

Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española

Angustias Hombrado Martos

Documento de Trabajo 20/2008



FUNDACIÓN
alternativas

Angustias Hombrado Martos

Investigadora y candidata a doctora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Sus trabajos más recientes han versado sobre demandas de autonomía política y relaciones intergubernamentales en contextos de federalismo y/o descentralización asimétrica, con especial interés en los casos de España y el Reino Unido. En este sentido, ha participado en varios proyectos de investigación nacionales e internacionales sobre estas materias.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Angustias Hombrado Martos

ISBN: 978-84-92424-08-5

Depósito Legal: M-13742-2008



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
Introducción	12
1. Delimitación del objeto de estudio	17
1.1 La acción exterior de las comunidades autónomas	17
1.2 La cooperación descentralizada al desarrollo	19
1.3 América Latina: de la tradición histórica a la oportunidad en el presente	22
2. Cooperación descentralizada en España	25
2.1 Justificación política	25
2.2 Base competencial	27
2.3 Marco institucional y legislativo	28
2.4 Evolución cuantitativa de la ayuda	32
2.5 Las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo	40
3. Relaciones intergubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo	50
3.1 Reconocimiento político-formal de la coordinación intergubernamental	51
3.2 Instrumentos de coordinación y su funcionamiento práctico	53
4. Conclusiones generales	69
4.1 Los sistemas de cooperación autonómicos	69
4.2 El discurso y la realidad de la coordinación intergubernamental	71
4.3 Las dinámicas de coordinación intergubernamental en la práctica	72

5. Recomendaciones	76
5.1 Construcción de una política pública de cooperación al desarrollo	77
5.2 Cooperación al desarrollo como política de Estado	78
5.3 Propuestas de reformas concretas para la coordinación	81
6. Índice de Tablas y Gráficos	84
7. Bibliografía	86
8. Anexos	89
Anexo 1. Países prioritarios de la cooperación española	89
Anexo 2. Cooperación descentralizada hacia América Latina	91

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AD	Ayuda al desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
AODD	Ayuda oficial al desarrollo descentralizada
CAD-OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CARCE	Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas
CC AA	Comunidades autónomas
CICD	Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España
DEP	Documento de estrategia-país
DG POLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONGD	Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo
OTC	Oficina técnica de cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PAE	Plan de Actuación Especial
PD	Plan Director de la Cooperación Española
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRA	Países de renta alta
PRMA	Países de renta media-alta
PRMB	Países de renta media-baja
RNB	Renta nacional bruta
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SSB	Servicios sociales básicos
UE	Unión Europea



Abstract

El presente documento de trabajo ofrece un análisis crítico de la cooperación descentralizada en España, en el marco de los imperativos internacionales de armonización y complementariedad entre donantes. Desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, se presta especial atención a los instrumentos de coordinación y colaboración internos entre el Gobierno central y las comunidades autónomas, con vistas a identificar las principales deficiencias y definir una serie de propuestas de reforma. En primer lugar, se realiza una descripción panorámica y un diagnóstico del grado de institucionalización de los sistemas y políticas autonómicas de cooperación internacional para el desarrollo, atendiendo al volumen de recursos, sus campos geográficos y sectoriales preferentes y sus instrumentos de ejecución. En segundo lugar, se abordan las relaciones intergubernamentales desde su base normativa, su organización político-administrativa e instrumentos operativos. Tras recapitular los resultados generales del estudio, el documento presenta en su última parte una serie de recomendaciones generales y más específicas. A tal respecto, se plantea una redefinición de la cooperación descentralizada en el marco de una auténtica política de Estado de cooperación internacional, reconduciendo las intervenciones que las comunidades autónomas llevan a cabo de forma paralela hacia un ámbito de acción común.

This policy paper critically analyzes the Autonomous Communities' development cooperation policies, within the international imperatives of donors' harmonization and complementarity. From an intergovernmental relations point of view, special attention is paid to the instruments of internal coordination and collaboration between the Spanish national government and the Autonomous Communities, in order both to

identify the main deficiencies and to suggest some reform options. Firstly, an overview and diagnose of the regional co-operation systems is offered, concerning their degree of institutionalization, the volume of resources, sectorial and geographical preferences and implementation instruments. Secondly, the focus moves into the intergovernmental relations system, examining its legislative underpinnings, political and administrative structure and programmatic instruments. After the general results of the study are summarized, the final section of this policy paper contains general and specific recommendations. In this concern, decentralized co-operation should be redefined within a real State's policy of international aid for development, and the Autonomous Communities' interventions should move from an area of parallel actions towards an area of shared action.

Resumen ejecutivo

El presente documento se dirige a las Administraciones públicas competentes en materia de cooperación internacional para el desarrollo, así como a la opinión pública general, y tiene como propósito favorecer el conocimiento informado y análisis crítico de la cooperación descentralizada, así como evaluar algunas opciones de reforma que permitan su mejor acomodación dentro del sistema español de cooperación para el desarrollo. Desde la perspectiva de las relaciones entre el Gobierno central y las comunidades autónomas (CC AA), trata de contribuir a la discusión sobre los problemas de coordinación y colaboración intergubernamental que padece el sistema español. El presupuesto normativo sobre el que descansa este documento es la necesidad de concebir la cooperación internacional para el desarrollo como política pública de Estado, en el marco de un federalismo cooperativo y conforme con una vocación integradora y plural. Desde estas premisas, la deficiente coordinación interna se presenta como uno de los problemas que contraviene las orientaciones internacionales hacia la armonización y complementariedad entre donantes, y que va en serio detrimento de la calidad y eficacia de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). En estos términos es abordado en el Pacto de Estado contra la Pobreza, aprobado en diciembre de 2007.

El análisis se basa en la literatura secundaria y los documentos legislativos y reglamentarios que vertebran las actuaciones del Gobierno central y las CC AA en cooperación internacional para el desarrollo. Ello se complementa con algunas entrevistas a funcionarios/as y expertos/as dentro de la DG POLDE y la AECID, y con los/as responsables de las políticas de cooperación al desarrollo en varias CC AA. Como paso previo a cualquier propuesta de racionalización y ordenación coherente del sistema, se ofrece una visión panorámica y un diagnóstico de la AOD autonómica y sus



implicaciones para el sistema español de cooperación al desarrollo considerado en su conjunto.

- Como punto de partida, el documento circunscribe conceptualmente la cooperación descentralizada a la AOD que procede de los gobiernos autonómicos o de sus agencias de cooperación, lo que deliberadamente excluye como objeto de estudio a la AOD que procede de la administración local. Esta delimitación conceptual facilita cierta profundidad analítica dentro de la extensión limitada del documento.

Sobre esta base, la cooperación descentralizada se presenta como uno de los mecanismos esenciales de la acción exterior de las CC AA. Más concretamente, considerando el tipo de dinámicas de relaciones intergubernamentales que se establecen entre las CC AA y de éstas con el Gobierno central, así como su carácter excepcional, el documento define las intervenciones en cooperación al desarrollo como un ámbito de actuación paralela entre ambos niveles territoriales de gobierno. Desde el punto de vista geográfico, América Latina ha sido y sigue siendo en la actualidad el destino prioritario de la cooperación española –tanto para la Administración central como para los entes subestatales–. Si tenemos en cuenta las orientaciones internacionales sobre la necesidad de ordenar a la comunidad internacional de donantes en virtud de la ventaja comparativa que cada país puede aportar, los actores españoles tienen un peso sustantivo en la región latinoamericana, y es, por tanto, aquí donde España puede ejercer un papel de liderazgo. Pero el ejercicio efectivo de este liderazgo internacional depende de la reflexión urgente y de la puesta en práctica inmediata de esfuerzos de coordinación intergubernamental entre los propios agentes de la cooperación española.

- La sección II ofrece un diagnóstico de la cooperación autonómica, abordando tanto la dimensión cuantitativa del fenómeno a lo largo del tiempo, como su dimensión legislativa y otros aspectos relacionados con el grado de institucionalización y el contenido sustantivo de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas CC AA. La situación encontrada sugiere una difícil reconciliación de la cooperación al desarrollo entendida como política pública de lucha contra la pobreza y como instrumento de afirmación de la autonomía política.

A lo anterior se añade una intensa actividad legislativa y programática, que refleja la voluntad más o menos generalizada en todas las CC AA de dotar a sus políticas de cooperación al desarrollo de cierta estabilidad. Sin embargo, desde el punto de vista de su contenido, las leyes autonómicas y sus correspondientes planes de cooperación carecen de singularidad o especificidad sustantiva, y más bien responden a un mecanismo de emulación territorial y reproducción mimética. De esta forma,

las CC AA comparten con la Administración central una definición demasiado amplia y dispersa de prioridades geográficas y sectoriales.

El análisis cuantitativo de la AOD descentralizada nos informa de un crecimiento continuado, que la sitúa en torno al 11% de la AOD española total y al 20% de la AOD bilateral. De esta forma, las CC AA aspiran a consolidarse como actores cada vez más relevantes del sistema de cooperación bilateral española, no sólo por el incremento de los recursos que ellas aportan, sino además por la tendencia más reciente de la Administración central a canalizar los recursos centrales especialmente a través de instrumentos de cooperación multilateral. Frente a esta visión de conjunto, el examen pormenorizado por regiones ofrece resultados más controvertidos: todas las CC AA han demostrado escasa capacidad de gasto y no han consolidado su presupuesto en cooperación al desarrollo; como consecuencia, el volumen de ayuda ha sufrido grandes variaciones interanuales positivas y negativas. Tampoco cumplen el compromiso de destinar el 0,7% de su presupuesto autonómico a ayuda al desarrollo. Por último, no existe correlación entre el nivel de riqueza interregional comparada y los recursos que cada comunidad autónoma destina a cooperación al desarrollo: precisamente las CC AA con mayor renta media, caso de Madrid, invierten comparativamente menos recursos que otras CC AA más pobres, caso de Castilla-La Mancha.

Desde la perspectiva de la ejecución, la cooperación descentralizada se caracteriza por la alta participación de la sociedad civil, de manera que aproximadamente el 80% de la AOD autonómica se canaliza a través de ONGD y otros agentes sociales. Esto diluye la capacidad efectiva de los gobiernos autonómicos para garantizar la coherencia y continuidad de sus líneas de intervención, favoreciendo la dispersión, el escaso impacto de la ayuda y la descoordinación de las intervenciones. Incluso en las CC AA que mayor porcentaje de ayuda gestionan directamente, esta gestión directa no parte de unas líneas de intervención claras ni de programas de cooperación autonómicos de gran alcance, sino que se trata de acciones puntuales y objetivos concretos, de dotación económica no siempre superior a las de las subvenciones a ONGD, y sin una necesaria relación de continuidad.

- La sección III se centra en el funcionamiento de los instrumentos a través de los cuales se canaliza la coordinación intergubernamental, tanto en el nivel de la planificación estratégica como en el nivel más operativo y de ejecución de la ayuda. Se identifican los importantes avances operados durante la última legislatura, pero sobre todo se ponen de manifiesto las graves carencias y limitaciones de que adolecen las estructuras e instrumentos de coordinación habilitados hasta la fecha. Observamos cómo el interés por la coordinación intergubernamental ha crecido de

forma paralela a la propia evolución de la cooperación descentralizada. Y en la actualidad, el principio de colaboración interadministrativa se plantea como medio indispensable frente a la dispersión e ineficacia de la ayuda, y como tal ha sido reconocido por los documentos básicos de la cooperación, tanto del Gobierno central como de las CC AA.

La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD) constituye la pieza central del sistema de coordinación intergubernamental, que se ha beneficiado de un clima favorable a la colaboración en los últimos tiempos, y que cuenta con un grado de satisfacción aceptable entre sus asistentes. Sin embargo, las disposiciones reguladoras de este órgano crearon una inconsistencia fundamental entre el papel que debía desempeñar y su diseño institucional y operativo: es una instancia que convoca a 57 miembros en representación de los tres niveles territoriales de gobierno, dos o tres veces al año. De acuerdo con esto, puede responder a la definición de órgano consultivo, pero excede cualquier posibilidad de servir a la coordinación, concertación y colaboración reales, y tampoco garantiza un cauce efectivo de participación de las CC AA en la definición de las orientaciones estratégicas de la cooperación española.

Durante la anterior legislatura (2004-2008), se han habilitado otros canales específicos de participación de las CC AA en la formulación de los documentos estrategia-país (DEP) y los planes de actuación especial (PAE), así como en las comisiones mixtas (CM). En la práctica, sin embargo, estos cauces han resultado bastante formales y poco operativos: debido a la concentración de documentación a informar en un espacio muy breve de tiempo, sumado a las limitaciones de recursos humanos de las administraciones autonómicas, se ha producido un desbordamiento de sus capacidades operativas, que ha influido negativamente en las posibilidades de las CC AA de contribuir efectivamente al proceso. El resultado no han sido documentos coherentes que contengan líneas estratégicas y directrices bien definidas y articuladas; tampoco ha existido una discusión cualitativa de contenidos, ni la identificación de posibles actuaciones conjuntas; por el contrario, el proceso ha servido para la mera incorporación de la información relativa a los intereses e intervenciones de las CC AA en cada país socio.

En cuanto a las relaciones de coordinación en el plano de la ejecución operativa, el sistema está dominado por la unilateralidad, y las actuaciones complementarias y conjuntas entre varias administraciones públicas españolas son todavía excepcionales. Por otra parte, los escasos ejemplos que apuntan a la colaboración intergubernamental en el ámbito de la ejecución siguen haciendo uso de los instrumentos tradicionales de cooperación, y hasta la fecha las CC AA no han

demostrado capacidad para trabajar en el marco de los nuevos instrumentos como son el apoyo directo presupuestario o sectorial. La mayoría de los casos de cofinanciación de intervenciones entre la AECID y las CC AA se inscriben dentro de los programas sectoriales de la AECID: programas Azahar, Vita y Araucaria. Se trata de una colaboración financiera en proyectos específicos dentro de estos programas marco, pero las CC AA carecen de representación en su estructura institucional, y tampoco han intervenido en su formulación, diseño y programación general.

- Sobre la base de todo lo anterior, la sección IV del documento presenta algunas conclusiones generales donde se detectan evidentes limitaciones de las políticas de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por las CC AA. Se observa también una gran distancia entre el discurso favorable a la coordinación intergubernamental y las graves insuficiencias de su puesta en práctica. Más importante aún, este déficit de coordinación parece responder a problemas de fondo, derivados de la falta de una cultura pública y administrativa de coordinación y de la consideración de esta última como un elemento de segundo orden en el engranaje del sistema.
- En su última parte, el documento ofrece una batería de recomendaciones que contribuyen al debate sobre las posibles reformas y medidas para racionalizar el sistema español de cooperación para el desarrollo, adaptándolo a los tiempos actuales. El presupuesto que orienta las recomendaciones es la necesidad de una reforma integral del sistema, que debe establecer la coordinación intergubernamental como base y principio vertebrador. Sólo por esta vía parece posible garantizar la unidad y coherencia del sistema español de cooperación, evitando la proliferación de intervenciones desordenadas y el despilfarro de recursos.

Introducción

El 19 de diciembre de 2007 tuvo lugar la firma del primer Pacto de Estado contra la Pobreza, por parte de todos los grupos políticos con representación parlamentaria –y por impulso de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE)–. Se trata de un hito de valor innegable desde el punto de vista tanto de su contenido como de su alcance. Por un lado, el documento adopta íntegramente la idea de que los logros de la cooperación deben medirse no sólo en metas cuantitativas, sino también en términos cualitativos. En consecuencia, no se limita al compromiso de aumentar progresivamente la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de alcanzar el 0,7% de la renta nacional bruta antes de 2012, sino que además incorpora orientaciones políticas y medidas de gestión concretas con vistas a favorecer el impacto, eficacia y calidad de la ayuda. A tal respecto, se plantea la necesidad de una reforma institucional y de mejorar la coordinación entre la pluralidad de actores de la cooperación española. Por otro lado, los principios e iniciativas del Pacto son de aplicación para los tres niveles territoriales de gobierno: central, autonómico y local. Por tanto, contemplar este compromiso con los esfuerzos requeridos será un gran reto para todas las autoridades públicas con responsabilidad en cooperación internacional para el desarrollo.

Los problemas de descoordinación no constituyen ninguna novedad en el sistema español, sino que han sido objeto de denuncia permanente por voces críticas que proceden de la experiencia directa, así como de un análisis más académico (Alcalde y Moreno, 2007; González, 2006; González-Badía y Ruiz, 2003; Hombrado y Ruiz, 2006; Intermón Oxfam, 2004; Martínez *et al.*, 2006). Tampoco se trata de una deficiencia exclusiva de España, sino que afecta a la comunidad internacional de donantes en su conjunto. No en vano, una descripción bastante aproximada de la coopera-

ción internacional acusa la concurrencia de muy diversos agentes sobre el terreno, con intervenciones de alcance limitado, fragmentadas y dispersas, que en ocasiones producen solapamientos e incluso operan sobre la base de principios y criterios contradictorios. Frente a este escenario, se viene consolidando un consenso internacional amplio sobre los límites, dificultades e ineficiencias que impone la unilateralidad y la desarticulación entre donantes. Y precisamente los principios acordados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda –apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad¹– tratan de dar respuesta a dicha problemática.

La Unión Europea (UE) no ha sido ajena a tales planteamientos, y en el marco de esta nueva agenda internacional de cooperación para el desarrollo se encuentra actualmente inmersa en un profundo proceso de reflexión y redefinición de su política de cooperación. Como paradigma de esta nueva orientación destaca el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, adoptado en mayo de 2007² con el propósito de sentar las bases para una mejor distribución de tareas entre los donantes europeos, contribuir a reagrupar sus esfuerzos, reducir los costes de transacción y favorecer las sinergias positivas. La división del trabajo descansa en los principios de armonización y complementariedad³, y propone la realización de un diagnóstico conjunto de la situación en el país socio y de un análisis también conjunto sobre el valor añadido que cada uno de los donantes puede ofrecer. A partir de aquí se han propuesto ejercicios de programación conjunta, con la correspondiente coordinación de políticas nacionales, la armonización de procedimientos administrativos, e incluso el recurso a sistemas de cofinanciación y mecanismos comunes de ejecución. Desde un punto de vista operativo, además, representa una apuesta decidida por fórmulas de cooperación delegada, donde una

-
- 1 La Declaración aprobada con ocasión del Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en París en marzo de 2005, representa un compromiso moral y político para todos los Estados firmantes tanto en condición de donantes como de receptores de ayuda, y se ha convertido en la actualidad en el estandarte de la cooperación internacional.
 - 2 Como antecedentes más inmediatos cabe mencionar la Declaración de Política de Desarrollo de la UE de noviembre de 2005 –también conocida como Consenso Europeo sobre Desarrollo–, las Conclusiones sobre Eficacia, de abril de 2006, y las Conclusiones del Consejo sobre Complementariedad y División del Trabajo, de octubre de 2006.
 - 3 Se han definido tres dimensiones de la misma:
 - “Complementariedad *cross-sector*”: especialización sectorial de cada donante en virtud de una autoevaluación de sus ventajas comparativas.
 - “Complementariedad *cross-country*”: búsqueda de un equilibrio entre países tradicionalmente mimados y huérfanos de ayuda internacional.
 - “Complementariedad *in-country*”: concentración de las actividades de cada donante en no más de tres sectores por país socio, con un máximo de cinco donantes por sector.

serie de “donantes silenciosos” delegan fondos y funciones a otros “donantes líderes” más competentes. Necesariamente, esto conlleva la retirada de los primeros, a través de estrategias progresivas y ordenadas⁴.

Aceptado el debate en el nivel internacional, bien parece que los esfuerzos de coordinación interestatal exigen una réplica y continuidad en el plano interno, es decir, la suscripción por parte del Gobierno español de los compromisos internacionales anteriormente mencionados impone una responsabilidad ineludible y urgente en cuanto a la coordinación entre actores dentro del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo. Se trata de un objetivo que exige respuestas prácticas a dos niveles:

- En primer lugar, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). Se trataría aquí de dotar efectivamente a la política de cooperación para el desarrollo de “una cabeza visible” (Hidalgo y Espada, 2004:19), es decir, de garantizar el liderazgo efectivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en la definición de objetivos, instrumentos y criterios de la ayuda oficial al desarrollo, favoreciendo la concentración de responsabilidades y dotando de mayor coherencia a todas las intervenciones llevadas a cabo por los diferentes departamentos ministeriales. No en vano, ésta había sido una de las principales recomendaciones que el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE planteó en su examen de la cooperación española en 2002, y en relación con lo cual parecen apuntarse algunos cambios positivos más recientemente. Así, y de acuerdo con el nuevo informe del CAD-OCDE presentado en 2007, son valorados favorablemente el papel desempeñado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), la elevación del departamento responsable en la materia del rango de subdirección al de Dirección General de Planificación y Evaluación de políticas para el Desarrollo (DG POLDE), y el incremento de recursos humanos. A ello convendría añadir la importante tendencia al alza que ha experimentado en los últimos años la ayuda canalizada a través del MAEC⁵.

4 Sirvan como ejemplo dos experiencias de cooperación delegada en el sector educativo llevadas a cabo en Senegal y Mali, respectivamente: la primera involucra a la Agencia Francesa de Desarrollo como donante líder y la cooperación holandesa como socio silencioso; la segunda cuenta con Suecia y Noruega como socios silenciosos y los Países Bajos como socio líder. Para un examen y evaluación exhaustiva de ambos casos véase Palacio, 2007.

5 El MAEC ha pasado de gestionar 56 millones de euros en el año 2000 a 954 millones en 2006. Esto ha supuesto su peso creciente sobre el conjunto de la AOD de la Administración central, pasando de gestionar el 23% en 2004 al 36% en 2006, y el 41% en 2007 –de confirmarse las previsiones presupuestarias del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) de 2007. En sentido contrario, el Ministerio de Economía y Hacienda habría abandonado su posición como principal gestor de la ayuda y si tradicionalmente había controlado un porcentaje entre el 50% y el 70%, en el último año este porcentaje habría caído por debajo del 40%.

- En segundo lugar, en el ámbito de la cooperación descentralizada. Si el peso sustantivo de la cooperación local y regional fue inicialmente reconocido como uno de los activos más valiosos de la cooperación española y hasta se propuso que debería servir como “fuente de inspiración a otros donantes” (CAD-OCDE, 1998), las celebraciones pronto se tornaron en crítica, debido, precisamente, a los problemas de descoordinación. Si reconocemos, además, que “la última década ha sido testigo de la consolidación de la cooperación autonómica y local en España” (Illán, 2007:83), este examen se vuelve cada vez más pertinente e imperioso.

La historia de la cooperación descentralizada española ha estado jalonada por perennes problemas de descoordinación. Ya en 1994, la Ponencia de estudio de la política española de cooperación para el desarrollo aconsejaba el establecimiento de un marco estable de mayor y mejor colaboración e intercambio de información entre los diferentes niveles territoriales de gobierno (Senado, 1994:43). Una década después, la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado se veía obligada a admitir la persistencia de tal descoordinación como uno de los rasgos que definen nuestro sistema, que “favorece la dispersión de la ayuda, la ejecución de proyectos de escaso impacto y, en definitiva, provoca una situación que no permite aprovechar adecuadamente el esfuerzo que viene desarrollándose en este campo” (Senado, 2003:17). Y, más recientemente, el CAD de la OCDE nos ha alertado de que la “armonización en casa” sigue siendo uno de los retos pendientes de la cooperación española. En este sentido, la conciencia política sobre la necesidad de fortalecer la coordinación no ha venido acompañada de mecanismos operativos para hacerla efectiva. Y como resultado, la ayuda al desarrollo que aportan las CCAA y las administraciones locales no se integra apropiadamente en un enfoque estratégico claro a nivel de Estado (CAD-OCDE, 2007:59).

Estos problemas de descoordinación interna, en un contexto internacional que demanda un compromiso efectivo y permanente con los principios de armonización y complementariedad, deberían elevar el tema de las relaciones intergubernamentales en materia de cooperación internacional para el desarrollo al centro del debate público y político. El presupuesto normativo sobre el que descansa este documento es la necesidad de concebir la cooperación internacional para el desarrollo como política pública de Estado, en el marco de un federalismo cooperativo y conforme con una vocación integradora y plural. Desde estas premisas, las deficiencias de coordinación no sólo constituyen un obstáculo para la coherencia de políticas dentro del sistema español, sino también, y sobre todo, van en serio detrimento de la calidad y eficacia de la AOD. Paralelamente, asumimos como presupuesto metodológico la exigencia de anclar cualquier propuesta prescriptiva en un adecuado sustrato descriptivo y analítico, es decir, no resultaría oportuno aventurar recomendaciones so-

bre mecanismos intergubernamentales concretos, ni es posible evaluar su viabilidad práctica, sin un análisis y reflexión previos sobre el funcionamiento actual del sistema y el carácter y alcance reales de los fallos de coordinación.

De acuerdo con lo anterior, el documento presenta la siguiente estructura: en primer lugar, se delimita conceptualmente el objeto de estudio, que se centra fundamentalmente en la ayuda al desarrollo que practican los gobiernos regionales. Por una parte, la cooperación autonómica es un componente muy significativo dentro del conjunto de la cooperación descentralizada; por otra, constituye una pieza esencialmente relevante de la acción exterior de las comunidades autónomas. Uno y otro aspecto dotan de especial relevancia a este análisis y tendrán, como veremos, implicaciones claras para las dinámicas de coordinación intergubernamental. En segundo lugar, se ofrece un diagnóstico de la cooperación autonómica, abordando tanto la dimensión cuantitativa del fenómeno a lo largo del tiempo, como su dimensión legislativa y otros aspectos relacionados con el grado de institucionalización y el contenido sustantivo de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo de las distintas comunidades autónomas. Inmediatamente el estudio aborda el funcionamiento de los instrumentos a través de los cuales se canaliza la coordinación intergubernamental, tanto en el ámbito de la planificación estratégica como en el ámbito más operativo y de ejecución de la ayuda. Se identifican los importantes avances operados durante la última legislatura, pero sobre todo se ponen de manifiesto las graves carencias y limitaciones de que adolecen las estructuras e instrumentos de coordinación habilitados hasta la fecha. A ello se añaden importantes problemas derivados de la falta de una cultura pública y administrativa de coordinación y de la consideración de esta última como un elemento de segundo orden en el engranaje del sistema. En la última parte del documento se presentan algunas conclusiones generales sobre la situación actual de la cooperación autonómica y la coordinación intergubernamental, así como una batería de recomendaciones que contribuyan a un necesario debate sobre las posibles reformas y las mejores medidas para racionalizar el sistema español de cooperación para el desarrollo, adaptándolo a los tiempos actuales.

1. Delimitación del objeto de estudio

La cooperación descentralizada se ha convertido en un paraguas o concepto *catch-all* (aglutinador) que sirve para aludir –cada vez más vagamente– a un fenómeno complejo y en expansión. Esta denominación incluye un grupo muy heterogéneo de actores, que se sirven de una pluralidad de instrumentos y estrategias de cooperación, y cuyas intervenciones se producen en sectores y grupos de población diversos, dentro de la geografía variable que se conoce como países en desarrollo. Teniendo esto en cuenta, el necesario punto de partida es delimitar el objeto del presente informe conceptual, sustantiva y geográficamente. En primer lugar, se revisa el valor de la cooperación autonómica para el desarrollo como componente de la actividad internacional de los entes subestatales. Seguidamente ofrecemos algunas consideraciones terminológicas que permiten establecer el uso específico que aquí se hace del concepto de cooperación descentralizada. La sección se cierra con una reflexión sobre la importancia estratégica tradicional de América Latina en las relaciones exteriores del Estado español, lo que la convierte en un área de especial interés para el examen de las relaciones intergubernamentales.

1.1 La acción exterior de las comunidades autónomas

La globalización ha constituido probablemente el cambio más radical de las últimas décadas, que ha afectado a la percepción del mundo, así como al campo habitual de acción de los sujetos públicos y privados. Como consecuencia, las fronteras estatales parecen desvanecerse ante las oportunidades que brinda la esfera internacional. En

este nuevo escenario no sorprende que los gobiernos subestatales se aventuren en el campo de las relaciones internacionales, “a través del establecimiento de contactos permanentes o *ad hoc*, con entidades públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales” (Cornago 1999, citado por Freres y Sanz, 2002:12). Esto es lo que la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política han venido a designar “paradiplomacia”, “microdiplomacia” o “diplomacia paralela” (Aldecoa y Keating, 1999; Michelmann y Solatos, 1990).

Teniendo en cuenta el “carácter multifacético de estas actividades y su variabilidad” (Colino, 2007:8), el profesor César Colino ha propuesto una clasificación de las mismas en función de cómo interfieren con las actividades del Gobierno central y cuáles son las dinámicas de cooperación y conflicto intergubernamental que de ellas se derivan⁶. Existiría en primer lugar un “ámbito de predominio estatal” que abarca la diplomacia clásica y que todos los países mantienen como reserva exclusiva del Gobierno central; el abuso de este ámbito, por ejemplo, mediante el intento de representación independiente en organismos internacionales, daría lugar a un “ámbito de contradicción y conflicto potencial”. Frente a estas situaciones de tipo excepcional, el grueso de las actividades con proyección exterior que los gobiernos regionales desarrollan entraría dentro del “ámbito de acción común con participación autonómica”, o dentro del “ámbito de complementariedad o actuación paralela”: el primero se refiere a la participación de las autoridades regionales en la elaboración y ejecución de tratados internacionales que afectan a sus responsabilidades, así como su presencia dentro de las delegaciones del Estado en organismos o conferencias internacionales. El segundo se corresponde con los sectores de competencias concurrentes o donde el Gobierno central y los gobiernos autonómicos poseen intereses de promoción internacional legítimos; como resultado, ambos niveles de administración coinciden en el ejercicio de actividades en el exterior, de forma paralela pero independiente.

En su configuración actual, la cooperación autonómica para el desarrollo formaría parte de la esfera de complementariedad o actuación paralela⁷. El recurso a esta tipología tiene un valor más allá de un capricho académico o clasificatorio, pues, como veremos

6 La exposición detallada de esta clasificación, así como la referencia a otros criterios que la literatura ofrece para clasificar las actividades exteriores de los gobiernos regionales, puede encontrarse en Colino (2007: 8-11).

7 En esta esfera suelen incluirse también las actividades de promoción económica, cultural o lingüística, la firma de acuerdos de cooperación transfronteriza, la atracción de inversiones o los viajes oficiales al extranjero realizados por las autoridades políticas regionales.

en las siguientes secciones, la asunción de la cooperación internacional para el desarrollo como acción paralela va a tener consecuencias ineludibles de cara a la coordinación intergubernamental y las posibilidades de ordenación y armonización del sistema español de cooperación internacional. Llevada al extremo, puede incluso constituir un obstáculo con vistas a concertar una verdadera política de Estado en la materia.

Por otra parte, las razones de la intervención de las comunidades autónomas en cooperación internacional también van a afectar muy significativamente a las posibilidades de coordinación con el Gobierno central. Por tanto, conviene considerar las posibles motivaciones –funcionales, políticas, organizativas y económicas– de la acción exterior de los gobiernos subestatales (Aldecoa y Keating, 1999; Colino, 2007), y plantear cómo se articula la cooperación autonómica para el desarrollo dentro de este cuadro general: ¿es la cooperación autonómica para el desarrollo simplemente el ejercicio de competencias constitucionalmente atribuidas? ¿Es más bien una respuesta a las deficiencias del servicio exterior estatal para promover adecuadamente los intereses particulares de la región? ¿Utilizan las comunidades autónomas la cooperación al desarrollo como instrumento de construcción de su autonomía política, defensa de su singularidad identitaria o búsqueda de legitimación? ¿Se vincula la cooperación al desarrollo con la búsqueda de mercados, la atracción de inversiones y la promoción de las empresas de la comunidad autónoma en el extranjero?⁸ ¿En qué medida la determinación de las prioridades geográficas de la cooperación autonómica vienen determinadas por el deseo de mantener los lazos con los ciudadanos y ciudadanas que viven en el extranjero, o por las oleadas migratorias?

1.2 La cooperación descentralizada al desarrollo

No existe una definición unívoca de la “cooperación descentralizada”, antes bien, el alcance del término depende significativamente del contexto en el que se aplique,

8 De acuerdo con el análisis de la acción exterior de cinco comunidades autónomas –Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid y País Vasco– Christian Freres y Antonio Sanz apuntan como motivación principal precisamente los intereses económicos. (En Freres y Sanz, 2002:20). Hemos de estar atentos a los efectos que la vinculación de la cooperación con criterios económicos y comerciales pueda tener sobre la definición de las prioridades geográficas de la cooperación española, pues de acuerdo con estudios recientes, el continente asiático ha desplazado a Iberoamérica como mercado atractivo para los exportadores españoles, convirtiéndose en el segundo destino de las actividades de promoción que realizan las cámaras de comercio para apoyar al sector externo (CEPAL, 2007).

así como de la dimensión de análisis que se prime⁹. Así, por ejemplo, en el ámbito de la Unión Europea se ha adoptado una definición amplia que incluye la AD correspondiente tanto a administraciones públicas que no forman parte de la Administración central del Estado, como a actores privados y de la sociedad civil –universidades, fundaciones, sindicatos, organizaciones empresariales, etc.–. Por el contrario, en España suele hacerse un uso más restringido del término, referido exclusivamente a las actividades de los gobiernos subestatales: corporaciones locales –ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares– y comunidades autónomas. Es lo que podemos denominar “ayuda oficial al desarrollo descentralizada” (AODD).

Dentro de esta segunda perspectiva, nuestro objeto de estudio empírico se circunscribe a la “cooperación autonómica”, es decir, los flujos de ayuda que proceden de los gobiernos autonómicos o de sus agencias de cooperación, ya sean ejecutados de forma directa o a través de subvenciones a ONGD. ¿Cuáles son las implicaciones de esta definición?:

- En primer lugar, lo que define el carácter oficial de la ayuda es la naturaleza de la financiación, en el sentido de que tenga origen público y cumpla los requisitos establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, para recibir dicha calificación.
- Lo anterior no obsta, en segundo lugar, para que desde la perspectiva de la gestión se incluya tanto la ayuda gestionada directamente por las administraciones públicas regionales –es decir, la denominada cooperación directa–, como la intervención de organizaciones de la sociedad civil en calidad de gestoras de fondos públicos que emanan de los gobiernos regionales.
- En tercer lugar, el requisito de “autonómica” no afecta a la definición de los agentes receptores de la ayuda, sino que se aplica exclusivamente a los donantes, que deben ser las comunidades autónomas.
- Por último, se trata de una definición neutral desde el punto de vista normativo, en el sentido de que no prejuzgamos la medida en que la “ayuda oficial descentralizada” satisface los atributos de mayor control por parte de los actores sociales,

9 En este sentido, María Del Huerto plantea hasta ocho posibles lecturas de la cooperación descentralizada, en virtud de cuál de los cuatro aspectos básicos del fenómeno se enfatice –los actores que intervienen en las relaciones de cooperación; los actores que promueven las iniciativas de cooperación; los resultados esperados; y el alcance de la cooperación–, y de que se adopte en cada caso una definición amplia o restringida (2004: págs. 28 y ss.).

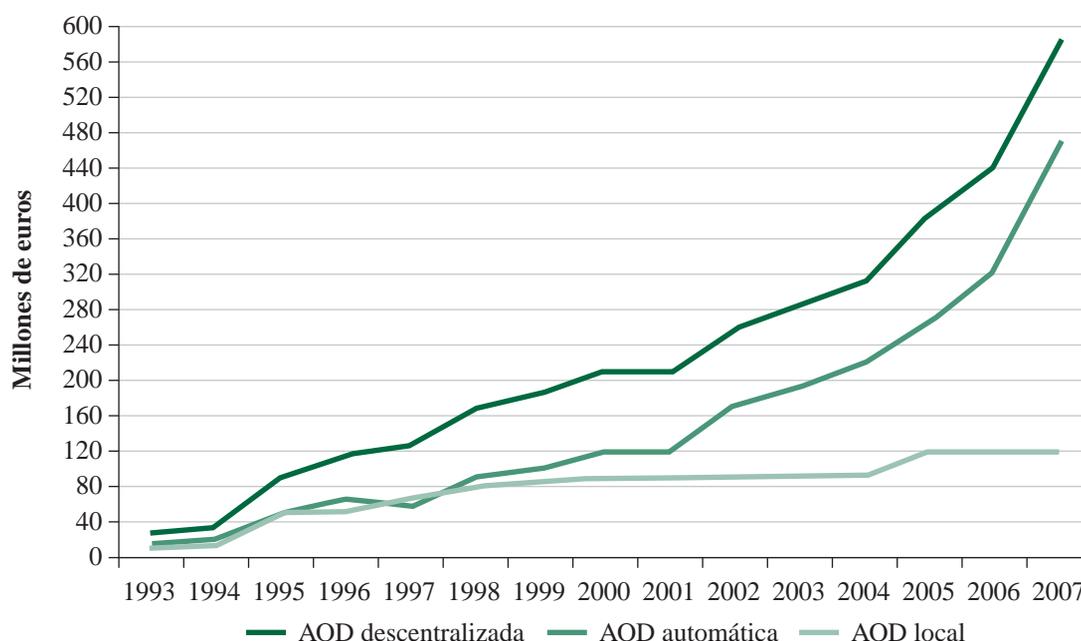
relaciones más horizontales y equilibradas entre donante y socio, y vinculación a proyectos de desarrollo humano y sostenible, que con frecuencia se le imputan (González-Badía y Ruiz, 2003).

Este estudio, por tanto, se refiere a una parte concreta de la cooperación pública descentralizada –la AOD autonómica–, y excluye deliberadamente la AOD que procede de la administración local¹⁰. Esta exclusión se justifica desde varios puntos de vista: en primer lugar, responde a razones operativas, con vistas a posibilitar un análisis de cierta profundidad dentro de la extensión limitada del documento. A ello se añade un criterio de relevancia, a la luz del crecimiento exponencial que ha experimentado la cooperación autonómica en los últimos años, precisamente en detrimento de la cooperación local. De acuerdo con la evolución reflejada en el Gráfico 1, en 1997 la AODD se distribuía aproximadamente al 50% entre cooperación autonómica y cooperación local. Una década después, la cooperación autonómica supera el 73% de la cooperación descentralizada, al tiempo que la AOD local ha descendido a una cuarta parte de la cooperación descentralizada.

Una última razón más de fondo se basa en la diferente naturaleza de la autonomía política de que disfrutaban los entes regionales y locales, lo cual afecta tanto a la implicación política que la cooperación internacional al desarrollo tiene para una y otra administración subestatal, como a sus dinámicas de relación con el Gobierno central. Como veremos más adelante, el Programa Municipia es tal vez la empresa más ambiciosa de coordinación intergubernamental en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Se trata de un programa que involucra a las administraciones central y local, mientras que no existe nada semejante en las relaciones con las comunidades autónomas –que parecen mucho más celosas de preservar su autonomía en el fondo y en la forma–. En nuestra opinión, se trata de diferencias trascendentales que impiden una asimilación absoluta en la discusión política y las posibilidades efectivas de coordinación, y en cambio aconsejan mantener separados ambos niveles de la cooperación descentralizada, desde el punto de vista del examen de las relaciones intergubernamentales. En este sentido, la reflexión amplia sobre la importancia de la coordinación intergubernamental y algunas recomendaciones generales son de aplicación al sistema español de cooperación considerado en su conjunto, pero fundamentalmente nuestro diagnóstico, conclusiones y propuestas de reforma concretas se refieren a las relaciones entre el Gobierno central y las CC AA.

10 En adelante, y a salvo de especificar esta doble dimensión local y regional, el concepto de cooperación descentralizada será empleado indistintamente como sinónimo de cooperación autonómica, es decir, de intervenciones en cooperación internacional para el desarrollo llevadas a cabo por las comunidades autónomas.

Gráfico 1. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento de los PACI.

1.3 América Latina: de la tradición histórica a la oportunidad en el presente

De acuerdo con un criterio de relevancia geográfica, es necesario reconocer el peso sustantivo que América Latina ha tenido para la cooperación española desde sus orígenes. El subcontinente latinoamericano preserva esta importancia en la actualidad y las orientaciones de la cooperación internacional (en cuanto a la identificación de la ventaja comparativa que aporta cada donante) igualmente sugieren que América Latina seguirá siendo el punto cardinal de la ayuda al desarrollo del Estado español. Sobre esta base, hemos de convenir que los logros y carencias de la coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas son especialmente percibidos en esta zona. Además, y en consecuencia, la reflexión en términos de relaciones intergubernamentales y cualquier esfuerzo práctico de coordinación intergubernamental deberá incluir a América Latina, si no de forma exclusiva, al menos de forma inexcusable. No por evidentes deberíamos pasar por alto las razones que justifican focalizar el análisis en el subcontinente latinoamericano:

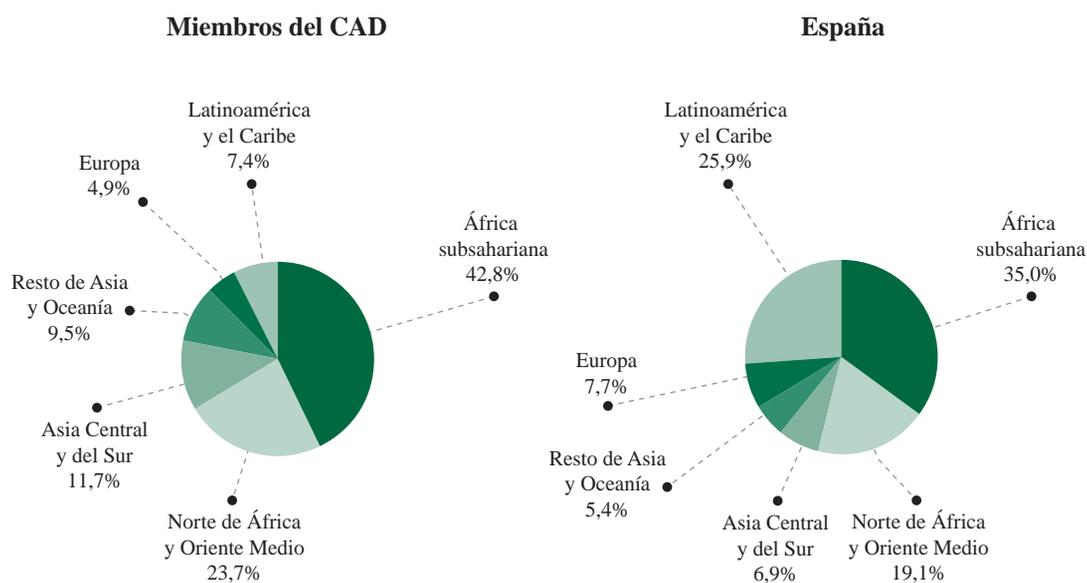
- Como se verá con detalle más adelante, América Latina constituye la región prioritaria de las intervenciones de cooperación al desarrollo llevadas a cabo tanto por el Gobierno central como por las comunidades autónomas. De cara a la política española de cooperación, esto se traduce en el hecho fundamental de que el Gobierno central ha dejado de ser el protagonista y de controlar directamente una parte muy sustantiva de las decisiones que se adoptan al respecto. El que exista coherencia y armonización del sistema de cooperación española en tales casos será sólo fruto de la casualidad o deberá quedar garantizado por la vía más deseable de mecanismos de coordinación intergubernamental efectivos.
- Junto con el peso que América Latina representa en términos de recursos económicos, se añade el hecho de que es aquí donde se concentra la mayor presencia y representación autonómica efectiva sobre el terreno. No sin cierta ironía, un experto en cooperación para el desarrollo y buen conocedor de la situación latinoamericana nos sugería la doble virtualidad de estos intereses autonómicos fuertemente asentados en la zona, al afirmar que las comunidades autónomas están en América Latina “para bendición y castigo” de las autoridades centrales¹¹. Si por una parte se trata de un primer elemento necesario para abordar cuestiones de coordinación (porque la coordinación sólo resulta necesaria cuando existe una diversidad de actores implicados), al mismo tiempo este valor estratégico que América Latina tiene para los gobiernos central y autonómicos impone mayores dificultades a la capacidad efectiva de coordinación intergubernamental.
- Por último, el grueso de los países latinoamericanos no responde a la clasificación dentro de los países menos adelantados (PMA), sino a la de países de renta media-alta (PRMA) o media-baja (PRMB)¹², y como consecuencia no son –y cada vez lo serán menos– objetivo prioritario tanto de la ayuda multilateral como de la cooperación bilateral de otros donantes. Significativamente, América Latina y el Caribe son el destino de una cuarta parte de la AOD bilateral española, pero reciben menos del 8% de la ayuda correspondiente al conjunto de los países miembros del CAD.

11 En entrevista realizada el 26 de septiembre de 2007.

12 No debe ignorarse, sin embargo, que la calificación de renta media o renta baja atribuida al país en su conjunto no impide que una gran parte de las personas en situación de pobreza en todo el mundo viva en estos países. En lo que a América Latina concretamente se refiere, constituye la región que enfrenta mayores desigualdades sociales, lo que aconseja no tanto el repliegue de la cooperación internacional, cuanto una estrategia diferenciada que aborde la problemática del desarrollo desde la perspectiva de los sectores sociales afectados por dichas desigualdades.

Las consideraciones previas dotan a la cooperación española de una posición relevante e irremplazable en América Latina. Pero, además, imponen una mayor responsabilidad de garantizar que los recursos y los esfuerzos de los actores del sistema español son invertidos de manera coherente y eficiente. En este sentido, la reciente evaluación del CAD brinda a la cooperación española una oportunidad nada desdeñable, al sugerir que *“Spain will continue its strong development engagement in Latin America, where historical, cultural and language ties give it a comparative advantage. This also helped Spain attain a leadership role among donors in the region in promoting aid effectiveness... Other donors may wish to make use of Spain’s leadership role in Latin America, and Spain should consider how to prepare for this possibility”*. (CAD, 2007:10 y 13). No se trata, sin embargo, de un liderazgo gratuito en la promoción de la eficacia de la ayuda dentro de la región latinoamericana, sino que el ejercicio efectivo dependerá en último término de que seamos capaces de ofrecer un discurso creíble y que demos a la comunidad internacional de donantes que somos capaces de coordinarnos internamente.

Gráfico 2. Distribución geográfica de AOD, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE y seguimiento del PACI 2006.

2. Cooperación descentralizada en España

Este apartado ofrece una visión panorámica de la cooperación descentralizada en España, abordando los aspectos normativos y políticos, así como la dimensión cuantitativa y los contenidos de las intervenciones autonómicas en materia de cooperación internacional para el desarrollo. En primer lugar, se valora el carácter más o menos irreconciliable de la cooperación al desarrollo entendida como política pública de lucha contra la pobreza y como instrumento de afirmación de la autonomía política. Seguidamente, se revisa la doctrina jurisprudencial respecto a la base competencial que permite a las CC AA actuar en el ámbito de las relaciones internacionales, y la medida en que las recientes reformas estatutarias han servido para cerrar esta discusión. A partir de aquí, procedemos a una descripción de los sistemas autonómicos de cooperación, desde el punto de vista legislativo y de su estructura institucional. Esto se complementa con un examen detallado de las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la cooperación descentralizada: por una parte, se atiende a la evolución de los recursos económicos, su impacto sobre el total de la AOD española y su significado en términos de comportamiento solidario; por otra, trataremos de responder a las preguntas relativas al qué y al cómo, abordando los contenidos de las políticas autonómicas de cooperación, sus prioridades y modalidades de ejecución preferentes.

2.1 Justificación política

La significación última de la cooperación al desarrollo está relacionada con los valores de altruismo, solidaridad, justicia y respeto a la dignidad de la persona y a los

derechos humanos. En este sentido, las políticas autonómicas recurren unánimemente a este tipo de principios para justificarse, apartándose de argumentos de tipo más pragmáticos. Son dos las razones básicas en las que se sustentan las leyes autonómicas en la materia: en primer lugar, se hace referencia a la existencia de un compromiso y responsabilidad moral de todas las instituciones públicas con el progreso, el desarrollo humano y la construcción de una comunidad internacional más justa y equitativa. A ello se añade la mayor cercanía de las administraciones autonómica y local a la sociedad civil, por lo que los gobiernos subestatales estarían especialmente expuestos a las demandas ciudadanas de asistencia y apoyo a los pueblos más desfavorecidos. Desde este punto de vista, las intervenciones autonómicas en cooperación internacional para el desarrollo no tendrían un origen autónomo e independiente, sino a instancias de los grupos, asociaciones y entidades sociales sitas en el territorio de la comunidad autónoma. En consecuencia, la acción pública autonómica debería estar en sintonía con las actividades protagonizadas por los agentes de la sociedad civil, y su objetivo básico debería ser reconocerlas, impulsarlas y complementarlas.

El análisis estrictamente basado en el discurso oficial y su plasmación legislativa sugiere una motivación moral, que dejaría a la cooperación autonómica al desarrollo fuera del cuadro de motivaciones expuesto anteriormente: las CC AA no destinan parte de su esfuerzo presupuestario a la ayuda internacional para el desarrollo en virtud de una obligación impuesta específicamente por la Constitución, o porque del ejercicio de una atribución competencial eventualmente se derive una actuación en el plano internacional. Tampoco existe un interés regional particular, cuya defensa o promoción en el extranjero por parte de los servicios exteriores del Estado resulta insatisfactoria. Más importante aún, vincular la cooperación al desarrollo con una finalidad de autoafirmación identitaria o con intereses económicos y comerciales supondría desvirtuar su sentido último.

No queremos negar esta argumentación moral, ni su asunción efectiva como declaración general de principios por parte de las instituciones públicas regionales. En todo caso, tiene un alcance limitado y sólo nos ofrece una explicación parcial –no exclusiva ni excluyente– de la cooperación autonómica. La observación más puntual revela que junto con esta dimensión moral, las CC AA la han dotado de un importante valor político-instrumental. No debemos olvidar que como consecuencia del proceso de descentralización política abierto por la Constitución Española, las dinámicas políticas y las relaciones intergubernamentales han estado fuertemente influidas por la búsqueda y consecución de mayores espacios de autonomía por parte de las CC AA. En el ámbito de la acción exterior se han puesto en marcha diversos instrumentos con un alto contenido simbólico, que a través de la visibilidad y reconocimiento internacio-

nal se aprovechan para reforzar la legitimación interna. En otras palabras, la cooperación descentralizada adolecería de una “dicotomía originaria” (Hernández, 2007: 2), combinando su valor como política pública de lucha contra la pobreza y su carácter de herramienta de construcción del espacio político y el gobierno subestatal.

Tampoco resulta novedosa la crítica que han recibido los gobiernos de los distintos niveles territoriales, por el abuso de los instrumentos de cooperación al servicio de intereses estrictamente económicos y comerciales (Freres, 2005; Martínez *et al.*, 2006). A modo de ejemplo, la política de cooperación del gobierno vasco durante gran parte de la década de los noventa es interpretada por Hernández (2005:42) como “un importante instrumento en la promoción de una mayor penetración del empresario vasco en los mercados extranjeros, fundamentalmente de América Latina, alejándose parcialmente de la imagen de la cooperación al desarrollo como una política orientada exclusivamente hacia la solidaridad con los pueblos más desfavorecidos e integrándola en un paquete homogéneo de medidas de proyección exterior que estaba estrechamente vinculada a la construcción de un espacio político autónomo”.

2.2 Base competencial

Las CC AA comenzaron a desplegar sus iniciativas de ayuda al desarrollo sin una base constitucional clara. Por lo pronto, el artículo 149.1.3º de la Constitución define las relaciones internacionales como competencia exclusiva de la Administración General del Estado, una definición que en principio habría relegado a los gobiernos autonómicos de cualquier tipo de acción exterior y, por ende, de intervención en cooperación internacional para el desarrollo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional vino inmediatamente a delimitar el alcance de la acción exterior de las CC AA, lo que ha servido también para cerrar el debate en torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las intervenciones regionales en esta materia.

Desde una posición inicialmente centralista, el Tribunal Constitucional asumió una interpretación más aperturista, negando que cualquier relación en la que estuvieran involucrados terceros países implicaba su sometimiento al concepto de relaciones internacionales¹³. En este sentido, el 26 de mayo de 1994 se dictaba la sentencia

13 Véanse las sentencias del Tribunal Constitucional 137/89 y 153/1989.

165/1994, de acuerdo con la cual se reconoce expresamente a las CC AA la posibilidad de desarrollar actividades que supongan una conexión con entidades públicas en el extranjero, siempre que respeten una serie de límites: no deben afectar al contenido esencial de la reserva del artículo 149.1.3º CE; no deben generar responsabilidad del Estado español frente a otros Estados u organizaciones internacionales; deben versar sobre cuestiones para las cuales exista atribución competencial estatutaria.

En todo caso, en la actualidad esta discusión parece haber perdido parte de su vigencia: primero, porque la realidad se ha impuesto y las CC AA se encuentran inmersas en un claro proceso de consolidación institucional, operativa y presupuestaria de sus políticas de cooperación al desarrollo. Segundo, y sobre todo, porque todos los estatutos de autonomía recientemente reformados se han cuidado de incorporar formalmente algún capítulo dedicado a la acción exterior, en el que se contempla específicamente la competencia autonómica en materia de cooperación internacional al desarrollo¹⁴. Cerrado, pues, el debate sobre su validez jurídica, lo que está en juego es la forma en la que esta cooperación al desarrollo se lleva a cabo en la práctica.

2.3 Marco institucional y legislativo

A pesar de una relativa heterogeneidad en el grado de desarrollo normativo, todos los gobiernos regionales han querido dotarse de la legislación propia que proporcione estabilidad y seguridad jurídica a sus políticas de cooperación al desarrollo. Así, un año después de la Ley estatal 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), la Comunidad Autónoma de Madrid aprobaba su ley autonómica en la materia, y con una mayor o menor inmediatez los restantes gobiernos regionales también se embarcaban en similares procesos legislativos. Con la excepción de Canarias y la Región de Murcia, todas las CC AA disponen en la actualidad de sus respectivas leyes de cooperación al desarrollo¹⁵. En todo caso, esta profusión legislativa no se traduce en una diversidad sustantiva, ni refleja ninguna

14 Sirvan como ejemplo el artículo 71.36ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, el artículo 10.3.23º del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y el capítulo III del título V del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dedicado a la acción exterior de la Generalitat, y cuyo artículo 197.3 dispone el “deber de la Generalitat de promover programas de cooperación al desarrollo”.

15 En cuanto a Murcia, conviene señalar que en el momento de redacción de este informe la futura ley de cooperación se encontraba en fase de tramitación parlamentaria.

Tabla 1. Normativa autonómica básica

Andalucía	Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Aragón	Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo
Asturias	Ley 4/2006, de 5 de mayo, del Principado de Asturias de Cooperación al Desarrollo
Baleares	Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación al Desarrollo
Canarias	
Cantabria	Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo
Castilla-La Mancha	Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Castilla y León	Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo
Cataluña	Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo
Extremadura	Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo
Galicia	Ley 3/2003, de 19 de junio, de Cooperación para el Desarrollo
La Rioja	Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo
Madrid	Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo
Murcia	
Navarra	Ley foral 5/2001, de Cooperación al Desarrollo
País Vasco	Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo
Com. Valenciana	Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de la Cooperación al Desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

especificidad o singularidad esencial en cuanto al contenido. Antes al contrario, parece haber respondido a un mecanismo de emulación territorial y reproducción mimética bien de la normativa estatal, bien de disposiciones autonómicas previas. Como resultado, las leyes de cooperación autonómicas coinciden ampliamente en estructura y tenor, y en ocasiones parece haberse producido la traslación casi literal de preceptos.

Desde el punto de vista institucional, se observa cierta variabilidad en la adscripción orgánica de cooperación internacional para el desarrollo, tanto entre CC AA como dentro de la misma región a lo largo del tiempo. Con carácter general, podemos sugerir la existencia de dos alternativas básicas: por una parte, algunas CC AA como Cataluña y Andalucía –pero también Canarias, Galicia, Murcia, La Rioja y Valencia– han hecho depender jerárquica y orgánicamente la cooperación para el desarrollo de la Consejería de Presidencia. En los casos de Madrid, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, e incluso Navarra y País Vasco, la cooperación internacional para el desarrollo se encuentra dentro del departamento gubernamental responsable

de los asuntos relacionados con los servicios sociales y/o la inmigración¹⁶. No es posible sostener afirmaciones concluyentes sobre la medida en que la dependencia orgánica afecta a las políticas desarrolladas por las diferentes CC AA. No obstante, la mayoría de los entrevistados han coincidido en afirmar la influencia de este factor, así como del enfoque que adopta el partido gobernante y su ideología. En el caso del gobierno vasco, por ejemplo, la política de cooperación al desarrollo había dependido hasta 2001 de la Secretaría General de Acción Exterior, y desde entonces ha quedado adscrita a la Consejería de Vivienda y Asuntos Sociales. De acuerdo con la opinión de un alto funcionario de la administración pública vasca, se trata de un cambio orgánico que responde a un cambio político, y que ha tenido consecuencias en el papel que desempeña la cooperación internacional en el marco de la acción exterior del gobierno vasco¹⁷.

La diversidad es también manifiesta en el rango jerárquico del órgano político-administrativo responsable de la política de cooperación autonómica. Resulta excepcional la situación de Canarias, donde se ha creado un Comisionado de Cooperación dependiente directamente de la Consejería de Presidencia, y paralelo a la Viceconsejería de Emigración y Cooperación. Por otra parte, en la mayoría de las CC AA –incluyendo Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Valencia–, la cooperación al desarrollo es asumida por una dirección general. Por último, en los casos de Asturias, La Rioja, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Murcia y Navarra, el órgano competente en la materia sólo tiene rango de servicio administrativo.

Embarcadas en un proceso de progresiva consolidación institucional, varias CC AA han decidido la creación de una entidad de derecho público con personalidad jurídica, plena capacidad y autonomía financiera, que es la encargada de gestionar los recursos públicos que la administración autonómica destina a cooperación internacional para el desarrollo. Hasta la fecha, se han constituido formalmente la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2003), la Agencia Asturiana de Cooperación (2003), la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares (2003), la Agencia Regional para Inmigración y Cooperación de Madrid (2005) y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (2006). En el caso del País Vasco, la creación de dicha agencia autonómica se encuentra en fase de discusión política.

16 En todo caso, los sistemas de cooperación autonómicos reproducen el modelo central a menor escala, de forma que además de la consejería competente para la dirección de la política de cooperación, otros departamentos gubernamentales desarrollan acciones en este ámbito.

17 De acuerdo con entrevista realizada el 28 de septiembre de 2007.

Sin entrar a debatir la medida en que el diferente grado de institucionalización podría servir como indicador de la relevancia política que cada gobierno regional confiere a la cooperación internacional, es evidente una cierta correlación entre la jerarquía administrativa y la dotación de personal. En este sentido, la magnitud de recursos humanos varía ampliamente desde el caso de la Agencia de Cooperación Internacional de Cataluña, que cuenta con una plantilla de 55 personas, a la Región de Murcia, cuyo Servicio de Cooperación dispone de cuatro personas. En una situación intermedia, la Dirección de Cooperación para el Desarrollo (dentro de la Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación) de la Comunidad de Madrid dispone de veinte personas y de quince la Dirección de Cooperación al Desarrollo del País Vasco. Los Servicios de Cooperación de Navarra y Castilla-La Mancha están dotados respectivamente con diez y ocho personas. Estas diferencias de tamaño han de repercutir necesariamente sobre las capacidades de gestión de las CC AA, así como sobre las posibilidades reales de colaboración y coordinación con otros actores, por lo que merecen especial consideración desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales.

Otro aspecto decisivo es la presencia efectiva de las CC AA sobre el terreno. La mayoría de ellas dispone actualmente de personal financiado con cargo a proyectos, desplazado en aquellos países donde intervienen de forma prioritaria; así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid cuenta con más de catorce delegaciones abiertas en el exterior. En algunos casos, el personal autonómico se ubica en calidad de becarios/as dentro de las propias oficinas técnicas de cooperación (OTC) de la AECID. También existen protocolos firmados entre la AECID y las correspondientes agencias autonómicas, en cuya virtud se prevé el establecimiento de mecanismos oportunos para que los representantes o especialistas contratados por las CC AA colaboren con las unidades técnicas de la AECID, y además ésta realiza las gestiones oportunas para la acreditación de dicho personal en cada país¹⁸. Más allá de estas prácticas de complementariedad de capacidades institucionales y de recursos humanos, el propósito de algunas CC AA es habilitar los instrumentos necesarios para dotar a sus oficinas de plena capacidad jurídica y autonomía respecto de las OTC. Tanto Cataluña como Andalucía han emprendido las acciones burocráticas requeridas para tal fin en los distintos países socios¹⁹.

18 El Protocolo de Colaboración firmado entre la entonces AECE y la Agencia Regional de Inmigración y Cooperación de la Comunidad en diciembre de 2006 constituye un buen ejemplo en este sentido.

19 Hasta la fecha, pues, la carencia de una estructura administrativa que les permita operar independientemente, significa que en relación con aspectos como la canalización económica de la ayuda, la cooperación autonómica sigue dependiendo de la colaboración con las OTC. Pero el establecimiento de sus oficinas regionales significará el desplazamiento de tales funciones a las mismas.

En principio, ambas estrategias ofrecen ventajas para las CC AA: en términos organizativos, alojar al personal autonómico dentro de las OTC garantiza una infraestructura ya creada y posibilita la reducción de gastos administrativos y costes indirectos. En cambio, establecer mecanismos de interlocución propios facilita la gestión interna y sobre todo contribuye a la presencia diferenciada de las CC AA respecto del Gobierno central. No suponemos que disponer de oficinas autonómicas propias necesariamente perjudica o impide la coordinación intergubernamental; incluso desde la propia AECID se mencionan otros factores que pueden influir más negativamente sobre las posibilidades de coordinación, como la falta de definición de unos objetivos claros por parte de las administraciones autonómicas²⁰. Y, además, la visibilidad externa constituye un objetivo político legítimo.

Sin embargo, las autoridades públicas españolas no deberían perder de vista cuáles son los objetivos últimos de la cooperación internacional para el desarrollo y en qué medida sus decisiones de despliegue institucional afectan a los países socios y tienen consecuencias sobre la eficacia y calidad de la ayuda²¹. Existen razones suficientes para afirmar que la multiplicación de donantes sobre el terreno añade confusión en las relaciones con los países socios. Desde este punto de vista, la creación de oficinas regionales parece un empeño caduco y una medida “contracorriente” de las propuestas internacionales que apuntan a la ayuda multilateral y el apoyo directo a los presupuestos nacionales, junto con la división del trabajo entre donantes y los ejercicios de cooperación delegada. A mayor abundamiento, el reflejo constante de la colaboración internacional en cada una de sus actuaciones oculta que la sostenibilidad de dichas intervenciones depende no sólo de la aportación inicial externa, sino también del esfuerzo realizado por las autoridades locales. Y así, esta permanente visibilidad de los donantes va en detrimento de la dignidad de los países socios, que afrontan ante su opinión pública una imagen desvirtuada de que todo se lleva a cabo gracias a lo que otros gobiernos donan.

2.4 Evolución cuantitativa de la ayuda

Desde el punto de vista de los recursos económicos invertidos, la AOD descentralizada no ha parado de crecer desde sus inicios a mediados de los años ochenta del pa-

20 De acuerdo con entrevista realizada el 26 de septiembre de 2007.

21 Para un análisis sobre las consecuencias que este despliegue autonómico de medios genera en términos de gastos, véase el apartado 5 de esta sección.

Tabla 2. Evolución de los diversos componentes de la AOD española

Año	AOD total	AOD multilateral	AOD bilateral			CC AA / AOD total	CC AA / AOD bilateral
			Gobierno central	CC AA	CC LL		
1993	995.159.006	281.557.062	688.487.940	15.951.638	9.162.366	1,6%	2,2%
1994	1.053.958.358	362.793.712	659.267.371	17.652.706	14.244.569	1,7%	2,6%
1995	1.006.984.879	399.341.174	519.636.985	45.495.019	42.511.701	4,5%	7,5%
1996	960.677.427	276.002.040	568.393.136	64.130.565	52.151.686	6,7%	9,4%
1997	1.089.213.368	412.297.492	552.331.693	61.345.853	63.238.330	5,6%	9,1%
1998	1.248.649.345	481.998.079	597.785.912	91.714.268	77.151.086	7,3%	12,0%
1999	1.277.689.907	500.754.230	593.582.143	101.432.857	81.920.677	8,0%	13,1%
2000	1.327.793.111	514.580.583	605.283.212	117.540.343	90.388.973	8,9%	14,4%
2001	1.904.716.188	656.366.355	1.041.558.177	118.107.777	90.619.031	6,2%	9,5%
2002	1.817.110.000	757.920.000	797.853.708	172.281.426	88.980.913	9,5%	16,3%
2003	1.735.956.214	716.856.529	732.633.676	194.947.603	88.980.913	11,4%	19,4%
2004	1.985.009.395	866.828.725	805.797.170	221.267.045	91.116.455	11,2%	19,8%
2005	2.428.364.569	929.639.130	1.113.598.467	266.264.450	118.862.523	11,0%	17,8%
2006	3.028.300.000	1.371.679.257	1.223.900.913	323.909.000	118.862.523	10,7%	19,7%
2007 ⁽¹⁾	4.289.623.814	1.701.761.805	2.001.232.502	467.766.984	118.862.523	12,4%	23,4%

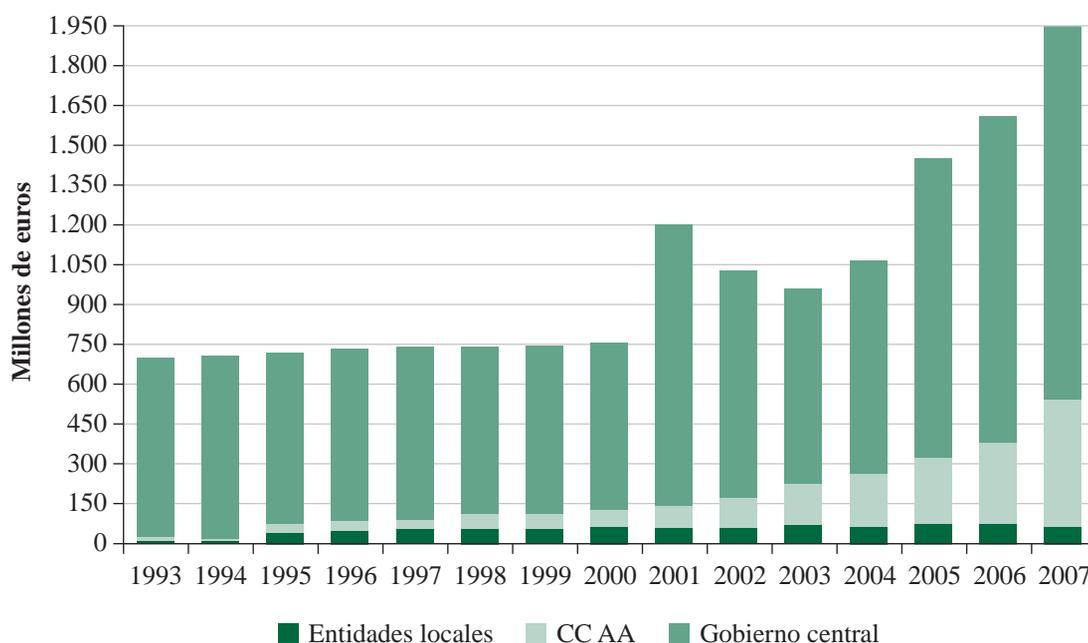
⁽¹⁾ Previsiones. CC LL: corporaciones locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

sado siglo. Pero debemos contextualizar este crecimiento en el marco de la evolución igualmente positiva de la AOD española total. Las aportaciones de las CC AA habrían pasado de algo menos de quince millones de euros a comienzos de los años noventa a más de 320 millones de euros en 2006, con un crecimiento anual superior al 12% desde 2001. Y de cumplirse las previsiones del PACI 2007, el último ejercicio habría supuesto un incremento interanual del 40%. Por su parte, y exceptuando el periodo 2001-2003, la AOD española refleja una tendencia similar, con una variación interanual incluso superior a la AOD autonómica. En cuanto a la AOD del Gobierno central, también ha experimentado una subida constante, que especialmente desde 2004 se produce por encima del crecimiento de la cooperación descentralizada.

Esta evolución creciente de la cooperación descentralizada en términos absolutos se corresponde con la progresión paralela de su valor relativo sobre la AOD española: así, desde 1993 y en el transcurso de una década, la aportación de las CC AA pasó de representar menos del 2% de la AOD española a superar el 11%. Sin embargo, desde 2003 se ha mantenido en unos porcentajes muy similares, que incluso sugerirían la existencia de un techo de cristal. En cambio, si tenemos en cuenta que la

Gráfico 3. Evolución de la AOD bilateral por nivel territorial de gobierno



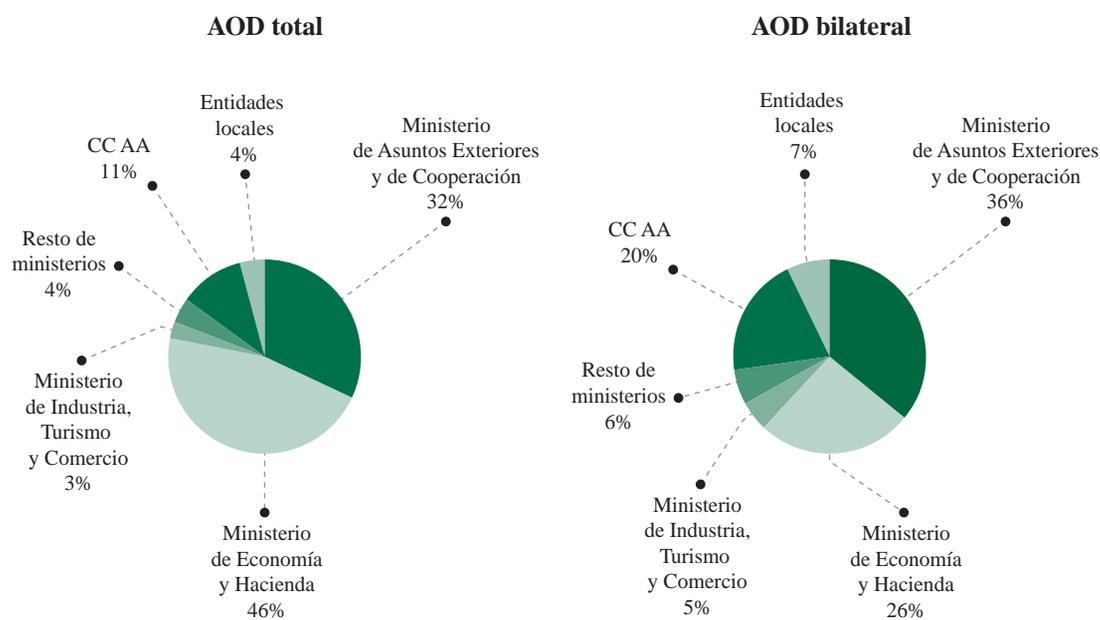
Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento de los PACI.

cooperación descentralizada forma parte exclusivamente de la AOD bilateral, su peso relativo resulta mucho más significativo: las CC AA aportan el 20% de la AOD bilateral española²², y juntamente con las corporaciones locales contribuyen en más de la cuarta parte de la misma (27%). En cualquier caso, son datos suficientes para afirmar que la cooperación descentralizada en España constituye una experiencia sin precedentes y sin referentes en el plano comparado, por cuanto no hay otro país miembro del CAD donde las aportaciones de los entes subestatales sean equiparables a las cifras españolas²³.

22 Si además descontamos de la cooperación bilateral la ayuda humanitaria –que no es cooperación al desarrollo propiamente dicha, sino ayuda de urgencia dependiente en gran parte de presupuestos excepcionales– y las cantidades destinadas a educación y sensibilización –porque su población objetivo es la del propio Estado donante–, el resultado es que en 2006 el 28,5% de la AOD bilateral española fue cooperación autonómica.

23 Los países miembros del CAD que más se aproximan a la situación española son Alemania, en la que la cooperación descentralizada –incluyendo las aportaciones regionales y locales– representa el 11% de la AOD bilateral, y Bélgica, donde esta cifra asciende al 5% (según el informe del CAD *Aid extended by local and state governments*, 2005).

Gráfico 4. Distribución de la ayuda por agentes, 2006



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento del PACI 2006.

¿Qué conclusiones podemos extraer a partir de este escenario? En primer lugar, y de acuerdo con esta trayectoria general, no parece que el componente autonómico vaya a disminuir su peso sobre la AOD bilateral española en el futuro próximo. En conjunto, la AOD autonómica se ha multiplicado por cuatro en el periodo 2000-2007, con una variación interanual media del 22%. Más aún, algunas CC AA han realizado incrementos presupuestarios espectaculares: según los datos de la Tabla 3, Castilla-La Mancha ha multiplicado su AOD por nueve, Cantabria por ocho y Baleares por seis. Y dos de las CC AA con menores subidas interanuales –Navarra y País Vasco– partían de un esfuerzo presupuestario inicial muy superior a la media, que les permite mantener su posición como las CC AA que mayor porcentaje de su presupuesto comprometen en cooperación al desarrollo.

En segundo lugar, el peso relativo de que disfruta la cooperación descentralizada en la actualidad no se debe exclusivamente al aumento de los presupuestos autonómicos, sino que además ha dependido de manera muy significativa del comportamiento de la AOD desembolsada por el Gobierno central. Como señalábamos con anterioridad, el gobierno español ha incrementado su contribución a la cooperación internacional desde 2004 –incluso por encima del crecimiento de la AOD autonó-

Tabla 3. Evolución de AOD por CC AA (en miles de euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001-2006	% variación interanual media
Andalucía	16.170	22.428	25.817	32.615	37.938	53.034	188.002	27,2
Aragón	4.407	4.949	4.513	5.320	5.724	6.132	31.045	6,8
Asturias	4.539	4.530	5.401	6.800	8.724	11.477	41.471	17,4
Baleares	6.094	7.572	9.704	8.130	11.653	14.048	57.201	21,6
Canarias	2.187	5.811	6.809	4.476	4.875	8.000	32.158	46,6
Cantabria	903	1.579	2.522	3.405	4.805	5.116	18.330	43,0
Castilla-La Mancha	6.697	17.163	27.473	27.207	30.598	34.818	143.956	47,8
Castilla y León	3.998	4.686	3.828	4.782	8.932	11.691	37.917	27,8
Cataluña	15.947	23.265	26.729	31.358	44.103	56.922	198.324	30,6
Extremadura	4.708	5.467	6.495	4.869	6.051	5.869	33.459	5,8
Galicia	2.836	4.602	4.907	5.627	6.598	5.876	30.446	18,0
La Rioja	1.399	1.446	1.902	1.992	2.437	2.914	12.090	17,6
Madrid	7.371	7.914	9.958	17.392	21.627	33.150	94.412	40,2
Murcia	1.205	2.490	1.818	2.630	2.793	4.230	15.166	35,4
Navarra	11.441	11.509	13.343	16.729	16.643	16.540	86.205	8,6
País Vasco	20.443	27.268	28.456	26.450	31.038	28.627	162.282	7,6
Comunidad Valenciana	7.714	19.601	15.273	21.493	21.642	25.462	111.185	41,8
Total CC AA	118.108	172.281	194.948	221.267	266.264	323.908	1.296.776	22,2
Estado español	1.904.716	1.817.110	1.735.956	1.985.009	2.428.365	3.028.300	12.899.456	10,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

mica-. Y si esto no ha tenido reflejo en la AOD bilateral es porque los nuevos recursos se han canalizado fundamentalmente a través de instrumentos multilaterales. Por tanto, lo que esta apreciación pone de relieve es una diferencia básica en la naturaleza de la cooperación central y descentralizada: mientras que el Gobierno español comienza a responder a las orientaciones internacionales de primar la ayuda multilateral, las CC AA siguen recurriendo a los mecanismos convencionales de cooperación bilateral.

Si procedemos ahora a comparar el volumen total de recursos invertidos por las distintas CC AA, observamos una gran variación que nos impide formular valoraciones generales aplicables a todas ellas. Mientras en 2006 el presupuesto catalán constituyó el 17,6% de la AOD autonómica, y las cinco principales contribuyentes brutas –Cataluña, Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco, por este orden– aportaron el 63,8% de la AOD descentralizada; en el extremo opuesto, Murcia contribuyó sólo con el 1,3%. Por otra parte, el ritmo de crecimiento de los presu-

puestos autonómicos ha sido muy irregular, desde variaciones interanuales medias inferiores al 10% a porcentajes superiores al 40%. Predominan las CC AA que han llevado a cabo un incremento moderado de sus partidas anuales en cooperación al desarrollo, aunque Extremadura y País Vasco han seguido una evolución muy fluctuante, y Aragón, Baleares, Castilla y León y Murcia han sufrido variación interanual negativa en alguna ocasión. El caso de Canarias muestra claramente tales oscilaciones: con un porcentaje del 46,6%, es la comunidad autónoma que presenta la segunda mejor variación interanual media para el periodo 2001-2006, después de Castilla-La Mancha. Sin embargo, este resultado global esconde tremendas disparidades interanuales, incluyendo una imponente subida del 176% entre 2001 y 2002, y una notable caída del -35% entre 2003 y 2004.

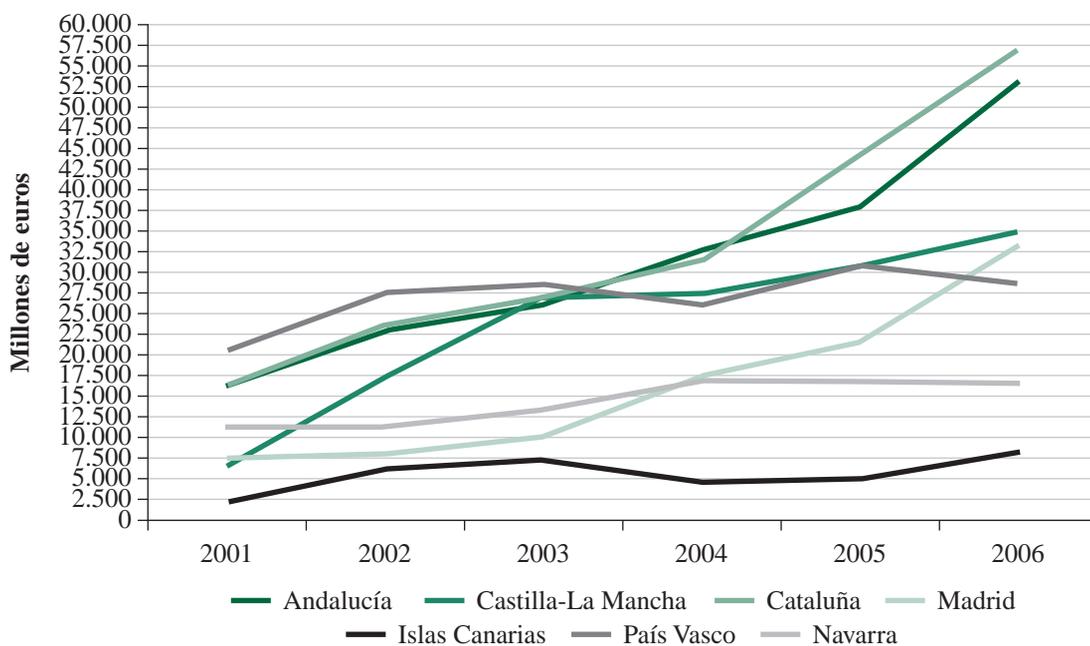
En todo caso, las cifras absolutas sólo nos ofrecen una imagen parcial de la cooperación descentralizada, que además dista bastante del análisis en términos del esfuerzo presupuestario relativo y del comportamiento solidario que implican. Respecto al esfuerzo presupuestario, todas las CC AA han expresado un compromiso político de dedicar el 0,7% de su presupuesto público a cooperación internacional para el desarrollo²⁴, y en algunos casos se trata de un compromiso formalizado legalmente²⁵. No obstante, en la actualidad ninguna comunidad autónoma cumple dicho objetivo. E incluso aquellas que más se acercan a esta meta –Navarra y Baleares– sólo dedican el 0,50% aproximado, mientras que la mayoría quedan muy por debajo: Galicia (0,06%), Murcia (0,12%), Aragón (0,13%), Canarias (0,13%) y Castilla y León (0,13%). Por otra parte, el presupuesto comprometido a cooperación para el desarrollo difiere en muchos casos del esfuerzo solidario que cabría esperar y reclamar a las CC AA, en virtud de su nivel de riqueza relativo dentro del conjunto del Estado. Varias comparaciones nos sirven para ilustrar este punto:

El País Vasco es una de las pocas comunidades autónomas que puntúa aproximadamente igual en términos de contribución efectiva (la tercera) y de esfuerzo presupuestario en cooperación para el desarrollo (la cuarta). Navarra y Baleares ocupan la séptima y octava posición en términos de contribución bruta, pero son las que mayor

24 No se debe confundir este 0,7% autonómico con la meta internacional del 0,7%. En el caso de las CC AA se trata de una cifra calculada sobre sus presupuestos consolidados, mientras que en el segundo caso se trata del compromiso asumido por el Estado de que la AOD neta llevada a cabo por todas las administraciones públicas constituya al menos el 0,7% de la RNB.

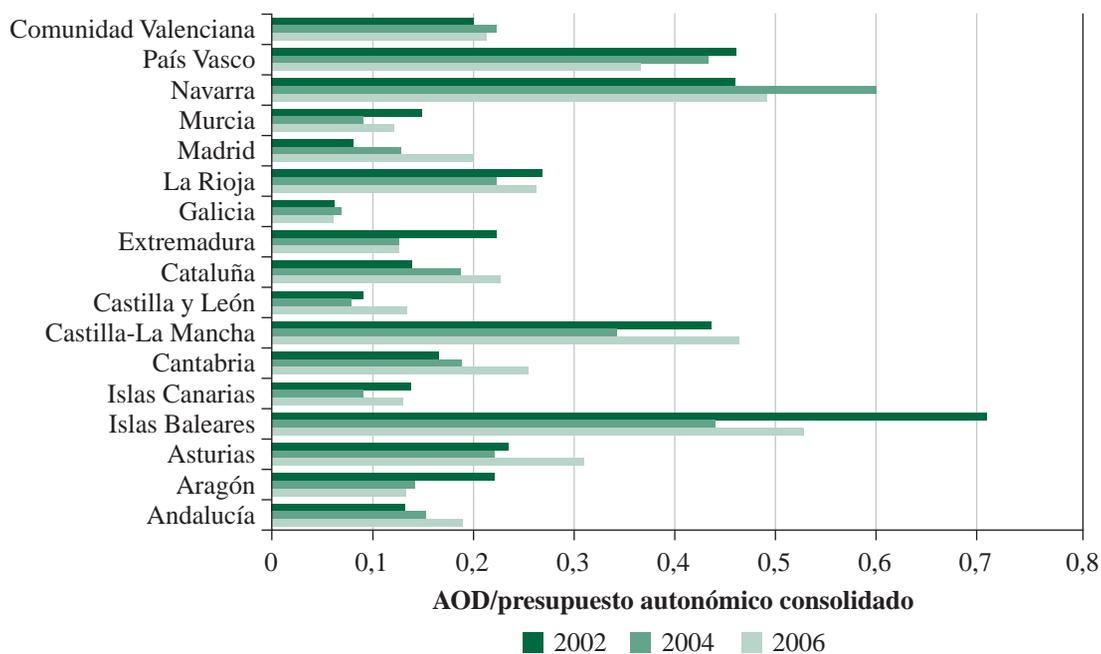
25 Así, por ejemplo, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 1/2007, de 22 de febrero, del Parlamento Vasco, “la Administración de la comunidad autónoma vasca incrementará progresivamente las aportaciones destinadas a la cooperación para el desarrollo y a la solidaridad internacional, de forma que constituyan el 0,7% sobre el gasto total consignado en los Presupuestos Generales para el año 2012”.

Gráfico 5. Evolución de AOD en varias CC AA



Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de la Cooperación Internacional.

Gráfico 6. Esfuerzo presupuestario de las CC AA



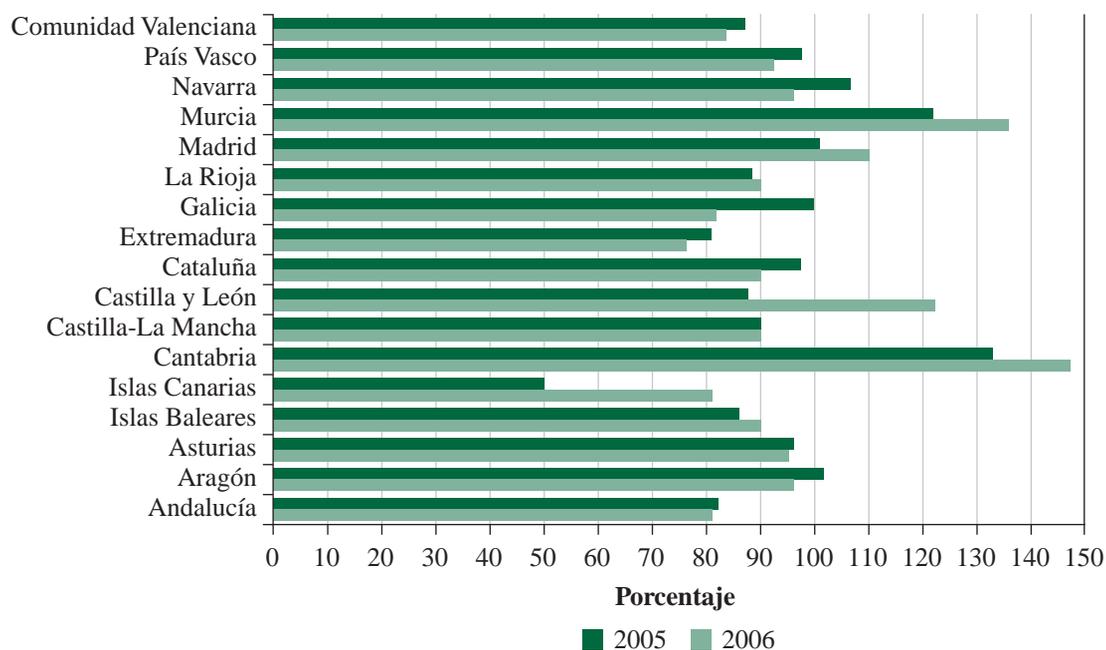
Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de la Cooperación Española.

esfuerzo presupuestario realizan, lo que de alguna forma se justifica por su posición entre las cinco regiones más ricas de España. Cataluña es la comunidad autónoma que más aporta a la cooperación descentralizada en términos absolutos, y a pesar de su alto nivel de riqueza interregional sólo contribuye con el 0,23% de su presupuesto (la séptima). La AOD de Andalucía es la segunda en términos absolutos, pero se sitúa entre las cinco CC AA que menor esfuerzo presupuestario realizan. Sin embargo, y de acuerdo con el PIB per cápita, es la segunda región más pobre del país. Los casos más discrepantes los ofrecen la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha: la primera es la región con mayor PIB por habitante –129% de la media nacional–, pese a lo cual dedica sólo el 0,2% de su presupuesto a cooperación para el desarrollo. En cambio, Castilla-La Mancha, es la tercera región más pobre de España –después de Extremadura y Andalucía–, con un PIB por habitante del 79,4% respecto de la media estatal; sin embargo, su esfuerzo presupuestario es más del doble de aquella –0,47%–, y es la tercera contribuyente en cooperación descentralizada.

Destacan también las discrepancias entre la AOD presupuestada y el desembolso efectivamente realizado. Así, y de acuerdo con el Gráfico 7, sólo Castilla-La Mancha parece ajustarse fielmente a sus previsiones presupuestarias, mientras que el resto de las CC AA se caracterizan por una mayor inconsistencia en su grado de ejecución. Por ejemplo, Galicia pasó de realizar el 100% de sus previsiones en 2005, a desembolsar aproximadamente el 80% al año siguiente. Durante el mismo periodo, pero en sentido inverso, Canarias pasó del 50% al 80% de ejecución, y Castilla y León del 97% al 122%. La mayoría de las CC AA muestra problemas de infraejecución, y son excepcionales los casos de Murcia y Cantabria por su situación de permanente sobreejecución de sus dotaciones presupuestarias en cooperación internacional para el desarrollo.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, podemos confirmar que la cooperación descentralizada ha experimentado una evolución positiva, y de mantenerse las dinámicas actuales, su peso sobre la AOD bilateral será cada vez más significativo. En cambio, al pasar del examen conjunto de la cooperación descentralizada a la consideración individual de cada comunidad autónoma, resulta difícil extraer conclusiones generales más allá de la existencia de situaciones dispares y cambiantes, así como de una cierta inconsistencia y una falta de consolidación presupuestaria. Los recursos invertidos por las CC AA en materia de cooperación internacional para el desarrollo parecen un producto de la mera aleatoriedad y de factores circunstanciales, y el volumen de la ayuda autonómica es aún insuficiente –especialmente en el caso de las CC AA más ricas– como para afirmar que han demostrado un comportamiento realmente solidario. Paralelamente, las variaciones interanuales en términos de esfuerzo presupuestario sugieren una actuación pública inconsecuente con el compromiso de

Gráfico 7. Grado de ejecución de las previsiones presupuestarias



Fuente: Elaboración propia a partir del seguimiento del PACI 2005 y del PACI 2006.

destinar el 0,7% del presupuesto autonómico a esta materia. Todo ello nos aconseja ser cautos al valorar los logros que la cooperación descentralizada ha alcanzado hasta la fecha.

2.5 Las políticas autonómicas de cooperación al desarrollo

De forma paralela al proceso de institucionalización de los sistemas autonómicos de cooperación para el desarrollo examinado con anterioridad, la mayoría de las CC AA han abordado la planificación formal de la ayuda, a cuyo fin han aprobado sus correspondientes planes directores plurianuales y planes anuales de cooperación; los primeros planes regionales y planes país, además, dan cuenta del surgimiento de una incipiente planificación geográfica²⁶.

26 El gobierno vasco, por ejemplo, se ha decantado por la República de Cuba para su primera estrategia-país.

Tabla 4. Instrumentos de planificación autonómicos

Andalucía	1)	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (2008-2011)
Aragón	1)	Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo (2004-2007)
	2)	Planes Anuales desde 2004
Asturias		
Baleares		
Canarias		
Cantabria		
Castilla-La Mancha		Plan Estratégico de Cooperación (2007-2010) (en borrador)
Castilla y León		
Cataluña	1)	Plan Director de Cooperación (2003-2006)
		Plan Director de Cooperación (2007-2010)
	2)	Plan Anual 2006
Extremadura	1)	Plan General de la Cooperación Extremeña (2004-2007)
	2)	Planes anuales desde 2004
Galicia	1)	I Plan Director de Cooperación Gallega para el Desarrollo (2006-2009)
	2)	Planes anuales desde 2006
La Rioja	1)	I Plan Director 2004-2008
Madrid	1)	Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2001-2004)
		Plan General de Cooperación para el Desarrollo (2005-2008)
	2)	Planes anuales desde 2004
Murcia		
Navarra	1)	I Plan Director del Gobierno Navarro (2007-2010)
País Vasco		Plan Director (en discusión)
Com. Valenciana	1)	Plan Director de la Cooperación Valenciana (2004-2007)
	2)	Planes anuales desde 2004

Fuente: Elaboración propia.

Conviene matizar que dentro del ciclo de la planificación, las CC AA han centrado especialmente sus esfuerzos en la fase inicial de formulación de su estrategia de cooperación, mientras que persisten notables deficiencias en las fases de seguimiento y evaluación.

En este sentido, las CC AA no están desarrollando programas efectivos de seguimiento de sus políticas de cooperación al desarrollo. Aunque algunas de ellas elabo-

ran y publican informes y memorias anuales de sus actuaciones²⁷, se trata de documentos de contenido fundamentalmente descriptivos, que se limitan a enumerar y/o describir sus intervenciones, sin trascender propiamente al análisis de los resultados alcanzados y del grado de cumplimiento de sus objetivos.

En teoría, cabría pensar que el esfuerzo de formalización de un marco estratégico constituye un paso imprescindible para garantizar la calidad e impacto adecuados de las políticas autonómicas de cooperación. En la práctica, sin embargo, se trata de ensayos de planificación que responden más al mimetismo y la emulación territorial que a un ejercicio de reflexión seria, y con ello se ha desaprovechado la oportunidad de establecer una estrategia coherente y ordenada, que garantice la estabilidad y sostenibilidad a largo plazo a las intervenciones en cooperación internacional para el desarrollo. En parte como resultado de esta maniobra de imitación, la mayoría de los documentos de las CC AA adolecen de las mismas imprecisiones y ambigüedades que la planificación a nivel central. No existe una indicación concreta de objetivos y la definición de prioridades geográficas y sectoriales se caracteriza por la amplitud y la dispersión. Con mayor o menor acierto, sólo Galicia se ha atrevido a plantear un diagnóstico previo de sus activos y recursos autonómicos y de las capacidades propias que singularizan a la región, con vistas a identificar los ámbitos en los que la cooperación gallega podría aportar un valor añadido para los países en desarrollo²⁸.

De acuerdo con lo anterior, las CC AA tienden a reproducir el modelo estatal de planificación sectorial, aunque algunas propuestas autonómicas resultan más avanzadas. En este sentido, el Plan Director de Cooperación de la Generalitat de Cataluña (2007-2010) establece los derechos humanos laborales como uno de sus ejes prioritarios, de forma más decidida que el Plan Director de la Cooperación Española (2004-2008). En cualquier caso, los planes autonómicos aprobados hasta la fecha comparten como prioridades transversales la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la reducción/erradicación de la pobreza. Y la lectura de sus catálogos de prioridades sectoriales se hace extremadamente tediosa, al detallar de manera muy exhaustiva la cobertura de todas las posibles necesidades sociales básicas –salud (especialmente primaria y reproductiva), educación y capacitación de recursos humanos, vivienda, saneamiento, agua,

27 Véanse las memorias de la Cooperación Catalana de 2003 y 2004. También los balances anuales del programa de cooperación internacional para el desarrollo de la Junta de Andalucía, y sus informes específicos sobre la cooperación con algunos países, como El Salvador, Honduras y Cuba.

28 En la práctica, además, esto parece haberse traducido en una cierta especialización en intervenciones de cooperación en los sectores de pesca y acuicultura.

y seguridad alimentaria—, la mejora de las capacidades económicas y productivas, y el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil.

En cuanto a prioridades geográficas, las políticas autonómicas adoptan igualmente el tratamiento de la planificación a nivel central, para lo cual fijan una lista de países prioritarios, y hasta una segunda lista de países de atención preferente. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú tienen la consideración de países prioritarios o preferentes de acuerdo con todos los planes de cooperación, a los que en la mayoría de los casos se añaden también Colombia, Cuba, Honduras y República Dominicana. Al menos la mitad de los países prioritarios de las CC AA se encuentran en la región latinoamericana²⁹, y ningún país fuera de ella es reconocido como prioridad por todos los gobiernos regionales. Podemos afirmar, en consecuencia, que América Latina es el área de encuentro de las políticas de cooperación autonómicas³⁰.

No obstante, la definición de prioridades geográficas dista bastante del propósito de concentración efectiva de la ayuda, y las CC AA parecen haber estado más preocupadas por garantizar un despliegue amplio y una suficiente flexibilidad: en este sentido, e inmediatamente después de establecer una lista de veintitrés países prioritarios, el Plan Director de la Cooperación Valenciana (2004-2007) declara que “esto no significa que no se pueda actuar de manera selectiva en otros países”, y Extremadura identifica los criterios generales que habrán de orientar la selección de territorios de intervención, sin formular un catálogo concreto de países prioritarios. Sólo La Rioja ha limitado sus países prioritarios a diez, mientras que los restantes planes autonómicos ofrecen listados que se aproximan o incluso superan la veintena de países prioritarios y preferentes. Si tenemos en cuenta que la política de cooperación del Gobierno central reconoce veintitrés países prioritarios y veintiocho más entre preferentes y de atención especial, bien podríamos pensar que no habría sido tarea difícil para las CC AA compartir y acomodarse a aquellas prioridades. La realidad resulta algo más turbadora, pues hasta un total de once países calificados como prioritarios o preferentes por alguna comunidad autónoma carecen de esta consideración de acuerdo con el Plan Director de la Cooperación Española vigente en la actualidad.

La definición de prioridades sectoriales y geográficas en términos tan amplios favorece una fragmentación y dispersión excesiva de las intervenciones, desvirtuando su

29 Seis sobre el total de los once países prioritarios de la Generalitat de Cataluña, ocho sobre diez en la Comunidad de Madrid, doce sobre veintitrés en el caso andaluz, y quince de veintitrés para Valencia, forman parte de América Latina.

30 Véase el Anexo I para una enumeración comparada de las prioridades geográficas del Estado central y de las CC AA que han abordado la planificación estratégica.

Tabla 5. Principales receptores de AOD a distintos niveles de gobierno (2006)

Cooper. española	AGE	CCAA	Andalucía	Castilla- La Mancha	Cataluña	Madrid	País Vasco
Guatemala	Guatemala	Perú	Marruecos	Bolivia	Guatemala	Perú	Guatemala
Iraq	Iraq	Bolivia	El Salvador	Perú	Nicaragua	Colombia	Bolivia
Nigeria	Nigeria	Guatemala	Honduras	Guatemala	República del Congo	Bolivia	Cuba
Turquía	Turquía	El Salvador	Perú	Territorios Palestinos	Colombia	Mauritania	Perú
Marruecos	Argelia	Marruecos	Territorios Palestinos	Nicaragua	Mozambique	El Salvador	El Salvador
Perú	Marruecos	Colombia	Cuba	El Salvador	Marruecos	Ecuador	México
Colombia	China	Ecuador	Guatemala	República Dominicana	Ecuador	Territorios Palestinos	Nicaragua
Bolivia	Colombia	Territorios Palestinos	Bolivia	Honduras	Bolivia	Marruecos	Ecuador
Honduras	Bosnia y Herzegovina	Nicaragua	Población saharai	Colombia	Territorios Palestinos	República Dominicana	Población saharai
El Salvador	Egipto	Honduras	Nicaragua	Ecuador	Senegal	Guatemala	República del Congo

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

razón última: cuando se prioriza casi cualquier tipo de actuación en casi cualquier lugar, todo deja de ser prioritario y la estrategia se vuelve ingobernable³¹. Podemos afirmar, en consecuencia, que ni el Gobierno central ni las CC AA han sabido

31 Por ejemplo, resulta inquietante la situación de la cooperación valenciana, donde la definición de prioridades no ha servido para orientar el desembolso de la ayuda: dentro de su amplio catálogo de 23 países prioritarios, Argentina, México y Nicaragua recibieron financiación por debajo del 1% de la AOD valenciana, y Cuba o Paraguay no recibieron ninguna ayuda. En cambio, en el caso de otros territorios no prioritarios –como Sierra Leona, Ruanda, Kenia o Sri Lanka–, la dotación fue superior al 1% de la AOD valenciana. (De acuerdo con los datos de 2006, del Informe sobre la cooperación valenciana realizado por KMC consultores).

utilizar el proceso de planificación para avanzar hacia la concentración y especialización de su ayuda al desarrollo, lo cual dista mucho de la situación en otros países: por ejemplo, Suecia y Canadá han reducido sus países prioritarios a nueve. Más aún, en el caso de las CC AA, no encontramos argumento sustantivo ni necesidad estratégica que explique este ejercicio de planificación independiente, más allá del interés por construir una política de cooperación propia.

De acuerdo con la distribución de recursos, la AOD descentralizada tiende a dirigirse fundamentalmente hacia los países definidos como prioritarios por cada comunidad autónoma. Desde este punto de vista, podemos afirmar una coincidencia sustancial entre planificación y ejecución de la ayuda y, por tanto, las cifras corroboran la posición de América Latina como destino preferente de la cooperación descentralizada. Aproximadamente el 50% de la AOD autonómica se dirige a la región latinoamericana, donde se concentran ocho de los diez primeros receptores de AOD autonómica³². Esta concentración territorial supera casi en un 15% a las aportaciones que la cooperación española en su conjunto focaliza en América Latina, e igualmente dista de la distribución de recursos de la Administración General del Estado (AGE). En los casos de Perú y República Dominicana, la cooperación descentralizada constituye más del 70% de la AOD española, y aproximadamente la mitad de la AOD destinada a Bolivia, El Salvador, Ecuador y Guatemala también tiene origen en las CC AA.

Por otra parte, conviene señalar que sólo el 16% de la AOD descentralizada se destina a los países menos adelantados (PMA), cifra que cae por debajo del compromiso de dedicar al menos el 20% a este grupo de países. Sin embargo, existen varios casos excepcionales de CC AA que superan este umbral: en 2006, Canarias concentró más de la mitad de su ayuda en este grupo de países, y Cataluña y Navarra dedicaron el 29,3% y el 22,3%, respectivamente. Desde la perspectiva sectorial, la dotación de las CC AA a servicios sociales básicos en países en desarrollo (SSB) representa el 26,9%. Este porcentaje casi duplica la dotación de la AGE para la misma finalidad, y se sitúa muy por encima del 20% fijado en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague en 1995. Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja son las CC AA que concentraron más ayudas en estos sectores, y las que menos, País Vasco, Cataluña y Andalucía.

Desde la perspectiva de la ejecución, la cooperación descentralizada se caracteriza por la alta participación de la sociedad civil, de manera que aproximadamente el 80%

32 Es excepcional el caso de Canarias, cuya AOD en el periodo 2004-2006 fue destinada en más del 65% a África del Norte y África subsahariana, mientras que sólo tres países latinoamericanos –Guatemala, Ecuador y Argentina– se encuentran entre sus diez primeros receptores de ayuda.

Tabla 6. Orientación sectorial y gestión de la ayuda (2006)

Agente	And.	Arg.	Ast.	Balear.	Canar.	Cant.	C.L.M.	C. y L.	Cat.	Ext.
% SSB	19,7	39,4	36,6	48,9	22,8	32,4	45,8	40,9	15,9	33,7
% PMA	8,6	10,6	16,6	5,6	54,6	10,7	29,3	19,3	19,8	16,6
% ONGD	64,4	51,5	79,1	54,4	63,1	76,6	90,9	93,3	59,8	89,9

Agente	Gal.	Rio.	Mad.	Mur.	Nav.	P.V.	C. Val.	CC AA	AGE ⁽¹⁾
% SSB	24,0	50,2	27,0	38,9	34,3	15,7	22,6	26,9	14,9
% PMA	18,7	6,5	10,3	8,3	22,3	9,0	10,7	15,8	12,6
% ONGD	58,5	84,7	73,9	72,5	93,3	91,9	80,2	74,2	11,6

AGE⁽¹⁾: estos porcentajes se refieren sólo a la AOD bilateral.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Anuales de Cooperación Internacional.

de la AOD autonómica se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y otros agentes sociales. En 2006, las CC AA distribuyeron a través de sus contribuciones a los fondos de solidaridad y las convocatorias generales de subvenciones a ONGD más del 74% de sus presupuestos, y en tres casos –Castilla-La Mancha, Castilla y León y País Vasco– la gestión indirecta superó el 90%. El escenario autonómico dista mucho de la imagen global de la cooperación española, donde la gestión indirecta ha oscilado entre el 20% y el 32% durante el periodo 2005-2007. El contraste es mucho más acentuado si comparamos la situación de las CC AA con la AGE: en 2006, la AECID sólo ejecutó el 30% de la ayuda vía ONGD, y, para la Administración central en su conjunto, este porcentaje fue seis veces inferior al autonómico –alrededor del 12%–. Las diferentes convocatorias autonómicas permiten una variación amplia en la duración de los proyectos subvencionables, de un mes a cuatro años, así como en su cuantía, hasta un millón de euros en las solicitudes de subvención a programas en el País Vasco y Madrid, e incluso tres millones de euros conforme a la normativa andaluza. No obstante, la descripción general a la que responden la mayoría de los proyectos financiados es una duración media de un año, con una dotación por valor inferior a los 90.000 euros.

Este sistema de gestión permite ciertamente aprovechar la experiencia adquirida por las ONGD y puede considerarse un instrumento adecuado para proyectos de dimensiones limitadas. Incluso se ha sugerido que las ONGD podrían incentivar los esfuerzos de coordinación entre varias CC AA o de éstas con las corporaciones locales: ello habría ocurrido cuando varias administraciones públicas subestatales han tratado de identificar proyectos a través de las mismas ONGD con las que colaboran habitual-

mente (Illán, 2007:85). Sin embargo, se trata de casos puntuales, que no deben apartarnos de otras consideraciones más de fondo sobre la medida en que la sobreutilización de las ONGD estaría sirviendo para suplir o encubrir las carencias de las administraciones donantes para llevar a cabo cooperación directa. Y, además, el recurso sistemático a la gestión indirecta favorece la dispersión, el escaso impacto de la ayuda y la descoordinación de las intervenciones.

De lo anterior se deduce la escasez de las intervenciones de cooperación autonómica directa. Concretamente, en 2006, las CC AA sólo gestionaron por esta vía 780.000 euros, de los tres millones de euros que destinaron a cooperación al desarrollo. Esta modalidad de gestión se traduce en sus relaciones de colaboración institucional directa de las CC AA con las administraciones públicas de los países socios, y también ha sido común la firma de convenios con organismos internacionales como la UNESCO, el PNUD o la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas, y muy especialmente con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para el caso de intervenciones de alfabetización y apoyo educativo en América Latina. También se considera cooperación directa la participación en los programas sectoriales de la AECID³³. Aparte de su limitada entidad cuantitativa, la gestión directa no se deriva de líneas de intervención claras ni de programas de cooperación autonómicos de gran alcance y, por tanto, no ha supuesto ningún avance o diferencia significativa en términos cualitativos. Se trata de contribuciones para acciones puntuales y objetivos concretos, de dotación económica no siempre superior a las de las subvenciones a ONGD, y sin una necesaria relación de continuidad³⁴.

Finalmente, conviene tener en cuenta que la institucionalización de las políticas de cooperación al desarrollo no constituye un esfuerzo gratuito, y que las diferentes modalidades de canalización de la ayuda tienen también implicaciones inmediatas en términos de gastos indirectos y de gestión administrativa. A tal respecto, la comparación presupuestaria de las cinco CC AA que más recursos invierten en cooperación internacional ofrece resultados muy reveladores. El presupuesto total aprobado para el año 2007 con destino a la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo fue 52.060.000 euros, de los cuales 5.250.000 habrían correspondido a las remuneraciones del personal y los gastos corrientes de bienes y servicios. En el caso de la Agencia

33 Por ejemplo, el 10% de de la AOD gallega se canaliza a través del plan operativo de la Xunta con la AECID. Y la cooperación directa de las Islas Baleares se corresponde esencialmente con la participación en los programas Vita y Azahar de la AECID.

34 A modo de ejemplo, en 2005 la Comunidad de Madrid firmó un convenio de colaboración con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social de Perú, para la mejora de las condiciones de vida de jóvenes discapacitados, por valor de 30.000 euros.

Regional de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid, su presupuesto total ascendió a 74.733.000 euros, las remuneraciones del personal a 2.462.000 euros, y los gastos corrientes de bienes y servicios a 15.176.000 euros³⁵, frente a sólo 32.700.000 euros en transferencias para cooperación al desarrollo. En 2006, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACI) contó con un presupuesto de 58.043.839 euros, destinándose 1.514.462 euros de estos fondos a retribuciones y gastos corrientes. En el mismo ejercicio presupuestario, el programa de cooperación para el desarrollo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue dotado con 36.218.000 euros, con una estimación de gastos de personal de 345.000 euros y de gastos corrientes y servicios de 75.000 euros. Similarmente, la Dirección de Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco fue dotada con 34.000.000 euros, de los cuales 336.500 habrían correspondido a remuneraciones del personal³⁶. Además, debemos tener muy en cuenta que estas partidas no contemplan los costes correspondientes al despliegue de medios y al personal autonómico desplazado sobre el terreno, que en muchas ocasiones se realiza a través de las subvenciones y los pagos a proyectos concretos.

De acuerdo con los datos anteriores, los gastos indirectos representan aproximadamente el 1% de la AOD bruta de Castilla-La Mancha y el País Vasco, y dicho porcentaje se duplica en el caso andaluz. Significativamente, la Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo y la Agencia Regional de Inmigración y Cooperación de Madrid emplean el 10% y casi el 20% de sus presupuestos respectivos en costes de gestión. Según esto, no podemos establecer ningún paralelismo entre el volumen de recursos gestionados y los gastos que dicha gestión conlleva para cada una de las CC AA; así, por ejemplo, la Agencia Regional de Inmigración y Cooperación de la Comunidad de Madrid resulta comparativamente ineficiente, soportando los mayores gastos de gestión, a pesar de distribuir el menor volumen de AOD. Desde otro punto de vista, el porcentaje correspondiente a la ayuda canalizada vía ONGD y la ayuda gestionada directamente sí se correlaciona con los costes indirectos, aumentando sustancialmente a medida que crece el segundo componente. Esto aconseja examinar con prudencia el valor sustantivo que la cooperación autonómica directa añade, y en qué medida ello explicaría y justificaría el consecuente incremento de los costes de gestión.

35 Teniendo en cuenta que la Agencia Madrileña es competente también en materia de inmigración, estimamos que los gastos indirectos de gestión específicamente correspondientes a cooperación al desarrollo no habrían sido inferiores a siete millones de euros.

36 Además, el programa de cooperación al desarrollo se ha beneficiado de incrementos presupuestarios globales en los años inmediatos –ascendiendo a 39 millones de euros en 2007 y 45 millones de euros–, mientras que los gastos de personal se han mantenido en cifras muy similares, en torno a 350.000 euros.

Como conclusión general, el análisis de las políticas de cooperación llevadas a cabo por las CC AA sugiere que no existen argumentos para sostener su singularidad. Por el contrario, y desde el punto de vista de su formulación estratégica, carecen de contenidos diferenciadores, no han favorecido la especialización de sus intervenciones e incurrir en gastos de gestión significativos. Por otra parte, adolecen de una fuerte dependencia de las convocatorias de subvenciones anuales a organizaciones de la sociedad civil, que diluye la capacidad efectiva de los gobiernos regionales para garantizar la coherencia y continuidad de sus líneas de intervención. En consecuencia, si hay algo que hasta la fecha confiere valor añadido de las cooperaciones autonómicas no es su diseño a nivel político, sino, sobre todo, los actores de la sociedad civil sitos en cada comunidad autónoma.

3. Relaciones intergubernamentales en la cooperación internacional para el desarrollo

Las CC AA constituyen agentes cada vez más decisivos dentro del sistema español de cooperación internacional para el desarrollo, y la sección anterior nos informaba del proceso de consolidación de sus correspondientes estructuras institucionales y políticas. Puesto que no existen muestras de reversión de dicha cooperación descentralizada, urge el análisis y la reflexión sobre las relaciones de coordinación y colaboración entre las administraciones central y autonómicas. El primer subapartado revisa la formalización del principio de coordinación intergubernamental: veremos aquí cómo el interés por la coordinación intergubernamental ha crecido de forma paralela a la propia evolución de la cooperación descentralizada, pasando de una cierta despreocupación inicial, al reconocimiento legal a finales del siglo XX, para convertirse en pieza programática central de la política de cooperación al desarrollo de la presente legislatura³⁷. Tal como ha sido reconocido por el Plan Director de la Cooperación Española vigente en la actualidad; la coordinación no constituye un objetivo en sí misma, pero en todo caso es un medio indispensable frente a la dispersión e ineficacia de la ayuda. Sobre la base de estas consideraciones, el resto de la sección examina el fun-

37 Así, por ejemplo, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, inauguraba su presidencia de la CICD manifestando la concepción de la política de cooperación al desarrollo por parte del Gobierno central como “una política de Estado que exige el consenso y coordinación de todos los poderes públicos para su diseño y ejecución”, lo que redundaría en la necesidad de que el Plan Director de la Cooperación Española “... debe ser apropiado para todos no desde el imperativo legal, sino desde la constatación de que es un instrumento válido y compartido de ordenación de las políticas y recursos de cooperación”. Esto recomienda, a su vez, “... no construir modelos alternativos de cooperación que contribuyan a dispersar y diluir la eficacia de la ayuda que financian todos los españoles y españolas” (Acta nº 1/2004 de la CICD de 19 de julio de 2004).

cionamiento de los mecanismos de coordinación y colaboración tanto en el nivel de la planificación estratégica de la AOD, como en el de su ejecución operativa.

3.1 Reconocimiento político-formal de la coordinación intergubernamental

La Ley 23/1998, de 7 de julio de 1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), sanciona la competencia del Gobierno central para determinar los principios, objetivos y estrategias de la cooperación española, al tiempo que reconoce expresamente a los gobiernos subestatales como agentes de la cooperación. Se trata, pues, de una garantía a la pluralidad de actores en el marco del respeto al principio de unidad de acción exterior del Estado; de aquí se deriva el “principio de colaboración entre Administraciones Públicas” de manera casi inmediata (art. 20.2 LCID), y a cuyo fin la LCID dispone la creación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (art. 23 LCID). Cuando menos, la legalización del principio de coordinación intergubernamental tendría un valor simbólico, pero, además, impone la obligación de superar la situación previa a la Ley de Cooperación, en que las relaciones entre las CC AA y el Gobierno central eran fundamentalmente unidireccionales y de carácter informativo: a saber, las CC AA se limitaban a comunicar los datos relativos a la AOD desembolsada durante el ejercicio anterior y la previsión para el siguiente, para su inclusión por el Gobierno central en los Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI).

La preocupación por la coordinación entre administraciones públicas –y de éstas con los agentes de la sociedad civil– ha trascendido el estricto reconocimiento legislativo, para entrar en el ámbito de la planificación estratégica. En este sentido, y frente al casi absoluto silencio en el primer Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004), el discurso de la coordinación salpica todo el texto del segundo Plan Director (2005-2008) con un centenar de referencias a la coordinación, complementariedad y armonización de actuaciones entre donantes (a nivel internacional y dentro del propio Estado español). Más concretamente, el Plan define la búsqueda de sinergias, el consenso entre actores y la concertación con las administraciones autonómica y local como uno de los objetivos estratégicos y criterios de intervención.

Esta nueva predisposición hacia la interdependencia y la coordinación intergubernamental del segundo Plan Director encuentra también reflejo en los PACI aprobados a partir de entonces. El PACI 2005 introduce como importante novedad la participación de las CC AA y entidades locales en el proceso de planificación geográfica y sectorial. Y el PACI 2006 asume las deficiencias de la cooperación española en esta

materia, para disponer como objetivo general Mejorar la coordinación entre los agentes de la cooperación española, como medio para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda. En este sentido, se propone dirigir especiales esfuerzos a “una mayor coordinación, coherencia y complementariedad: dentro de la Administración General del Estado, entre los agentes de la Cooperación Autonómica y Local, entre éstos y la Administración General del Estado y con los demás países miembros de la Unión Europea y otros donantes internacionales”, mediante la planificación y programación inclusivas, y el fortalecimiento de los órganos consultivos de la cooperación española y sus grupos de trabajo.

Casi una década después de la promulgación de la LCID, el nuevo Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) renueva la apuesta “por la coordinación, el diálogo y la complementariedad de los distintos actores y agentes de la cooperación española”, con el fin de fomentar la participación ciudadana, materializar la coherencia y promover la calidad y la eficacia de la ayuda. El artículo 3.1 del Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, contempla el principio de colaboración con las CC AA, que deberá formalizarse a través de convenios de colaboración. Paralelamente, el artículo 7.c) define la cooperación interadministrativa y participación institucional como uno de los principios básicos de actuación de la Agencia, pero no concreta la forma en que habrá de llevarse a cabo en la práctica. Por tanto, sin entrar en la valoración general de esta reciente reforma, ni las consecuencias que pueda tener para el funcionamiento interno de la AECID o de sus relaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, lo cierto es que pocos pasos se han avanzado desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales.

Por su parte, las propias CC AA han reconocido este principio de colaboración interadministrativa en cooperación internacional para el desarrollo. Tanto las primeras leyes autonómicas en la materia, como las aprobadas más recientemente, hacen referencia a la colaboración de la respectiva comunidad autónoma con la AECID y a través de la participación en la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD); asimismo, incluyen una previsión genérica sobre la coordinación con otras CC AA y con las corporaciones locales de la propia región³⁸, y hasta con organismos

38 Véanse los siguientes preceptos: art. 10 de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de Andalucía; arts. 2.5 y 6 de la Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo de Aragón; arts. 5.a) y 18 de la Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de Cantabria; art. 6 de la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo de Cataluña; art. 2.2. de la Ley 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.

internacionales o con otras regiones dentro de la UE. Concretamente, en su ámbito interno, las CC AA han establecido un órgano de interlocución con los actores de la sociedad civil de carácter consultivo, bajo la designación común de Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Y la organización administrativa de las cooperaciones autonómicas suele complementarse con un órgano de coordinación con los ayuntamientos³⁹, y otro órgano de coordinación entre los diversos departamentos del gobierno regional –asimilable a la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo existente a nivel del Gobierno central–⁴⁰. Es singular la situación en la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha, donde un único Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo de carácter consultivo integra a representantes de la Junta de comunidades, de las administraciones locales y de los agentes sociales de la región.

3.2 Instrumentos de coordinación y su funcionamiento práctico

El reconocimiento normativo del principio de coordinación y colaboración interadministrativa constituye un *prius* necesario, pero no suficiente para su garantía efectiva. Conviene para ello abordar el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales en la práctica. Desde el punto de vista institucional, el sistema español de cooperación internacional para el desarrollo dispone de un órgano específico de coordinación entre los tres niveles territoriales de gobierno: la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. Más recientemente, se han habilitado canales específicos de participación de las CC AA en el proceso de planificación geográfica de la política española de cooperación. A ello se añade, en el plano de la ejecución operativa, los convenios de colaboración entre la AECID y las CC AA, y algunos programas conjuntos más bien excepcionales y de alcance limitado.

A) Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICD)

La Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dedica el capítulo III, sección 3ª a los “órganos consultivos y de coordinación”, dentro de los cuales se

39 En la Comunidad de Madrid, este órgano se denomina Comisión Regional de la Cooperación para el Desarrollo, Comisión de Coordinación con los Entes Locales en el caso de Cataluña, y Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo en Galicia y Valencia.

40 Éste se conoce como Comisión de Cooperación para el Desarrollo dentro de la Junta de Andalucía; en Cataluña, Galicia o Valencia recibe el nombre de Comisión Interdepartamental de Cooperación para el Desarrollo; y Comisión Interinstitucional de Cooperación para el Desarrollo en el caso de la cooperación vasca.

incluye la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo⁴¹, que está definida como “órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gasto computable como ayuda oficial al desarrollo” (art. 23 LCID). En la práctica, es el mecanismo básico a través del cual se canalizan las relaciones entre los tres niveles territoriales de gobierno, y como tal debe lograr un adecuado intercambio de información y criterios, y una mejor utilización de los fondos de cada Administración pública en materia de cooperación internacional para el desarrollo, sirviendo así a los principios de coherencia, complementariedad, eficacia y eficiencia. Su creación efectiva se produjo en 2000, en virtud del RD 22/2000, de 14 de enero, que regula su composición, competencias, organización y funciones; y posteriormente el RD 2124/2004, de 3 de noviembre, introdujo cambios menores que afectan sólo a los representantes de la AGE. En la actualidad, además, la CICD está trabajando en la elaboración de un reglamento de funcionamiento propio, que la dotaría de una mayor formalidad y estabilidad.

En cuanto a su composición, la CICD responde escrupulosamente a un criterio de paridad numérica entre los tres niveles territoriales de gobierno, contando con un representante de cada comunidad autónoma y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, diecinueve representantes de las corporaciones locales (CCLL)⁴² y diecinueve representantes de la Administración central, entre ellos el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación que la preside y la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, que actúa como vicepresidenta primera⁴³. Los cargos de vicepresidente

41 Junto con la CICD y en la misma sección, se regulan otros dos órganos: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (art. 24) y el Consejo de Cooperación (art. 22). El primero tiene por finalidad la coordinación dentro del propio Gobierno central, sirviendo de “órgano de coordinación técnica interdepartamental de la Administración General del Estado”, mientras que el segundo está previsto para dar cabida a la participación de la sociedad civil –incluyendo a expertos, organizaciones no gubernamentales especializadas e instituciones y organismos de carácter privado presentes en el campo de la ayuda al desarrollo– en la definición de la política de cooperación. En todo caso, y reconociendo su esencial importancia en lo que se refiere a la consideración de la coordinación y coherencia del sistema de cooperación en su conjunto, excede el objetivo de este informe focalizado en la coordinación entre actores gubernamentales a diferentes niveles de gobierno.

42 La distribución de representantes locales corresponde a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que ha asignado siete de ellos la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

43 Los restantes miembros de la CICD son los titulares de la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio y la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración; la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional; la Dirección General de Financiación Internacional y la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda; y el subdirector general de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. También participan otros representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como de los Ministerios de Justicia, Interior, Fomento, Educación y Ciencia, Trabajo y Asuntos Sociales, Agricultura, Pesca y Alimentación, Administraciones Públicas, Cultura, Sanidad y Consumo, y Medio Ambiente.

segundo y tercero son desempeñados por un representante de las CC AA y un representante de las entidades locales, respectivamente. La CICD se encuentra adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, correspondiendo a la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DG POLDE) las funciones de secretaría de la misma. Además, cuenta con una comisión permanente encargada de asegurar la coordinación y la continuidad de los trabajos, donde la paridad territorial ha cedido a favor de la AGE, que cuenta con cuatro representantes, frente a los tres correspondientes a las administraciones autonómica y local.

Por disposición legal, el pleno de la Comisión Interterritorial debe reunirse al menos dos veces al año, y su comisión permanente con una periodicidad trimestral. En la práctica, sin embargo, la CICD ha funcionado de forma bastante desigual, y si durante los primeros años fue convocada muy esporádicamente, desde 2004 se apunta una mayor continuidad, con un compromiso casi implícito de tres reuniones anuales⁴⁴. No obstante, las convocatorias permanecen fuertemente condicionadas por las eventualidades políticas, que incluso paralizan su actividad durante los periodos electorales⁴⁵. En relación con el grado de la asistencia, y frente a las ausencias notables de algunas CC AA en los momentos iniciales –caso del País Vasco–, parece haberse generalizado una mayor regularidad en la participación, con independencia del color político. Sin embargo, varía el rango de la representación, y si en algunos casos acude el máximo responsable político de la cooperación autonómica, es frecuente la delegación en puestos técnicos. Hay que destacar también el fortalecimiento de la tendencia a la adopción de los acuerdos por consenso. En la mayoría de los casos, esto evita una oposición frontal, al tiempo que resulta compatible con la expresión de discrepancias. Como resultado de esta evolución, la propuesta del PACI 2002 fue dictaminada positivamente con 19 votos a favor y 15 en contra, mientras que el segundo Plan Director recibió 45 votos a favor y sólo uno en contra, y el PACI 2006 contó con el voto favorable de todos los asistentes. Ello no ha impedido que en ocasiones la Comisión Interterritorial se haya visto dominada por la división política

44 De acuerdo con la información aportada por la SECI, las fechas de las reuniones han sido:

- Año 2000: 6 de noviembre.
- Año 2001: 24 de septiembre.
- Año 2002: 20 de mayo y 22 de diciembre.
- Año 2003: 17 de marzo y 5 de diciembre.
- Año 2004: 19 de julio.
- Año 2005: 17 de enero, 27 de octubre y 22 de diciembre.
- Año 2006: 1 de febrero, 12 de julio y 3 de diciembre.
- Año 2007: 10 de diciembre.

45 De acuerdo con la DG POLDE, la demora de un año desde la reunión de la CIDC en diciembre de 2006 a la convocatoria de diciembre de 2007 se explica precisamente por la celebración de las elecciones locales.

entre el partido en el Gobierno central y el principal partido de la oposición, de lo que da cuenta la oposición en bloque de los responsables autonómicos del Partido Popular al debate del Plan Anual de Cooperación para 2007⁴⁶.

En relación con las funciones de la CICD, la Ley 23/1998 le atribuye el dictamen previo del Plan Director y de los Planes Anuales de cooperación; se añaden la propuesta de inclusión en dichos documentos de los proyectos financiados conjuntamente por varias administraciones públicas; la promoción de acciones conjuntas; el conocimiento y –en su caso– el debate de la programación de cooperación de las Administraciones autonómicas y locales, procurando su articulación y complementación armónica con los principios, objetivos y prioridades que orientan la ayuda oficial al desarrollo; el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las Administraciones autonómicas y locales; la promoción de la creación de una base común de datos que incluya programas y proyectos de cooperación para el desarrollo tanto de la Administración General del Estado como de las demás administraciones públicas; así como la emisión de los informes y dictámenes que cualquiera de las administraciones públicas le solicite sobre materias de su competencia.

Cuando comparamos este catálogo amplio de funciones con la actividad habitual de la CICD, se pone de manifiesto un claro contraste entre las misiones que legalmente le son encomendadas y su desempeño efectivo: de acuerdo con la lectura de las actas, la Comisión Interterritorial responde prioritariamente al objetivo de contribuir a la formación de la política pública de Estado en materia de cooperación, y, en este sentido, el dictamen del Plan Director y de los Planes Anuales constituye el punto central en la mayoría de los órdenes del día⁴⁷. También han sido objeto de dictamen el estatuto del cooperante y las herramientas y metodología de elaboración de las estrategias geográficas y sectoriales de la cooperación española. Por el contrario, no parece que la CICD haya sido aprovechada como mecanismo de formulación de intervenciones conjuntas, ni tampoco como espacio de debate de la programación de las CC AA en materia de cooperación al desarrollo. En relación con este último punto, los representantes autonómicos se limitan a anunciar, en el seno de la CICD, la aprobación de sus correspondientes textos normativos e instrumentos de planificación⁴⁸.

46 Entendemos que las CC AA gobernadas por el Partido Popular hicieron expresa su voluntad de abstenerse, pero la regulación del procedimiento administrativo, de acuerdo con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), no contempla la posibilidad de voto de abstención (entrevista con responsable autonómico en cooperación, realizada el 28 de septiembre de 2007).

47 El dictamen del correspondiente PACI ocupa siempre la reunión de la CICD de diciembre.

48 Precisamente los asistentes en representación de Cataluña, el País Vasco, Asturias y Galicia hicieron uso de su turno de palabra para este propósito, en la reunión plenaria de julio de 2004.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, el pleno de la CICD, reunido en la primera sesión de la presente legislatura (19 de julio de 2004), adoptó la decisión de crear seis grupos de trabajo. Y para garantizar su operatividad se optó por un tamaño reducido, con sólo dos o tres técnicos en representación de cada nivel territorial de gobierno. Dichos grupos comenzaron su actividad en 2005, con la siguiente orientación temática:

- Grupo de trabajo sobre acción humanitaria.
- Grupo de trabajo sobre educación para el desarrollo.
- Grupo de trabajo sobre planificación.
- Grupo de trabajo sobre evaluación.
- Grupo de trabajo sobre financiación y participación de la sociedad civil.
- Grupo de trabajo sobre sistemas comunes de información y estadística.

El trabajo de estos grupos de trabajo y su actividad han estado influidos significativamente por la agenda inicial de que se dotaron, lo que explica, por ejemplo, la intensa actividad del grupo de planificación en el contexto de elaboración de los documentos estratégicos sectoriales y geográficos. Entre los logros concretos se cifran las modificaciones sugeridas a la Ley General de Subvenciones y su correspondiente reglamento por el grupo de trabajo sobre financiación y participación de la sociedad civil, al que asimismo se le debe la elaboración de un modelo de orden de convocatoria de subvención a nivel local⁴⁹, y un taller dirigido a entidades locales y comunidades autónomas. Por su parte, el grupo de trabajo de evaluación estuvo involucrado en la puesta en marcha de un plan de formación en evaluación para funcionarios de los niveles de gobierno subestatales. Sin embargo, una valoración de conjunto sugiere que el desempeño de los grupos de trabajo de la CICD ha sido muy dispar y sus resultados también han sido heterogéneos. No sorprende, en consecuencia, que la DG POLDE se encuentre inmersa en una fase de reflexión sobre la experiencia de estos grupos durante sus tres años de existencia, con vistas a fortalecer los aspectos positivos y minimizar los fallos de funcionamiento detectados.

49 Su objetivo fundamental era diseñar una orden que, respetando la ley, minimizara los efectos negativos que para muchas ONGD impone la exigencia de ofrecer una garantía antes de obtener una subvención.

Nunca han faltado voces críticas que sostienen que “el balance de la actuación de los tres órganos de coordinación de la cooperación española, contemplados en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es negativo... ni el Consejo de Cooperación al Desarrollo, ni la Comisión Interministerial, ni la Comisión Interterritorial han cumplido satisfactoriamente su papel” (Hidalgo y Espada, 2004:18). Sin embargo, y con base en las entrevistas realizadas, parece que existe en la actualidad un clima más propicio a la coordinación y colaboración y que concretamente, en relación con el funcionamiento de la CICD, se ha alcanzado un grado de satisfacción aceptable entre los asistentes. En nuestra opinión, no se trata tanto de que la Comisión Interterritorial no esté cumpliendo su papel, sino de que sus propias disposiciones reguladoras crearon una inconsistencia fundamental entre el papel a desempeñar por este órgano y su diseño institucional y operativo. Es decir, resulta desproporcionada y excede con mucho cualquier posibilidad real la pretensión de convertir en “órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración”, a un órgano que convoca a 57 miembros en representación de los tres niveles territoriales de gobierno, dos o tres veces al año.

B) Participación autonómica en la planificación geográfica

La planificación de la cooperación española se articula a través de dos instrumentos generales: el Plan Director, de carácter plurianual, y los PACI. En los últimos años, y de forma paralela y complementaria a esta planificación general, también se han dado pasos importantes a nivel de planificación sectorial y, sobre todo, de planificación geográfica, mediante la aprobación de los primeros “documentos de estrategia país” (DEP) –para los países prioritarios de la cooperación española– y “planes de actuación especial” (PAE) –para los países preferentes y de atención especial–, y la renovación de las “comisiones mixtas” con los países socios. Conforme a su vocación integradora y como respuesta a las necesidades de coordinación intergubernamental, el Gobierno español ha ensayado canales específicos de participación de las CC AA en la elaboración de los varios instrumentos de planificación geográfica, lo que representa una de las novedades más destacadas de esta legislatura.

Dentro de este ciclo de planificación, los documentos de estrategia país, o en su caso los planes de actuación especial, constituyen la herramienta específica que debe orientar las intervenciones de todos los actores del sistema de cooperación española en un país determinado y por un periodo correspondiente de tres o cuatro años. Desde esta perspectiva, los DEP y los PAE se perciben idealmente como mecanismos para evitar la tradicional dispersión y desconexión de actuaciones, favoreciendo en cambio su concentración geográfica y sectorial, y la coordinación entre donantes. Conforme a

este propósito, las herramientas para la elaboración de los DEP y los PAE fueron consensuadas dentro de la CICD, estableciendo dos principios básicos comunes a la elaboración de ambos documentos: en primer lugar, se confiere un papel clave de coordinación del proceso a las oficinas técnicas de cooperación (OTC) de la AECID. En segundo lugar, se establece un criterio de participación amplio, que posibilite la entrada de todos los actores de la cooperación española relevantes en cada país socio.

Entre ellos, las CC AA reciben un tratamiento específico, contemplándose su intervención en varias fases del proceso: en primer lugar, aquellas CC AA con representación o personal destacado sobre el terreno han sido invitadas a entrar en la fase de consulta que las OTC han llevado a cabo con vistas a la redacción del primer borrador de DEP o PAE. En segundo lugar, todas las CC AA han podido realizar observaciones al segundo borrador remitido por la DG POLDE, así como participar en la discusión y dictamen de dichos documentos en el seno de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. Por último, también se ha previsto su participación en la fase de seguimiento de los DEP y los PAE, bien a través de su relación directa con la DG POLDE, bien dentro del grupo de trabajo de planificación de la CICD⁵⁰. A pesar de las similitudes consustanciales a la naturaleza y finalidad de los DEP y los PAE, la diferencia temporal en la aprobación de unos y otros documentos habría significado la formulación de estos últimos a partir de la experiencia práctica adquirida con los DEP. En este sentido, la propia herramienta de elaboración de los PAE puso explícitamente de relieve la necesidad de mejorar los elementos de coordinación, diálogo y concertación entre los diferentes actores de la cooperación española, pero ello no parece haberse traducido en modificaciones sustantivas que hayan mejorado dicha coordinación.

Conforme a la información proporcionada por la AECID, las CC AA asistieron a los talleres convocados por las OTC en el terreno, durante la primera fase de consulta. La segunda etapa de observaciones fue conducida básicamente a través de la solicitud de observaciones escritas sobre cada uno de los DEP. A ello se añadió la convocatoria de tres reuniones de discusión de los PAE, distribuidos en tres grupos para tal fin. No parece que los resultados hayan sido satisfactorios en ninguno de los escenarios: en cuanto a los DEP, sólo enviaron respuesta la Comunidad Valenciana, la Comunidad de Madrid y el Fondo Extremeño, mientras que alguna reunión de consulta sobre los PAE hubo de ser cancelada por falta de interés⁵¹. La explicación más generalizada de

50 Considerando el breve espacio de tiempo transcurrido desde la aprobación de los DEP y los PAE, no podemos informar sobre la virtualidad o efectividad de la intervención autonómica en esta última etapa de seguimiento.

51 Según entrevista realizada el 26 de septiembre de 2007.

esta baja participación ha sido la concentración de la documentación en el periodo estival, junto con las limitaciones de personal y la sobrecarga de trabajo.

Como era previsible, las CC AA sólo han realizado aportaciones en relación con aquellos países en vías de desarrollo donde la cooperación autonómica tiene una presencia significativa e intereses claros. De forma predominante, no han entrado en discusiones sobre el fondo de los documentos, sino que se han limitado a realizar observaciones formales y solicitar la referencia explícita a la comunidad autónoma entre los actores del sistema español de cooperación internacional o la inclusión de las intervenciones que están desarrollando. Y como consecuencia de la traslación directa de los insumos de las CC AA, los DEP y los PAE multiplican el número de líneas estratégicas y prioridades, no habiendo conseguido actuar de manera efectiva sobre los problemas de dispersión.

Por otra parte, la “comisión mixta” es la denominación con la que se conoce el acuerdo bilateral entre el Estado español y un país socio, que define un programa relativamente amplio de acciones de colaboración y ayuda al desarrollo entre ambos, por un periodo de vigencia de tres o cuatro años. Las comisiones mixtas deben enmarcarse dentro de las líneas directrices del Plan Director de la Cooperación Española y del correspondiente DEP, y ser conformes con la política de desarrollo del país socio. En lo que a las relaciones intergubernamentales se refiere, no existe ningún mandato u obligación legal de consulta con las CC AA, que tradicionalmente ha variado de acuerdo con la voluntad de los responsables políticos a nivel central y a las circunstancias del caso concreto. La generalización de esta práctica en la última ronda de comisiones mixtas celebradas desde 2005 ha puesto de manifiesto el compromiso del actual Gobierno español de habilitar la participación de las CC AA en la fase de consulta previa, así como su asistencia a las reuniones de formalización de dichas comisiones mixtas. Con este propósito, el borrador de comisión mixta –previa elaboración por la OTC en contacto con el país socio, y tras su examen y modificación dentro del MAEC– ha sido enviado a las CC AA para la formulación de comentarios y observaciones, y en la mayoría de los casos también se ha celebrado una reunión en la AECID, con anterioridad a la firma del documento.

Si atendemos a la intervención efectiva de las CC AA en la formación de las comisiones mixtas, se derivan conclusiones muy similares a las anteriormente expuestas en relación con los DEP y los PAE. En principio, la invitación a participar en la fase de consulta ha sido recibida positivamente, pero la mayoría de las CC AA se han servido de este canal básicamente para completar la última sección del texto elaborado por la Administración central –“cooperación descentralizada”– con la información relativa a sus intereses e intervenciones de cooperación en el país socio corres-

pondiente. No se ha producido una discusión cualitativa de contenidos, ni se ha aprovechado esta oportunidad para identificar espacios de actuación conjunta. El resultado es una amalgama de actuaciones, que responden a una visión de *patch-work* y distan mucho de constituir un documento coherente que contenga líneas estratégicas y directrices bien definidas y articuladas.

Aunque el proceso conducente a la firma final del acuerdo de comisión mixta puede durar varios meses, la consulta con las CC AA se demora hasta un momento mucho más tardío, y es frecuente la coincidencia en el tiempo de varias comisiones mixtas. Esto genera una gran densidad de documentación, que redundando en el desbordamiento de las capacidades operativas de las administraciones autonómicas y repercute negativamente en las posibilidades de contribuir efectivamente al proceso. En su concepción y funcionamiento actual, por tanto, este tipo de consulta no favorece la intervención sustancial y sustantiva de los actores de la cooperación descentralizada, y, más generalmente, el propio diseño de la comisión mixta también impone límites al diálogo y la negociación con el propio país receptor de la ayuda. Desde una y otra consideración, debemos sustentar las críticas no excepcionales a un instrumento que representa un ejercicio diplomático estrictamente formal, pero muy deficiente en su operatividad práctica.

C) Convenios de colaboración AECID-CC AA

Junto con las relaciones de coordinación intergubernamental en el nivel de planificación estratégica examinadas previamente, hay que hacer mención también a la colaboración en el plano de la gestión de la ayuda. A tal fin, todas las CC AA han firmado –y en su caso renovado– convenios bilaterales de colaboración con la AECID⁵².

Estos convenios definen los ámbitos sectoriales y geográficos que ambas administraciones consideran de interés mutuo, lo que consecuentemente determina el espacio donde sería posible la ejecución y financiación conjunta de actuaciones en materia de cooperación internacional al desarrollo. Esta delimitación geográfica y sectorial suele reproducir la definición de objetivos y prioridades contenidos en los textos legales y en los instrumentos de planificación respectivos. Y dada la amplitud de unos y otros, en teoría cualquier intervención en materia de cooperación internacional podría lle-

52 Sirva como ejemplo el caso de la Junta de Andalucía: el primer convenio-marco de colaboración con la entonces AECE fue firmado en 1989, y fue sustituido por un segundo convenio en 1997. Éste se completó con otro convenio de 2006, que específicamente aborda la tramitación de subvenciones y el envío de los recursos económicos a los países socios. Véase también el Convenio de la Xunta de Galicia y la AECID de 3 de julio de 1998 (BOE nº13, 15/01/1999).

varse a cabo a través de mecanismos de financiación y ejecución conjunta. Siguiendo el modelo general de los convenios interadministrativos, se dispone también la constitución de una comisión de coordinación y seguimiento (formada por miembros de la AECID y de la correspondiente administración autonómica), encargada de proponer los eventuales programas y proyectos de cooperación conjuntos. Entre las cláusulas de estos convenios, ha sido también habitual la inclusión de una disposición relativa al apoyo logístico y administrativo que las OTC de la AECID han de prestar a las CC AA en la ejecución sobre el terreno de sus propios proyectos.

Esta última función ha sido la que se ha desplegado más claramente. En consonancia con esto, parece que las relaciones entre las OTC y las CC AA sobre el terreno han avanzado hacia unas prácticas de mayor habitualidad y, frente a una situación más generalizada hace unos años, en la actualidad es extraño que las CC AA actúen con desconocimiento de la Administración central. Por el contrario, y como veremos en el apartado siguiente, los convenios-marco de colaboración entre la AECID y las diferentes CC AA están básicamente infrautilizados en cuanto a la puesta en marcha de intervenciones de cooperación conjunta. Y las consecuencias de estas deficiencias de colaboración se verán más acentuadas cuando se proceda a transversalizar las estrategias sectoriales de la cooperación española.

D) Programación conjunta

Desde el punto de vista operativo y de la ejecución de la ayuda, la colaboración entre la AECID y las CC AA debería asegurar el empleo de metodologías y herramientas compartidas en las distintas fases del ciclo de los programas y proyectos, desde la identificación al seguimiento y su evaluación. Más aún, sería deseable poner en común recursos humanos, técnicos y económicos, que permitan el ejercicio habitual de intervenciones de desarrollo coherentes y complementarias. En la práctica, sin embargo, el funcionamiento del sistema está dominado por la unilateralidad, y las actuaciones complementarias y conjuntas entre varias administraciones públicas españolas son todavía excepcionales. Paralelamente, los escasos ejemplos que apuntan a la colaboración intergubernamental en el ámbito de la ejecución siguen haciendo recurso a los instrumentos tradicionales de cooperación, y hasta la fecha las CC AA no han demostrado capacidad para trabajar en el marco de los nuevos instrumentos de cooperación multilateral y apoyo presupuestario o sectorial directo. Ofrecemos inmediatamente algunos ejemplos de cofinanciación de actuaciones de cooperación, con especial referencia a los programas sectoriales de la AECID en los que participan diversas CC AA. Se añade una breve mención al Programa Municipio; a pesar de su corta historia –que impide cualquier evaluación de su desempeño y resultados–, y de su vinculación más directa con la administración local, desde el

punto de vista de su formulación y diseño es la experiencia más avanzada que marca los parámetros dentro de los que sería conveniente desarrollar otros ejercicios de programación conjunta en un futuro.

Con carácter general, las modalidades de colaboración intergubernamental han oscilado entre la mera contribución financiera por parte de alguna comunidad autónoma a proyectos de la AECID, y la incorporación o el encaje de un proyecto de cooperación autonómico identificado y/o formulado previamente, dentro de una de las líneas de trabajo de la AECID y bajo su logotipo. Se añade a esto la colaboración por las OTC en la gestión de proyectos propios de las CC AA. Éste sería el caso del proyecto de reestructuración del Instituto de enseñanza secundaria Manuel Bonilla de La Ceiba (Honduras), donde la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional ha realizado la inversión principal y la AECID se ha encargado esencialmente de las funciones de ejecución.

Encontramos también algunos casos donde la colaboración trasciende la fase de ejecución, y se encuentra en el propio origen de la actuación o programa de desarrollo. Así, por ejemplo, la AECID ha identificado y diseñado un componente muy significativo de su programa estratégico de desarrollo del sector pesquero en Guatemala en colaboración directa con la Xunta de Galicia, aprovechando para ello la ventaja cualitativa que la cooperación gallega dispone en experiencia y cualificación técnica en la materia, y la coincidencia en la definición de Guatemala como país prioritario. Con una orientación similar en cuanto al momento de inicio de la colaboración intergubernamental, la AECID y el gobierno de la región de Murcia han aprobado recientemente un proyecto de codesarrollo en Ecuador, donde ambas administraciones han participado en todo el proceso de reflexión previa hasta la formalización del compromiso, y en el que también colaboran varias corporaciones locales murcianas, varias asociaciones de inmigrantes y la Caja de Ahorros del Mediterráneo⁵³.

• Programas Azahar y Vita

De forma paralela a estas experiencias autónomas y en cierta medida inconexas, el grueso de la colaboración operativa entre la AECID y las CC AA se enmarca dentro de los grandes programas sectoriales de la AECID. En este sentido, destacan dos programas de dimensiones regionales, que se sitúan fuera del subcontinente latinoamericano:

53 Como contrapartes intervienen el Ministerio de Asuntos Exteriores de Ecuador y uno de los gobiernos regionales del país andino.

En la cuenca del Mediterráneo funciona el Programa Azahar, cuyo objetivo prioritario es la coordinación de todos los actores públicos y privados de la cooperación española en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En él encontramos una amplia representación de CC AA –Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia–, así como la participación de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad.

Orientado a África, el Programa Vita fija cuatro ámbitos preferentes de actuación en materia de salud: salud maternal e infantil; lucha contra las enfermedades tropicales y transmisibles –con especial atención al sida, la malaria y la tuberculosis–; dotación de servicios de salud básica y fortalecimiento de los sistemas nacionales de salud⁵⁴. La AECID cuenta en este caso con la colaboración de diversos ministerios dentro de la AGE, y hasta un total de quince CC AA –exceptuando Asturias y el País Vasco– también intervienen en este programa.

Los proyectos de desarrollo inscritos en el marco del Programa Azahar responden exclusivamente a la cofinanciación entre la AECID y una comunidad autónoma, mientras que el Programa Vita incorpora, además, experiencias de participación de varias CC AA, de éstas con la AECID y de éstas con otros departamentos de la Administración central⁵⁵. En cualquier caso, se trata de programas que entran dentro de la responsabilidad de la AECID, en cuya formulación y diseño no han intervenido las demás administraciones públicas colaboradoras, ni tampoco responden a una programación general conjunta. Por el contrario, las relaciones de colaboración intergubernamental se circunscriben al ámbito de cada uno de los proyectos individuales, y desde esta concepción de base, tanto el alcance como las posibilidades efectivas de coordinación y colaboración intergubernamental quedan sustancialmente constreñidas.

54 Dentro de su enfoque regional claramente delimitado, el programa distingue dos grandes áreas de actuación: África del Norte y África subsahariana.

55 Como ejemplo de cofinanciación por la AECID y varias comunidades autónomas –en este caso Galicia y Cataluña– podemos mencionar el proyecto de dotación de infraestructuras sanitarias y formación de personal sanitario en el centro de salud de Polana Canhiço (Mozambique), periodo 2002-2005. Como ejemplo de colaboración entre CC AA, véanse un proyecto de mejora de las condiciones sociosanitarias de las provincias de Al Hoceima, Nador y Taza (Marruecos), financiado por Andalucía y Castilla-La Mancha; y el programa para el Control de la Transmisión del VIH/sida en la Región de la Costa (Tanzania), a cargo de Navarra y las Islas Baleares.

• Programa Araucaria

El Programa Araucaria nació en 1997, con la vocación de convertirse en el eje vertebrador de las iniciativas emprendidas por las administraciones públicas españolas en materia de cooperación para la conservación y utilización medioambiental sostenible en América Latina. Junto con cinco áreas sectoriales (gestión y planificación ambiental; biodiversidad y pueblos indígenas; ecoturismo; sistemas productivos sostenibles; y energías renovables) y tres actividades horizontales (orientadas a la investigación, formación y comunicación), el Programa Araucaria creó un mecanismo operativo específico a través de los llamados proyectos integrales, es decir, proyectos de tipo multisectorial que pretenden la aplicación de modelos de desarrollo sostenible en localizaciones territoriales precisas y ecológicamente significativas desde el punto de vista de su diversidad natural⁵⁶.

De conformidad con el convenio-marco del programa, la AECID es la unidad ejecutora del mismo, a la cual compete la gestión técnica y administrativa, así como garantizar que los criterios y líneas de acción de Araucaria son incluidos en las comisiones mixtas de cooperación con los diferentes países socios, y en las convocatorias de financiación de proyectos⁵⁷. Asimismo, el Programa cuenta con la participación de varios departamentos ministeriales –Medio Ambiente, ciencia y tecnología; y Economía y Hacienda– que en calidad de socios fundacionales constituyen un comité rector interinstitucional⁵⁸. En cuanto a la intervención de gobiernos subestatales, ha sido comparativamente más reducida que en los casos de los Programas Vita y Azahar, e inicialmente sólo Galicia, La Rioja, Aragón, Murcia, Asturias y la Comunidad Valenciana suscribieron convenios de adhesión con Araucaria. Tras una primera fase (1998-2003)⁵⁹ y un periodo de transición de dos años (2004-2006), en 2007 se ha abierto la segunda fase, que se conoce como “Araucaria XXI”.

Como novedades de este periodo destacan la incorporación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. También se ha procedido a la expansión geográfica del programa a través de la identificación de otros proyectos integrales, y al establecimiento de dos programas de

56 Inicialmente se pusieron en funcionamiento once proyectos integrales, con participación autonómica en cuatro de ellos: El Vizcaíno (México); Savegre (Costa Rica); Valle del Colca (Perú) y Apolobamba (Bolivia).

57 Sin embargo, uno de los problemas más importantes detectados durante la primera fase de Araucaria ha sido su anclaje institucional dentro de la AECID.

58 La oportunidad y conveniencia de un instrumento de coordinación de este tipo se ha visto mermada por graves limitaciones operativas en su funcionamiento práctico.

59 El desembolso económico durante esta primera etapa fue superior a los 20 millones de euros.

acción regional: el Plan de acción de Araucaria XXI con Centroamérica y República Dominicana, y el Plan de Araucaria XXI con la región andina.

Desde la perspectiva de las relaciones intergubernamentales, las CC AA han desarrollado una colaboración de carácter esencialmente financiero, cuyo volumen asciende en la actualidad a un porcentaje entre el 15% y el 20% del presupuesto total de Araucaria. Esta colaboración financiera se ha traducido en contribuciones económicas con dedicación a un proyecto integral, a una acción concreta o a un área determinada, que cada comunidad autónoma acuerda anualmente. A diferencia de los ministerios socios, las CC AA carecen de representación en la estructura institucional del Programa; y aunque existen formalmente comités de coordinación bilateral, sus reuniones tienen una periodicidad anual y resultan manifiestamente insuficientes.

De acuerdo con la evaluación de su primera fase, Araucaria ha funcionado como logo o como “mero Programa paraguas”, a través del cual se canalizan una colección de acciones dispersas, carentes de una visión de conjunto y coherencia estratégica” (SECI-MAEC, 2007:11). Por tanto, parece urgente una estructura que asegure una coordinación interinstitucional eficiente y con vocación de permanencia entre todos los socios españoles, y un direccionamiento técnico apropiado. Y desde estas consideraciones, sorprende que hasta la fecha no se haya habilitado ningún mecanismo conducente a este necesario cambio sustantivo en las relaciones de colaboración entre la AGE y las CC AA.

• Programa Municipia

El Programa Municipia representa tal vez la iniciativa de coordinación intergubernamental más reciente y ambiciosa dentro del sistema de cooperación española. La firma de su convenio de constitución tuvo lugar en enero de 2007, aunque la habilitación de su estructura administrativa se demoró hasta abril del mismo año. Respondiendo a la definición de “una herramienta para coordinar y fortalecer la cooperación municipal con los países en desarrollo y hacerla más efectiva y dinámica”⁶⁰, el Programa pretende canalizar las relaciones de colaboración entre la Administración General del Estado y las corporaciones locales, y en este sentido ha sido impulsado conjuntamente por la AECID, el MAP, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

60 De acuerdo con las palabras de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, en el acto de presentación del Programa.

Desde el punto de vista sustantivo y en coherencia con los objetivos de gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional definidos en el Plan Director (2005-2008), Municipia se dirige expresamente al fortalecimiento de la institucionalidad municipal y de las capacidades democráticas, y de técnicas de gestión local en los países socios. Se trata de un área sobre la que ya habían trabajado tanto la AECID como las entidades públicas descentralizadas –sobre todo ayuntamientos y diputaciones, aunque también algunas CC AA–. Pero lo que singulariza a esta experiencia es el intento de articular un sistema claramente coordinado, donde los representantes del municipalismo han estado involucrados desde los momentos iniciales de diseño y formulación del Programa. Esto constituye un avance significativo respecto de experiencias de coordinación intergubernamental previas, en tanto que a la coincidencia eventual en un objetivo, metodología y/o enfoque comunes, se añade ahora el esfuerzo de coordinación en el nivel de planificación y programación operativa, con vistas a la implementación de actuaciones efectivamente coordinadas y complementarias.

Como el resto de programas horizontales de la cooperación española, la estructura orgánica y equipo técnico de Municipia están instalados en la AECID. Además, cuenta con un comité de coordinación en el que participan la FEMP y la Confederación de Fondos, que es la instancia específicamente establecida para garantizar la coordinación intergubernamental. No existe un modelo predeterminado de intervenciones dentro del marco de este Programa: en algunos casos se tratará de actuaciones financiadas de forma conjunta por la AGE y las entidades locales, si bien en el escenario más previsible la AECID realizará la aportación financiera más sustancial⁶¹, mientras que las entidades locales realizarán una contribución básica en conocimientos técnicos, experticia y experiencia sobre el funcionamiento del sistema municipal y las estrategias más apropiadas de fortalecimiento institucional.

Existe también la posibilidad de que las entidades públicas descentralizadas presenten propuestas de acciones individuales, siempre que se encuadren dentro de los objetivos de Municipia. No obstante, esto supondría retroceder a la mera reproducción de las fórmulas de coordinación tradicionales, mientras que el valor genuino de este Programa y su empeño más importante es la formulación de una programación general conjunta entre las varias administraciones públicas involucradas, con la participación de los interlocutores en los países receptores de la ayuda.

61 El presupuesto comprometido al Programa Municipia por el Gobierno central ascendió a cinco millones de euros para 2007.

Aunque en su concepción y diseño inicial el Programa Municipia está previsto prioritariamente como vía de articulación de la colaboración entre la Administración central y las entidades locales, esto no obsta la vinculación de otros agentes de la cooperación española, y la propia declaración constitutiva del Programa contempla dicha posibilidad. A tal respecto, los responsables de cooperación internacional para el desarrollo en varios ayuntamientos de Andalucía, Canarias y Galicia, han sugerido al equipo técnico del Programa el interés de sus gobiernos autonómicos respectivos de sumarse a esta iniciativa⁶².

De acuerdo con la anterior panorámica de relaciones entre el Gobierno central y las CC AA, la coordinación y colaboración intergubernamental se encuentran todavía en un estadio muy incipiente, y el seguimiento del PACI 2006 no permite sugerir ningún progreso real, a pesar de la consideración de esta materia como tema prioritario de la cooperación española durante aquel año. Las instancias institucionales creadas para conducir la participación de las CC AA en la definición de la política española de cooperación al desarrollo resultan muy formales y de limitada operatividad. En cuanto a las actuaciones cofinanciadas y/o ejecutadas conjuntamente por ambos niveles de gobierno, sus disfunciones son tributarias de su propio diseño de base, y además, en el caso de los Programas Azahar, Vita y Araucaria no se ha garantizado la articulación de un marco coherente y una visión de programa propiamente compartido.

La falta de un seguimiento presupuestario permanente y de planificación plurianual no favorece tampoco la continuidad de dichas relaciones de colaboración. En consecuencia, podemos concluir que incluso las intervenciones formalmente integradas dentro de un marco común, tanto en su concepción como en su puesta en práctica, adoptan básicamente unas dinámicas de acción paralela.

62 De acuerdo con entrevista realizada en la AECID, el 21 de septiembre de 2007.

4. Conclusiones generales

En virtud del análisis presentado en las secciones anteriores y de acuerdo también con la consulta a diversos expertos en cooperación internacional para el desarrollo, proponemos a continuación una serie de conclusiones generales respecto al significado de la cooperación descentralizada y su encaje dentro del sistema de cooperación española. Concretamente, estas conclusiones se estructuran en tres niveles: un primer grupo se refiere a la valoración de los sistemas y políticas de cooperación al desarrollo puestos en funcionamiento por las CC AA. Un segundo apartado subraya la divergencia entre el discurso y clima político favorables a la coordinación y colaboración intergubernamental y su ejercicio práctico. El tercer grupo informa críticamente de las deficiencias y límites que padece el actual sistema de relaciones intergubernamentales.

4.1 Los sistemas de cooperación autonómicos

- La falacia de la composición: rasgos generales y casos concretos de la AOD descentralizada.

En una consideración de conjunto, el crecimiento continuado de la AOD descentralizada ha permitido su estabilización en los últimos años en torno al 11% de la AOD española total. Contrastando además el carácter bilateral de la AOD descentralizada con la tendencia de la AGE a reforzar el gasto en ayuda multilateral, las CC AA aspiran a consolidarse como actores cada vez más relevantes del sistema de cooperación bilateral española. El examen detallado por regiones ofrece,

sin embargo, resultados más controvertidos: las CC AA presentan una escasa capacidad de gasto, no han consolidado su presupuesto en cooperación al desarrollo y, como consecuencia, el volumen de ayuda ha experimentado sustanciales variaciones interanuales positivas y negativas. Paralelamente, y desde el punto de vista del esfuerzo presupuestario, todas las CC AA quedan lejos de cumplir el compromiso de destinar el 0,7% de su presupuesto autonómico a ayuda al desarrollo. Y a pesar de su nivel de riqueza interregional comparada, las CC AA con mayor renta media han demostrado en muchos casos un menor comportamiento solidario.

- Navegando contracorriente: los esfuerzos de institucionalización tardíos.

Uno de los rasgos que comparten todas las CC AA es la inversión de importantes esfuerzos y recursos en el proceso de institucionalización de sus sistemas y políticas de cooperación al desarrollo. Muestra de ello es la profusión de normas e instrumentos estratégicos, así como la habilitación y consolidación de las estructuras orgánicas y administrativas responsables tanto de la dirección política como de la gestión de la ayuda sobre el terreno. Se trata de una empresa que responde más a dinámicas de emulación territorial que a necesidades funcionales, cuyo origen se produce a destiempo y en sentido contrario a las orientaciones internacionales que recomiendan el repliegue de los donantes y las intervenciones a demanda y al servicio de los receptores, a quienes compete liderar sus propios procesos de desarrollo.

Se observa aquí un paralelismo interesante con la construcción de la UE: en relación con dicho proceso, uno de sus padres fundadores –Altiero Spinelli– advertía que la UE no acabaría convirtiéndose en una unión política a través de pasos económicos incrementales, y que, iniciando el camino por la vía más sencilla, se dificultaba y ponía en riesgo el resultado final. En sentido análogo, parece que la cooperación española necesita con urgencia un “Altiero Spinelli” que nos recuerde que la construcción de 18 sistemas paralelos –pero en todo caso separados– es una maniobra políticamente legítima pero ineficiente, y que impone mayores dificultades para articular todos los recursos hacia una misma dirección y propósito común.

- El mito de la singularidad: cooperaciones autonómicas sin nombre propio

Desde un punto de vista estratégico, las CC AA han definido sus prioridades sectoriales y geográficas en términos muy amplios, por lo que el proceso de planificación no ha servido para avanzar hacia la concentración y especialización de la ayuda. Desde el punto de vista de su ejecución, esto se ha traducido en una multiplicación de intervenciones fragmentadas y dispersas fundamentalmente en el terri-

torio de América Latina, pero carentes de identidad sustantiva o valor diferencial. Como forma de gestión, además, la cooperación descentralizada se caracteriza por su dependencia excesiva de las ONGD, lo que muchas veces va en detrimento de la eficacia de la ayuda, y en todo caso redundante en la dispersión y la atomización de las intervenciones.

4.2 El discurso y la realidad de la coordinación intergubernamental

- Políticamente correcto...

Las necesidades de coordinación intergubernamental forman parte del discurso políticamente correcto, al que se han sumado tanto el Gobierno central como las CC AA. De ello dan cuenta las referencias en sus respectivos instrumentos normativos y programáticos, así como el establecimiento de las correspondientes instancias de coordinación formales: comisiones interdepartamentales, comisiones interterritoriales y consejos de cooperación.

- ... pero no políticamente viable.

En la práctica, sin embargo, la coordinación intergubernamental es tributaria de su percepción como una fuente de grandes esfuerzos y trabajo añadido. De conformidad con esta imagen compartida por los responsables de la cooperación internacional en la AGE y las CC AA, “lo que pasa es que hay que trabajar mucho, y a veces todos estamos tan metidos –la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales–, en la vorágine diaria que no te permite pararte...”⁶³. Y, como resultado, “hoy en día podemos decir que lo urgente se come a lo importante”⁶⁴. Sobre esta base, es justo afirmar que por el momento las relaciones de colaboración y coordinación intergubernamental son una faceta adicional y excepcional antes que un aspecto normalizado del funcionamiento ordinario de la cooperación española.

63 Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2007.

64 Entrevista realizada el 25 de septiembre de 2007.

4.3 Las dinámicas de coordinación intergubernamental en la práctica

- La coordinación no viaja en primera clase, sino en el vagón de carga.

Respondiendo a la imagen anterior, las instancias e instrumentos de coordinación intergubernamental no forman parte del núcleo central de las políticas del Gobierno central y las CC AA, sino que constituyen un apéndice o aditivo, que en su diseño y funcionamiento reproducen esta idea de segundo orden y excepcionalidad.

- A falta de traje nuevo... parches y remiendos.

En ausencia de una estrategia general y articulada de forma coherente, las instancias e instrumentos de coordinación tienen un carácter más o menos intuitivo y discrecional, que en parte responden a las declaraciones del Plan Director, pero en muchos casos también dependen de la voluntad de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

- Cómo pedir peras al olmo...

La CICD se ha erigido como pieza central del sistema de coordinación intergubernamental, pero su propio diseño merma sus posibilidades de atender convenientemente a tal finalidad, y no garantiza un cauce efectivo de participación de las CC AA en la definición de las orientaciones estratégicas de la cooperación española. A pesar de haber aumentado recientemente el número de convocatorias anuales y de que la asistencia de las CC AA es más constante y estable, sigue adoleciendo de una capacidad de actuación muy limitada y su valor es esencialmente simbólico:

- Se reúne con una periodicidad trimestral o cuatrimestral, en sesiones de dos horas de duración, aproximadamente.
- Con un total de 57 miembros de derecho y una asistencia efectiva a las reuniones no inferior a 40 personas, se trata de una instancia de excesivo tamaño para facilitar una discusión y debate reales.
- Carece de autonomía de convocatoria y para la fijación de orden del día, más allá del talante más o menos cooperativo del responsable de cooperación al desarrollo en la Administración central.

- Su entrada en el proceso de discusión y formulación de la política española de cooperación ocurre en un momento muy tardío y las decisiones de la CICD son consultivas y no vinculantes.
- En el seno de la CICD se informan las disposiciones normativas e instrumentos estratégicos del Gobierno central, mientras que quedan fuera de su agenda la legislación y planificación autonómica.

- ¿Juntos o revueltos?

La CICD cuenta con una composición muy variopinta, donde las CC AA comparten la arena con representantes de la administración local y con diversos departamentos de la Administración central. Esta distribución territorial paritaria diluye el papel de las CC AA entre los demás actores territoriales y así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña –que suma el 2% de AOD española– tiene la misma voz que el ayuntamiento de Alcalá del Río⁶⁵. No es de extrañar que el propio instrumento despierte suspicacias políticas. Por otra parte, la existencia de una Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo como cauce específico de coordinación interna dentro de la AGE no justifica la permanencia y duplicación de los diversos departamentos ministeriales en la CICD, en la que el MAEC debería hacer valer su posición de cabeza visible de la cooperación española, ejerciendo la representación unitaria del Gobierno central.

- El hábito no hace al monje...

A pesar de que la Ley de Cooperación ha definido la CICD como “órgano para la coordinación, concertación y colaboración”, en la práctica sólo representa una instancia de carácter consultivo, donde las CC AA escuchan de primera mano las posiciones y los proyectos del MAEC. La Comisión Interterritorial no está desempeñando el papel atribuido jurídicamente, no tanto por deficiencias en su funcionamiento, cuanto por la inconsistencia fundamental entre sus funciones y su diseño institucional y operativo.

- No existe una voluntad conjunta sino un conjunto de voluntades.

La intervención en las comisiones mixtas y en la formulación de los DEP y los

65 Por alusión a uno de los municipios que ha asistido en calidad de representante de las entidades locales en alguna de las convocatorias.

PAE ha sido aprovechada por las CC AA para informar al Gobierno central de sus proyectos presentes y/o intereses futuros en los países socios. Sin embargo, no se ha generado una discusión real sobre el fondo de dichos documentos, no se han realizado aportaciones sustantivas, ni se puede hablar de una estrategia común resultante de un proceso de negociación entre el Gobierno central y las CC AA. Contrariamente, los textos finales de los DEP, los PAE y las comisiones mixtas reflejan un cúmulo de intereses individuales dispersos, y ponen al descubierto la perversión del bien laureado “paraguas del consenso”, que no ha servido para reconducir a la cooperación española hacia una mayor coherencia y especialización, sino para agudizar sus históricos problemas de fragmentación.

- Los peligros de la coordinación a atracones.

Anclada en la idea de excepcionalidad y carente de una articulación sistemática, las oportunidades de participación autonómica en la planificación geográfica abiertas recientemente se han cursado por medio de la concentración de reuniones y documentos a informar en un espacio muy breve de tiempo. Esto, combinado con la relegación de la coordinación intergubernamental a un segundo orden de prioridades de las administraciones regionales, se ha traducido en un escaso nivel de respuesta, que las CC AA justifican en virtud de sus límites temporales y/o sus restricciones en recursos humanos. Por otra parte, de haber hecho uso efectivo todas las CC AA de estos cauces de participación, habría sido la AGE la que se habría visto afectada por los problemas de desbordamiento. Hemos de convenir con uno de los expertos consultados en que “se puede matar la participación si exigimos demasiado en un tiempo demasiado rápido”⁶⁶. Y dentro de estas coordenadas, la coordinación intergubernamental corre el riesgo de convertirse en un plato de difícil digestión, puede acabar produciendo resultados perniciosos e incluso conducir al agotamiento del sistema.

- Con mi dinero decido yo: compartiendo objetivos sin financiación conjunta.

En la fase de programación operativa y gestión de la ayuda los convenios entre varias administraciones territoriales destacan por su carácter extraordinariamente esporádico, y existe un recelo generalizado a los mecanismos de cofinanciación, como ejemplifican los comentarios de un alto funcionario de la administración autonómica: “No podemos mandar financiación a un fondo común y luego ya vendrá la justificación. Nosotros tenemos que tener claro qué hacemos, dónde, cuándo y

66 Entrevista realizada en la AECEI, 26 de septiembre de 2007.

porqué... y a veces el hacer programas conjuntos dificulta el determinar el destino de tus fondos”⁶⁷. Con frecuencia, las “intervenciones conjuntas” consisten en la ejecución de componentes separados de un mismo programa o proyecto por cada administración pública. Y en el caso de los Programas Azahar, Vita y Araucaria, no se ha garantizado la articulación de un marco coherente y una visión de programa propiamente compartido. Las CC AA no están presentes en el diseño de base ni la estructura institucional de tales programas, y la ausencia de planificación plurianual tampoco ha favorecido la continuidad de dichas relaciones de colaboración.

- La ruta de las oportunidades perdidas.

En la historia más reciente de la cooperación española, cada foro público, cada espacio institucional, cada documento normativo y programático y cada experiencia de evaluación han servido para constatar los problemas de coordinación entre la Administración central y las administraciones descentralizadas. Es lamentable que ocasiones como la reforma de la AECID o el Programa Araucaria en su segundo periodo –Araucaria XXI– no hayan sido aprovechadas para realizar una consideración profunda y dar una respuesta decidida a este tipo de cuestiones.

- Coordinación intergubernamental: la asignatura pendiente de la cooperación española.

El escenario descrito de la cooperación española está en consonancia con la situación en otros sectores de actuación pública, donde el proceso de descentralización política ha respondido básicamente a la preocupación de las CC AA por construir su esfera de autonomía política o autogobierno (*self-rule*), mientras que la dimensión de gobierno compartido (*shared-rule*) ha permanecido mayoritariamente desatendida. Consecuentemente, las intervenciones de cooperación internacional llevadas a cabo por las CC AA se inscriben en la esfera de acción paralela, y las relaciones de coordinación y colaboración intergubernamental se encuentran en ciernes, revelando menos luces que sombras.

67 De acuerdo con entrevista a un alto funcionario de la administración autonómica, 20 de septiembre de 2007.

5. Recomendaciones

Asistimos a una etapa de reflexión y cambio profundo dentro del sistema internacional de cooperación para el desarrollo. En el ámbito interno, además, nos encontramos en plena fase de formalización e institucionalización de los sistemas de cooperación autonómicos, y de reforma de la acción exterior del Estado y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Se trata, por tanto, de un momento especialmente propicio para abordar críticamente los fallos de coordinación dentro del sistema de cooperación española. Nuestra capacidad de adaptarnos en el futuro inmediato a las demandas de la cooperación internacional en términos de armonización, coordinación y complementariedad de la ayuda, va a afectar decisivamente a la posición que España pueda desempeñar dentro de la comunidad internacional de donantes. Existen tres opciones:

- Una solución de continuidad, con varias políticas de cooperación al desarrollo paralelas pero independientes, con ejercicios esporádicos, parciales y mayormente simbólicos de coordinación intergubernamental.
- La introducción de cambios menores en la fase operativa y de ejecución de la ayuda, con la extensión de las experiencias de cofinanciación.
- Una reforma más integral del sistema, que se construya sobre la base de la coordinación intergubernamental en los tres niveles de planificación estratégica, programación operativa y ejecución de la ayuda.

El primer escenario es una descripción aproximada de la situación actual, que comparte con el segundo una visión tradicional de la ayuda internacional como decisión

política autónoma por parte de los donantes y que descansa en una estrategia de intervención basada en proyectos o programas de cooperación a corto y medio plazo. Aunque uno y otro escenario garantizan la coexistencia de los sistemas y políticas de cooperación creados por las CC AA, lo hacen de acuerdo con planteamientos y criterios obsoletos y contrarios a las nuevas orientaciones de la cooperación internacional.

Por otra parte, el tercer escenario está más en consonancia con los ya aceptados presupuestos de la cooperación como apropiación por parte de los países socios. Y es el único que permite afrontar convenientemente el reto de garantizar la unidad y coherencia del sistema español de cooperación, evitando la proliferación de intervenciones desordenadas y el despilfarro de recursos. Entendemos que es la vía más adecuada para propiciar que las actuaciones de los varios agentes de la cooperación española se enmarquen en las prioridades nacionales y responden a la programación del país socio, asegurando al mismo tiempo su oportuna inserción institucional y la compatibilidad y sinergia con otros actores internacionales. Asumir este tercer escenario exige la reconciliación de dos principios percibidos frecuentemente como incompatibles: por una parte, el liderazgo de la acción exterior y de la cooperación internacional para el desarrollo por parte del Gobierno central. Por otra, el respeto a la autonomía política de las CC AA y su presencia y participación más activa en los espacios internacionales. En último término, se trata de situar la cooperación española en el marco de un federalismo cooperativo y conforme con una vocación integradora y plural, respondiendo así a la definición de una auténtica política pública de Estado. No obstante, la conquista de este escenario no se concibe aquí como un estadio inmediato, sino como un proceso gradual a medio plazo, cuyo éxito dependerá significativamente de la promoción paralela y satisfactoria de una cultura de colaboración interadministrativa y de confianza mutua entre los diferentes niveles de gobiernos.

A tal fin, ofrecemos aquí una batería de propuestas generales y otra serie de medidas más concretas. Las primeras se refieren a la necesidad de abrir un debate profundo y repensar la propia cooperación al desarrollo y la efectividad, viabilidad operativa y hasta legitimidad política de varias políticas de cooperación al desarrollo como espacios separados. Las segundas se centran en la mejora e intensificación de los contactos y relaciones intergubernamentales y en otros aspectos programáticos y de gestión.

5.1 Construcción de una política pública de cooperación al desarrollo

- Primera: reconocer la cooperación al desarrollo como una verdadera política que se integre en la acción en el exterior del Estado.

Es necesario redefinir el papel tradicional de cooperación internacional para el desarrollo como “hermana pequeña” de la política exterior del Estado, y convertirla en una herramienta efectiva de lucha contra la pobreza, es decir, se trata de construir una política de cooperación fuerte, no mera receptora pasiva de los criterios, intereses y prioridades geopolíticas del Estado, sino que ella misma también sirva para inspirarlos y articularlos.

- Segunda: reformulación del Consejo de Política Exterior como Consejo de Política Exterior y Cooperación.

Como órgano colegiado de apoyo al Presidente del Gobierno en sus funciones de dirección y de coordinación de la acción del Gobierno en materia de asuntos exteriores, el actual Consejo de Política Exterior debería hacer mención explícita de la cooperación al desarrollo como pieza sustantiva de dicha acción exterior. Ello serviría para dotar a la cooperación al desarrollo de mayor visibilidad y relevancia pública y política.

- Tercera: garantizar el compromiso de la cooperación con los objetivos del desarrollo.

La cooperación para el desarrollo debe respetar como principios vertebrales el aumento de la ayuda, su eficiencia y calidad. Los objetivos concretos de las intervenciones han de resultar de un proceso de diálogo horizontal con los países socios.

- Cuarta: promover una política europea de cooperación al desarrollo.

En el marco del espíritu comunitario de mayor armonización y complementariedad entre donantes, y de acuerdo con los principios de división del trabajo aprobados recientemente, una política comunitaria de cooperación al desarrollo serviría de corolario y contribuiría a maximizar los esfuerzos de coordinación internos.

5.2 Cooperación al desarrollo como política de Estado

- Quinta: reducir las intervenciones de cooperación en la esfera de actuación paralela para incrementar los ejercicios de acción conjunta.

De acuerdo con la tipología de acción exterior presentada anteriormente, la cooperación al desarrollo se acomoda en la actualidad perfectamente a la definición

de “actuación paralela”. En consecuencia, ha primado la lucha de las CC AA por la apropiación de la cooperación como competencia en el marco de la distribución territorial del poder del Estado, y como herramienta en el proceso de construcción de la autonomía política regional. Se trata de revertir la tendencia para incrementar el ámbito de “acción común con participación autonómica”.

- Sexta: elaborar una ley de cooperación descentralizada.

Esta norma no debe servir para la mera reproducción de un principio genérico de colaboración interadministrativa, sino que debe concretarse en disposiciones específicas que garanticen una mayor racionalidad y estabilidad dentro del sistema español de cooperación. Ello significa, en primer lugar, abordar la definición de derechos y deberes de los diferentes agentes de la cooperación española y clarificar sus funciones. En segundo lugar, le corresponde articular un sistema general de coordinación intergubernamental, incluyendo instancias políticas y órganos de apoyo técnico de segundo nivel. Con vistas a facilitar la eficacia y buen desempeño de tales instrumentos, debe buscarse el equilibrio entre la mayor representatividad posible y la limitación de su composición en un número funcionalmente operativo, la delimitación concreta de funciones y objetivos y su autonomía de funcionamiento.

- Séptima: definir el papel del Gobierno central como un *primus inter pares*.

El Gobierno central ha sido investido constitucionalmente con la potestad de dirección y coordinación de la acción exterior del Estado, lo que no implica reclamar el retorno a su ejercicio en monopolio ni imponer la uniformidad. Por el contrario, hay que tener en cuenta que las CC AA tienen un valor específico como agentes del sistema de cooperación, en tanto que gobiernos con autonomía política. E igualmente les ha sido reconocida la capacidad de intervención en el exterior (dentro de los límites de no afectar al contenido esencial de la reserva del artículo 149.1.3º CE, ni generar responsabilidad del Estado español frente a otros Estados u organizaciones internacionales). Sobre esta base, la política de cooperación debe ser el resultado de una decisión conjunta y un consenso real con las CC AA. Y, como garantía concreta de su intervención en la formulación de la política de cooperación internacional al desarrollo, debe sistematizarse una representación autonómica en las instancias de formulación, ejecución y seguimiento de la política española de cooperación al desarrollo, y crear un órgano de participación de las CC AA que trascienda del carácter meramente consultivo.

- Octava: garantizar la representación autonómica en las estructuras políticas y administrativas de la cooperación española.

Las CC AA, a través de un sistema de representación rotatoria, deben contar con un miembro permanente en los principales órganos colegiados dentro de las instancias de dirección política y gestión y asesoramiento de la cooperación al desarrollo, y en concreto:

– El Consejo de Política Exterior.

– El Consejo Rector de la AECID.

– El Consejo de Cooperación.

- Novena: crear una conferencia sectorial de cooperación para el desarrollo.

Se aconseja suplir la ausencia de un senado como cámara legislativa de representación territorial propiamente dicha, con una solución institucional en línea con el modelo de las conferencias sectoriales. Esta conferencia sectorial de cooperación al desarrollo habría de servir como instancia de representación al más alto nivel, con vistas a canalizar el debate político entre el Gobierno central y las CC AA sobre la política pública de cooperación internacional para el desarrollo. Orgánicamente, la conferencia debería respetar el equilibrio de sus miembros, evitando los esquemas de coordinación controlados por y al servicio del Gobierno central. Funcionalmente, sería la principal instancia de decisión conjunta, y el espacio donde buscar una solución institucionalizada a los eventuales problemas de coordinación intergubernamental. De entre los ejemplos de conferencias sectoriales en otros sectores de acción pública, se recomienda observar la experiencia de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE).

- Décima: pasar de la coordinación de políticas a una política coordinada.

La consecuencia última de concebir la cooperación al desarrollo como acción común y el objetivo de maximizar la eficacia de la ayuda restan justificación a la persistencia de diecisiete políticas y sistemas de cooperación autonómicos, y recomiendan el establecimiento de una política común y un sistema único de cooperación español realmente cohesionado e integrado. Como contrapartida de la participación más activa de las CC AA en la formulación de una política común de cooperación al desarrollo –recomendaciones séptima, octava y nove-

na–, se aconseja disminuir los recursos y esfuerzos destinados a la mera duplicación de planes estratégicos por las CC AA, para reconducirlos al proceso de planificación conjunta.

- Undécima: reestructuración de la CICD como órgano de consulta con la administración local.

La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo debe mantenerse con el carácter de órgano consultivo y en coordinación con las corporaciones locales. En su nueva composición habrá de reducir la representación ministerial de la AGE, y transformar la representación individual de cada comunidad autónoma en un representante autonómico conjunto. Esto contribuiría a agilizar su funcionamiento interno, y garantizaría al mismo tiempo la participación diferenciada de los niveles de gobierno regional y local, en la formación de la nueva política de cooperación.

5.3 Propuestas de reformas concretas para la coordinación

- Duodécima: limitar la proliferación de estructuras administrativas sobre el terreno y reforzar el papel de las OTC.

Tomarse en serio los Objetivos del Milenio y la Declaración de París impone un serio compromiso para todos los agentes de la cooperación española de aceptar una pérdida de protagonismo sobre el terreno y un esfuerzo de reducción de la intervención directa. De acuerdo con los principios de complementariedad y la división del trabajo, esto exige una retirada ordenada y progresiva de determinados sectores o países, partiendo de la certeza de que la verdadera finalidad de un proceso de división del trabajo no es otra que la búsqueda de la máxima eficacia de la ayuda y del impacto positivo de la ayuda en los países socios receptores. Se recomienda reforzar con recursos humanos y económicos el papel de las OTC en los países que efectivamente poseen un valor prioritario, que deben actuar como centro de coordinación entre la AGE y las administraciones de las CC AA y establecer planes de actuación con sinergias que favorezcan el trabajo en el terreno y simplificar la maquinaria pesada que supone en los países socios la presencia de tantos agentes de la cooperación española.

- Decimotercera: garantizar la presencia de funcionarios autonómicos en los organismos de cooperación multilaterales.

Como parte de una única política de Estado de cooperación para el desarrollo, habrá que garantizar la participación de representantes autonómicos en las delegaciones del Estado español en las organizaciones, conferencias y reuniones internacionales en materia de cooperación para el desarrollo. Esto es especialmente conveniente en relación con los grupos de trabajo del CAD, y dentro de las instituciones europeas, a medida que se progresa hacia una política comunitaria de cooperación internacional. Para la concreción de esta representación autonómica en términos de distribución por CC AA y de posible rotación entre las mismas, la CARCE ha arbitrado un sistema interesante a tomar en consideración, en virtud del Acuerdo sobre el Sistema de Representación Autonómica (Consejeros) en las Formaciones del Consejo de la Unión Europea, y el Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (Consejeros REPER) y sobre la Participación de las Comunidades Autónomas en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea, firmados en diciembre de 2004. En todo caso, y en esta materia de cooperación al desarrollo, habrá de tenerse muy en cuenta la eventual especialización sectorial de cada administración autonómica, y su peso específico en cada uno de los países socios de la cooperación (véase Anexo 2).

- Decimocuarta: construir un “observatorio de la cooperación descentralizada”.

El intercambio de información reviste una doble importancia sustantiva y temporal, y si de una parte depende de la veracidad y exhaustividad de los datos que se comparten, de otra resulta decisivo el momento en el que dicho intercambio se realiza. El conocimiento *ex post* de las actuaciones de cooperación al desarrollo llevadas a cabo por otros agentes ofrece una utilidad esencialmente ilustrativa, mientras que un intercambio *ex ante* eleva la información a un carácter transformador y constructivo, permitiendo descartar actuaciones o intervenciones que desarrollan otros actores, y sobre todo la integración de varios esfuerzos en programas y proyectos conjuntos. Sobre esta base, convendría construir una unidad de datos u observatorio de cooperación descentralizada como sistema de información integrado gestionado conjuntamente por las diversas administraciones públicas. Este observatorio debería permitir su actualización y revisión con periodicidad al menos trimestral, y extender su utilidad y aprovechamiento más allá de la solicitud de datos por la Administración central para la elaboración anual de los PACI.

- Decimoquinta: remodelación de la AOD descentralizada.

La adaptación de las CC AA a las demandas de la cooperación internacional requiere de una serie de reformas varias tanto desde el punto de vista presupuestario como de la gestión de la ayuda:

- Consolidar el gasto en cooperación, para dotar a sus estrategias de estabilidad y continuidad en el tiempo.
 - Proceder de inmediato a la definición de un calendario hacia el cumplimiento de los objetivos y compromisos del Pacto de Estado contra la Pobreza.
 - Ampliar su catálogo de modalidades de gestión más allá de las tradicionales intervenciones de cooperación bilateral directa y de subvenciones a ONGD, para contribuir a los instrumentos de ayuda multilateral.
- Decimosexta: extender y/o iniciar ejercicios de programación plurianual conjunta.

En el ámbito de relaciones de colaboración horizontal, sería oportuno ensayar experiencias de programación plurianual entre varias CC AA en países socios definidos como prioritarios. La programación conjunta debe partir de la selección del país y un análisis conjunto de su situación, un adecuado diagnóstico de las ventajas comparativas de cada comunidad autónoma involucrada y a continuación una respuesta o estrategia conjunta, que en su caso conllevaría la ejecución a través de un sistema de cooperación delegada.

- Decimoséptima: concentración de recursos a través de un fondo autonómico de cooperación e intervenciones a medio plazo.

El establecimiento de una serie de criterios y requisitos comunes en las convocatorias de subvenciones a ONGD y de herramientas de evaluación similares constituye un primer paso hacia el objetivo último de crear fondos comunes y un sistema de convocatorias de subvenciones integrado. El compromiso en la lucha contra la pobreza adquirido por los gobiernos autonómicos no les obliga a garantizar, mediante los recursos públicos de la comunidad autónoma, la supervivencia de los agentes de la sociedad civil sitos en su territorio. El compromiso consiste, más exactamente, en velar por que la presencia de dichos agentes sociales dependa no de su origen geográfico, sino de haber demostrado suficientemente los resultados satisfactorios de su trabajo. Así, y una vez que la cooperación al desarrollo es desvinculada de intereses políticos internos, no se sostiene la efectividad de varias convocatorias autonómicas. Paralelamente, y frente a la perpetuación de un número amplio de ONGD con propuestas de proyectos de alcance limitado, habría que incentivar las intervenciones a medio plazo y garantizar su impacto. A tal fin, se aconseja el fomento de los convenios directos con ONGD calificadas y la reserva dentro de las convocatorias generales de subvenciones de un porcentaje creciente del presupuesto a proyectos plurianuales y propuestas conjuntas por varias ONGD.

6. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Normativa autonómica básica	29
Tabla 2. Evolución de los diversos componentes de la AOD española	33
Tabla 3. Evolución de AOD por CC AA (en miles de euros)	36
Tabla 4. Instrumentos de planificación autonómicos	41
Tabla 5. Principales receptores de AOD a distintos niveles de gobierno (2006)	44
Tabla 6. Orientación sectorial y gestión de la ayuda (2006)	46

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada	22
Gráfico 2. Distribución geográfica de AOD, 2006	24
Gráfico 3. Evolución de la AOD bilateral por nivel territorial de gobierno	34
Gráfico 4. Distribución de la ayuda por agentes, 2006	35

Gráfico 5. Evolución de AOD en varias CC AA	38
Gráfico 6. Esfuerzo presupuestario de las CC AA	38
Gráfico 7. Grado de ejecución de las previsiones presupuestarias	40

7. Bibliografía

- Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (2007), Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Balance 2006. Sevilla.
- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo (2006), Cooperación Catalana. Memoria 2004. Barcelona.
- Alcalde, A. R., y Moreno, A. (2007), Cuadrar el ciclo: los retos de la Declaración de París para la planificación estratégica de las agencias de cooperación, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 20: 25-40.
- Aldecoa, F., y Keating, M. (eds.) (1999), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres: Frank Cass Publishers.
- CAD-OCDE (2007), Peer review of the development co-operation policies and programmes of Spain.
- CAD-OCDE (2002), Co-operation development review of Spain.
- CAD-OCDE (1998), Co-operation development review of Spain.
- CEPAL (2007), Espacios Iberoamericanos. Comercio e Inversión. Santiago de Chile, 2007.
- Colino, C. (2007), La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española: problemas, tendencias internacionales y propuestas. Documento de Trabajo Opex, 10/2007.
- CONGDE (2007), Pacto de Estado contra la Pobreza. Madrid.
- Del Huerto, M. (2004), Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada, en Godínez Zúñiga, V. M., y Del Huerto, M., *Tejiendo Lazos entre Territorios. La cooperación descentralizada local Unión Europea-América Latina*. Municipalidad de Valparaíso: 19-51.
- Dirección General de Cooperación-Gobierno de las Islas Baleares (2005), Memoria 10 años de cooperación. Palma de Mallorca.

Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas

- Dirección Xeral de Cooperación Exterior (2005), Xunta de Galicia. Memoria Cooperación Galega.
- Freres, C. (2005), La política española hacia América Latina. El papel de la cooperación al desarrollo. Ponencia presentada en la Conferencia Relaciones Europa-América Latina. Bratislava (Eslovaquia), 29-30 junio.
- Freres, C., y Sanz, A. (2002), Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión Iberoamericana. Documento AIETI 01/2002. Madrid: Síntesis.
- González, C. (2006), Comunidades autónomas españolas y política de cooperación al desarrollo: una evaluación general. Ponencia presentada en la Fundación Jiménez Abad. Zaragoza.
- González-Badía, J., y Ruiz, S. (2003), La cooperación al desarrollo: el reto para los entes descentralizados. Granada: UIM.
- Hernández, C. (2007), Tomar la cooperación descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas. Manuscrito.
- Hernández, C. (2005), Identidades más allá de las fronteras. Las políticas de cooperación descentralizada en el País Vasco y la Región Toscana como instrumentos de construcción del espacio regional hacia dentro y hacia fuera. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Madrid, 21-23 de septiembre.
- Hidalgo, S., y Espada, F. (2004), Hacia una nueva cooperación española. Informe FRIDE 2. Madrid: FRIDE.
- Hombrado, A. y Ruiz, S. (2006), La cooperación al desarrollo descentralizada hacia América Latina: un análisis crítico de las relaciones multinivel. XII Encuentro de latinoamericanistas españoles. Santander, 21-23 de septiembre.
- Illán, J. C. (2007), La planificación en la cooperación descentralizada española. El caso de las comunidades autónomas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 20: 83-96.
- Intermón Oxfam (2006), La realidad de la ayuda 2006-2007. Una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional. Barcelona: Intermón Oxfam ediciones.
- Intermón Oxfam (2005), La realidad de la ayuda 2005-2006. La cooperación descentralizada 10 años después. Barcelona: Intermón Oxfam ediciones.
- Intermón Oxfam (2004), La realidad de la ayuda 2004-2005. Barcelona: Intermón Oxfam ediciones.
- KMC Consultores (2007), Informe sobre el Programa de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de la Comunitat Valenciana. Ayuda 1996-2006.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2004), Las comunidades autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma. Documento de Trabajo del Real Instituto El Cano (25/10/2004).
- Martínez, P. J., Martínez-Gómez, R., Aperador, F., y Hernández, V (2006), AOD hoy. Discurso y realidad. Madrid: CONGDE.
- Michelmann, H. J., y Soldatos, P. (eds.) (1990), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.
- Ministerio de la Presidencia (2007), Real Decreto 1403/2007, del Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Madrid: BOE núm. 283, de 27 de noviembre de 2007.

OCDE (2005), Aid extended by local and state governments. *DAC Journal*, 6. 4.

Palacio, E. (2007), Cooperación delegada. Madrid: Fundación Carolina.

SECI-MAEC (2007), Evaluación del Programa Araucaria de la cooperación española para la conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible en Iberoamérica. Madrid.

SECI-MAEC (2006), Herramienta para la elaboración de los planes de actuación especial (PAE) de la cooperación española. Madrid.

SECI-MAEC (2005), Herramienta para la elaboración de los documentos estrategia-país (DEP) de la cooperación española. Madrid.

Senado (2003), Informe de la Ponencia de Estudio sobre cooperación descentralizada. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado. Serie I, núm. 615, de 18 de marzo de 2003: 1-19.

Senado (1994), Informe de la Ponencia de Estudio de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado. Serie I, núm. 196, de 22 de noviembre de 1994: 1-58.

8. Anexos

Anexo 1. Prioridades geográficas de la cooperación española⁶⁸ (continúa...)

	Gob. cent.	And.	Arg. ⁽¹⁾	Cast-L. Manc.	Cat.	Gal.	Rio.	Mad.	Nav.	P.V. ⁽²⁾	Val.
Afganistán	■										
Albania											
Angola	■			■		■		■		■	
Argelia	■		■		■				■		■
Argentina	■					■	■				■
Bangladesh	■										
Bolivia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Bosnia y Herzegovina	■										
Brasil	■				■					■	■
Burkina Fasso		■		■	■						
Cabo Verde	■					■					
Camboya	■										
Camerún					■						
Chile	■										
China	■										■
Colombia	■		■	■	■		■	■	■	■	■
Congo	■	■		■					■	■	

⁽¹⁾ De acuerdo con el Plan de la Cooperación Aragonesa para 2007.

⁽²⁾ De acuerdo con el borrador del Plan Director (2005-2008).

Países prioritarios ■ Países preferentes y de atención preferencial ■

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Director de la Cooperación Española (2004-2008) y de los planes de cooperación autonómicos.

68 Se incluyen sólo los países que han sido definidos expresamente como prioritarios, preferentes o especiales en los documentos de planificación a nivel central y autonómico. Las siete CC AA que faltan, bien carecen de plan director de cooperación o bien aluden a los criterios para determinar como prioritaria un área geográfica, sin enumerar expresamente los territorios dotados de tal carácter (caso de Extremadura).

Anexo 1. Prioridades geográficas de la cooperación española

	Gob. cent.	And.	Arg. ⁽¹⁾	Cast-L. Manc.	Cat.	Gal.	Rio.	Mad.	Nav.	P.V. ⁽²⁾	Val.
Costa de Marfil											
Costa Rica											
Cuba											
Dominicana Rep.											
Ecuador											
Egipto											
El Salvador											
Etiopía											
Filipinas											
Gambia											
Guatemala											
Guinea Ecuatorial											
Guinea Bissau											
Haití											
Honduras											
India											
Iraq											
Jordania											
Kenia											
Líbano											
Malí											
Marruecos											
Mauritania											
México											
Mozambique											
Namibia											
Nicaragua											
Nigeria											
Territorios Palestinos											
Panamá											
Paraguay											
Perú											
Población saharai											
Santo Tomé y Príncipe											
Senegal											
Sudán											
Sudáfrica											
Tanzania											
Timor Oriental											
Togo											
Túnez											
Uganda											
Uruguay											
Venezuela											
Vietnam											

⁽¹⁾ De acuerdo con el Plan de la Cooperación Aragonesa para 2007.

⁽²⁾ De acuerdo con el borrador del Plan Director (2005-2008).

Países prioritarios  Países preferentes y de atención preferencial 

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Director de la Cooperación Española (2004-2008) y de los planes de cooperación autonómicos.

Anexo 2. La cooperación descentralizada hacia América Latina (continúa...)

a) Distribución geográfica de la AOD bilateral. 2004-2006 (miles de euros)

	And.	Arg.	Ast.	Bal.	Can.	Can.	C.L.M.	C. y L.	Cat.	Ext.	Gal.	Río.	Mad.	Mur.	Nav.	P.V.	C. Val.	CCAA	%	AECID	Cooper.
																		(CCAA)			española
América Latina	62.448	10.527	14.532	11.335	2.868	9.284	49.982	14.815	39.046	8.168	11.430	5.215	51.028	5.973	28.039	52.066	38.547	415.303	51,4	480.181	1.766.480
- Central y Caribe	44.442	6.723	8.397	4.836	1.574	6.189	25.311	8.723	16.038	6.239	4.599	1.028	15.781	2.709	9.451	31.499	14.463	208.204	25,7	195.255	942.950
- Del Sur	17.689	3.774	6.021	6.392	1.297	3.095	24.446	6.094	22.476	1.742	6.830	4.187	33.914	3.254	18.589	20.439	23.989	204.228	25,3	170.082	674.980
- No especificada	316	30	114	108	0	0	225	0	512	0	0	0	1.332	11	0	128	95	2.871	0,4	114.843	148.550
Mediterráneo	35.613	1.181	3.274	2.710	3.344	1.459	7.633	1.916	14.267	1.972	489	295	4.769	827	3.111	5.371	5.084	93.315	11,5	164.310	885.330
África Subsahariana	10.460	1.924	3.691	1.930	6.505	914	17.856	4.625	19.125	2.609	2.490	671	5.979	1.295	11.700	10.234	9.987	112.295	13,9	220.977	921.320
Asia-Pacífico	340	104	775	4.162	0	11	3.474	1.706	2.682	883	662	189	355	110	1.873	3.086	2.543	22.955	2,8	80.272	387.750
Europa	0	0	670	393	0	139	0	0	1.741	60	0	0	0	0	716	68	510	4.297	0,6	23.272	235.600
País en vías de desarrollo																					
no especificado	14.649	3.442	4.061	13.303	2.999	1.520	13.107	2.643	54.730	3.090	3.030	914	9.756	1.449	4.446	14.891	11.898	159.928	19,8	192.496	602.180
Total	123.588	17.176	27.001	33.831	17.351	13.326	92.623	25.405	132.382	16.780	18.101	7.343	72.170	9.654	49.913	86.115	68.597	808.093	100	1.170.007	4.813.050

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Director de la Cooperación Española y de los planes de cooperación autonómicos.

Anexo 2. La cooperación descentralizada hacia América Latina

b) AOD descentralizada en los países prioritarios de América Latina 2004-2006 (miles de euros)

	Bolivia		Rep. Domin.		Ecuador		El Salvador		Guatemala		Haití		Honduras		Nicaragua		Paraguay		Perú	
	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾	AOD	% ⁽¹⁾
AGE	75.665	54,0	40.794	55,7	63.169	57,1	32.866	35,6	31.608 ⁽²⁾	36,7	20.884	87,0	113.398	72,5	59.890 ⁽³⁾	56,0	15.909	83,3	67.361	41,0
- AECID	34.374	24,5	16.863	23,0	23.712	21,4	28.053	30,4	27.125	31,5	13.052	54,4	33.594	21,4	19.553	18,3	13.536	71,0	32.209	19,6
CC AA	47.922	34,2	22.441	30,6	31.961	29,0	42.684	46,3	40.609	47,1	2.030	8,5	30.861	20,0	30.845	28,8	2.214	11,6	69.521	42,3
- Andalucía	5.118	10,7	1.390	6,2	2.520	7,9	13.591	31,8	3.217	7,9	116	5,7	12.778	41,4	2.775	9,0	23	1,0	8.022	11,5
- Aragón	1.315	2,8	663	3,0	1.256	3,9	1.459	3,4	1.546	3,8	0	0,0	1.097	3,6	1.611	5,2	18	0,7	956	1,4
- Asturias	883	1,8	120	0,5	341	1,0	1.272	3,0	1.284	3,2	259	12,8	1.653	5,4	1.564	5,1	698	31,5	1.051	1,5
- Baleares	798	1,7	828	3,7	1.338	4,2	697	1,6	1.462	3,6	80	4,0	672	2,2	134	0,4	78	3,5	2.105	3,0
- Cantabria	712	1,5	353	1,6	548	1,7	1.206	2,8	2.246	5,5	0	0,0	540	1,7	748	2,4	131	6,0	1.218	1,8
- Canarias	58	0	75	0,3	150	0,5	0	0,0	214	0,5	0	0,0	85	0,2	30	0,1	0	0,0	17	0,0
- Cataluña	3.945	8,2	526	2,3	5.105	16,0	2.522	5,9	5.104	12,6	175	8,6	325	1,0	4.501	14,6	72	3,4	2.553	3,7
- Castilla-La Mancha	10.477	21,9	3.317	14,8	3.101	9,7	4.544	10,6	5.014	12,5	530	26,1	4.775	15,5	5.161	16,7	453	20,5	6.999	10,1
- Castilla y León	1308	2,7	2.670	11,9	512	1,6	1.487	3,5	662	1,6	0	0,0	2.178	7,0	1.046	3,4	80	3,6	3.332	4,8
- Extremadura	530	1,1	1.142	5,1	247	0,8	2.140	5,0	1.372	3,4	0	0,0	175	0,5	1.019	3,3	0	0,0	627	0,5
- Galicia	1098	2,2	785	3,5	1.689	5,3	926	2,2	710	1,7	30	1,5	225	0,7	695	2,3	61	2,8	2.521	3,6
- La Rioja	552	1,1	150	0,6	497	1,6	340	0,7	124	0,2	0	0,0	162	0,4	84	0,3	34	1,5	1.678	2,4
- Madrid	5.046	10,5	4.491	20,0	4.003	12,5	2.754	6,5	1.532	3,8	374	18,4	2.460	8,0	3.690	12,0	11	0,5	12.938	18,6
- Murcia	844	1,8	813	3,6	936	2,9	230	0,5	322	0,6	62	3,0	625	2,0	201	0,7	151	6,8	1.018	1,5
- Navarra	4.708	9,8	1.453	6,5	2.182	6,8	981	2,3	3.377	8,3	60	3,0	387	1,3	1.447	4,7	12	0,5	8.777	12,6
- País Vasco	4.844	10,1	535	2,3	3.470	10,9	5.199	12,2	8.084	20,0	283	14,0	1.583	5,1	4.745	15,4	285	12,9	9.776	14,1
- Comunidad Valenciana	5.687	11,9	3.130	14,0	3.964	12,4	3.336	7,8	4.341	10,7	61	3,0	1.142	3,7	1.366	4,4	107	4,8	8.960	12,9
Corporaciones locales	16.489	11,8	9.855	13,5	15.339	13,9	16.538	18,0	14.054	16,3	1.077	4,5	12.369	7,9	15.952	14,9	958	5,0	26.941	16,4
Total AOD bilateral bruta	140.076	100	73.246	100	110.613	100	92.239	100	86.189	100	23.991	100	156.725	100	106.968	100	19.101	100	164.440	100

⁽¹⁾ El porcentaje de participación de las CC AA se ha calculado sobre la AOD descentralizada, no sobre la AOD española.

⁽²⁾ Descartados los 142 millones de euros relativos a operaciones de deuda pública.

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Director de la Cooperación Española y de los planes de cooperación autonómicos.

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozábal.

