²⁷ Op. Cit. P. 2.

2. En segundo lugar, señala la **falta de reflexión** que ha predominado en la misma. A su juicio, la incorporación de los entes locales y autonómicos a la cooperación al desarrollo “*no responde a un proceso de reflexión, análisis y maduración estratégica del espacio y los instrumentos más adecuados con los que poder trabajar en los países del Sur, ni a una identificación precisa de las herramientas más ventajosas al alcance de las entidades locales o de los espacios singulares y complementarios con respecto a la cooperación estatal*”.²⁸

3. En tercer lugar, cabría **una mejora considerable atendiendo a estos aspectos**: mejora de la *competencia (reparto de las mismas)* entre los diversos participantes, necesidad de *centrarse no sólo en acciones de emergencia*, sino también aumentar las intervenciones a medio largo plazo, superación de la *descoordinación, fragmentación y dispersión de la ayuda*, que han generado actuaciones contrapuestas y contradictorias, que han restado eficacia a la AOD, además las *características de los actores* que son enormemente diversos, lo que debería abordarse sin eliminar esa riqueza pero sí mejorando la coordinación. Además, es necesario *mejorar la operatividad*, revisar el *componente geográfico* (países beneficiarios) y *regulación de la diversidad* para que se potencie su positividad.

4. En cuarto lugar, el autor propone un **plan de mejora** consistente en. 1) plan de mejora de las *intervenciones directas*, 2) *mayor cualificación de las actuaciones*, 3) *mejor identificación de los espacios* de las ventajas comparativas de intervención, 4) el establecimiento de *nuevas alianzas* y 5) *alineamiento de la cooperación descentralizada con los procesos de avance de la sociedad internacional actual*, 5) procesos de evaluación adecuados que permitan retroalimentar adecuadamente las actuaciones, 6) puesta en marcha de *nuevos espacios de participación social*.

²⁸ Op. Cit., p. 6

6. CONCLUSIONES

Para finalizar y a la vista de lo anterior, concluimos con una serie de recomendaciones

1. Mantener la cooperación descentralizada española y si es posible aumentarla, ya que ha demostrado tratarse de un proceso muy positivo para donantes y receptores.
2. Reconocer la autonomía de los entes descentralizados en materia de cooperación, mejorando la coordinación.
3. Mejorar el rigor técnico, analítico y de evaluación de la cooperación descentralizada.
4. Mejorar el cumplimiento de objetivos, acuerdos y compromisos internacionales.
5. Establecer posibles mecanismos de cofinanciación local
6. Regular por Ley el fenómeno.
7. Otorgar a la FEMP mayores funciones técnicas, entre otras, potestades para que la recabación de datos sea obligatoria.
8. Generar instrumentos de planificación novedosos.
9. Crear mecanismos de intercambio de información y registro.
10. Establecer un sistema de recogida de experiencias novedosas.
11. Mejorar la coordinación y el trabajo conjunto con las ONGDs que trabajan con los entes descentralizados.
12. Aumentar las intervenciones de desarrollo a medio y largo plazo, no sólo acciones de emergencia o de ayuda humanitaria.
13. Fortalecer la cultura de evaluación.
14. Ampliar el marco focal de las intervenciones, de modo que se supere lo micro.

15. Fomentar procesos de reflexión desde enfoques multidisciplinares.
16. Favorecer la creación de redes municipales y autonómicas más sólidas, donde se lleve a cabo una verdadera coordinación e intercambio de experiencias.
17. Intensificar los procesos de divulgación, explicación y toma de conocimiento de las intervenciones de la cooperación descentralizada hacia adentro y hacia fuera.
18. Fomentar una mayor participación de la sociedad civil, ya que se trata de las administraciones más cercanas al ciudadano.

Para concluir, la cooperación descentralizada española ha constituido a lo largo de estos 20 años una experiencia muy positiva y valiosa. Sin embargo, para mejorar es indispensable introducir al menos algunas de las mejoras antes señaladas, lo que permitiría potenciar lo positivo del fenómeno.

Begoña Casas Sierra

2011

BIBLIOGRAFÍA

Para la realización del presente estudio, se ha empleado la bibliografía que se cita a continuación:

COMISIÓN EUROPEA *Decentralized Cooperation: Objectives and Methods*, Bruselas, 1992

DAHRENDORF, Ralf, *Después de la democracia*, 2002.

MAGONE, John, *Paradiplomacy revisited*

http://www.unizar.es/union_europea/files/document/conferencia%2010.2006/JoseMAGONE%20final.pdf

ALDECOA, Francisco, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

DEL HUERTO ROMERO, María, artículo *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*

http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-32_2.pdf

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (MAEC) *Informes de Seguimiento de los Planes de Cooperación Internacional (PACI) período 2000-2009*, disponibles en:

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Paginas/publicaciones1.aspx>

CAD-OCDE Diversas estadísticas *Aid at a glance (2000-2010)*

<http://www.oecd.org/>

ALBOAN, *En caída libre, el 0,7% de las Comunidades Autónomas en 2010*, un estudio sobre la cooperación al desarrollo autonómica en 2010, disponible en:

<http://www.alboan.org/portal/seccion.asp?N=571>

CONCORD, Plataforma europea de ONGDs, *Informe AidWatch*

GÓMEZ GIL, Carlos, *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de los entes locales: reflexiones sobre su papel y su futuro*

<http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/33961.pdf>

RUIZ SEISDEDOS, Susana, *La cooperación descentralizada: un nuevo modelo de desarrollo*

<http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/viewFile/236/224>

FEMP, Comisión de Cooperación, *Diversas estadísticas* <http://cooperacion.femp.es/>