

ceipaz



Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española

Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española

Ignacio Martínez
José Antonio Sanahuja
(coords.)

Rosa de la Fuente
Esther del Campo
Francisco Javier Verdes-Montenegro

ceipaz



Eficacia de la ayuda y división del trabajo: Retos para la cooperación descentralizada española

Ignacio Martínez
José Antonio Sanahuja
(Coords.)

Rosa de la Fuente
Esther del Campo
Francisco Javier Verdes-Montenegro



ceipaz



El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado. La fabricación y utilización de papel reciclado supone el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Eficacia de la ayuda y división del trabajo: retos para la cooperación descentralizada española

Ignacio Martínez, José Antonio Sanahuja (*Coords.*)
Rosa de la Fuente, Esther del Campo, Francisco Javier Verdes-Montenegro

De esta edición:
© CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3º dcha. 28001 Madrid
Tel: 34 91 426 15 55
Fax: 34 91 431 63 87
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org
<http://ceipaz.blogspot.com/>

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
Primera edición: Octubre 2012
ISBN-10: 84-616-0687-6
ISBN-13: 978-84-616-0687-0
Depósito legal: M-33696-2012

CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
C/ Velázquez 14, 3ºdcha
28001 Madrid
Tel: 00.34. 91.426 15 55
Fax: 00.34.91. 431 63 87

Sumario

Glosario	5
Presentación	9
Capítulo 1	
LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA ESPAÑOLA Y LA EFICACIA DE LA AYUDA: LOS DESAFÍOS DE LA COMPLEMENTARIEDAD Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO	
<i>Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja</i>	11
– <i>Los actores descentralizados en la ayuda al desarrollo: glocal players y redes transnacionales</i>	11
– <i>Actores descentralizados y definición de la agenda de eficacia de la ayuda</i>	12
– <i>La cooperación descentralizada en España, la agenda de eficacia, y la división del trabajo</i>	19
– <i>La cooperación descentralizada en España y la agenda de eficacia: una problematización</i>	26
– <i>División del trabajo: desafíos para la cooperación española</i>	27
Capítulo 2	
LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO: IMPLICACIONES PARA LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	
<i>José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro</i>	35
– <i>Introducción: la Unión Europea, actor global en el sistema de ayuda al desarrollo</i>	35
– <i>La Unión Europea y la agenda de eficacia de la ayuda: de París a Busan</i>	42
– <i>Más allá de la complementariedad: el Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo</i>	45
– <i>Los actores descentralizados en la política de desarrollo de la UE</i>	54
– <i>El diálogo estructurado con actores descentralizados</i>	59
– <i>Conclusiones: la cooperación descentralizada y la división del trabajo en la UE</i>	61
CAPÍTULO 3	
ARMONIZACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PLANIFICACIÓN	
<i>Ignacio Martínez</i>	69
– <i>Delimitación del objeto de estudio</i>	69
– <i>Planteamiento de partida: armonización, división del trabajo y complementariedad en el ámbito de la planificación</i>	70
– <i>Análisis de contexto: ¿Existe un marco favorable para la armonización entre las CC AA?</i>	72
– <i>Potencial de armonización y complementariedad de la planificación de las CC AA: descripción del mapa de prioridades</i>	79
– <i>Prioridades transversales</i>	90
– <i>Más allá de la planificación: limitaciones para la armonización y la complementariedad</i>	100

CAPÍTULO 4

DE LA EFICACIA DE LA AYUDA A LA DIVISIÓN DEL TRABAJO: ¿UN NUEVO RETO PARA LOS ENTES LOCALES?

<i>Rosa de la Fuente</i>	107
– <i>Introducción</i>	107
– <i>Los discursos de la cooperación internacional para el desarrollo y los actores locales: eficiencia, coordinación y apropiación</i>	110
– <i>Nuevos rumbos de los debates de la COD en el ámbito de la UE- AL</i>	113
– <i>Las posiciones de los Actores Locales y Regionales: eficacia y división del trabajo</i>	115
– <i>La práctica de la cooperación de los Entes Locales europeos</i>	119
– <i>Una breve caracterización de la cooperación descentralizada de los Entes Locales españoles</i>	122
– <i>Conclusiones a partir de las que asumir el reto de la división del trabajo</i>	130

Capítulo 5

PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN, GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN PAÍSES ANDINOS: LOS CASOS DE BOLIVIA, ECUADOR Y PERÚ

<i>Esther del Campo</i>	135
– <i>Introducción</i>	135
– <i>La descentralización como atributo</i>	137
– <i>Estudio de casos: Bolivia</i>	145
– <i>Estudio de casos: Ecuador</i>	151
– <i>Estudios de caso: Perú</i>	159
– <i>A manera de conclusión</i>	164

Capítulo 6

CONCLUSIONES, PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS

	171
– <i>El reto de la complementariedad y la división del trabajo en los países socios</i>	171
– <i>Desafíos de la complementariedad y la división del trabajo desde España: la cooperación descentralizada como política pública</i>	174
– <i>Asumir la agenda internacional de eficacia de la ayuda...</i>	175
– <i>... y avanzar hacia la complementariedad y la división del trabajo</i>	176
– <i>Planificación conjunta y coordinación</i>	177
– <i>Complementariedad y valor añadido de la cooperación descentralizada, en España y en la UE</i>	179
– <i>Marcos de planificación conjunta plurianual en los países socios: promover asociaciones locales para el desarrollo</i>	180
– <i>Más allá de 2012: desafíos para un nuevo Plan Director de la cooperación española</i>	181

Glosario de siglas

AAA	Agenda de Acción de Accra
ACCD	<i>Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament</i> (Agencia Catalana de Cooperación para el Desarrollo)
ACDI	Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional
ACP	Grupo África-Caribe-Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AGECI	Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional
ALC	América Latina y el Caribe
AM-BBI	Proyecto Antioquia – Medellín Bizkaia - Bilbao
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ARE	Asamblea de Regiones de Europa
ARFE	Asamblea de Regiones Fronterizas Europeas
ASAEL	Asociación Aragonesa de Ayuntamientos
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CdC	Código de Conducta
CDG/BDP	Grupo de Desarrollo de la Capacidad – Dirección de Políticas de Desarrollo
CED	Consenso Europeo de Desarrollo
CEE	Comunidad Económica Europea
CI	Cooperación Internacional
CiSoch	<i>Civil Society Helpdesk</i> (Plataforma de intercambio de información)
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNE	Consejo Nacional de Educación
COD	Cooperación Oficial Descentralizada
CONFOCOS	Confederación de Fondos de Solidaridad
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
COOTAD	Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CSP	<i>Country Strategy Paper</i> (Documento de Estrategia Nacional)
CC AA	Comunidades Autónomas
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
CCRE	Consejo de Municipios y Regiones de Europa
COSUDE	Cooperación Suiza al Desarrollo

COOEC	Coordinadora de ONGD Españolas de Ecuador
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos de Ecuador
CRPM	Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional
DANIDA	Agencia Danesa de Cooperación para el Desarrollo
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
EE LL	Entidades Locales
FAM	Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FAMSI	Foro Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional
FAN	Foro de Alto Nivel
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
FOGAR	Foro Global de Asociaciones de Regiones
FTI-DoL	<i>Fast Track Initiative-Division of Labour</i> (Iniciativa de vía rápida-División del Trabajo)
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GPSF	Global Peace and Security Fund
GruS	Grupo de Socios para el Desarrollo de Bolivia
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JED	Jornadas Europeas de Desarrollo
LDA	Ley de Descentralización Administrativa
MEDA	Países Mediterráneos
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODR	Organismos de Desarrollo Regional
OEA	Organización de Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONNUD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil

OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PMA	Países Menos Adelantados
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD-FN	Programa de Paz y Desarrollo de la Frontera Norte
PRM	Países de Renta Media
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Paper</i> (Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza)
PVD-ALA	Países en Vías de Desarrollo no asociados de Asia y Latinoamérica
ROAR	<i>Results Oriented Annual Report</i> (Informes Anuales Orientados a Resultados)
RSP	<i>Regional Strategy Paper</i> (Documento de Estrategia Regional)
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional
SINDCINR	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable
SMCS	Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TIC	Tecnología de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WP-EFF	<i>Working Party on Aid Effectiveness</i> (Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda)

Presentación

La cooperación descentralizada ha sido en los últimos años objeto de atención creciente tanto por parte de las políticas de desarrollo, como de la literatura académica sobre esta materia. Los enfoques y perspectivas desde los que se abordado, aunque diversos, se han centrado especialmente en el análisis de las especificidades, el valor añadido y las limitaciones que caracterizarían a esta modalidad y actores de cooperación. En particular, la aparición de la agenda de eficacia de la ayuda, iniciada con la Declaración de París de 2005, ha planteado cuestiones aún más perentorias sobre la cooperación descentralizada, lo que ha contribuido al crecimiento de esta literatura.

El presente estudio aborda la compleja relación entre la cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda al desarrollo, y pretende abordar algunas de las preguntas e interrogantes que plantea esa agenda así como ofrecer algunas respuestas en relación a los desafíos que deberá afrontar la cooperación descentralizada en los ámbitos español y europeo. Se trata de un trabajo académico que da continuidad a la colaboración establecida entre el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y la Fundación Carolina en esta línea de trabajo, y cuyo objetivo es contribuir a la reflexión académica y, al tiempo, ofrecer respuestas aplicables a la política española de cooperación y, en un marco más amplio, a la política de desarrollo de la Unión Europea (UE) sobre este tema.

El estudio explora las potencialidades de los actores descentralizados en materia de complementariedad y división del trabajo en la cooperación internacional, una cuestión cuyos referentes internacionales son los criterios y principios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, y en especial el “Código de Conducta sobre División del Trabajo” impulsado por la UE desde 2007. Los principios y normas sobre esta cuestión, como se argumentará, se encuentran entre los principales desafíos presentes y futuros en la gobernanza global de la ayuda al desarrollo.

El estudio integra, en un marco analítico común, cuatro miradas complementarias: en primer lugar, una introducción amplia dedicada a reflejar el papel de los gobiernos descentralizados en los procesos de gobernanza global, elaborada por los coordinadores del estudio: Ignacio Martínez, investigador del ICEI, y José Antonio Sanahuja, profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y también investigador de dicho Instituto.

El segundo capítulo, elaborado por José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro Escánez, investigadores del ICEI, analiza en detalle la agenda de complementariedad y división del trabajo y el papel de los actores descentralizados desde la perspectiva de la política de desarrollo de la UE, utilizando el marco analítico de la “europeización” de políticas.

El tercer capítulo ha sido elaborado por Rosa de la Fuente, profesora de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid e investigadora del ICEI. Su análisis dirige su mirada a la agenda de eficacia de la ayuda y, de manera más específica, a la división del trabajo desde la perspectiva de las entidades locales, analizando la evolución de la participación de estos actores, tanto desde la óptica europea como desde la española, en la construcción de la agenda de desarrollo así como en su implementación.

Junto a la mirada de los actores locales el estudio se detiene, en el cuarto capítulo, en las potencialidades de complementariedad y división del trabajo de los gobiernos regionales —concretamente la de las comunidades autónomas españolas— a partir del análisis de sus marcos de planificación general. Esta contribución al estudio ha sido elaborada por Ignacio Martínez, investigador del ICEI y responsable de estudios de la Plataforma 2015 y más.

El quinto capítulo, elaborado por Esther del Campo, catedrática de Ciencia Política y directora del ICEI, centra el análisis en la perspectiva del Sur, a través de tres estudios de caso sobre el papel de la cooperación en el apoyo a los procesos de descentralización iniciados en diversos países andinos.

Por último, el estudio se cierra con una serie de conclusiones y propuestas que pretenden dar respuesta a algunos de los interrogantes planteados a lo largo del estudio, y llamar la atención acerca de la necesidad de revisar el actual modelo de cooperación descentralizada para avanzar hacia otro modelo de cooperación más eficaz, racional y con mayor capacidad de transformación.

No quisiéramos cerrar esta presentación sin expresar nuestro agradecimiento, en nombre de todo el equipo de investigación, a la Fundación Carolina, por autorizar la publicación de este estudio, al ya extinto Centro de Estudios sobre América latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de dicha Fundación, que financió este estudio, y muy especialmente a Ignacio Suárez, como responsable de su programa de eficacia de la ayuda, por la confianza depositada en este equipo de estudio, sus orientaciones y sugerencias respecto a su contenido y alcance, y todas las facilidades brindadas a lo largo del proceso de investigación. De igual manera, nuestro agradecimiento se extiende al Centro de Estudios e Investigación para la Paz (CEIPAZ) y a su directora, Manuela Mesa, por el apoyo brindado para la publicación de este estudio, sin el que no hubiera podido ver la luz.

Madrid, septiembre de 2012

Capítulo 1

La cooperación descentralizada española y la eficacia de la ayuda: los desafíos de la complementariedad y la división del trabajo

Ignacio Martínez
José Antonio Sanahuja

Los actores descentralizados en la ayuda al desarrollo: glocal players y redes transnacionales

Las dos últimas décadas han constatado una relevancia creciente de los actores descentralizados —entendidos estos en un sentido amplio que engloba tanto a los gobiernos descentralizados como a actores de naturaleza no estatal— en el escenario global y de manera particular en el sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo.

La literatura académica dedicada a analizar este fenómeno ha sido relativamente amplia y se ha orientado fundamentalmente a explicar los factores que han favorecido esta creciente internacionalización de los gobiernos descentralizados (Ugalde, 2006; Castro Ruano y Ugalde, 2004; García Segura, 2004; Paquin, 2004; Lagn *et al.*, 2004; Lecours, 2002; Keating, 2001) y de la sociedad civil, con la emergencia de la denominada sociedad civil global (Kaldor, 2003) y la progresiva configuración de redes transnacionales. A partir de estos análisis se pueden identificar diferentes dinámicas que explican la reconfiguración del escenario global y permiten hablar de un poder “glocal” —según la expresión de Manuel Castells— basado en la emergencia de los actores descentralizados.

Las dinámicas que permiten hablar de este poder glocal son los procesos de globalización y transnacionalización, los procesos de descentralización político-administrativa,

las aspiraciones políticas de estos nuevos actores y el contexto favorable —a modo de ventana de oportunidad, o estructura de incentivos— abierto por el regionalismo y los procesos de integración regional¹.

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una reconfiguración de los espacios sociales, económicos y políticos que genera procesos de difusión del poder, el cual ya no está exclusivamente vinculado con las estructuras estatales y el Estado territorial clásico². Esta difusión del poder es, junto a la emergencia de los actores locales, la que hace pertinente hablar del “poder glocal” como aquel que permite dar respuesta, de manera más eficaz que otras clásicas formas de poder, a nuevas demandas sociales generadas también a partir de una lógica global³. Estas transformaciones del escenario global exigen hablar de un “nuevo multilateralismo” construido sobre una mirada cosmopolita y, por lo tanto, más democrático, legítimo y eficaz para una gobernanza global integradora de la perspectiva local.

El sistema de ayuda es, como también ha reflejado la literatura académica, uno de los espacios estratégicos para la gobernanza global. En ese ámbito los actores descentralizados han desempeñado y pueden desempeñar un papel significativo (Ugalde, 2006:292; De la Fuente, 2010:16-17; Martínez y Sanahuja, 2009:21-25). Dos son fundamentalmente los aspectos en los que la contribución de los actores descentralizados se muestra más relevante: por un lado es destacable el papel de estos actores en la definición de la agenda de desarrollo, con el componente democrático y cosmopolita que esto puede suponer en una agenda tan relevante como la de eficacia de la ayuda. Por otro lado, son actores con un potencial insustituible en la necesaria articulación multi-nivel en las políticas de cooperación.

Actores descentralizados y definición de la agenda de eficacia de la ayuda

La cooperación descentralizada y la eficacia de la ayuda

La participación de los actores descentralizados en el sistema internacional de ayuda se remonta a los inicios del propio sistema. El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial y de manera especial los procesos de descolonización de la segunda mitad del siglo XX dieron lugar a las primeras asociaciones entre ciudades europeas, y entre estas y ciudades y regiones de las antiguas colonias. Se trata de una cooperación, no obstante, que a lo largo de décadas responde a iniciativas puntuales, generalmente a través de hermanamientos, desvinculadas de la doctrina generada en torno al sistema de cooperación internacional. No es hasta los años noventa, tras la caída del bloque soviético y el posterior inicio del proceso de globalización y la intensificación de los procesos de descentralización política y administrativa, cuando la cooperación descentralizada

¹ Una explicación más extensa de estas dinámicas puede encontrarse en Martínez y Sanahuja (2009:16-21).

² Existe una bibliografía muy amplia sobre los procesos de transnacionalización y desterritorialización, y sus efectos sobre el Estado-nación y el ejercicio de su jurisdicción y de la soberanía clásica. Véanse, en particular, Held et al., 2002; Beck, 2004; y Sanahuja, 2007.

³ Un ejemplo puede ser la demanda de procesos de ordenación territorial equitativa vinculados con luchas globales en el contexto de la defensa de los derechos humanos.

comienza a intensificarse y a recibir una creciente atención y reconocimiento en la agenda global de desarrollo⁴.

La participación de estos actores en la configuración de la agenda de eficacia de la ayuda ha sido abordada por la literatura especializada en cooperación descentralizada más reciente (Martínez y Sanahuja, 2011; Gómez-Galán, 2011; Fundación Carolina, 2011), razón por la que no se abordará en detalle en estas páginas introductorias. No obstante, en capítulos posteriores se dedicará una mirada más atenta a este fenómeno especialmente a raíz de la última cita de esta agenda, el IV Foro de Alto Nivel (FAN-4) que tuvo lugar en Busán (Corea del Sur) en diciembre de 2011. Baste apuntar en este apartado que la participación de los actores descentralizados en la agenda de eficacia de la ayuda ha sido progresivamente más significativa y sistemática, como ocurriera con su incorporación a la definición de las agendas y los consensos internacionales de desarrollo.

La agenda de eficacia y la División del Trabajo entre donantes: de los ODM a Busán

Aunque la agenda de eficacia responde a una amplia gama de preocupaciones, entre las más relevantes se encuentran los problemas relacionados con la proliferación de actores y la fragmentación de la ayuda. Estos suponen, a su vez, crecientes costes de transacción y una sobrecarga para las a menudo débiles capacidades e instituciones de los países en desarrollo. También son un obstáculo para la transparencia de la cooperación y dan lugar a una pauta descoordinada de asignación de la ayuda que privilegia a unos países descuidando a otros —el problema de los *donor darlings* y los *donor orphans*— y que, en agregado, es ajena a cualquier criterio racional de tipo distributivo, o conducente a establecer un marco de incentivos adecuado para el cambio de políticas en los países receptores (Knack y Rahman 2004; Acharya *et al.* 2004; Roodman 2006; Sanahuja 2007).

Después de la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, y de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey en 2002, basadas en la definición de objetivos, mecanismos y compromisos financieros de desarrollo, se produjeron diferentes eventos que dieron lugar a la denominada agenda de eficacia de la ayuda. El primero de ellos, el primer Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda (Roma, 2003), centrado en la búsqueda de una acción más armonizada por parte de los donantes (OCDE, 2003) se produjo sin la participación de los actores descentralizados.

Dos años más tarde, en el Segundo Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda celebrado en París, en la que es considerada la cita más relevante de esta agenda, se firmó la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (OCDE, 2005). Esta Declaración estableció los cinco principios básicos de la agenda de eficacia: apropiación, alineamiento, armonización, responsabilidad mutua y gestión orientada a resultados de desarrollo. En el marco más amplio del principio de armonización, la Declaración de París reclamó “un enfoque pragmático a la división del trabajo y el reparto de la carga que incremente la complementariedad y reduzca los costes de transacción (punto 33). La Declaración de

⁴ Para un análisis en mayor profundidad sobre la incorporación de los actores descentralizados en la agenda global de desarrollo véase Martínez y Sanahuja (2009:31-32).

París también se refiere a las ventajas comparativas de cada donante, identificadas a partir del criterio del país receptor de ayuda —“país socio” en la terminología introducida por esta Declaración— (punto 34), como fundamento de la complementariedad.

En esta ocasión sí se produjo la participación de los actores descentralizados, aunque se trató de una participación insuficiente al verse limitada a unas pocas organizaciones de la sociedad civil a través de redes transnacionales y organizaciones locales e internacionales. Los gobiernos descentralizados, por su parte, no tuvieron un espacio de participación en esta cita (Coordinadora de ONGD-España, 2009). Como resultado de todo ello la Declaración de París recoge una mirada excesivamente estatocéntrica y marcadamente técnica del desarrollo y, por lo tanto, incapaz de dar respuesta a la complejidad de los procesos de desarrollo a través de las políticas de cooperación (Sanahuja, 2007).

Como se detallará en el siguiente capítulo, tras la Declaración de París el principal avance hacia la división del trabajo, tanto en el plano conceptual como operacional, fue impulsado por la UE. En mayo de 2007, bajo Presidencia alemana de la Unión, se adoptó el denominado “Código de Conducta sobre División del Trabajo” (Comisión Europea, 2007). Dicho Código es el resultado del proceso desarrollado entre 2006 y 2007 por parte de la Unión para mejorar la coordinación y la complementariedad de la actuación en materia de cooperación al desarrollo de las instituciones de la UE y de los Estados miembros. En aplicación de lo establecido por la Declaración de París y el Consenso Europeo de Desarrollo de 2005, la UE debe fomentar una mayor especialización sectorial y geográfica y evitar que “todos hagan de todo, en todas partes”. Tras la definición en 2006 de una serie de principios, en 2007 el Código estableció que la especialización de los donantes debe basarse en las demandas de los países en desarrollo; la “ventaja comparativa” de cada donante debe emanar de sus particulares capacidades, pericia, experiencia acumulada, y especialización geográfica y sectorial y, sobre todo, de las necesidades y demandas de los países receptores de ayuda.

En ese documento, la complementariedad se plantea en distintas dimensiones: en el país socio, en función de sus ventajas comparativas, cada Estado miembro se comprometería a no actuar en más de tres sectores, y no debería haber más de cinco donantes en cada sector. Entre países —o complementariedad internacional—, que pretendería, sin más precisiones, racionalizar la asignación de la ayuda entre países evitando países “huérfanos” y “mimados” a través de una mayor concentración de la ayuda. Y complementariedad intersectorial, basada en la especialización sectorial de los donantes a partir de ejercicios de autoevaluación para identificar las correspondientes capacidades y ventajas comparativas. A ello se le sumaron, en la formulación inicial, la complementariedad vertical —entre los niveles internacional, regional, y nacional— y entre modalidades e instrumentos.

En la práctica, como se verá en detalle en el siguiente capítulo, los avances en la aplicación del Código se han centrado en la complementariedad en el país socio, a través de iniciativas como la Iniciativa Rápida de División del Trabajo, lanzada a finales de 2007 con carácter piloto, y de iniciativas aún en proceso de implementación para la adopción de marcos de planificación plurianual conjunta en cada país, y de mecanismos de cooperación delegada.

En 2008 se celebró en Accra, la capital de Ghana, el Tercer Foro de Alto Nivel (FAN-3) sobre Eficacia de la Ayuda. En esta ocasión, la división del trabajo adquirió mayor relieve dentro de la agenda de eficacia de la ayuda, como un mecanismo básico para afrontar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes. En gran medida, ello fue el resultado de la actuación y liderazgo en el FAN-3 de los países socios, preocupados por la predictibilidad de la ayuda, así como de la UE, interesada en una mayor concentración y eficacia. En ese contexto, tuvo especial relevancia la actuación de Alemania y Uganda como co-presidentes de la mesa temática sobre armonización. De esta manera, el debate sobre el concepto, criterios y operacionalización de la división del trabajo, planteado por la UE, se situó en mucha mayor medida en las agendas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) y de los países socios.

Las discusiones en Accra se centraron en gran medida en la división del trabajo en el país socio, y en su implementación y exigencias en el plano operacional, como los mapas de donantes (*donor mappings*), la necesidad de países que lideren el proceso, y los procedimientos para la armonización. En concreto, los acuerdos reflejados en la Agenda de Acción de Accra (AAA) reafirmaron el liderazgo del país socio a la hora de determinar los roles óptimos de los donantes en el plano nacional y sectorial, y el principio —ya contemplado por la UE en el Código de Conducta— de que la división del trabajo no debería conducir una reducción de los flujos de ayuda. De igual manera, compromete a los países donantes y en desarrollo a actuar conjuntamente en el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda para identificar los principios que han de guiar las buenas prácticas para la división del trabajo en cada país. En cumplimiento de estos acuerdos, el Grupo de Trabajo adoptó en 2009 esos principios (véase el cuadro 1).

Finalmente, la dimensión internacional de la complementariedad también fue incluida en la AAA, asignando la responsabilidad de su consecución al diálogo político entre donantes y receptores. A tal efecto, ese documento establece que se avance de manera rápida para iniciar ese diálogo en junio de 2009 (punto 17). Es uno de los pocos mandatos de Accra para los que se establecen fechas precisas.

Cuadro 1 **Principios sobre división del trabajo (2009)** **Grupo de trabajo sobre eficacia de la ayuda**

1. **Liderazgo del país socio:** *“El proceso de división del trabajo debe ser dirigido por el país socio en diálogo con los donantes, y de manera transparente, que permita a los parlamentos ejercer sus atribuciones y facilite la participación de la sociedad civil y el sector privado.”*
2. **Racionalizar la ayuda:** *“Los resultados del desarrollo pueden mejorar si los donantes racionalizan individual y colectivamente sus actividades en el plano nacional.”*
3. **Uso óptimo de los recursos para el desarrollo:** *“Los países socios y los donantes deben comprometerse a evitar la duplicación y la fragmentación y a asegurar el uso óptimo de los recursos para el desarrollo en los lugares, sectores y ámbitos temáticos en los que trabajan y en las modalidades de ayuda que utilizan para canalizar su asistencia.”*

4. **Flexibilidad y pragmatismo:** *“Las negociaciones son un componente necesario del proceso de división del trabajo, y por lo tanto se requiere flexibilidad de ambas partes. Todos los actores deben buscar soluciones pragmáticas y viables.”*
5. **Desarrollo de capacidades:** *“Como la división del trabajo tiene por objeto utilizar más eficazmente la ayuda, los donantes deberían proponerse armonizar y coordinar mejor su apoyo al desarrollo de capacidades en gestión general de la ayuda por el país socio.”*
6. **Impacto neutro sobre el volumen de la ayuda:** *“El impacto de un proceso de división del trabajo sobre el volumen global de la ayuda al país debería ser neutro.”*
7. **Seguimiento y evaluación:** *“Los países socios y los donantes deben seguir y evaluar el valor agregado de la división del trabajo.”*
8. **Comunicación:** *“Los países socios y los donantes deben comunicar el valor agregado de la división del trabajo.”*

Fuente: Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda 2009

En el FAN-3 de Accra, a diferencia de las dos citas anteriores, los gobiernos descentralizados y, en menor medida, las OSC tuvieron un espacio de participación tanto en el diálogo estructurado previo como en el foro oficial (Alcalde y Cabo, 2011; CGLU, 2009). En concreto, la AAA proponía medidas en diferentes ámbitos para profundizar en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en París, entre las que destacaba la construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas para el desarrollo, dando así respuesta a algunas de las demandas de los países del Sur, de los gobiernos descentralizados y las OSC, que reclamaban una agenda ampliada y basada en el principio de apropiación democrática y local. Esta perspectiva más inclusiva reflejada en la AAA era, a su vez, el reflejo del trabajo de reflexión e incidencia de estos actores en el camino recorrido desde París hasta Accra.

A finales de 2011 se celebraba en Busán (Corea del Sur) el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. Este Foro puso fin a la agenda —en cuanto a su contenido de institucionalidad, compromisos, metas e indicadores— iniciada en Roma, perfilada en París y ampliada en Accra. No obstante, de este encuentro emanan nuevos desafíos y compromisos plasmados en documento resultante del Foro, la “Asociación de Busán para una cooperación al desarrollo eficaz”. Este documento revisa y reformula los principios de la Declaración de París, proponiendo que la agenda esté presidida a partir de Busán por: a) la apropiación de las prioridades de desarrollo por los países en desarrollo; b) un enfoque a resultados de desarrollo, tanto en lo referido al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad, como a fortalecer las capacidades de los países en desarrollo; c) el establecimiento de asociaciones de desarrollo inclusivas basadas en la apertura, la confianza, el aprendizaje, y el reconocimiento de los roles diferenciados y la complementariedad de cada actor; y d) la transparencia y la responsabilidad ante todos y cada uno de los actores, así como ante los beneficiarios de la cooperación y la ciudadanía y los partícipes de la política de desarrollo de cada país.

Por otra parte, Busán supone una visible revisión y ampliación de la agenda, ya que la nueva “Asociación” no se limita a la eficacia de la ayuda, y aborda las cuestiones, más amplias, de la financiación del desarrollo, y de la gobernanza global de los procesos, cada vez más transnacionalizados, que afectan al desarrollo y al reducción de la pobreza y la desigualdad (punto 28). Esa Asociación —y este es uno de los aspectos más destacados del texto acordado— abarcaría a los nuevos actores de la cooperación al desarrollo —países emergentes y cooperación sur-sur; actores privados, sociedad civil, y los actores descentralizados—, en un marco de principios comunes, pero compromisos diferenciados. El texto también reconoce de forma expresa sus roles diferentes y complementarios (puntos 7 y 11). En particular, se menciona el papel clave de los gobiernos locales en la promoción de la apropiación democrática y la responsabilidad y rendición de cuentas de las políticas de desarrollo (punto 21).

En relación a los actores descentralizados, como sucediera en Accra tres años antes, en Busán contaron con espacios de participación, representación en el propio Foro, pues una de las mesas redondas se dedicó a analizar el papel de la cooperación al desarrollo de los gobiernos locales y regionales⁵. Existieron también vías de incidencia a través del Foro paralelo llevado a cabo por las OSC.

Actores descentralizados, gobernanza de la ayuda y metas internacionales de desarrollo

Uno de los problemas originales de la agenda de eficacia de la ayuda, parcialmente superado en Accra a través de la AAA, ha sido la exclusión de los actores no estatales, los gobiernos descentralizados y las redes transnacionales tejidas por las ONGD tanto del proceso de construcción de la agenda como de los resultados de la misma. Parece que no se trata de un problema menor si esta agenda pretende contribuir a la gobernanza de un mundo globalizado, en proceso simultáneo, y paradójico, de desterritorialización y territorialización.

Así pues, el progresivo reconocimiento de estos actores parece un requisito fundamental para pasar de un reajuste de las políticas de ayuda en los diferentes ámbitos de gobierno a la gobernanza global del sistema de cooperación internacional. Se hace por lo tanto necesario, y así lo reclaman algunos actores descentralizados y así lo recoge parcialmente la agenda de eficacia de la ayuda, un profundo reconocimiento del papel estratégico que los actores descentralizados están llamados a desempeñar en la gobernanza global a través de su participación en los ámbitos de definición doctrinal, de planificación y de gestión de las políticas de cooperación internacional. Este reconocimiento pasa por afirmar el valor insustituible que los actores descentralizados aportan —o deben aportar— al menos en dos dimensiones: la contribución a la articulación multinivel como elemento para la gobernanza global y la aportación de valor específico a los procesos de desarrollo, dimensión esta que se aborda en el siguiente subepígrafe.

⁵ El documento de conclusiones de la mesa redonda puede consultarse en: http://www.cities-localgovernments.org/committees/DAL/news_agenda.asp?id_news=290&L=ES

La primera de estas dos dimensiones, a la que ya se ha aludido, de marcado carácter estratégico para la agenda internacional de desarrollo, relacionada con la doble naturaleza de los actores descentralizados: naturaleza local, por su vinculación al territorio, pero con una creciente naturaleza global, por su cada vez más evidente proyección internacional. Fruto de esta naturaleza glocal, los actores descentralizados cumplen una función clave para lograr la articulación multinivel tan necesaria para los procesos de desarrollo.

Para evidenciar esta función de los gobiernos descentralizados y su relevancia para los procesos de desarrollo y la gobernanza global conviene hacer algunas referencias que aunque partan de la agenda de eficacia de la ayuda acaben por trascenderla. Así pues, de la misma manera que sin la perspectiva de los actores descentralizados no hubiera sido posible superar la mirada técnica y estatocéntrica originaria en la agenda de eficacia de la ayuda, se podrían sugerir algunas preguntas en relación a otras agendas: ¿Se podría pensar en la posibilidad de lograr las metas fijadas en los ODM sin la participación de los actores descentralizados?, ¿Podríamos abordar la financiación del desarrollo sin contemplar el aporte financiero de los gobiernos descentralizados?, ¿Podría hablarse de una agenda de derechos humanos sin contar con el papel de redes transnacionales de defensa de derechos humanos y de autoridades locales que velen por su cumplimiento?... El listado de interrogantes podría ampliarse, aunque a la postre remite a una cuestión central: cuál es papel estratégico de los actores descentralizados en los procesos de gobernanza global.

En definitiva, lo que late en esta reflexión es la idea de que los actores descentralizados, y por ende la cooperación descentralizada, no suponen una pieza fundamental que aporta complementariedad a los procesos de desarrollo y que, por lo tanto, favorece la gobernanza global. Por el contrario, lo que se plantea es que en el mundo global los gobiernos descentralizados están llamados a cumplir una función estratégica para la gobernanza global por su contribución a la articulación multinivel de actores y políticas de desarrollo.

Singularidad, ventaja comparativa y posición de los actores descentralizados

En clara relación con el papel de los actores descentralizados en la gobernanza global se encuentra su especificidad, conocimiento y experiencia como agentes de desarrollo en el ámbito local. Los actores descentralizados poseen potencialidades que pueden aportar a través de la cooperación descentralizada a los procesos de desarrollo de los socios del Sur. Se trata de ámbitos de valor específico que ningún otro actor puede desempeñar con la misma eficacia, y que han sido ampliamente identificados en la literatura existente sobre cooperación descentralizada, según la cual los actores descentralizados podrían aportar recursos económicos, recursos humanos, experiencia y conocimiento para acompañar procesos de descentralización y procesos de desarrollo local (Martínez y Sanahuja, 2009:148-155; De la Fuente, 2010:16-17).

De manera más específica aún, la cooperación descentralizada, para aportar su verdadero potencial, debería orientarse estratégicamente hacia el apoyo a la gobernabilidad

local, hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y las instituciones locales, o hacia el apoyo al diseño y la gestión de políticas públicas en el ámbito local. Debería hacerlo no solo desde la perspectiva de la planificación, sino también a través de una clara y decidida focalización sobre estos ámbitos de trabajo en la gestión de las políticas de cooperación (Martínez y Santander, 2009:55-56; Illán, 2006).

Este análisis del valor específico de la cooperación descentralizada, ya casi clásico entre los observadores de la cooperación descentralizada particularmente en el caso español, responde en realidad a una visión normativa de la cooperación descentralizada. Se trata, por lo tanto, de una expresión del deseo de cómo debería actuar la cooperación descentralizada para cumplir con esa dimensión estratégica para los procesos de desarrollo.

Contrariamente a esta visión normativa numerosos análisis han señalado cómo una perspectiva positiva, por lo tanto basada en un análisis⁶ de cómo actúa realmente esta cooperación, apunta a que aun dista mucho de lograr orientarse estratégicamente a los ámbitos de aportación de valor específico⁷.

La cooperación descentralizada, por lo tanto, si desea acercarse al plano normativo y cumplir con el papel de actor estratégico para la gobernanza global y aprovechar todas sus potencialidades para aportar el valor específico que atesora, debe hacer un análisis autocrítico sobre cuál está siendo su contribución tanto a la definición como al cumplimiento de las metas de desarrollo consensuadas internacionalmente. Esta lectura es especialmente apremiante para la cooperación descentralizada española y la agenda de eficacia de la ayuda asentada en la división del trabajo y la complementariedad es, como se aborda en el siguiente epígrafe, una oportunidad inaplazable para ello.

La cooperación descentralizada en España, la agenda de eficacia, y la división del trabajo

Actores descentralizados: fortaleza y debilidad del sistema español de ayuda

Entre los 24 donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), España es el país en el que tiene más peso la cooperación descentralizada y en particular la que tiene su origen en las Comunidades Autónomas (CC AA) y los ayuntamientos. Según datos de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), en 2010 este tipo de ayuda significó el 11,36% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) española total. Se trata de un porcentaje que, aunque elevado, evidencia un descenso respecto a lo registrado en años anteriores. Concretamente, entre 2002 y 2009 significó en promedio el 14,5%.

La importancia de la cooperación descentralizada es tanto una singularidad de la cooperación española, como una de sus principales fortalezas. Le confiere un carácter más

⁶ Análisis especialmente profuso en el caso de la cooperación descentralizada española (Martínez y Sanahuja, 2009; Ruíz y Saniger, 2010; Gómez, 2010; Pérez, 2011).

⁷ Para un análisis más profundo sobre las dimensiones normativa y positiva en el análisis de la cooperación descentralizada véase Unceta et al. (2011).

plural y diverso. Canaliza y articula las energías y la participación de la sociedad civil. Aporta al sistema de cooperación español las importantes capacidades de los actores descentralizados en la gestión de políticas públicas en los ámbitos local y regional, en áreas como la salud, la educación, el empleo y el desarrollo productivo, o la gestión del territorio y el medio ambiente. Contribuye a dar mayor proyección internacional a los actores locales, gubernamentales o no, y con ello, puede ayudar a que tengan una participación más activa en la gobernanza global y en la emergencia de un “nuevo multilateralismo” más eficaz, representativo y legítimo para hacer frente a los problemas de la globalización. Pueden ser también muy relevantes para apoyar a la sociedad civil y los actores descentralizados de los países en desarrollo, que han de tener un papel destacado en la definición de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza en sus respectivos países, de forma que exista una verdadera “apropiación democrática” de esas políticas.

Sin embargo, en la cooperación descentralizada radican también algunas de las principales debilidades del sistema español de ayuda, que de hecho ya fueron señalados de manera expresa por el examen de pares del CAD realizado en 2007 a España (Comité de Ayuda al Desarrollo, 2007). En un contexto de rápido crecimiento, se ha generado un modelo disfuncional, atomizado y disperso, con serios problemas de articulación y coordinación de actores, duplicación de esfuerzos, notables deseconomías de escala y costes de transacción elevados. También se ha gestado un modelo que, no sin ciertas dosis de rivalidad o mimetismo, combina, por un lado, un fuerte desarrollo institucional y normativo —con agencias y leyes de cooperación, planes directores, consejos consultivos, y proliferación de convocatorias y fuentes de financiación en cada gobierno autónomo o local—, y, por otro lado, las subvenciones a las ONGD, que en muchos casos son el principal o casi único instrumento de canalización y gestión de los recursos, a menudo inducidas por la demanda y marcadas por una lógica asistencial basada en el trasvase de recursos e intervenciones de corto plazo.

Además, la forma en la que se ha conformado la cooperación descentralizada en España no siempre contribuye —y a menudo supone un obstáculo— para que se materialice su potencial “valor añadido”. Ya se ha señalado que por su carácter atomizado y disperso es un obstáculo para asumir los principios de apropiación, alineamiento, armonización y corresponsabilidad planteados por la Declaración de París. Además, al pivotar en exceso sobre agencias autonómicas de cooperación o instancias análogas, y sobre un modelo de gestión inducido desde la demanda (*demand-driven*) basado en iniciativas de las ONGD españolas, impide o dificulta la participación de otros actores potenciales de la cooperación descentralizada, como centros educativos o sanitarios, mancomunidades de servicios, universidades y centros de investigación, medios de comunicación, o pymes... que podrían realizar aportes relevantes como actores de cooperación.

Por otro lado, este modelo no necesariamente responde a demandas locales, ni contribuye a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de las capacidades locales en los países en desarrollo, lo que se suele identificar como rasgo distintivo de la cooperación descentralizada. A la postre, para muchos de los proyectos de la cooperación descentralizada, realizados en su mayoría por ONGD, es indiferente que el origen de los fondos sean las instituciones europeas, estatales, autonómicas o locales. Con

ello, el principio de complementariedad, el carácter distintivo y el potencial propio de la cooperación descentralizada se diluyen en una miríada de acciones indiferenciadas carentes de ese “valor añadido”.

Por ello, la agenda internacional de eficacia de la ayuda impulsada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) tiene, en el caso particular de la cooperación española, una importante dimensión interna. El crecimiento de la cooperación descentralizada española contribuye, quiera o no, a los problemas de proliferación de actores, fragmentación de la ayuda, y crecientes costes de transacción que han dado origen a esa agenda internacional. Por ello, las exigencias de esa agenda en cuanto sus principios rectores —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados— apuntan directamente a las disfunciones y problemas de la cooperación descentralizada española. De igual manera, estas cuestiones también afectan directamente, para el caso de España, a la aplicación del Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo.

Actores descentralizados y asignación de la ayuda: lógicas, preferencias, debates

Aunque el rápido crecimiento de la cooperación descentralizada explica en parte estos problemas, son en gran medida atribuibles tanto al impulso de la sociedad civil, como a la aparición de distintos intereses de los donantes descentralizados. Al igual que ha ocurrido con los Estados-nación tradicionales, en su contexto particular, y en cierta forma reproduciendo lógicas estatales, los actores descentralizados también instrumentalizan la ayuda al servicio de agendas de promoción externa, de legitimación interna, o de proyección de su identidad y de reivindicaciones nacionalistas, a menudo revestidas de discursos aparentemente “desarrollistas” que asumen objetivos de desarrollo local, descentralización, o diversidad social y cultural con una función de legitimación discursiva, más que de compromiso real con los mismos. De igual manera que ocurre con los donantes estatales, estos intereses y agendas debilitan la eficacia de la ayuda y no contribuyen a la conformación de la cooperación para el desarrollo como una verdadera política pública, asentada en la responsabilidad colectiva que suponen los objetivos internacionales de desarrollo. Hay que recordar al respecto que la cooperación descentralizada se inserta en un sistema de ayuda con notables limitaciones y carencias, a las que la cooperación descentralizada, pese a sus particularidades, no es ajena. Ello se debe a la naturaleza esencialmente descentralizada del sistema internacional de ayuda, aún anclado en el principio de soberanía nacional. Por ello, no existen reglas imperativas sobre la cuantía de la ayuda y los criterios que deben regir su distribución, más allá del marco, poco vinculante, de los acuerdos adoptados en el seno del CAD. Aunque se acepte como obligación moral o política, la ayuda sigue siendo voluntaria y discrecional, por lo que el receptor no tiene ninguna titularidad sobre ella, aunque se entregue en su nombre

Estas cuestiones están presentes en las percepciones, los debates y los discursos que han acompañado a la cooperación descentralizada en España. En una aparente paradoja, se observa una creciente preocupación por los visibles problemas de eficacia que se derivan de una cooperación caracterizada por notorias carencias de coordinación, muy

atomizada y dispersa, y que comporta crecientes costes de transacción y cargas administrativas para los receptores. Por otro lado, se señala, con un discurso que cumple obvias funciones de autolegitimación, que la cooperación descentralizada ofrece un “valor añadido” para mejorar la eficacia de la ayuda a partir de sus características diferenciales y “valor añadido”, que radicaría en una relación más horizontal y recíproca; un diálogo más directo; mayor autonomía respecto a las agendas e intereses de política exterior de los países donantes y, en suma, mejores condiciones para construir verdaderas asociaciones locales para el desarrollo.

La evolución de la AOD descentralizada: implicaciones para la agenda de eficacia y la división del trabajo

Hay que constatar, en primer lugar, el fuerte crecimiento de la AOD descentralizada en el decenio de 2000. Entre 2001 y 2008 se ha multiplicado por tres veces en términos absolutos. En términos relativos, desde el año 2003 el peso de la AOD descentralizada sobre la AOD total ha descendido sensiblemente, al pasar del 16% del periodo 2003-2005, al 11,36% de 2010. Este descenso se explica fundamentalmente por el fuerte crecimiento de la AOD de la administración central en el periodo 2005-2009.

Ahora bien, el análisis de los actores descentralizados exige considerar por separado las Comunidades Autónomas (CC AA) y las entidades locales (EE LL), sin dejar de considerar cada una de estas dos categorías de actores descentralizados son a su vez muy diversas y existen importantes asimetrías en cuanto a capacidades y recursos⁸. Un ejemplo claro es comparar las posibilidades de “ciudades globales” como Barcelona o Madrid con otros municipios más pequeños, o grandes CC AA y otras comunidades uniprovinciales. Pero si estas diferencias son un factor explicativo en lo tocante a los recursos totales desplegados, el esfuerzo de ayuda depende en gran medida de la voluntad política y el respaldo social, también muy distinto entre los actores descentralizados, de la misma manera que varían significativamente sus preferencias en cuanto a prioridades geográficas y sectoriales.

El crecimiento de la AOD descentralizada se debe tanto a su componente local como al autonómico⁹. Sin embargo, este último ha sido el más relevante: de los 197,4 millones de euros de 2003 aumentó hasta 446 millones de euros en 2009. De la misma manera, el pronunciado descenso de la AOD descentralizada española registrado en los dos últimos años se debe, fundamentalmente, a la contracción de la AOD autonómica. Pese a esa evolución, estos recursos suponen una proporción relativamente baja de los presupuestos de los gobiernos no centrales. Atendiendo, de nuevo, a las CC AA, en 2010 significó el 0,23% en promedio. Ello se sitúa muy por debajo de los compromisos adquiridos por las propias CC AA en diferentes marcos políticos y jurídicos —leyes autonómicas, pactos autonómicos contra la pobreza, planes generales de cooperación...— en los que a menudo se señala como objetivo el 0,7% de su presupuesto. No hubo, ade-

⁸ Ha de considerarse que la información compilada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) puede no contabilizar algunos de estos actores. En la información disponible para el año 2009, se contabilizaron 233 municipios en los cuales se registraban prácticas de cooperación descentralizada que, todas ellas en conjunto, representan el 3,11% de los flujos de AOD de la cooperación española de ese año.

⁹ Todos los datos reflejados relativos a la AOD descentralizada han sido tomados del PACI Seguimiento.

más, una tendencia al aumento de dicho esfuerzo. Se observan alzas y bajas relacionadas con circunstancias locales y, en conjunto, el esfuerzo promedio apenas creció en el periodo previo a la crisis económica. En 2002 se situaba en el 0,25%, llegando al 0,26% en 2009. Más allá de las cifras agregadas, hay visibles diferencias entre las CC AA. En 2010 cuatro comunidades —Navarra, País Vasco, Castilla-La Mancha y La Rioja— se situaron muy por encima del promedio, alcanzando cifras entre el 0,47% y el 0,31% de su presupuesto consolidado. En un marcado contraste, otras cuatro CC AA —Castilla y León, Galicia, Cantabria, Murcia— se situaron entre el 0,1% y el 0,04%.

El contexto de crisis que se inició en 2008, sin embargo, ha supuesto una fuerte contracción de la AOD española, tanto en el ámbito de la administración central, como los actores descentralizados. En un escenario de fuertes recortes de los presupuestos de las CC AA, y de cuestionamientos cada vez más audibles sobre la pertinencia y viabilidad de la acción exterior de estos actores, no hay dudas acerca de la evolución negativa que experimentará la AOD descentralizada a corto plazo, así como de su viabilidad a medio y largo plazo. Según las estimaciones plasmadas en un informe de Alboan (Alemán y Goñi 2010), el descenso de los presupuestos de cooperación en 2010 es mayor que el registrado en los presupuestos totales de las CC AA (Alemán y Goñi 2010:6). Esa reducción, que en promedio podría ser de entre 12% y 22% en 2011 según diferentes estimaciones¹⁰, se explica por la reducción de la AOD en ese año en 14 de las 17 CC AA. Dentro del descenso generalizado, se constatan casos alarmantes como los de Cataluña, Galicia o Madrid con recortes del más del 40% respecto al año anterior. Murcia fue la primera en suprimir el 100%, y en diciembre de 2011 las drásticas medidas de ajuste introducidas por el nuevo Gobierno de la Comunidad de Castilla-La Mancha significaron también la supresión de toda su cooperación al desarrollo. Cabe apuntar que esta ha sido históricamente una de las comunidades que dedicaba un porcentaje más alto de su presupuesto a cooperación al desarrollo.

Según esas estimaciones, el esfuerzo promedio de las CC AA en materia de AOD se situaría en 2011 en el 0,22% de los presupuestos autonómicos. Esos datos, en cualquier caso, no deben tomarse como definitivos, pues como se ha indicado algunos gobiernos autonómicos decidieron aplicar recortes adicionales a lo largo de 2011, en algunos casos tras el cambio de gobierno posterior a las elecciones autonómicas¹¹.

A la espera de confirmar la cantidad exacta de los recortes en la AOD de las CC AA para 2012, se observa una elevada correlación entre la intensidad de los recortes y el compromiso de las CC AA con la cooperación al desarrollo. Aquellas CC AA que han realizado un mayor esfuerzo —es decir, aquellas que están por encima del 0,2% de su presupuesto, como Andalucía, Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura, La Rioja, Navarra, o País Vasco— están realizando recortes por debajo del 20% anual. En cambio, aquellas que destinaban menos de ese 0,2% de su presupuesto en 2011 —Aragón,

¹⁰ En el índice inferior de esa horquilla se sitúan las estimaciones de la Coordinadora de ONGD-España, estimados a partir de las leyes de presupuestos autonómicas, recogidos en un estudio sin publicar. En el superior, las estimaciones de Intermón Oxfam. Véase Pérez 2011, y Europa Press, "Intermón Oxfam, "indignada" ante la reducción del 23% de la ayuda oficial al desarrollo", 9 de febrero de 2011.

¹¹ Por citar un ejemplo, a mediados de 2011 la Generalitat de Catalunya decidió un severo recorte de personal que suponía un recorte del 50% del personal de la Agencia Catalana de Cooperación Internacional al Desarrollo. Véase "La Generalitat presentará un ERE para 1.500 empleados de empresas públicas", El País, 16 de julio de 2011, p. 12.

Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y Murcia—, están llevando a cabo unos recortes de 40% de media. Con la excepción, ya señalada, de Castilla-La Mancha, puede verse que las CC AA más comprometidas con la cooperación al desarrollo tienden a llevar a cabo recortes menos severos en el actual contexto de crisis. Con las negativas previsiones de 2012, que suponen que por cuarto año consecutivo disminuya la AOD autonómica, un gran número de comunidades podrían situarse por debajo del 0,1% de su presupuesto —Cataluña, Comunidad Valenciana o Galicia—, sin descartarse que alguna otra se sume al grupo de las que la han suprimido por completo.

No existe información detallada sobre los presupuesto de cooperación municipales, pero también se observan descensos muy pronunciados a causa de las políticas de ajuste con las que se ha respondido a la crisis económica, con el caso extremo del Ayuntamiento de Madrid, que en 2011 canceló todo su programa de cooperación alegando que esta es una competencia del Gobierno central y que para los municipios, es en todo caso una opción, y no una obligación. No obstante, conviene no olvidar que el potencial de este tipo de cooperación descentralizada local no radica solo ni principalmente en sus aportaciones de fondos sino en su capacidad de movilización social y en la afirmación de lo local en los procesos de desarrollo.

Todo ello comporta evidentes dificultades para responder a los criterios de alineamiento, armonización y corresponsabilidad, que exigen un compromiso estratégico, de largo plazo, que ha de estar respaldado por flujos de ayuda más estables y predecibles. De igual manera, ello dificulta la asunción de responsabilidades que comporta la división del trabajo y la complementariedad, que presupone dichos compromisos tanto en relación al país socio, como a otros donantes.

Los marcos institucionales y normativos, planificación y modalidades de gestión

Este crecimiento de los flujos de ayuda de las CC AA se ha acompañado desde 1999 de una cadena normativa en la que se han ido aprobando progresivamente las leyes autonómicas de cooperación al desarrollo en todas las comunidades. Desde que la Comunidad de Madrid y Aragón pusieron en marcha sus leyes de cooperación en 1999 y 2000, respectivamente, las comunidades restantes han ido aprobando a lo largo de la década sus propias leyes (véase el cuadro 1). Aunque en cierta medida estos marcos muestran un interés a largo plazo por parte de las CC AA por la cooperación al desarrollo e, incluso, la voluntad de hacer de ella una política pública, estos marcos jurídicos carecen en muchas ocasiones de contenido y se alejan de la realidad. Un ejemplo elemental es que la mayoría de leyes autonómicas de cooperación al desarrollo aboga por alcanzar el 0,7% cuando el promedio de las CC AA está muy por debajo e incluso tres de cada cuatro CC AA no llega ni si quiera a la mitad de esa meta.

Además de esta cascada normativa conviene subrayar también el incremento de la capacidad institucional que, pese a ser de menor alcance, se ha traducido en la creación de siete agencias de cooperación autonómicas —Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura, Madrid y País Vasco—, y consejos consultivos en todas las comunidades.

En relación a la planificación —un asunto que se aborda de manera más detallada en uno de los capítulos de este estudio—, salvo la Región de Murcia, todas las CC AA han puesto en marcha un plan director o estratégico en el cual identifican prioridades geográficas por países y/o sectores. Teniendo en cuenta los montos de ayuda, generalmente reducido, el promedio de países prioritarios es bastante elevado, con 17 países prioritarios por CC AA sin contar otros países de atención especial o preferente. El caso más extremo lo encontramos en la Comunidad Valenciana con un Plan Director en el que se identifican 22 países prioritarios y 21 países de atención específica. Este tipo de cooperación descentralizada muestra una apuesta por la diversificación de socios, sin embargo, ello comporta una elevada dispersión de la ayuda que tiene evidentes implicaciones negativas en términos de eficacia, y sitúa a estos actores en una mala posición de partida de cara a la división del trabajo y la búsqueda de mayor complementariedad.

Las cifras sobre la orientación geográfica de la AOD de las CCAA muestran una marcada preferencia por América Latina ya que la mayoría de la cooperación descentralizada va dirigida a esta región. Por ello, con la excepción de Marruecos, también país prioritario para muchas CC AA, los diez principales receptores de AOD por parte de las CC AA eran países latinoamericanos.

Sectorialmente, en cambio, no se ha avanzado tanto en la planificación y en base a los datos disponibles se observa una mayor dispersión. Los dos sectores más importantes son “educación” y “salud”, y en conjunto no superaron el 40 % de la AOD autonómica en 2007.

Cuadro 1: Marco normativo e institucional de la cooperación de las CC AA

CCAA	Ley	Plan Director	Agencia	Consejo
Andalucía	2003	2008-2011		
Aragón	2000	2008-2011		
Asturias	2006	2009-2012		
Baleares	2005	2008-2011		
Canarias	2009	2010-2013		
Cantabria	2007	2009-2013		
Castilla-La Mancha	2003	2011		
Castilla y León	2006	2009-2012		
Cataluña	2001	2011-2014		
Extremadura	2003	2010-2013		
Galicia	2003	2010-2013		
La Rioja	2002	2008-2011		
Madrid	1999	2009-2012		
Murcia	2008			
Navarra	2001	2011-2014		
País Vasco	2007	2008-2011		
Valencia	2007	2008-2011		

Fuente: elaboración propia

Estos recursos se canalizan, en su mayoría, a través de subvenciones a ONGD. Ello se debe a dos razones. Por una parte, a la importancia que tuvieron en el origen de este tipo de ayuda de las movilizaciones sociales de mediados de los noventa. En segundo lugar, a las limitadas capacidades de gestión de los gobiernos autonómicos y las corporaciones locales. Sin embargo, atendiendo a las cifras relativas a la cooperación autonómica, se observa un cambio de tendencia hacia una mayor presencia de modalidades de gestión directa de la cooperación y el consiguiente descenso del peso de las ONGD en la gestión de la cooperación descentralizada. En cualquier caso el peso relativo de cada modalidad está relacionado con opciones políticas explícitas o implícitas respecto al papel de la sociedad civil y los actores públicos, por lo que no existe un óptimo “técnico” relacionado con capacidades o techos de gestión de las administraciones o las ONGD.

La cooperación descentralizada en España y la agenda de eficacia: una problematización

En los últimos años ha tenido lugar un vivo debate entre los actores y observadores de la cooperación al desarrollo en torno a la calidad y eficacia de la cooperación descentralizada. En ese debate se podían observar dos grandes posturas. Por un lado, una visión favorable a sus prácticas actuales, que subraya la importancia de los actores descentralizados en los procesos de desarrollo al habilitar canales de participación con la sociedad civil, afirmar la importancia de lo local y del territorio, así como su labor en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y los poderes locales de los países del Sur, y en los procesos de descentralización. La otra postura, más crítica, destaca los problemas de eficacia del modelo de cooperación descentralizada imperante. Entre otros aspectos, se reprocha la excesiva influencia del modelo inducido por la demanda (Martínez 2007), el predominio del proyecto como forma de gestionar la ayuda, y la dependencia excesiva de la cofinanciación con ONGD como modelo de gestión. Como se ha indicado, ello contribuye a generar importantes costes de transacción, duplicación de esfuerzos, pautas de asignación y distribución de los recursos que, en agregado, son en ocasiones marcadamente regresivos, e inconsistentes con los objetivos declarados de las ONGD en la lucha contra la pobreza.

Como se ha puesto en evidencia en estudios de caso, con el actual predominio de un enfoque inducido por la demanda (*demand driven*), a pesar de contar en algunos casos con marcos de planificación, se reproducen modelos verticales de cooperación que en el ámbito institucional construyen relaciones que responden a lo que se ha calificado como la “cadena de la ayuda”. Es decir, en los eslabones superiores se sitúan los actores con un mayor acceso a financiación —los donantes del Norte que en nuestro caso son los gobiernos descentralizados— y en los eslabones inferiores los socios —los actores descentralizados del Sur—, de forma que a través de esa cadena se trasladan costes administrativos crecientes derivados de la ausencia de coordinación y de procedimientos armonizados entre las CC AA y la administración central en España, y se articula un modelo opuesto al principio de apropiación democrática que tiene resultados negativos en su impacto agregado (Martínez y Sanahuja 2012).

Desde el FAN-3 de Accra, los actores descentralizados no pueden desatender la agenda de eficacia basada en los principios de la Declaración de París. Como afirman Martínez y Santander (2011), “una cosa es que el proceso mediante el cual se ha generado la Agenda de París sea cuestionable, y otra muy distinta es que las directrices de ella emanadas no tengan validez”. Si en el FAN-2 de París quedaron excluidos de un debate excesivamente tecnocrático y estatocéntrico, desde Accra el debate en torno a la eficacia se politizó e integró a actores no estatales que habían quedado previamente excluidos. Ello es una razón adicional por la que los esfuerzos por lograr un mayor impacto en los procesos de desarrollo a través de una cooperación más eficaz concierne también a los actores descentralizados.

En el marco de esta agenda de eficacia, la cooperación española tiene ante sí una ventana de oportunidad para hacer valer la importancia de la cooperación descentralizada en su sistema de cooperación y demostrar su “ventaja comparativa” con respecto a otros donantes. Muchos gobiernos regionales y locales ya han asumido los principios emanados de la agenda de París, al menos en el discurso, pero conviene llevarlos a la práctica a través de una serie de decisiones políticas, organizativas y operativas que muestren el nivel de especialización sectorial de la cooperación descentralizada española. Un aspecto fundamental en el que pretendemos centrarnos en este estudio es en la búsqueda de una mayor complementariedad de los donantes descentralizados a través de una mejor división del trabajo en el ámbito español y europeo.

División del trabajo: desafíos para la cooperación española

Las dificultades para la articulación de un modelo integrado

Como se ha indicado, en la cooperación descentralizada radica una de las claves de la implementación por parte de España de la agenda internacional de eficacia de la ayuda. La puesta en práctica de una división del trabajo entre donantes que haga efectiva una mayor complementariedad tiene, en el caso español, una importante dimensión interna que afecta directamente a los actores descentralizados. Por ello, conviene preguntarse cuál es la perspectiva de la cooperación española en torno a la complementariedad y, en su versión organizativa, comprender qué se dice sobre división del trabajo.

Desde que en 1998 se aprueba la Ley de Cooperación al Desarrollo, que en muchos aspectos define el sistema español de cooperación al desarrollo, han sido muy visibles las dificultades para un buen encaje de la cooperación descentralizada y para avanzar hacia un modelo integrado, basado en la coordinación y la complementariedad de actores. Por parte de la Administración General del Estado (AGE) como señala Colino (2007: 21), habría básicamente tres maneras de abordar la cooperación descentralizada: en primer lugar, la negación de esa realidad, tratando de mantener el monopolio de las relaciones internacionales, y obstaculizando la actuación autonómica. En segundo lugar, ignorarla, o aceptarla de manera renuente, asumiendo que se trata de una realidad inevitable y que no se tiene voluntad y/o capacidad para establecer mecanismos de coordinación y encauzar adecuadamente la actividad de las CC AA, que se desarro-

lla en paralelo sin apenas conexión con la que realiza la administración central. Una tercera posibilidad es un actitud proactiva para el diálogo, la coordinación y la racionalización de la actividad externa de los diferentes actores, buscando la complementariedad a partir de la especificidad de cada cual.

De igual manera, por parte de los gobiernos no centrales ha habido en lo esencial tres pautas de actuación: en primer lugar, tratar de influir en la política exterior del Estado, insistiendo en la participación de las CC AA en las organizaciones internacionales y sus órganos, y en las delegaciones del Estado ante conferencias internacionales. En segundo lugar, desarrollando una actividad propia a partir tanto de las competencias atribuidas, como del aprovechamiento de situaciones de ambigüedad o de vacío legal, de carácter eminentemente bilateral, centrada en la promoción de intereses propios, en la que no se busca o se rehúye la coordinación con el Estado y con otras CC AA y actores locales. En tercer lugar, una actuación basada en la colaboración y la complementariedad, en una concepción más propia del modelo crecientemente federal al que parece encaminarse a medio plazo el Estado de las autonomías.

Teniendo presente estas posibilidades y opciones, en la década y media de surgimiento y desarrollo de la cooperación descentralizada cabe observar que ésta ha evolucionado de forma separada, mientras que la pauta de actuación de la AGE ha oscilado entre la negación, la ignorancia, y la aceptación renuente de esta realidad.

A ello han contribuido factores políticos e ideológicos. Entre 1996 y 2000 ese proceso ha coincidido con gobiernos del Partido Popular, que desde posiciones más centralistas y de rechazo al nacionalismo cuestionaban la cooperación autonómica desde el Gobierno central, pero, paradójicamente, ello no impidió que la respaldaran cuando ese mismo partido gobernaba en los ámbitos autonómico y local. También ha incidido la particular subcultura corporativa dominante en la diplomacia española, que sigue considerando la política de cooperación como un apéndice de la política exterior, y por ello, como una competencia exclusiva del Estado.

En la primera legislatura socialista (2004-2008), en el contexto de una mayor aceptación de la "España plural" y de pactos con algunas fuerzas nacionalistas, se empieza a reconocer el papel de los actores descentralizados. Sin embargo, ello no se tradujo en la práctica ni en mejoras en los mecanismos de coordinación, ni en una actitud más proactiva para proponerlos, quizás por falta de capacidad, estando la AGE absorbida por el imperativo de reformar la política estatal y sin capacidades para crear un marco de diálogo y planificación en el que pudieran encontrar acomodo los actores descentralizados. Que la actuación de los gobiernos autonómicos respondiera a menudo a sus propias lógicas no contribuyó en nada a solventar esa situación, lo que en parte se explica por el recelo que ha existido respecto a las iniciativas de coordinación de la AGE. Éstas no han sido valoradas en cuanto a su papel para la armonización de políticas o la mejora de la eficacia, sino en términos de potencial invasión de competencias, o de subordinación de un actor a otro.

En suma, la cooperación al desarrollo ha sido a menudo el metalenguaje político por el que discurren otro tipo de discusiones, que a pesar de estar revestidos de discursos

desarrollistas, en realidad son parte del debate autonómico, de conflictos de competencias, o de agendas de política exterior de distintos niveles de Gobierno.

Sólo a partir de 2008 se ha tomado conciencia de la importancia de una acción más coordinada y coherente, al menos desde el punto de vista discursivo, y es el Plan Director 2009-2012 el que situó esa cuestión entre las prioridades de la pasada legislatura. Éste acepta plenamente la realidad de la cooperación descentralizada, su autonomía, y su potencial, y la “coordinación y complementariedad de los actores” se plantea como uno de sus ámbitos estratégicos. Con ello también se asumió una de las principales recomendaciones del examen del CAD de 2007.

La coordinación y la complementariedad en el Plan Director

Punto de referencia obligado al respecto es lo establecido en el Plan Director. Este documento es una herramienta fundamental de vertebración de una política pública de cooperación al desarrollo, ya que tiene como uno de sus propósitos principales establecer un marco general que articule los distintos niveles y actores que participan en la cooperación al desarrollo en España. Obviamente, en el primer Plan Director de la cooperación española (2001-2004) no hay apenas mención al problema de la eficacia de la ayuda, ni a la necesidad de mejorar la división del trabajo entre los donantes de la cooperación española, ya que como se ha indicado esta cuestión no empezó a debatirse hasta la Conferencia de Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo de 2002. En realidad, el debate sobre la eficacia de la ayuda llegó a España cuando la Declaración de París ya se había aprobado, sin que existiera un debate interno entre los actores de la cooperación española, en parte a causa del cambio de gobierno en 2004.

En el segundo Plan Director (2005-2008) aunque la división del trabajo no consta como uno de los ámbitos estratégicos, la agenda de París ya empieza a tener cierta presencia en los criterios de intervención de la Cooperación Española. Entre otras medidas en aras de una mayor eficacia, se subraya la importancia de promover la concertación con las administraciones autonómica y local (criterio nº 1), crear mecanismos de armonización (criterio nº 3), e ir alcanzando mayores niveles de concentración geográfica y sectorial, así como la necesidad de llevarlo a cabo en base a criterios rigurosos y constantes (criterio nº 4). En el cuarto criterio de la Cooperación Española, antes de establecer sus sectores estratégicos¹², se afirma que ésta “concentrará su ayuda en aquellos temas o sectores donde se pueda proporcionar mayor valor añadido o experiencia y sea posible alcanzar un mayor impacto”. Vemos así como el campo semántico de la división del trabajo ya está presente en la cooperación española desde hace más de un lustro, a pesar de no ser una línea de trabajo estratégica hasta fechas más recientes.

En el Plan Director 2009-2012 la división del trabajo y la complementariedad son asumidas plenamente, en gran medida como expresión de una “europeización” de la cooperación española en el contexto del Consenso Europeo de Desarrollo de 2005, y del

¹² Entre los siete sectores estratégicos de la Cooperación Española en 2005-2008 figuran sectores en los que la cooperación descentralizada tiene un reconocido valor añadido como la gobernanza democrática, participación ciudadana y desarrollo institucional; la cultura y el desarrollo; o la prevención de conflictos y la construcción de la paz.

Código de Conducta de 2007. En particular, se señala que “la coordinación y la complementariedad de actores” será uno de los siete ámbitos estratégicos de la cooperación española y, en él, se aborda la puesta en marcha de una división del trabajo entre actores. Para ello se pretende mejorar la coordinación e incorporar a todos los actores en “una política pública compartida de Estado de cooperación internacional para el desarrollo”.

Como mecanismos concretos, el Plan Director ha propuesto dos espacios de diálogo para mejorar la coordinación y promover la complementariedad: el primero, de nueva creación, es la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo. El segundo, ya con una larga trayectoria, es la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICID). Esta última Comisión tiene un especial interés para la división del trabajo entre la AGE, las CC AA y las EE LL ya que es un órgano consultivo de diálogo y concertación cuyo principal objetivo es reunir a las administraciones públicas para que éstas lleven a cabo acciones de cooperación al desarrollo de forma más coordinada.

Igualmente, el Plan Director 2008-2011 se propone poner en marcha grupos de trabajo específicos, entre los cuales se contaría con uno de participación con la sociedad civil y otro de cooperación descentralizada. De cara a la división del trabajo en el terreno, cada Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID habrá de adoptar el papel, de nuevo en palabras del Plan Director, de “facilitador de la coordinación y dinamizador de la complementariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores” —un papel que, en la práctica, ya venían asumiendo, aunque sin el respaldo institucional ni los medios necesarios para ello— y se propone la creación de un “grupo estable de coordinación sobre el terreno”, en cada uno de los países socios de la cooperación española. Para que ello sea factible, esos grupos habrán de asegurar la participación efectiva de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales, lo que exige un esfuerzo de apertura de espacios de participación por parte de la AGE y un esfuerzo de participación por parte de los actores descentralizados.

En parte, ello se ha planteado en la metodología de elaboración de los nuevos instrumentos de planificación de la cooperación española con los países en los que opera, los “Marcos de Asociación”. El proceso abierto en 2010, con la metodología para el establecimiento de Marcos de Asociación con los países prioritarios de la Cooperación Española, propone ya a las CCAA la integración en los Grupos Estables en terreno en el caso de que se cuente con delegación (o delegado/a), o en el caso de que no haya una delegación o delegado/a permanente en los países socios, la posibilidad de ser informados y consultados en sede (Lagares *et al.* 2011: 30).

Además de estos mecanismos, centrándonos específicamente en la cooperación oficial descentralizada y pretendiendo que ésta actúe de forma más estratégica, el Plan Director 2009-2012 considera necesario abordar una reflexión en profundidad en torno a la complementariedad entre donantes en línea con lo establecido en el Consenso Europeo de Desarrollo y el Código de Conducta sobre División del Trabajo; y para ello se considera oportuno abordar las siguientes cuestiones:

- (i) Armonización de instrumentos, procedimientos internos y de información
- (ii) Concentración geográfica y previsibilidad de la AOD en las mesas de complementariedad
- (iii) Identificar un sistema de división del trabajo y mecanismos para todos los actores, apostando por la especialización sectorial de los actores de la Cooperación Española
- (iv) Fomento de programas que permitan la participación activa de distintos actores de forma coordinada (Municipia, Art-PNUD, etc.)
- (v) Seguimientos y evaluaciones conjuntas, redes específicas de seguimiento

Este compromiso por la complementariedad y la división del trabajo en el Plan Director muestra el interés del Gobierno por dar respuesta a la excesiva dispersión de la cooperación española, y la preocupación por cambiar sus vínculos con los actores descentralizados mejorando así la relación de la AGE con este tipo de actores.

A modo de balance final

En el momento en el que se cierra el Plan Director 2009-2012, cabe preguntarse si estas iniciativas han logrado transformar la relación entre los distintos actores de la cooperación española, y si la cooperación descentralizada está plenamente implicada, desde su especificidad, en la agenda de eficacia y en un proceso de mejora de la coordinación y la complementariedad. Los estudios y evaluaciones realizadas entre 2010 y 2011 muestran un panorama de luces y sombras, con escasos avances. En parte, el problema de las iniciativas contempladas en el Plan Director es que o bien se han aplicado de manera muy tardía —es el caso de los Marcos de Asociación, cuya metodología se adopta en 2010—, o bien, como han señalado Hombrado y Hernández (2010:19-20), no han supuesto una verdadera transformación de las reglas del juego para afrontar la construcción de una política pública conjunta, y se ha seguido “apostando por remendar las estructuras existentes”, que ya se habían mostrado ineficaces. Además, la ampliación del número de espacios de coordinación, en opinión de estos autores, no ha contribuido a ordenar y clarificar las funciones y los ámbitos de coordinación de cada uno ellos. En algún caso, como es el paso de la CICID a la Conferencia sectorial, el hecho de haber desplazado el centro de gravedad de la coordinación de un órgano consultivo a un órgano intergubernamental eminentemente político, provoca que las CC AA asuman una parte fundamental del coste de este mecanismo de coordinación.

Este panorama se confirma a partir de la evaluación de la cooperación española publicada a finales de 2011 por el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo 2011) dentro de su serie de *peer reviews*. En ella se insiste en algunas patologías de larga data, de las que los actores descentralizados son partícipes, como la excesiva dispersión geográfica y sectorial de la ayuda. Algunas de las conclusiones y recomendaciones más relevantes atañen directamente a la coordinación y complementariedad entre la AGE y los actores descentralizados (Comité de Ayuda al Desarrollo 2011: 16-18). Se plantea, en primer lugar la necesidad de “conducir un diálogo estratégico con los actores descentralizados”, partiendo del hecho de que los distintos actores de la cooperación española saben bastante poco de lo que otros actores están haciendo, lo que hace a la cooperación

española en su conjunto poco transparente, poco cohesionada, dañando seriamente la capacidad de los Gobiernos de los países socios para planificar y coordinar la ayuda. Frente a ello, el CAD recomienda “asegurar que todos los actores, incluyendo los subnacionales, compartan información sobre sus actividades en el marco de la cooperación en el nivel de país, y que el gobierno del país socio esté plenamente informado tanto a nivel nacional como local”.

En segundo lugar, el CAD propone clarificar los vínculos entre los órganos de coordinación de la cooperación española. Se constata que han mejorado las consultas con los actores de la cooperación española tanto en los órganos centrales como en el terreno, pero los cinco órganos existentes —incluyendo la Comisión Interterritorial y la Conferencia Sectorial— no están bien interconectados ni trabajan de una manera que informe eficazmente el proceso de toma de decisiones en los planos técnico, de política, y estratégico en el conjunto del Gobierno. Frente a ello, se recomienda revisar qué valor añadido aportan estos órganos a la cooperación española, y asegurar que se complementen entre sí de tal forma que los resultados de sus discusiones informen los procesos decisorios en todos los ámbitos.

Atendiendo de manera más específica a la agenda de eficacia de la ayuda, no son menos relevantes las conclusiones de la evaluación de la implementación de la Declaración de París, realizada por un equipo independiente en el marco de la evaluación realizada por el CAD con vistas al FAN-IV de Busán en 2011 (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional 2011: 12). Esta evaluación, tras identificar un panorama con importantes carencias en la cooperación española en su conjunto, se refiere de manera expresa a los actores descentralizados. En particular, reconoce que las CC AA con más experiencia son conscientes ya de los riesgos que comporta la multiplicidad de actores del sistema de cara a implementar la Declaración de París. A partir de ello, estarían empezando a buscar maneras de convertir esos riesgos en oportunidades para dar a la agenda de eficacia “una lectura multinivel”, trabajando “...desde y con los gobiernos homólogos del nivel descentralizado en los países socios”.

En particular, esta evaluación recomienda que se reconozca adecuadamente el aporte de la cooperación descentralizada, desde sus visiones y especificidad, y al tiempo, “desarrollar una estrategia de difusión y ejercicios de comprensión en torno a la eficacia de la ayuda en todos los niveles de la Cooperación Española”. Particular importancia se otorga a los Marcos de Asociación como instrumento clave para integrar a todos los actores, lo que a su vez requiere clarificar “...el papel de cada actor en los mismos”. Al igual que el CAD, la evaluación también insiste en la necesidad de mejorar los sistemas de información, y la participación efectiva de los órganos de coordinación del sistema.

Bibliografía citada

- Acharya, A. et al. (2004). *Aid project proliferation: how responsible are the donors?*, Brighton, IDS Working Paper nº 214
- Alcalde A. y Cabo, C. (2011). "Las organizaciones de la sociedad civil ante el reto de la eficacia del desarrollo", en Gómez-Galán, M. (Ed.): *La sociedad civil en la cooperación al Desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, Madrid, Cideal
- Alemán, A. y Goñi, J. (2010), *En caída libre. El 0,7% de las CCAA en 2010*, Bilbao, Alboan, junio
- Castro Ruano J. L. y Ugalde, A. (2004). *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública
- CGLU (2009). *Documento de orientación de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales*, Barcelona, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos,
- Colino, C., (2007). *La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española*. Madrid, Fundación Alternativas
- Comisión Europea (2007). *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2005). *Aid Extended by Local and State Governments*, París, OECD/DAC Journal volumen 6, nº 4
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2007). *Spain Peer Review*. París, DAC/OECD
- Comité de Ayuda al Desarrollo (2011). *Spain Peer Review*. París, DAC/OECD
- Coordinadora de ONGD-España (2009). *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Madrid, Publicaciones Coordinadora
- Federación Española de Municipios y Provincias (2010). *La cooperación al desarrollo de los gobiernos locales. Informe 2009*, Madrid, FEMP.
- Fuente, R. de la (2010). "La importancia de los actores locales y regionales en los procesos de desarrollo en el contexto de la globalización", en Fuente, R. de la (coord.). *Los nuevos actores en la cooperación internacional*, Madrid, Catarata-IUDC
- Fundación Carolina/CeALCI (2011). *La eficacia de la ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: una mirada al caso latinoamericano*, Madrid, Serie Avances de Investigación nº 55
- García Segura, C. (2004). "La participación de las comunidades autónomas españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las comunidades autónomas históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco", en Vigevani, T. et al. (eds.). *A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais*, São Paulo, EDUC, Fundação Editora da UNESP y Bauru, pp. 211-249.
- Gómez, C. (2010). "La cooperación descentralizada de las entidades locales: evolución y cambios", en de la Fuente, R. (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Madrid, Los libros de la catarata, pp.3 7-56
- Gómez-Galán, M. (Ed.) (2011). *La sociedad civil en la cooperación al Desarrollo del siglo XXI. Propuestas desde la ciudadanía*, Madrid, Cideal
- Grimm, S., N. Schulz, y O. Horky (2009). *International Division of labour. Towards a criteria-led process*, Bonn, German Development Institute DIE, Discussion Paper 19/2009
- Illán, J. C. (2006). *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*, Madrid, FIIAPP-IUDC.
- Kaldor, M. (2003). *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*, Barcelona, Tusquets.

- Keating, M. (2001). "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid, Marcial Pons
- Knack, S. y Rahman, A. (2004). *Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients*, Washington, DC, World Bank, Policy Research Working Paper nº 3186
- Lagares, N (coord.), Álvarez, M. y Cuns, X. (2011). *Cooperación para el desarrollo de la Administración General del Estado y cooperación oficial descentralizada autonómica: transparencia para la coordinación*. Madrid, Fundación Carolina, Avances de Investigación nº 59, junio
- Lang, P., Paquin, S. y Lachapelle, G. (2004): "¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?", en F. Morata, G. Lachapelle y S. Paquin (eds.), *Globalización, gobernanza e identidades*, Barcelona, Fundació Pi Sunyer, pp. 85-103
- Lecours, A. (2002). "When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism", Ponencia en la Conferencia *Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives*, Kingston, Queen's University, 3-4 de mayo.
- Martínez I. (2007). *La cooperación no gubernamental española en Perú*, Madrid, ICEI Estudios e Informes nº 2.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada de España*, Documento de Trabajo nº 38, Madrid, Fundación Carolina.
- Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2012). "La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo: balance y propuestas de reforma", en Alonso, J. A. y Iglesia-Caruncho. M. (Coords.). *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*, Madrid, Editorial Complutense/ICEI (en prensa)
- Martínez, I. y Santander, G. (2009). "La Declaración de París y la Cooperación Descentralizada", en *Anuario de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina 2008*, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruselas, Presses Interuniversitaires Européennes.
- Pérez, A. (2011). *Crisis y debate en la cooperación descentralizada*, Madrid, Real Instituto Elcano, ARI 98/2011
- Roodman, D. (2006). *Aid project proliferation and absorptive capacity*, Washington, DC, Centre for Global Development, Working Paper nº 75
- Ruíz, S. y Saniger, N. (2010). "Una primera aproximación a la cooperación oficial descentralizada de las comunidades autónomas españolas", en Fuente, R. de la (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Madrid, Los libros de la catarata, pp.37-56,
- Sanahuja, J. A. (2007). "¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en M. Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZpp. 71-101
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2011). *Evaluación de la implementación de la Declaración de París por la Cooperación Española*. Madrid, SECI, Informes de Evaluación de la Cooperación Española nº 30
- Ugalde, A., (2006), "La acción exterior de los Gobiernos No Centrales en la Unión Europea Ampliada", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 268-343.
- Unceta, K., (Dir.) (2011). *La cooperación al desarrollo descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, Bilbao, UPV/Hegoa.

Capítulo 2

La política de desarrollo de la Unión Europea y la división del trabajo: implicaciones para la cooperación descentralizada

*José Antonio Sanahuja
Francisco Javier Verdes-Montenegro*

Introducción: la Unión Europea, actor global en el sistema de ayuda al desarrollo

La política de desarrollo: gobernanza multinivel y transferencia de políticas

La Unión Europea (UE) se ha convertido en uno de los actores más relevantes del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Ese hecho sería el resultado, en primer lugar, del volumen de recursos que aporta la UE al conjunto de la ayuda al desarrollo. En conjunto, los Estados miembros de la UE, fuera de manera bilateral o a través de las instituciones de la Unión, aportaron en 2010 el 54% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial¹³. Si solo se consideran las instituciones de la Unión y en particular los fondos que gestiona la Comisión Europea, en ese año suponían casi el 11% del total de AOD mundial, y se trataría del segundo donante individual más importante en términos absolutos, solo por detrás de Estados Unidos, que ocupa el primer lugar.

Sin embargo, la relevancia de la UE como actor de la cooperación al desarrollo no radica tanto en el volumen de recursos que moviliza, sino en su importante papel como *rulemaker* en la definición de los principios y las normas que regulan el sistema de internacional de ayuda. Existen otros actores destacados en ese papel —Naciones

¹³ En la actualidad, de los 27 Estados miembros de la UE, sólo quince —el grupo UE-15 anterior a las ampliaciones de 2005 y 2007— pertenecen al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y, por ello, sólo éstos se incluyen en el cómputo de AOD mundial de dicho organismo. De los otros nuevos Estados miembros, cuatro de ellos —Eslovaquia, Hungría, República Checa y Polonia— cuentan con políticas de cooperación, aunque con cuantías aún reducidas.

Unidas, el Banco Mundial, o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)—, pero la UE es especialmente relevante en la definición de esas normas por agrupar al menos 15 de los 27 países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, por su particular construcción supranacional y por su ubicación, a medio camino entre los Gobiernos de los Estados miembros, y otros organismos multilaterales, sin perjuicio de los vínculos directos que con ellos también puedan tener dichos Estados.

En esa posición la UE, por una parte, genera consensos y posiciones de matriz “europea” y por lo tanto diferenciadas de las que puedan tener actores como Estados Unidos o Japón, o los donantes emergentes que no son miembros del CAD. Esas posiciones se elevan o transfieren a los marcos multilaterales —un proceso de transferencia de políticas “de abajo a arriba” (*bottom-up*) que la bibliografía sobre europeización denomina *uploading* (Börzel 1999; Risse *et al.* 2001; Featherstone y Radaelli 2003)—, e influyen, en ocasiones de manera decisiva, en la conformación de los consensos y las políticas internacionales de desarrollo, sea en el ámbito de Naciones Unidas o, en mayor medida, del CAD, que de esta forma se ven fuertemente “europeizados”.

En ese proceso de construcción de los consensos internacionales, no debe perderse de vista que la UE constituye una ventana de oportunidad para la voz y la actuación internacional de los Estados miembros y actores políticos y sociales —partidos políticos, sindicatos, ONGD y actores descentralizados— que de esta forma ven ampliada notablemente su capacidad de influir en los foros y organismos multilaterales a partir de sus propias identidades, intereses y valores. En la medida que éstos son dinámicos, como toda construcción social, la transferencia o *uploading* de preferencias nacionales y de construcción de consensos europeos debe verse como un proceso siempre abierto.

Pero si la UE es un actor importante en la generación de las normas internacionales sobre cooperación al desarrollo, no lo es menos en su difusión e incorporación por parte de sus miembros y actores políticos y sociales, que son intensamente “multilateralizados” y “europeizados” en la medida que son parte de la Unión y actúan en su seno. Este proceso de transferencia de políticas “hacia abajo” (*top-down*) es denominado por la bibliografía sobre europeización *downloading* —o “de lado” (*sideways*), cuando la transferencia de políticas se realiza de manera horizontal, por presión de los pares —, y se refiere a la manera y el grado en el que las políticas de los distintos Estados miembros, así como de los actores descentralizados y no gubernamentales, se adecuan y/o adaptan a las visiones y las políticas definidas en el marco de la UE. En ese proceso, las exigencias y/o presión externas para la adaptación de las políticas nacionales o subnacionales a las de la UE dependerán de lo bien que se ajusten unas u otras — lo que se ha denominado *goodness to fit*—, en función de la convergencia o divergencia entre ambas, así como de distintos factores de mediación. Por ello, los procesos de multilateralización y europeización de políticas producen resultados diferenciados y en modo alguno suponen una homogeneización de las políticas de cooperación al desarrollo de los distintos actores que integran la UE, o de las instituciones y los intereses, identidades y valores sobre las que se sustentan esas políticas.

Estos procesos dinámicos y abiertos de transferencia de políticas de abajo-arriba, de arriba-abajo, y de carácter horizontal son relevantes en la medida en que la UE, en lo referido tanto a la política de desarrollo, como a otras políticas en las que existen competencias compartidas, constituye un sistema de gobernanza multinivel que integra a actores descentralizados y en particular a gobiernos no centrales, a los gobiernos de los Estados miembros, y a las instituciones comunitarias. Ha de contar, por ello, con un marco común de políticas de desarrollo, con principios, objetivos y estrategias asumidas por el conjunto del sistema, que refleje identidades, valores e intereses identificables como “europeos”. Al tiempo, y sin perjuicio de lo anterior, debe contar con la flexibilidad suficiente para integrar preferencias diferenciadas de los Estados miembros y de otros actores descentralizados. Finalmente, debe asegurar una cierta coordinación y complementariedad entre los distintos actores, en aras de una actuación eficaz.

Por todo ello, la incorporación formal de la política de desarrollo a las políticas de la UE, que se produce en 1992 con el Tratado de Maastricht, no se limita a definir sus objetivos. También introdujo como principios o criterios de funcionamiento las denominadas “3 C”: la Coordinación y la Complementariedad. A ello se le sumaba el requerimiento de Coherencia por el que los objetivos de la política de desarrollo también deberían estar presentes en otras políticas de la UE que afectaran a los países objeto de dicha política. Situándose en un ámbito de competencias compartidas, la política comunitaria tendría carácter subsidiario respecto a la de los Estados miembros y por ello sería “complementaria” respecto a estas últimas. Por ello, la “complementariedad” significó, en primera instancia, definir una política comunitaria diferenciada por su contenido, enfoque, escala y orientación geográfica y/o sectorial, que pudiera aportar “valor añadido” respecto a la ayuda bilateral de los Estados miembros. Esta última, además, debería otorgarse de forma coordinada, incluyendo consultas previas y posibles actuaciones conjuntas.

Por todo ello, el Tratado de Maastricht suponía un cierto reparto de funciones entre Comisión y de estos últimos entre sí, o en otros términos, un embrionario “código de conducta” sobre división del trabajo en cooperación al desarrollo, mucho antes de que este fuera adoptado en el marco de los consensos internacionales sobre eficacia de la ayuda. Por esta razón, el análisis de la experiencia de la UE en la implementación de los principios de Coordinación y Complementariedad constituye un antecedente muy relevante en el examen de la posición, trayectoria y enfoques de la UE en cuanto a división del trabajo. Son, finalmente, dos principios clave en la construcción de ese modelo “multinivel” de política de desarrollo que caracteriza a la UE, y contenido importante de los procesos de transferencia de políticas —*uploading*, *downloading* y *sideways*— del nivel de la UE al de los Estados miembros, y al de los actores descentralizados.

La política de desarrollo y la conformación de la UE como actor global

La evolución de la política de desarrollo de la UE se relaciona directamente con la paulatina conformación de la Unión como actor internacional y, en particular, con su voluntad de ser un *global player* y, como se indicó, poder ejercer una influencia decisiva en los principios, reglas e instituciones que conforman el sistema internacional a partir de unos intereses, identidad y valores de carácter “europeo”.

La condición de actor (*actorness*) de la UE es inherentemente problemática y requiere de una caracterización específica, dado que no se pueden utilizar las categorías habituales para ello, muy condicionadas por estar vinculadas al Estado-nación, tradicionalmente el actor central de las relaciones internacionales. Según Bretherton y Vogler (1999: 38), la condición de actor depende de su “presencia” y “capacidades”, que suponen a su vez cinco requerimientos: 1) el compromiso compartido con un conjunto de valores y principios globales; 2) La capacidad de identificar prioridades políticas y formular políticas coherentes, 3) la capacidad efectiva de negociar con otros actores en el sistema internacional; 4) La disponibilidad de y la capacidad de utilizar instrumentos de política; y 5) La legitimación doméstica de las prioridades y los procesos decisorios en la política externa.

No es este el lugar para un examen detallado de estas cinco variables o requerimientos, pero sí cabe afirmar que desde Maastricht a Lisboa, la UE ha ido incrementando tanto su “presencia” como sus capacidades como actor internacional, y la política de desarrollo, en particular, se ha ido configurando como un instrumento o capacidad que, a su vez, es reflejo de unos valores y prioridades bien definidos. Es también componente relevante de esa identidad europea diferenciada que caracteriza a la UE respecto a otros actores globales, tanto en su proyección externa, como en la auto-representación de la UE en su actuación externa.

En ese proceso de conformación de la política de desarrollo, que como la propia construcción europea es aún un proceso abierto e inacabado, cabe identificar dos tendencias y dilemas interrelacionados. Por un lado, el tránsito de una política inicialmente basada en el vínculo poscolonial, a una política de desarrollo global. Por otro, el creciente dilema entre los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza, y otros intereses de política exterior, sean de índole económica, o relacionados con la seguridad.

Del vínculo poscolonial, a una política global

La primera de esas tendencias es visible si se atiende, en primer lugar, a la cobertura geográfica y la jerarquía de las preferencias relacionadas con el comercio y la ayuda al desarrollo. En el origen de la política de desarrollo de la UE se encuentra la “comunitarización” de las preferencias comerciales con las colonias y ex-colonias de los estados miembros originarios, a través del régimen de asociación y los Convenios de Yaundé (1964) . La primera ampliación, al incorporar a ese régimen a antiguas colonias del Reino Unido, dio paso a la Convención de Lomé (1975) y la conformación del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), que durante décadas fue prioritario en cuanto a asistencia financiera, y se le otorgaron las mejores condiciones de acceso al mercado de la UE. En los años setenta empezaron a recibir ayuda de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) los llamados “países en vías de desarrollo no asociados de Asia y Latinoamérica” (PVD-ALA), así como los países mediterráneos (MEDA), aunque en condiciones mucho más desfavorables que los ACP. Con la adhesión de España y Portugal, si bien hubo mayor atención política y flujos de ayuda a Latinoamérica, no se “comunitarizaron” vínculos preexistentes y por ello no se alteró en lo esencial esa jerarquía. Finalmente, es la descomposición del bloque soviético la que convierte a los países de

Europa Central y Oriental (PECO) en nuevos destinatarios de la ayuda europea, ampliando aún más su cobertura geográfica. Ya se ha indicado que el Tratado de Maastricht formalizó jurídicamente la política de desarrollo como política comunitaria, aunque la diferencia de trato entre países asociados y no asociados —es decir, el vínculo postcolonial— permaneció vigente.

Una vez que la cooperación de la UE se extendió a todas las áreas geográficas, en el decenio de 2000 se empiezan a diluir las diferencias de tratamiento entre distintos grupos y regiones, y se observa una paulatina adaptación a normas y regímenes multilaterales. En materia comercial, la adaptación a las nuevas normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre preferencias comerciales da fin a las singularidades de Lomé. Tras la Convención de Cotonú (2000), que sustituye a la anterior, los países ACP se reubicaron o bien en preferencias de alcance global —el régimen *Everything but Arms*, abierto a todos los países menos Adelantados (PMA)— o se les insta a firmar acuerdos regionales de libre comercio de carácter recíproco. Ese tipo de acuerdos también se han ido negociando con otras regiones y países (PECOS, MEDA y ALA). En materia de ayuda, el anunciado fin del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), privativo de los ACP, reubicando la AOD a estos países en el presupuesto ordinario de la UE, también contribuiría a una mayor equiparación en el trato a distintos países y grupos. En suma, en la definición de una política de desarrollo de alcance global, el vínculo poscolonial se diluye, y los niveles de renta y la vecindad se irían configurando paulatinamente como factores de diferenciación en el tratamiento en materia de comercio y ayuda.

Sin embargo, uno de los factores que en mayor medida explica la conformación de una política de desarrollo global por parte de la UE ha sido la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000 y, en ese marco, el diseño e implementación de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”. Esa agenda se inicia con la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo de Monterrey (México, 2002) y tiene como hitos las reuniones celebradas en Roma (2003) y Marraquech (2004) sobre Armonización; la Declaración de París sobre eficacia de la Ayuda (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008); y la Asociación de Busan para una cooperación eficaz (2011). A través de ese proceso, del que la UE ha sido activo impulsor, la política de desarrollo de la UE se “multilateraliza” y se inscribe decididamente en los consensos internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, en gran medida definidos a través de Naciones Unidas y el CAD.

Este proceso afecta a los fundamentos, legitimación, instrumentos e incluso las estadísticas y cómputo de la ayuda de las instituciones comunitarias, que se adaptan en mucha mayor medida a los estándares del CAD. De esta manera, para las políticas de ayuda de los Estados miembros y para sus actores descentralizados, “europeización” y “multilateralización”, siendo procesos de distinto alcance y contenido, mostrarán un alto grado de convergencia. En gran medida, ello se debe a que los ODM y la agenda de eficacia de la ayuda han sido objetivos que han encajado bien con la política de desarrollo de la UE y su consolidación —al contrario, han contribuido a ello— y con las políticas de desarrollo bilaterales de muchos de los Estados miembros. Los ODM, en particular, han sido un efectivo discurso legitimador de la política de desarrollo de la UE y de sus Estados miembros, en un periodo en el que ésta ha tratado de afirmar su identidad, objetivos y capacidades como actor global. Es el caso, por ejemplo, de las políticas de

aquellos Estados miembros que, al igual que las instituciones comunitarias, se han caracterizado por una fuerte orientación al África subsahariana, sea por vínculos poscoloniales (Francia, Reino Unido o Portugal), o por lógicas desarrollistas (Irlanda, países nórdicos). Sin embargo, también hay ejemplos de mal encaje (*bad fit*) como el de España, cuyo europeísmo y multilateralismo conducían a un fuerte compromiso con las metas multilaterales y los ODM, pero que también deseaban mantener la ayuda a los países de renta media de América Latina, que para la UE nunca han sido prioritarios ni por razones de desarrollo, ni como consecuencia de una “comunitarización” de vínculos poscoloniales.

Objetivos de desarrollo y política exterior: dilemas de un actor global emergente

Pese a las visibles carencias que aún lastran su actuación externa, la UE se ha ido configurando como un incipiente “actor global”, que define una identidad internacional y una acción exterior propia, y afronta la necesidad de definir las opciones estratégicas de esa acción exterior: si continúa siendo sólo una “potencia civil” y su política exterior obedecerá a una visión “cosmopolita”, promoviendo un orden internacional que sea afín a la identidad y los valores de paz, democracia y desarrollo del “modelo europeo”, o bien, si va a responder a una matriz “realista” y estará guiada por intereses definidos en términos de poder.

La ayuda externa y la política de desarrollo son una variable relevante para examinar qué respuesta se da a estos dilemas. Por un lado, puede alegarse que esa política es la “proyección externa” de los principios de democracia, solidaridad, desarrollo equilibrado y cohesión social que caracterizan al “modelo europeo”. El Tratado de Maastricht y sus reformas posteriores —Ámsterdam y Niza— así lo han afirmado de manera inequívoca, al establecer un conjunto de objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza que, siendo parte de la acción exterior de la UE, son independientes respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Sin embargo, en la medida que la UE se consolida como “actor global”, la ayuda al desarrollo se configura como uno de los instrumentos relevantes de esa política exterior, lo que conduce a situarla cada vez más al servicio de otros objetivos políticos, diplomáticos o de seguridad, como ocurre frecuentemente con la ayuda bilateral de los Estados miembros.

Esos dilemas permanecen vigentes con la adopción del Tratado de Lisboa. Éste pretende fortalecer el papel y la identidad de la UE como “actor global”, a través de un diseño más integrado de su acción exterior, incluyendo tanto las políticas comunitarias —comercio, desarrollo...— como la Política Exterior y de Seguridad Común, y un anclaje más explícito de dichas políticas en los valores y objetivos de la Unión. Adicionalmente, se refuerza el marco institucional de dicha acción exterior, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), y las figuras de Presidente permanente del Consejo, y de Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad.

El Tratado aporta, en primer lugar, una definición detallada y más integrada de la “acción exterior” de la UE, para la que se define un conjunto de objetivos y valores a los que se supeditan cada una de las políticas de la UE que conforman dicha acción, más allá de

sus propios objetivos. En este contexto, se eleva el estatus y el papel de la cooperación al desarrollo de la UE, y en particular de la lucha contra la pobreza. Desde Maastricht éste venía siendo uno de los objetivos de la política de desarrollo, pero con Lisboa se convierte en un objetivo general de la acción exterior de la UE (art. 5 del Tratado), al que deberán contribuir, de manera coherente, todas las políticas que conforman dicha acción exterior —política exterior y de seguridad, política comercial común...—, y no solo la política de ayuda externa.

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza ha sido interpretado de distinta manera. Se ha señalado, por una parte, el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más “politizada”, al ser parte de estrategias más amplias de política exterior y de seguridad de la UE. Pero por otro lado, se ha señalado que la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su conformación e identidad como “actor normativo” de las relaciones internacionales. Más allá de este debate, el Tratado asume una visión más amplia y “política” del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático —y a menudo marginal— de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital humano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en los países mediterráneos y de América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales, y ayuda al desarrollo.

Entre los cambios a destacar se encuentra el que afecta a los objetivos específicos de la política de desarrollo. Desaparecen dos de los tres objetivos vigentes desde el Tratado de Maastricht —promover el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, especialmente de los más desfavorecidos; y la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial—, con lo que se refuerza su orientación a la lucha contra la pobreza, ahora definida como el “objetivo principal” de la política de desarrollo de la UE, en el marco de los objetivos internacionales en este ámbito (art. 208 del TFUE). Adicionalmente, Lisboa refuerza los requerimientos de coherencia. Hasta Niza, el principio de coherencia se situaba en el marco de la política de desarrollo, desde la que se afectaba a otras políticas. En el nuevo Tratado se sitúa en el marco más amplio de la acción exterior de la UE tanto al Consejo como la Comisión y la figura de Alto Representante habrán de velar por su cumplimiento.

Con Lisboa, la política de desarrollo sigue siendo una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, pero cambia la definición del principio de complementariedad. Hasta Niza, la política comunitaria debía ser complementaria de la que llevaban a cabo los Estados miembros. A partir del Tratado de Lisboa, esa relación es “de doble vía” pues ambas “se complementarán y reforzarán mutuamente”, lo que como se verá tiene particular relevancia para la división del trabajo en el seno de la UE.

Partiendo de estos importantes cambios en los fundamentos jurídicos de la política de desarrollo, puede haber mejoras importantes en cuanto a su eficacia, continuidad y consistencia, pero se abren distintos interrogantes en cuanto a su implementación. Será necesario clarificar el papel y alcance de las competencias de la Alta Representante y

Vicepresidenta de la Comisión encargada de las relaciones exteriores de la UE, y el Comisario de desarrollo. Relacionado con lo anterior, no se ha resuelto la tensión existente entre los componentes comunitarios o supranacionales —entre los que se encuentra la política de desarrollo—, y los intergubernamentales —la política exterior y de seguridad común—, con lo que el nuevo marco institucional puede contribuir o bien a “comunitarizar” el Consejo, o lo que es más probable, a “intergubernamentalizar” la Comisión. Las Delegaciones de la UE en países en desarrollo, que juegan también un papel clave en la planificación y la ejecución de la ayuda, quedan bajo la autoridad de la Alta Representante, y a través de esas delegaciones y del SEAE, esta figura jugará un papel relevante en la elaboración de los documentos de programación *Country Strategy Paper* (CSP) y *Regional Strategy Paper* (RSP) y sus presupuestos indicativos. Como ha señalado el Parlamento Europeo a través del Informe Brok (Parlamento Europeo 2010), este diseño plantea el riesgo de “descomunitarización” de la política de desarrollo. Con ello, se podría perder la necesaria autonomía de la política de desarrollo, necesaria para poder promover sus objetivos de lucha contra la pobreza como objetivo y elemento transversal de la acción exterior de la UE.

No obstante, sería incorrecto plantear la cuestión en términos de mera autonomía o subordinación. La cuestión es qué “modelo” o matriz de política exterior adoptará la UE, y dentro de esa matriz, qué papel juega la lucha contra la pobreza. Si se opta por una política de matriz realista, guiada por intereses definidos en términos de poder, la ayuda se convertirá en un instrumento cada vez más alejado de los objetivos que le da el Tratado, y difícilmente podrá ser eficaz en la lucha contra la pobreza. Por el contrario, si esa política responde a una matriz cosmopolita, tratará de proyectar al exterior los valores y las visiones que definen la identidad del “modelo europeo” de integración, la cooperación al desarrollo de la UE debe gozar de amplios márgenes de autonomía, y responder a los enfoques que le son propios, de manera que se garantice su eficacia como instrumento de desarrollo.

La Unión Europea y la agenda de eficacia de la ayuda: de París a Busan

Implicaciones de la agenda de la eficacia de la ayuda para la UE

Como se ha indicado, la UE ha sido un actor relevante impulsando la agenda internacional de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en particular los compromisos derivados del Objetivo 8 en cuanto al aumento de la ayuda, la mejora de su eficacia, y la coherencia de políticas. Al mismo tiempo, ello ha demandado importantes cambios en la propia política de desarrollo de la UE y de los Estados miembros, que de esta forma se ha europeizado al tiempo que inscribía en los consensos multilaterales.

La agenda de eficacia no es ajena a los problemas que han afectado a la política de desarrollo de la UE. A pesar de las importantes reformas aplicadas a lo largo del decenio de los noventa y de su importancia como donante en el sistema de cooperación internacional, existe la percepción de que su aportación en la lucha global por el desarrollo de los países más empobrecidos es poco efectiva, y además poco visible porque

la Unión no actúa con una única voz, estrategia, y un marco común de políticas. La falta de coordinación, complementariedad y coherencia —las tres “C” del Tratado de Maastricht, que han seguido siendo más una aspiración que una realidad— tiene importantes consecuencias en términos de eficacia, ya que la UE ha contribuido a los cada vez más agudos problemas de la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda. Desde finales de los noventa, momento en el que se pone en marcha un proceso de reformas en la UE en materia de desarrollo, se ha erigido una compleja y costosa maquinaria en la que se multiplican las actividades y en la que, en muchas ocasiones, se solapan entre los distintos actores —Estados miembros, instituciones de la UE y actores descentralizados—, aumentando así los costes de transacción, y disminuyendo el propio impacto de la ayuda (Muñoz 2011: 8). Por ello, la propia UE ha asumido la necesidad de mejorar la visibilidad de su política de desarrollo y, sobre todo, el impacto de su ayuda a través de una mayor complementariedad que se traduzca en una mejor división del trabajo entre los donantes integrados en la UE.

A tal fin, la UE ha tratado de dotarse de una estrategia común de cooperación, compartida tanto por la CE como por los Estados miembros, atendiendo a los principios de coordinación y de complementariedad. Resultado de ello ha sido la adopción de posiciones comunes en los foros multilaterales y, en particular, la adopción del “Consenso Europeo de Desarrollo” en 2000, ampliado y reformulado en 2005 (Unión Europea 2006). Este documento, que afecta tanto a la políticas bilaterales como a las de la CE, es un visible ejemplo de europeización de políticas: establece una visión compartida de los desafíos del desarrollo, y hace explícito el compromiso de la UE con los ODM y la agenda internacional de eficacia de la ayuda (arts. 25 y 32).

En concreto, la UE se comprometió a asumir un papel de liderazgo en este proceso en el contexto de una concepción multidimensional de la erradicación de la pobreza que se extiende a la gobernanza democrática, la justicia social, el acceso a los servicios sociales, el medio ambiente y la prevención de conflictos, y trata de incluir también a los países de renta media (PRM). El Consenso Europeo también aborda las tareas específicas de la cooperación comunitaria en aplicación del principio de complementariedad, por el que la cooperación comunitaria debe hacer solo aquello en lo que puede tener un valor añadido respecto a la ayuda bilateral de los Estados miembros.

En ese marco, la UE, por medio de la Comisión Europea y los Estados miembros, ha participado en los Foros de Alto Nivel (FAN) que han tenido lugar en el periodo 2003-2011, incluyendo los celebrados en Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busan (2011). Además de comprometerse a cumplir con los principios de la Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra (2008) —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados—, la UE asumió cuatro compromisos adicionales a los doce contraídos por todos los firmantes¹⁴. En concreto, facilitar toda la ayuda dirigida al fortalecimiento de las capacidades a través de programas coordinados con un uso creciente de acuerdos entre varios donantes; canalizar el 50% de la ayuda de gobierno a gobierno a través de los sistemas de cada país, mediante el aumento de la ayuda facilitada por medio de apoyo presupuestario o de enfoques

¹⁴ Conclusiones del Consejo de noviembre de 2004 sobre la contribución de la UE a la coordinación, armonización, y alineamiento, y Conclusiones del Consejo de 11 de abril de 2006 sobre la Declaración de París.

sectoriales; evitar la creación de nuevas unidades de gestión de proyectos; y reducir en un 50% el número de misiones no coordinadas.

En el marco de los preparativos para la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005, la UE estableció la agenda de eficacia en el centro de su estrategia de desarrollo, comprometiéndose así a dar una mayor ayuda, mejor y más rápido. Esta nueva estrategia pretendía llevar a cabo el compromiso de la eficacia de la ayuda en torno a tres ejes que debían implementarse antes de 2010 y ser objeto de un intenso seguimiento por parte de la Comisión. Además del mencionado cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Declaración de París, la estrategia contaba con dos ejes adicionales: por un lado, un seguimiento de las actividades que llevaba a cabo la UE en materia de desarrollo y, por otro lado, la puesta en práctica del nuevo marco estratégico a través del Consenso Europeo de Desarrollo (CED) y la Estrategia de la UE en África (Comisión Europea, 2006a).

En el periodo fijado para el cumplimiento de la estrategia, la UE ha revisado algunas normas (financiación, marco común de programación), ha reformado algunos instrumentos y ha puesto en marcha otros nuevos¹⁵. No obstante, pese a obtener unos resultados por encima de la media de los donantes, la UE no ha logrado cumplir plenamente con los compromisos de la Declaración de París. Siguiendo el modelo de gestión por resultados iniciado con los ODM, y en línea con el propio principio de la Declaración, los doce compromisos de la agenda de París han sido objeto de un seguimiento en tres fases y una evaluación final que ha sido publicada pocos meses antes del FAN-4 de Busan. Dentro del amplio abanico de los Estados miembros de la UE, ha habido Estados miembros como Dinamarca o Irlanda que han cumplido con buena parte de los objetivos (con siete y seis objetivos alcanzados, respectivamente) y otros como Alemania, Francia o Italia que sólo han alcanzado dos. Las instituciones europeas sólo han cumplido con tres de los ocho establecidos, lo que aun así las sitúa por encima de la media global, fijada en 2,61 (CAD 2011, UKAN 2011).

La UE y el FAN-4 (Busan, 2011)

Con un contexto internacional distinto al de París en 2005, y con la UE sumida en un nuevo ciclo de reformas en su política de desarrollo, el debate en torno al FAN-4 estuvo marcado por la necesidad de comprometer en la agenda de eficacia a las potencias emergentes y al sector privado, ya que éstos tienen cada vez más peso en la arena internacional y, cómo no, en los procesos de desarrollo y las dinámicas de cooperación. Otros actores europeos, como el Parlamento o las plataformas de ONGD europeas —Concord, Aid Watch— han insistido en el proceso previo al FAN-4 que no debía dejarse de lado el enfoque centrado en la pobreza ni perderse de vista la eficacia de la ayuda como eje principal de trabajo, a pesar de abordar temas nuevos y más amplios. A grandes rasgos, el planteamiento de las ONG europeas ha sido dar continuidad a la agenda de eficacia y las lecciones aprendidas del proceso, e insistir en un enfoque de desarrollo basado en derechos que mantuviera como prioridad la erradicación de la

¹⁵ Véase el informe anual de la política de desarrollo de la UE, elaborado por la Comisión Europea.

pobreza, con compromisos bien definidos y acotados para que pudieran ser objeto de seguimiento (Concord-Aidwatch, 2011).

Partiendo de la evaluación de la Declaración de París antes citada, y de cara al IV Foro de Alto Nivel celebrado en Busan a finales de 2011, la UE consideró necesario insistir en alguno de estos compromisos¹⁶. Su postura de cara a esa cita se nutrió de las aportaciones de las propias instituciones comunitarias, Estados miembros, y actores descentralizados de la UE, así como de otros actores emergentes. De esa forma se aceptó que esa reunión abordaría los problemas de la gobernanza del sistema de ayuda, y no se limitaría a los objetivos de eficacia de la agenda de París original. Por ello, la posición común que adoptó el Consejo en las semanas previas a Busan hizo hincapié en la necesidad de integrar a los donantes emergentes y la cooperación Sur-Sur, fortalecer la participación de los parlamentos, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, y comprometer también al sector privado, con y sin ánimo de lucro. Todos ellos son objeto por parte de la UE de propuestas para el documento final de Busan que, de este modo, busca tender puentes entre los actores de desarrollo que, a pesar de los compromisos diferenciados que plantean los países emergentes, compartan una serie de principios comunes.

Respondiendo a sus propios posicionamientos y, en parte, a las principales demandas de las ONGD, la UE ha sido partidaria de contribuir y dar continuidad a la agenda de París en materia de apropiación, alineamiento, rendición de cuentas, gestión por resultados, transparencia y predictibilidad de la ayuda. En relación con estos compromisos, con vistas a Busan, la UE decidió respaldar la Iniciativa Internacional de Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés). A su vez, se convino en adoptar un nuevo enfoque de desarrollo para los llamados “Estados frágiles” y las situaciones de conflicto y fragilidad, y promover las Alianzas Público-Privadas. Salvo esto último, las propuestas de la UE aparecen de una manera u otra reflejadas en el documento final de Busan, destacándose el énfasis puesto en la transparencia —fortalecimiento de la capacidad estadística, el compromiso de hacer público la información disponible sobre desarrollo, el recurso a exámenes mutuos...— y en la racionalización de la gobernanza de la ayuda. Sobre este último asunto, la UE se comprometió a implementar un marco de programación conjunta plurianual en el país socio (*joint multi-annual programming*) para reducir la fragmentación de la ayuda, lo que como se indicará tiene importantes implicaciones en materia de coordinación, complementariedad y división del trabajo.

Más allá de la complementariedad: el Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo

*La complementariedad en la política de desarrollo de la UE:
de Maastricht al Tratado de Lisboa*

Desde la adopción del principio de complementariedad con el Tratado de Maastricht de 1992, las definiciones de éste han experimentado cambios relevantes. En un primer

¹⁶ Véase el documento COM de la Comisión (2011b), y las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, *EU Common Position for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, Bruselas, 14 de noviembre de 2011.

momento, aludía a la especificidad y “valor añadido” de la política comunitaria de desarrollo, que se entendía subsidiaria de la ayuda de los Estados miembros. Con el tiempo, se ha ido desplazando hacia la distribución de tareas entre la Comisión y los Estados miembros en un marco común de política de desarrollo más “europeizada”, la búsqueda de ventajas comparativas, y como consecuencia de lo anterior, una actuación más selectiva y con mayor concentración en los países, sectores y/o instrumentos donde existieran tales ventajas (Hoebink 2004: 7).

Al igual que en las otras dos “C”, los avances en materia de complementariedad han sido muy limitados. Esta cuestión fue objeto de sendas comunicaciones de la Comisión de mayo de 1995, y de mayo de 1999 (Comisión Europea 1995, 1999). Ambas insistieron en la importancia de ese principio, el “valor añadido” que debería caracterizar la cooperación de la Comisión Europea y la importancia de la coordinación operacional en cada país, y la existencia de una estrategia de desarrollo en el país receptor, como condiciones para hacerla posible. La complementariedad también fue abordada en la primera versión del “Consenso Europeo de Desarrollo” de 2000 (Unión Europea, 2000), que reclamaba una mayor concentración de la ayuda de la Comisión en seis sectores prioritarios, y una mayor coordinación entre Comisión, Estados miembros y otros donantes, a través de las estrategias nacionales. Este texto, además, planteaba de manera explícita la necesidad de una mejor división del trabajo en aras de una mayor complementariedad. Anticipando lo planteado por la Declaración de París, la complementariedad debería situarse en el marco de la estrategia de desarrollo definida por el propio país receptor, y ser el resultado de la coordinación entre donantes a través del intercambio de información, la adopción de enfoques sectoriales comunes en el marco de dicha estrategia, y la concentración de actividades en un número limitado de sectores. En el 9º Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se planteó, adicionalmente, la posibilidad de delegar la gestión de fondos comunitarios a los Estados miembros, o a través de sus agencias ejecutoras de la ayuda en el caso de programas cofinanciados por éstas.

Para la UE, todo esto implica actuar a través de los Documentos de Estrategia Nacional (CSP) que se elaboran a lo largo del decenio de 2000 por parte de la Comisión, en estrecha comunicación con los Estados miembros, las autoridades del país concernido, y en consultas con otros donantes y la sociedad civil. Estos CSP también deberían situarse en el marco de estrategias más amplias, como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (RSP).

Aunque la complementariedad y la división del trabajo han sido exigencias contempladas desde una fecha temprana en la política de desarrollo de la UE, con la Declaración de París de 2005 se multilateralizan, extendiéndose al conjunto de los donantes. Al mismo tiempo, el Consenso Europeo de Desarrollo, adoptado ese mismo año, establece como objetivo principal de la cooperación de la UE y los Estados miembros la erradicación de la pobreza en el marco del desarrollo sostenible y de acuerdo a los ODM¹⁷. Para ello, se reafirmó la importancia de actuar conforme a los principios de apropiación y alineamiento, según las estrategias de desarrollo y reducción de la

¹⁷ En 2011 la Comisión ha aprobado una comunicación en materia de desarrollo que responde al proceso de consultas del Libro Verde, denominada “Programa para el cambio”, que no pone en cuestión los grandes principios estratégicos, los compromisos con los ODM, la financiación del desarrollo y la agenda de eficacia de la ayuda. Véase Comisión Europea 2011a.

pobreza adoptadas por cada país, y en particular, “...*fomentar una mejor coordinación y complementariedad entre donantes, trabajando hacia una programación plurianual conjunta basada en las estrategias de reducción de la pobreza o equivalentes de los países socios y en los procedimientos presupuestarios del propio país, en mecanismos comunes de ejecución que incluyan un análisis en común, en misiones conjuntas de todos los donantes y en la utilización de sistemas de cofinanciación*” (punto 31 del Consenso Europeo de Desarrollo). Para ello, aun sin citarla expresamente, el artículo 10 hace una alusión a la división del trabajo al afirmar que la UE “...*reconoce el valor de concentrar las actividades de ayuda de cada Estado miembros en áreas y regiones en las que posean ventajas comparativas y en las que puedan aportar más a la lucha contra la pobreza*”. A su vez, pese a no responder a un ejercicio de diálogo con los países socios, al explicitar la ventaja comparativa de la Comunidad se da un paso importante para aplicar el principio de complementariedad a las instituciones comunitarias¹⁸.

A partir del Consenso Europeo, en abril de 2006 el Consejo aprobó medidas sobre eficacia de la ayuda por las que los Estados miembros y el Consejo se comprometieron a debatir posibles principios operativos para la división del trabajo, pidiendo que se tuviera en cuenta en la programación¹⁹. Sobre ese asunto volvió a incidir una comunicación de la Comisión (2006b) centrada en la gobernanza de la cooperación de la UE, que insiste en la necesidad de principios operativos para aplicar el principio de complementariedad y división del trabajo.

Como se indicó anteriormente, en las dos décadas posteriores a su formulación el principio de complementariedad ha modificado su alcance y contenido. Ya no afecta solo ni principalmente al papel diferenciado que ha de tener la Comisión, y se extiende a las políticas de los Estados miembros, que han de definir su particular aporte y especialización geográfica y sectorial en un marco común de política de desarrollo. Complementariedad y coordinación, como principios y prácticas, devienen así en instrumentos o canales del proceso ya mencionado de europeización y multilateralización de las políticas de cooperación de los Estados miembros.

Ese cambio es claramente perceptible en el Tratado de Lisboa. Si bien la política de desarrollo se mantiene como una competencia compartida, el principio de complementariedad pasa a ser de “doble vía” y ya no afecta solo a la Comisión, al establecer que “*las políticas de cooperación para el desarrollo de la Unión y de los Estados miembros se complementarían y reforzarán mutuamente*”, según se señala en el art. 208.1. del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Además, el artículo 210.1 del TFUE añade lo siguiente: “*Con objeto de favorecer la complementariedad y la eficacia de sus acciones, la Unión y los Estados miembros coordinarán sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y concertarán sus programas de ayuda, también en el marco de*

¹⁸ Este valor añadido, según el Consenso, es: (i) presencia mundial; (ii) velar por la coherencia de políticas; (iii) promover las mejores prácticas en materia de desarrollo; (iv) facilitar la coordinación y la armonización; (v) agente de prestación efectiva de ayuda en lugares que revisten especial importancia; (vi) fomentar la democracia, los derechos humanos, el buen gobierno y el respeto del derecho internacional; y (vii) llevar a la práctica el principio de participación de la sociedad civil.

¹⁹ Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 11 de abril de 2006. Véanse también las Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo relativas a las directrices de la UE sobre complementariedad y división del trabajo - Principios generales, de 17 de noviembre de 2006.

organizaciones internacionales y de conferencias internacionales. Podrán emprender acciones conjuntas. Los Estados miembros contribuirán, si fuere necesario, a la ejecución de los programas de ayuda de la Unión.

La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) también tienen implicaciones importantes, pues las delegaciones de la UE, ahora bajo la autoridad del SEAE, pueden adquirir mayor protagonismo a la hora de facilitar la complementariedad en el país (European Think Tanks Group 2010).

Sin embargo, las reiteradas declaraciones a favor de la complementariedad y la aparición de la división del trabajo como exigencia para su aplicación no han significado avances significativos, en particular en lo referido a esta última cuestión. A lo largo del decenio de 2000 sí se han dado pasos importantes en cuanto a los marcos de programación, de forma que a finales de la década todos los países en desarrollo contaban con el correspondiente CSP para el ciclo de programación 2007-2013, y en muchos de ellos existían estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Pero como han señalado Dacosta *et al.* (2004) la complementariedad supone un diálogo político exigente, entre receptor y donantes, en primer lugar, y en segundo lugar entre los propios donantes. En el caso de la UE, ese diálogo es aún más complejo debido al importante papel que asume la Comisión. Los donantes son a menudo renuentes a aceptar que el receptor determine quién hace qué, y no siempre hay acuerdo entre donante y receptor sobre qué es una ventaja comparativa y quién la detenta. La presencia de un donante suele responder a intereses, identidades y valores que no siempre son coincidentes con las presunciones de racionalidad en las que se basa la división del trabajo. La asunción por parte de los donantes de un actor líder, y/o de mecanismos de cooperación delegada también comporta costes en cuanto a influencia política y visibilidad ante los medios y la opinión pública. Los países receptores se encuentran, en ocasiones, en procesos políticos que suponen cuestionamientos de las agendas de los donantes, percibida como una nueva condicionalidad. Y no se debe menospreciar el riesgo de que en nombre de la división del trabajo se de paso a una “renacionalización” de la política de desarrollo (Hoebink 2004: 8), que en parte se base en viejos vínculos poscoloniales, con donantes que se enfocan a determinados países y/o sectores más en función de sus intereses nacionales particulares, que de un diseño común o “europeo” de política (Schulz 2007). Todo ello explica que los progresos hayan sido limitados.

El Código de Conducta de 2007

En lo concerniente a la división del trabajo el documento clave de la UE es el Código de Conducta (CdC) aprobado en el año 2007 (Comisión Europea 2007), que por primera vez define esta cuestión y detalla medidas concretas para favorecer la complementariedad y la división del trabajo entre los donantes de la UE. Por ello, ha sido considerado en algún caso como el documento de orientación programática más influyente junto con el Consenso Europeo de Desarrollo (Freres *et al.* 2011: 41).

Antes de abordar los principios rectores, el Código de Conducta expone el concepto de complementariedad del que deriva la idea de división del trabajo, y su relación con la

coordinación. La complementariedad se define como “la división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible de los recursos humanos y económicos” (Comisión Europea 2007: 6). Se entiende que la complementariedad, requiriendo de una coordinación efectiva como premisa, va más allá, ya que se debe identificar el valor añadido de cada actor, y centrarse en él.

El código recoge los principios generales aprobados anteriormente por el Consejo y los Estados miembros. Conforme al principio de apropiación, la dirección de la división del trabajo dentro del país debe corresponder primera y principalmente a su Gobierno. En todo caso, la UE debe desempeñar un papel activo en el fomento de la complementariedad y división del trabajo, y apoyar el desarrollo de la capacidad en los países socios a fin de prepararlos para asumir la responsabilidad. Es esencial que la división del trabajo no se realice a costa del volumen global de la ayuda. Tal como se ha mencionado anteriormente, al proporcionar más de la mitad de la AOD mundial, la UE asume una responsabilidad especial. Por consiguiente, la UE ha de organizar ante todo su propia división del trabajo, lo que servirá de base para una mejor división del trabajo a escala internacional. La complementariedad debe basarse en las ventajas comparativas de que disponen los donantes para apoyar a los gobiernos de los países socios

Como se muestra en el Cuadro 1, existen cinco dimensiones de la complementariedad —en el país, internacional, intersectorial, vertical y entre formas e instrumentos—, todas ellas interrelacionadas. Ahora bien, pese a que no conviene perder de vista la complementariedad en el país o intersectorial, de cara a la cooperación descentralizada —que se tratará a continuación— es necesario prestar especial atención a la dimensión vertical de la complementariedad, ya que es aquella que se ocupa de la división del trabajo entre las distintos niveles de la cooperación, es decir, de la división del trabajo entre actores multilaterales, y gobiernos centrales, regionales y locales.

Cuadro 1
Dimensiones de la complementariedad

En el país	La división óptima del trabajo entre donantes dentro un país socio concreto
Internacional	La división óptima del trabajo entre donantes para evitar países “huérfanos” y países “mimados” (<i>donor darlings</i> y <i>donor orphans</i>)
Intersectorial	La división óptima del trabajo entre distintos sectores
Vertical	Entre actores de niveles distintos (supranacional, nacional, subnacional, regional, local)
De formas e instrumentos	Potenciar las sinergias ente distintas modalidades de ayuda e instrumentos

Elaboración propia a partir del Código de Conducta (Comisión Europea 2007)

El decálogo con los principios del Código de Conducta aparece sintetizado en el cuadro 2. Estas recomendaciones se dirigen sólo autoridades públicas y, concretamente, a tres

dimensiones de la complementariedad: en el país, internacional e intersectorial. A pesar de ello, el principio ocho menciona la complementariedad vertical, limitándose a una recomendación para que se siga profundizando en este tipo de complementariedad en los espacios internacionales pertinentes. Este principio se limita a retomar la idea de que el Código queda abierto a todos los donantes que quieran cumplir este decálogo de buenas prácticas sobre división del trabajo, reafirmando la necesidad de abordar las dos dimensiones restantes en otros espacios pertinentes tal y como ya se expone en el ámbito de aplicación del Código.

Cuadro 2 **Los principios del Código de Conducta:** **un decálogo para la División del Trabajo**

1. **Concentrar las actividades en el país en sectores prioritarios** (2 sectores prioritarios por cada donante de la UE), con la Comisión centrada en aquellos ámbitos en los que puede aportar un valor añadido. Se alentará que los sectores prioritarios se determinen por parte de los países socios.
2. **Reorganizar las demás actividades en el país.** Se dan varias opciones: (i) manteniendo su intervención mediante acuerdos con los donantes principales y asociaciones o cooperaciones delegadas, (ii) transformándolas en una ayuda al presupuesto general, (iii) retirándose de forma responsable. Adoptarán acuerdos respecto a los donantes líderes, y/o realizarán acuerdos de cooperación delegada.
3. **Velar por una presencia adecuada de la UE en los sectores estratégicos.** Se garantizará la participación de al menos un donante de la UE en un sector estratégico para reducir la pobreza.
4. **Reproducir las prácticas en la cooperación con las instituciones regionales asociadas.**
5. **Establecer países prioritarios.** Los donantes de la UE intensificarán la concentración geográfica de sus intervenciones pero la UE seguirá teniendo alcance universal.
6. **Ocuparse de los países “huérfanos” de la ayuda,** incluyendo “Estados frágiles” en esa situación
7. **Analizar y ampliar los ámbitos de competencia global.** Los donantes de la UE profundizarán las autoevaluaciones de sus ventajas comparativas ya que deberán especializarse en mayor medida. La Comisión seguirá desarrollando sus capacidades singulares.
8. **Seguir ahondando en la complementariedad vertical y entre formas e instrumentos de ayuda.** Sobre todo en los foros y asociaciones internacionales pertinentes.
9. **Fomentar conjuntamente la división del trabajo.** Se apoyarán cada vez más en declaraciones conjuntas para lograr un mayor impacto de la contribución colectiva.
10. **Profundizar las reformas de los sistemas de ayuda.** Reconocen que la DdT implica verdaderos cambios estructurales y reformas con consecuencias, por ejemplo, en términos de personal

Elaboración propia a partir del Código de Conducta (Comisión Europea 2007)

El proceso de implementación: el marco operacional sobre eficacia de la ayuda y la iniciativa de seguimiento rápido

Pese al aparente carácter técnico y racional de la división del trabajo de los donantes, su implementación tiene, como se indicó, importantes implicaciones políticas que no conviene desconocer. La puesta en marcha de la división del trabajo, en tanto que criterio organizativo basado en premisas racionales, pretende promover un “mapa” de la distribución de la ayuda más eficaz, y evitar que persistan *donor orphans* y *donor darlings* por el efecto agregado de las decisiones soberanas individuales de los donantes. Sin embargo, los intereses de los donantes o los vínculos poscoloniales pueden chocar con esas lógicas racionales. Por ello, los Estados miembro son a menudo reacios a atribuir mayores competencias a las instituciones europeas (Barder *et al.* 2012) y/o “ser europeizados” cuando ello supone renunciar a la cooperación con determinados países. Incluso algunos países socio han visto con recelo la puesta en marcha de esta agenda ya que temen una “fuga de donantes” que se traduzca en una disminución de los flujos de ayuda en un momento de crisis, pese a que esa eventualidad ha sido expresamente descartada por los actores que han impulsado el Código.

Hasta la fecha sólo se han dado pasos significativos por parte de la UE en la complementariedad en el país a pesar de que, como se ha indicado anteriormente, el Código de Conducta aborda otras dos dimensiones. Ni las instituciones comunitarias ni los Estados miembros han acometido iniciativas encaminadas a alcanzar una mayor complementariedad sectorial. La complementariedad entre países —o internacional— no ha sido una línea de trabajo aunque se observan procesos de concentración geográfica por parte de algunos donantes europeos que han reducido la lista de países en desarrollo elegibles para ser receptores de ayuda. Suecia ha sido de los pocos donantes que ha llevado a cabo este tipo de proceso y el que más ha avanzado en este sentido al disminuir en más de la mitad el número de países prioritarios y enfocar su ayuda a los países más pobres a través de un proceso de selección que se ha caracterizado por un alto grado de transparencia.

Sin embargo, esta concentración se está llevando a cabo en contradicción con el principio de apropiación ya que, reflejando claramente las lógicas de poder del sistema internacional, los donantes están decidiendo de forma unilateral en qué países focalizan su ayuda (CONGDE 2010: 25-29). Como ha destacado Schulz (2009), se ha dedicado poca atención a la forma en que se lleva a cabo la salida de los donantes y las implicaciones que conlleva para la asociación Norte-Sur. La ausencia de un diálogo político más profundo respaldado por buenas prácticas que den respuesta a preguntas fundamentales como de qué forma se tiene que llevar a cabo la distribución geográfica o las implicaciones que conlleva para la asociación entre el Norte y el Sur ha limitado los avances de la división del trabajo entre países. A su vez, la falta de diagnósticos rigurosos, la escasa apropiación del asunto por parte de los países del Sur, que perciben que este tema forma parte de la agenda de los donantes (Schulz 2009: 27), y la falta de elementos contractuales vinculantes en un tema que afecta a la política exterior de muchos donantes, son factores determinantes que han desalentado o dificultado hasta ahora su aplicación.

Tras la adopción del Código, el propio Consejo apeló a un mayor esfuerzo en la puesta en marcha de una división del trabajo de los donantes de la UE y, para ello, puso en marcha una iniciativa de seguimiento rápido de la división del trabajo —la *Fast-Track Initiative (FTI) of Division of Labour*, por su denominación en inglés—, que pretende acelerar este proceso. Por ello, tras seleccionar 32 países socios²⁰, se designó un donante para cada uno de ellos que haga las veces de “facilitador” de la División del Trabajo en el país, con otro posible donante como apoyo. Alemania y la Comisión Europea son designadas como los responsables de la coordinación de la FTI entre las delegaciones. Para implementar la FTI, la UE ha elaborado una “caja de herramientas” para la división del trabajo en el país (Unión Europea 2009), ha organizado junto con el Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda (WP-EFF, por sus siglas en inglés) una serie de seminarios regionales, y apoyos más concretos a los procesos locales de división del trabajo. En vista de mejorar la implementación, también se ha habilitado un procedimiento sistemático de evaluación para supervisar el desarrollo de la FTI. De los informes emanados de ese ejercicio de seguimiento y evaluación se desprende que ha habido progresos importantes en la elaboración de mapas de donantes; en la adopción de acuerdos sobre donantes líderes, y en menor medida, sobre adopción de marcos de programación conjuntos e implementación de mecanismos de cooperación delegada. Los mayores rezagos se observan en cuanto a la valoración de las ventajas comparativas. De las evaluaciones también se desprende que el proceso ha estado en ocasiones dirigido más por los donantes que por los países socios, pero que el liderazgo de éstos ha sido un factor de éxito muy relevante (Monitoring Report 2009a y 2009b).

En lo que respecta a la división del trabajo en el país, entre 2009 y 2010 la Comisión y el Consejo han adoptado un marco operacional sobre eficacia de la ayuda²¹. Este marco, reconociendo que la división del trabajo se basa en decisiones soberanas de los Estados miembros, plantea la necesidad de contar con la información requerida para evitar solapamientos o vacíos; pide a la Comisión que ejerza el liderazgo del proceso y, a partir de su presencia global, que dé mayor importancia al problema de los *donor orphans*. Adicionalmente, partiendo de la experiencia de la FTI, se planteó la necesidad de establecer marcos conjuntos de programación implicando tanto a la Comisión como a los Estados miembros. A tal fin, se identificaron un grupo de países seleccionados, ya implicados en la FTI, en los que se espera que en 2014 esté plenamente operativa esta modalidad de programación.

La programación conjunta constituye también uno de los elementos del “programa para el cambio” propuesto por la Comisión en octubre de 2011 (Comisión Europea 2011a: 11). El objetivo es un proceso de programación simplificado y más rápido, que en gran medida debería realizarse en el país, desarrollando documentos plurianuales conjuntos de programación con los Estados miembros, con el objeto de reducir la fragmentación de la ayuda y aumentar su impacto.

²⁰ Bolivia, Nicaragua, Haití, Bangladesh, Camboya, Pakistán, Vietnam, Laos, Albania, Kirguistán, Antigua Ex-República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Ucrania, Mongolia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Etiopía, Ghana, Kenia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda y Zambia.

²¹ Véanse las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 17 de noviembre de 2009, y de 14 de junio de 2010, referidas al marco Operacional sobre Eficacia de la Ayuda, así como la versión enmendada y consolidada de 11 de enero de 2011 (Documento 18239/10).

Este proceso daría como resultado un documento único de programación conjunta que debería indicar la división sectorial del trabajo y las asignaciones financieras por sector y donante. La UE y los Estados miembros deberían seguir el documento al elaborar sus planes de ejecución bilaterales, estando abierto a la participación de donantes no comunitarios comprometidos con el proceso en un país determinado.

La programación conjunta ha sido también uno de los compromisos asumidos en la posición de la UE de cara al FAN-4 celebrado en Busan en 2011. La UE se comprometió, en concreto, a implementar un instrumento de programación conjunta plurianual en el país socio para reducir la fragmentación de la ayuda, como marco de coordinación, complementariedad y división del trabajo entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Esos ejercicios de programación conjunta deberían ser parte, a su vez, de estrategias conjuntas de desarrollo lideradas por los países socios, que deberían implicar a todos los actores bilaterales y multilaterales, y contribuir a una mejor división del trabajo entre países²².

En aras de esa planificación y actuación conjunta, la UE y los Estados miembros deberían hacer uso de modalidades de ayuda adecuadas, tal como en el caso del apoyo presupuestario, con un “contrato único UE”, los fondos fiduciarios de la UE y la cooperación delegada.

Esta última constituye uno de los mecanismos de gestión más relevantes dentro de la división del trabajo. Según la sistematización de sus modalidades elaborada por Europeaid (Atlan, 2011), existirían cuatro modalidades de cooperación delegada: implementación compartida por Estados miembros; descentralizada, en manos de terceros países; conjunta con organizaciones internacionales; y “centralizada indirecta”, cuando la Comisión delega en otros organismos. Estos pueden ser agencias ejecutivas u órganos establecidos por la Comisión (“agencias tradicionales”), o bien organismos o agencias nacionales que pueden ser o bien de derecho público, o de derecho privado, siempre y cuando estas últimas sean de servicio público. Estas últimas agencias nacionales, a su vez, han de cumplir una serie de condiciones: ser de carácter nacional o federal; especializadas en cooperación al desarrollo; con capacidad ejecutiva propia —es decir, que no subcontraten la totalidad de los programas— y que cumplan con las exigencias económico-administrativas del Reglamento financiero del presupuesto de la UE y del 10º FED²³. En diciembre de 2011, de alrededor de 42 agencias potencialmente elegibles en la UE para la cooperación delegada, 19 ya habían sido consideradas válidas, entre ellas dos españolas: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la Fundación Internacional Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Agencias de otros donantes también pueden ser partícipes de estos proyectos, pero solo en circunstancias muy excepcionales.

²² Véanse los puntos 27, 30 y 37 y el anexo II de las Conclusiones de Consejo sobre la posición común de la UE para el FAN-4, de 14 de noviembre de 2011.

²³ Esas condiciones suelen denominarse “conformidad con los seis pilares”: a) contar con un procedimiento transparente de contratación pública y de concesión de subvenciones; b) un sistema interno de gestión y control efectivo de las operaciones; c) un sistema contable y de rendición de cuentas que permita un uso correcto de los recursos de la UE; d) una auditoría externa independiente; e) acceso público a la información en el nivel que establecen los reglamentos comunitarios; y f) publicación anual ex-post adecuada de los beneficiarios de los fondos.

Como puede verse, de las tres dimensiones abordadas en el Código de Conducta, la UE ha profundizado sólo en la división del trabajo en el país y se ha dejado para fases posteriores la complementariedad internacional o intersectorial. Si la complementariedad vertical es, como se indicó, aquella que más afecta a los actores descentralizados y a su relación con otros actores como los gobiernos y la propia UE, debemos preguntarse ahora si, tal y como establece el Código de Conducta, se han habilitado espacios pertinentes para implicar en la división del trabajo entre este amplio abanico de actores. Como acaba de señalarse, en los mecanismos de cooperación delegada previstos por la Comisión los gobiernos locales y regionales están expresamente excluidos, por lo que sólo podrían participar a través de acuerdos con agencias nacionales. Para responder a esta cuestión, no obstante, será necesario examinar, como se hace en las siguientes secciones, cómo se han integrado los actores descentralizados a las políticas de desarrollo de la UE.

Los actores descentralizados en la política de desarrollo de la UE

Desde finales de los años ochenta la cooperación descentralizada se ha configurado como una dimensión importante de la cooperación de la UE y de sus Estados miembros. No se trata solo de una modalidad de gestión, sino de un enfoque o conceptualización del desarrollo basado en el territorio y en actores más diversos (Fuente 2008: 18; Martínez y Santander 2011: 91).

Para clarificar el papel de los actores descentralizados en la política de desarrollo de la UE y, en particular, en la división del trabajo, en esta sección se revisarán en primer lugar los consensos y políticas relacionadas con este tipo de actores en el seno de la propia Unión, así como los mecanismos de participación e instrumentos financieros disponibles.

Consensos y políticas

La UE ha mantenido una postura abierta en cuanto al papel de la cooperación descentralizada, muy vinculada a la noción de apropiación democrática (Martínez y Sanahuja 2009: 65). De particular relevancia son dos documentos de 2008 para definir el papel de lo que la UE denomina genéricamente “autoridades locales” en las políticas de desarrollo de la UE y, de forma más específica, en cuanto a la eficacia de la ayuda.

El primero de ellos, *Autoridades locales: actores para el desarrollo* (Comisión Europea 2008)²⁴ reconoce la importancia de este tipo de actores en los procesos de desarrollo e identifica su valor añadido al mismo tiempo que identifica los factores necesarios para que los actores subestatales participen de forma coordinada y estratégica. Como valor añadido se subraya que, por su proximidad y presencia territorial, los actores subestatales aportan su experiencia en el desarrollo territorial, los procesos de descentralización, su capacidad de sensibilización y movilización social a favor del desarrollo y, en un sentido más amplio, su aporte a la gobernanza democrática.

²⁴ Véanse también las Conclusiones del Consejo sobre las autoridades locales como agentes del desarrollo para la reducción de la pobreza, 15293/08, 11 de noviembre de 2008.

En este documento se explicita la necesaria convergencia de los actores descentralizados como agentes de desarrollo y la agenda de eficacia de la ayuda. Concretamente, se enuncia lo siguiente: *“Las complejas formas de gobierno a distintos niveles (...) que implican a un gran número de agentes de la UE y países asociados convierten el estudio de la eficacia de la ayuda al desarrollo en el centro de atención del debate sobre las autoridades locales como agentes de desarrollo (...) Con este fin, se necesita avanzar en aspectos clave de la agenda de la Declaración de París, de vital importancia tanto para la cooperación al desarrollo por medio de agentes locales como para las relaciones entre los proveedores de fondos y los países asociados.* (Comisión Europea 2008: 8).

Igualmente, cabe destacar como en esta comunicación se plantea la necesidad de crear mecanismos para un mayor diálogo institucional a nivel europeo y, por ello, se propone mejorar la representación de las autoridades locales en la escena europea e internacional. De esa forma, éstas podrían participar en temas clave como el cambio climático o los ODM y, en lo que nos ocupa, contar con mayor participación de las autoridades locales en los debates sobre eficacia de la ayuda. En relación con este último aspecto, también se plantea el establecimiento de un diálogo estructurado y permanente, con el posible auspicio del Comité de las Regiones, en el que se fortalezcan redes comprometidas con la eficacia de la ayuda. Este diálogo que tenía que facilitarse con el desarrollo de herramientas específicas por parte de la UE, *“sentaría unas bases más eficaces, coherentes, coordinadas, mejoradas y complementarias para sus acciones”*.

El otro documento de referencia, adoptado ese mismo año, es la “Carta Europea de la cooperación en apoyo a la gobernanza local” (Unión Europea 2008), presentada en las Jornadas Europeas del Desarrollo celebradas en Estrasburgo durante la presidencia francesa de la UE. Esta Carta es una primera respuesta a la Comunicación de la Comisión, ya que recoge los principios y modalidades para una mayor eficacia de la cooperación en apoyo a la gobernanza local y a la descentralización. En lo que respecta a la armonización entre donantes, la carta apuesta por coordinar las acciones y la ayuda financiera en favor de los procesos de descentralización y de gobernanza local entre los actores de cooperación y con los países socios. A su vez, la carta desea fomentar un enfoque territorial del desarrollo, apoyando los procesos de gobernanza local y descentralización.

Lo anterior indica que la UE no sólo reconoce el papel de las entidades locales y regionales en los procesos de desarrollo sino que, además, está impulsando la convergencia de este proceso con la agenda de eficacia de la ayuda.

Mecanismos de participación: el Comité de las Regiones y “Platforma”

Dado el elevado número de entidades regionales y locales que llevan a cabo labores vinculadas con el desarrollo en la UE y su gran heterogeneidad, se requiere de mecanismos de representación, legitimación e interlocución entre éstas y las instituciones comunitarias, en aras de una mayor complementariedad vertical que redunde en una mayor eficacia de la ayuda y una acción más estratégica y coordinada.

Del lado de la UE, sobresale la labor del Comité de las Regiones, cuyos dictámenes ya fueron relevantes en la aprobación de la citada Comunicación *Autoridades Locales: agentes del desarrollo*. Desde entonces el Comité de las Regiones ha cumplido con un importante rol de “punto de apoyo de un diálogo estructurado sobre desarrollo” entre la UE y los actores descentralizados y ha trabajado con la Comisión en el desarrollo de instrumentos accesibles a través de Internet. Este último es un actor fundamental por su labor de organismo consultivo integrado por representantes de las autoridades regionales y locales europeas. No en vano, el Comité de las Regiones, creado en 1994, debe ser consultado a la hora de tomar decisiones de la UE vinculadas con asuntos que conciernen directamente a las autoridades locales y regionales para incluir su punto de vista. Igualmente, el propio Comité de las Regiones puede presentar dictámenes a la Comisión, Parlamento y Consejo por iniciativa propia.

Este comité ha cumplido con buena parte de las recomendaciones propuestas en la comunicación de la Comisión y en los últimos años ha impulsando un diálogo estructurado con los actores descentralizados y, como se verá a continuación, ha desarrollado con la Comisión un Atlas de la cooperación descentralizada²⁵ y ha puesto en funcionamiento una plataforma de intercambio de información²⁶.

Existe también una plataforma que representa a las autoridades locales y regionales del mismo modo que CONCORD lo hace con las ONGD. Desde 2008, la Comisión Europea y el Consejo de Ministros de la UE reconocen a “Platforma” como la instancia representativa para las autoridades locales y regionales europeas en materia de desarrollo. Su labor es la de dar voz a las autoridades locales y regionales en las instituciones europeas a través de un diálogo continuo. También le compete facilitar la difusión de información de interés y el intercambio de buenas prácticas, reforzar la participación de las autoridades locales y regionales en los programas comunitarios, así como la interacción con las ONGD, especialmente a través de CONCORD.

Platforma está compuesta por más de trece confederaciones nacionales de Estados miembros así como el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CCRE), la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM), la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), así como las federaciones y confederaciones nacionales más activas en la cooperación internacional. De España participan en Platforma la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y su referente internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Instrumentos financieros y herramientas

Desde 2000 la Comisión Europea ha llevado a cabo un proceso de reformas para mejorar la gestión de la ayuda y racionalizar sus programas²⁷. En ese marco, hay que destacar la racionalización de los instrumentos financieros. Algunos de ellos abiertos a los actores descentralizados.

²⁵ <http://portal.cor.europa.eu/atlas/espanol/Paginas/welcome.aspx>

²⁶ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/P%C3%A1gina_Principal

²⁷ Entre otros aspectos podemos poner en relieve el establecimiento de la agencia Europeaid en 2001, la redefinición de funciones entre esa agencia y otros servicios de la Comisión en la DG Desarrollo, y la DG Relaciones Exteriores, y el esta-

Entre los instrumentos que han estado vigentes²⁸, el más importante por su cobertura y recursos es el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), que sustituye a los anteriores “reglamentos geográficos”. El ICD incluye, además de los “programas geográficos”, “programas temáticos” que abarcan las regiones en desarrollo, con independencia de las asignaciones geográficas, por lo que podrán complementarlas. De los cinco programas aprobados en enero de 2006²⁹, uno de ellos es *Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo* (Comisión Europea 2006c), dotado con 1.639 millones de euros, que sustituye y completa la antigua línea de cofinanciación a ONGD. Este programa pretende contribuir a los ODM a través de la acción de ONGD y gobiernos locales, y fortalecer la sociedad civil en los países en desarrollo. Son elegibles tanto ONGD y organizaciones sociales de la UE que trabajen en proyectos en países en desarrollo y en actividades de educación y sensibilización en la UE, como ONGD y organizaciones sociales de los propios países en desarrollo. La inclusión de una partida de 30 millones anuales en el ICD dedicada a las autoridades locales y regionales se explica por el apoyo que recibió el Informe Schapira, adoptado por unanimidad en 2007 por el Parlamento Europeo (2007).

Además de este programa temático del ICD, de los otros cuatro instrumentos, sólo el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos está abierto a los actores descentralizados ya que no exige implicación de los Estados. El presupuesto indicativo de este programa es de 1.104 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Por lo tanto, en el último lustro la Unión Europea ha contado con los actores descentralizados y ha puesto en marcha distintas líneas presupuestarias más acotadas a las especificidades de la cooperación descentralizada que apoyan y fortalecen a las autoridades locales y regionales en su labor de agentes de desarrollo.

En diciembre de 2011, como resultado de las discusiones conducentes a la aprobación del “Programa para el cambio”, así como de las propuestas iniciales para la negociación de las perspectivas financieras de la UE —su presupuesto indicativo plurianual— para el periodo 2014-2020, la Comisión propuso una ambiciosa revisión de los instrumentos financieros de la política exterior y de desarrollo de la UE, de su dotación presupuestaria, y de los países elegibles, de manera que la ayuda al desarrollo se concentre en un número más reducido de países de renta baja y media-baja, quedando otros países de renta media, o de gran tamaño, “graduados” de la ayuda de las instituciones de la UE (Comisión Europea 2011e). Uno de los instrumentos que experimentaría más cambios es el ICD, que si bien mantiene los programas geográficos, pierde la mayor parte de los anteriores programas temáticos. Permanecería vigente, no obstante, el programa de organizaciones de la sociedad civil y autoridades locales, orientado a fortalecer las

blecimiento de una metodología de programación plurianual, con ciclos coincidentes con las “perspectivas financieras” de la UE, que se empezó a aplicar al completo a partir de 2005, y comporta, además, mejoras importantes en relación a la evaluación y el control de calidad (Sanahuja 2011: 34)

²⁸ Estos son: Instrumento de Vecindad; el Instrumento de Preadhesión; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos (que sustituye la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos); y el Instrumento de Estabilidad (que sustituye el anterior Mecanismo de Reacción Rápida).

²⁹ Además del programa de actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo, encontramos los programas “invertir en las personas”, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, seguridad alimentaria, y migración y asilo.

capacidades de estos actores; a mejorar su capacidad de movilización social, y de participación en los procesos de desarrollo en sus respectivos países (Comisión Europea 2011f: 44)³⁰.

De acuerdo a la estrategia definida por la UE en 2008, además de las líneas presupuestarias, la UE ha puesto en marcha en los últimos años a través de la CE o del Comité de las Regiones distintas herramientas orientadas a mejorar la coordinación y la complementariedad. Destacan, en particular, el Portal Europeo de la cooperación descentralizada, el Atlas de Cooperación Descentralizada y la Plataforma de intercambio de información (CiSoCH). Más allá de sus objetivos inmediatos declarados, todos ellos pueden ser vistos como mecanismos de socialización, de incorporación de principios y normas, y de adaptación institucional que contribuyen al proceso de europeización de estos actores y sus políticas, tanto en sentido ascendente (*uploading*) como descendente (*downloading*) y de forma transversal o lateral (*sideways*).

a. Portal Europeo de la cooperación descentralizada: pretende dar visibilidad a la cooperación al desarrollo de las entidades locales y regionales de los distintos Estados miembros de la UE, y facilitar el intercambio de experiencias, el conocimiento de las fuentes de financiación y la creación de nuevas asociaciones. Con este propósito, el Portal integra el “Atlas” más adelante tratado, un apartado de “intercambio” de buenas prácticas, documentación en línea y foros de discusión.

b. Atlas de cooperación descentralizada: Integrado en el Portal Europeo de la cooperación descentralizada, e impulsado por la CE y el Comité de las Regiones, este Atlas pretende contar con un inventario de la cooperación descentralizada para, posteriormente, coordinar acciones que mejoren su eficacia. En el caso español, la FEMP facilita la información que dispone al respecto, fruto de la encuesta voluntaria que se lleva a cabo todos los años.

c. Plataforma de intercambio de información (Civil Society Helpdesk, CiSoCH): Impulsada por EuropeAid e inspirada en la “Wikipedia” (utiliza el mismo software, Mediawiki, y su motor de búsqueda), se dirige a todos los actores descentralizados con el objetivo de compartir y recopilar información en temáticas relacionadas con el desarrollo. Índice de referencia, herramienta en red y de capitalización para EuropeAid y la UE, ha servido igualmente como herramienta de compilación del diálogo estructurado.

A estas herramientas se suma el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Fue creado tras la Conferencia de Valparaíso de 2004, en la que se constató la falta de información disponible sobre la cooperación descentralizada. Desde 2005 hasta el 2009 el Observatorio se inscribía en el marco del programa URB-AL de la Comisión Europea y, posteriormente, integró otros socios como la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo para dar continuidad al proyecto. Este Observatorio se ha convertido en un centro de referencia para los actores descentralizados, ya que en los últimos años ha jugado un papel fundamental en la sensibilización sobre la importancia de la Agenda de París. Además, este observatorio contribuye

³⁰ Véase también el memorándum de la Comisión Europea de 7 de diciembre “The Multiannual Financial Framework: the proposals on External Action Instruments” (Memo/11/878), Bruselas.

al análisis e investigación de la cooperación descentralizada, la formación en línea y el fomento de buenas prácticas, introduciendo además nuevos debates como las políticas públicas de cooperación a nivel local y regional, las asociaciones locales de desarrollo o el apoyo presupuestario local (Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2011).

Ha de mencionarse también la organización por parte del Comité de las Regiones y la Comisión Europea de unas Jornadas de Cooperación Descentralizada con carácter anual y, con un carácter más general, otros mecanismos como PADOR³¹, las Jornadas Europeas de Desarrollo (JED)³² o el Informe de Desarrollo³³ que pueden ayudar a mejorar la eficacia de la cooperación descentralizada y colaborar en la difusión de todas ellas. En todo caso, se constata como desde la UE se ha hecho un esfuerzo por facilitar información a distintos actores implicados en la cooperación descentralizada a través de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), para fomentar el intercambio de información y la transparencia, y crear un espacio común de diálogo y aprendizaje.

El diálogo estructurado con actores descentralizados

A lo largo de 2010 y 2011 se ha llevado a cabo una iniciativa de diálogo con el objetivo de definir consensos y generar confianza por iniciativa de la Comisión Europea y contando con la participación de unos 700 representantes de organizaciones de la sociedad civil europeas e internacionales, autoridades locales y regionales de todo el mundo, el Parlamento Europeo, y Estados miembros. Para facilitar el punto de vista de los países socios y las organizaciones sociales de los países donde actúa la cooperación para el desarrollo de la UE, se contó también con la participación de representantes de 65 países socios y 51 delegaciones de la UE. No sólo se celebraron encuentros en Europa sino también en África, Asia, América Latina y de lo que se califica como Vecindad³⁴. Este diálogo, que se ha calificado como “diálogo plurilateral” o *quadriologue*, buscó mejorar la eficacia abordando los problemas derivados de la intervención de los actores descentralizados en la cooperación al desarrollo de la UE.

Los debates se han estructurado en tres ejes o grupos de trabajo: por un lado, identificar los roles y el valor añadido de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales en la cooperación al desarrollo; por otro lado, abordar la complementariedad y la coherencia dentro del Programa de Acción de Accra y, finalmente, revisar los mecanismos de distribución de la ayuda de la UE. A su vez, tres iniciativas de apoyo han tratado temas concretos como (i) las autoridades locales en el desarrollo, (ii) la educación para el desarrollo y la sensibilización y (iii) los derechos

³¹ PADOR (Potential Applicant Data Online Registration): es el primer módulo de los servicios en línea de EuropeAid cuya finalidad es gestionar el conocimiento de sus colaboradores así como mejorar los servicios ofrecidos a los solicitantes. Esta dedicado a actores no estatales y autoridades locales interesados en solicitar financiación de la CE.

³² De carácter anual, el Informe Desarrollo en la UE hace un balance de la política de desarrollo de la UE y su implementación. En el último informe (2010), se incluyen apartados dedicados a la cooperación de los actores descentralizados y la eficacia de la ayuda.

³³ Después de cinco ediciones, las JED son un foro político de carácter anual, que como el Informe de Desarrollo, pretende servir de espacio de reflexión y elaboración de consensos sobre la cooperación para el desarrollo global y de la UE.

³⁴ Los encuentros se celebraron en Bamako (Mali), junio de 2010; Amman (Jordania), julio de 2010; Asunción (Paraguay), septiembre de 2010; Nueva Delhi (India), noviembre de 2010, y Bakú (Azerbaiján), febrero 2011.

humanos y la democratización en los países que participan de la Política Europea de Vecindad.

¿Qué resultados se han obtenido de este diálogo estructurado? Como se reconoce en la declaración final del mismo, fruto del último encuentro celebrado en Budapest en mayo de 2011, este diálogo plurilateral ha permitido un mayor entendimiento de los roles, responsabilidades, mandatos y valor añadido de las distintas organizaciones sociales y autoridades locales, al mismo tiempo que se han explorado las posibilidades de una mayor colaboración entre actores. Igualmente, se han buscado los mecanismos que concilien los principios de eficacia de la ayuda con la autonomía propia de estos actores descentralizados, y se han identificado mecanismos alternativos de distribución de ayuda en la UE que respondan a las especificidades de estos “nuevos” actores. Puede verse así como el diálogo estructurado ha permitido abordar por primera vez la complementariedad vertical entre los distintos actores implicados.

A partir de las conclusiones de los encuentros anteriores, en Budapest se sintetizaron los debates y los mensajes clave emanados del diálogo estructurado en una declaración final que desarrolla las diez recomendaciones recogidas en la declaración. Con carácter general, este documento exhorta a una mayor apropiación democrática, creando condiciones que alienten y refuercen la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales; se insistió en profundizar en las asociaciones y las sinergias, aprovechando los puntos fuertes de cada uno de los actores, y adaptando los métodos y los mecanismos de apoyo para la cooperación.

No obstante, con un nivel mayor de concreción también se planteó la necesidad de reflejar en el próximo marco financiero anual 2014-2020 el papel singular y diferenciado de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales en la cooperación al desarrollo de la UE; explorar formas de llevar a cabo acciones de educación al desarrollo y sensibilización, así como la iniciativa de apoyo a la democracia y derechos humanos; garantizar el seguimiento del Diálogo Estructurado 2010-2011, y reforzar el diálogo político plurilateral y ampliar su alcance para integrar otros actores relevantes (como universidades, sindicatos...); reclamar a la Comisión Europea la elaboración de un informe de seguimiento en el que participen el mayor número de actores involucrados en el proceso, y de cara al FAN-4 que se llevó a cabo en Busan, promover una inclusión más estratégica de los asuntos vinculados con las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales, especialmente en el documento de resultados.

En lo referido a la división del trabajo, el propio proceso de diálogo estructurado, ha recogido muchas de las recomendaciones del CAD o del propio Código de Conducta de la UE, al ampliar el debate sobre esta cuestión a actores de desarrollo que todavía no habían participado del mismo, en este caso las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales.

Fruto de las discusiones, tras recordar que la división del trabajo y la coordinación plurilateral deben basarse en el contexto, y advertir que ello puede suponer una pérdida de flexibilidad para las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales, en el documento de conclusiones del diálogo estructurado —apéndice 2 de la

declaración final—, encontramos una serie de condiciones y principios que pueden resolver alguno de los problemas derivados de la implementación de la división del trabajo.

De manera sintética, se señala que es preciso contar con una sólida articulación política de los donantes, especialmente a nivel comunitario, contando con un diálogo pluri-lateral institucionalizado que permita compartir sistemáticamente las buenas prácticas e implicar a las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales en la programación de la ayuda. Asimismo, se advierte que no pueden transferirse a las organizaciones de la sociedad civil las prioridades de armonización de los donantes, ya que podría repercutir en su autonomía, pluralidad y diversidad, perjudicando de este modo lo que se considera una ventaja comparativa de este actor. Por ello, se afirma que para las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales es mejor hablar de coordinación y colaboración entre actores, en lugar de armonización. Tanto unas como otras necesitan mantener un equilibrio entre la armonización y la flexibilidad para garantizar que éstas estén adecuadamente representadas e implicadas en la dinámica del desarrollo.

En relación con la agenda de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada, uno de los aspectos más delicados es cómo llegar a un equilibrio que permita evitar la dispersión y la fragmentación de la ayuda al mismo tiempo que se mantiene la autonomía, pluralidad y la flexibilidad necesaria para ajustarse al contexto específico. Es decir, cómo resolver el binomio fragmentación/centralización o, mejor dicho, dónde ubicarse en un *continuum* con estas mismas ideas como extremos de forma que se pueda conciliar las prioridades de la agenda de eficacia con el derecho de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales a desarrollar e implementar su propia agenda.

De las conclusiones del diálogo estructurado podemos interpretar que hay límites a la europeización y multilateralización de la cooperación descentralizada, cuando ésta es unidireccional, de arriba-abajo (*downloading*). Para no perder su valor añadido, ésta debe mejorar su coordinación, pero se deben suavizar las pretensiones de complementariedad vertical y también admitir mecanismos de participación de abajo-arriba (*uploading*). Por lo tanto, el diálogo con los propios actores descentralizados ha atenuado algunos planteamientos iniciales del Consenso Europeo de Desarrollo y el Código de Conducta, apostando por vías distintas de las utilizadas hasta ahora por los actores estatales. La institucionalización del propio diálogo estructurado debería ayudar a coordinar los actores y articular políticas e instrumentos indispensables para mejorar la eficacia de la cooperación descentralizada.

Conclusiones: la cooperación descentralizada y la división del trabajo en la UE

Como se indicó al inicio de este capítulo, la relevancia de la UE como actor del sistema de cooperación al desarrollo radica tanto en el volumen de los recursos que aportan, en conjunto, los Estados miembros y las instituciones comunitarias, como en su actuación como *global player* para definir los principios, reglas y objetivos de las políticas de

ayuda internacional. En ese papel como *rulemaker*, la UE ha promovido la adopción y cumplimiento de los ODM, y ha ejercido un activo liderazgo en la adopción y cumplimiento de las metas internacionales de eficacia de la ayuda.

Este papel de liderazgo se explica porque la UE ha asumido que es, al mismo tiempo, parte del problema y de la solución. Como actor de desarrollo, la UE agrupa 27 Estados miembros, de los que 15 son parte del CAD, las instituciones comunitarias, y un creciente número de actores descentralizados. Todos ellos se han caracterizado por bajos niveles de coordinación y complementariedad, a pesar de que estos criterios de actuación han presidido la política de desarrollo de la UE desde que ésta fuera adoptada en 1992, con el Tratado de Maastricht. En este hecho radican buena parte de las carencias de eficacia de la ayuda de la UE y, al tiempo, ello explica sus bajos niveles de visibilidad e influencia pese al elevado volumen de recursos asignados.

La UE, en tanto que actor singular del sistema de cooperación internacional y primer donante mundial, es el primer interesado en mejorar la eficacia de la ayuda y de esa forma realizar una contribución significativa a la erradicación de la pobreza. Se trata de un objetivo expreso de la acción exterior de la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y responde tanto a sus intereses, como identidad y valores. De ahí que haya liderado el proceso de división del trabajo en el seno del CAD y del FAN.

Para la UE, promover la agenda de eficacia y, en particular, mejorar la complementariedad y la división del trabajo en el plano multilateral comporta también acometer esta tarea en el seno de la propia Unión. La UE, y en particular las instituciones comunitarias, son por ello actores clave en la construcción de una “gobernanza multinivel” de la ayuda y la cooperación al desarrollo que comporta, por un lado, liderar el proceso de definición y cumplimiento de las reglas adoptadas en el ámbito multilateral, y al mismo tiempo, hacerlo en el ámbito europeo, mejorando la coordinación, la complementariedad y la división del trabajo entre los Estados miembros, las instituciones de la UE, y los actores descentralizados, en el marco de una estrategia común de desarrollo. Por ello, se ha dotado de un Código de Conducta sobre División del Trabajo, con la posterior *Fast Track Initiative* sobre División del Trabajo, así como otros instrumentos de carácter operacional para su implementación.

Este capítulo ha recurrido a algunas de las categorías empleadas por los estudios sobre europeización para describir e interpretar esos procesos de transferencia de políticas. En primer lugar, se observa una transferencia de políticas “de abajo arriba” (*uploading*) desde los distintos actores de la UE hacia el ámbito multilateral, en el que podrían identificarse dos momentos: por un lado, la conformación de consensos y políticas “europeas” a partir de los intereses, valores e identidades de los Estados miembros y los actores descentralizados, a través de los procesos formales e informales de formación de políticas de la UE. Por otro, la proyección de esos consensos y políticas hacia los marcos multilaterales, a través de la actuación conjunta —aunque no siempre coordinada y/o armonizada— de las instituciones de la UE y de los Estados miembros.

En este proceso de construcción de su política de desarrollo se observa que la UE, al tiempo que se ha ido consolidando como *global player*, ha ido dejando atrás el marca-

do carácter poscolonial de los orígenes de dicha política, que ha llegado a tener un alcance global tanto en su cobertura geográfica, como en sus objetivos, más alineados con las metas internacionales. Con ello, la cooperación de la UE se ha enfrentado al tradicional dilema que afecta a la ayuda en su relación con la política exterior. Por una parte, las visiones cosmopolitas sobre las que se fundamenta la propia construcción europea y su identidad y valores distintivos, ven en la lucha contra la pobreza y la desigualdad uno de los objetivos centrales de una política exterior, que para ser “realista”, no puede obviar esos objetivos; por otra, las visiones realistas tradicionales, que ven la ayuda como instrumento necesario de una política basada en intereses nacionales, en este caso de dimensión europea. Ese dilema se observa, en particular, en el Tratado de Lisboa y los importante avances que éste supone para la acción exterior de la UE.

En segundo lugar, ese proceso de transferencia de políticas se desarrolla “de arriba bajo” (*downloading*), de manera que los consensos y políticas de la Unión, una vez adoptados, son asumidos por los Estados miembros y la cooperación descentralizada. Aunque los Estados miembros siguen reteniendo sus competencias soberanas para conducir su propia política de desarrollo, han de situarse en el marco común del Consenso Europeo de Desarrollo, y con ello sus políticas nacionales se ven cada vez más “europeizadas”. La adopción de los objetivos internacionales de desarrollo y la agenda de eficacia de la ayuda son expresión de este proceso, en particular en lo referido a coordinación, complementariedad y división del trabajo en el marco, impulsado por la UE, de marcos de programación plurianual conjunta que se desea implantar. A lo anterior, se suman, en tercer lugar, mecanismos de europeización de naturaleza transversal (*sideways*) que como en el caso de la transferencias de políticas “hacia abajo” (*downloading*) comportan la adopción de principios y normas —sean vinculantes o de *soft law*—, la adaptación institucional, convergencia de discursos, socialización de actores, difusión e intercambio de información y de experiencias y buenas prácticas, u otros mecanismos que de una u otra manera se han señalado en las páginas anteriores.

Estos procesos plantean, a su vez, un dilema central: si la división del trabajo, en tanto especialización sectorial y geográfica, se producirá en un marco común de programación, distribución e implementación de la ayuda, de carácter más estratégico, que integre la especificidad de cada actor en un marco fuertemente europeizado, que contribuya a una mayor eficacia de la ayuda; o por el contrario, que la división del trabajo legitime una “renacionalización” de la política de desarrollo, de manera que la ayuda seguiría respondiendo primordialmente a los intereses e identidades de cada Estado miembro, con las instituciones de la UE en un papel subsidiario, sin que puedan resolverse los problemas de fragmentación de la ayuda, de falta de predictibilidad en su asignación y, en suma, los problemas de escasa eficacia que han venido aquejando a la cooperación de la UE.

Como se ha destacado en este capítulo, la UE ha reconocido formalmente el papel singular y el “valor añadido” de los actores descentralizados en el proceso de conformación de una política de desarrollo de alcance global, basada en una adecuada complementariedad y división del trabajo, en ámbitos como el desarrollo territorial, la gobernanza democrática, los procesos de descentralización, la gestión de políticas públicas y la movilización social. De cara a una apropiación democrática de los proce-

sos de desarrollo, ese aporte es crucial. Al mismo tiempo, ha ido estableciendo distintos mecanismos y canales de diálogo para incorporar a los actores descentralizados, incluyendo el Comité de las Regiones o el diálogo estructurado. Este último, en particular, ha confirmado la importancia de seguir mejorando la eficacia de la ayuda a través de una mayor participación y una implicación más estratégica de los actores descentralizados en la cooperación de la UE. Estos actores, además, participan en distintos programas de cooperación de la Comisión Europea/EuropeAid —en particular, redes y consorcios temáticos y geográficos en ámbitos como la cooperación entre corporaciones locales, universidades, además de los programas de cofinanciación con ONG y del programa marco de I+D—, en los que se ha tratado de movilizar a estos actores y sus capacidades singulares como actores de desarrollo.

La experiencia acumulada en materia de coordinación, complementariedad y división del trabajo plantea, sin embargo, múltiples interrogantes para los actores descentralizados. Limitada hasta ahora al ámbito de cada país socio, se desarrollará en un escenario de programación plurianual conjunta, a través de mecanismos de cooperación delegada en los que los gobiernos locales y regionales están expresamente excluidos. Ello significa que la división del trabajo entre actores descentralizados y gobiernos centrales es una cuestión que tendrá que ser dirimida principalmente en dos ámbitos: por un lado, deberá ser abordada cada Estado miembro, a través de marcos de planificación y coordinación adecuados, y por la Comisión Europea, para aquellos actores que lleven a cabo de manera directa programas comunitarios basados en consorcios o redes³⁵. Por otro lado, habrá de ser tratada en la elaboración de los marcos de programación conjunta plurianual por país, estableciendo mecanismos e incentivos adecuados para que los actores descentralizados se incorporen a estos ejercicios, asumiendo los principios de la Declaración de París de apropiación —en particular, la “apropiación democrática local planteada por el Diálogo Estructurado—, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados a los que esos marcos pretenden servir. Como ha señalado el diálogo estructurado, ello requeriría un diálogo plurilateral institucionalizado, continuado y flexible en cada país socio. Es en este marco donde los actores descentralizados pueden hacer una contribución decisiva, mediante un diálogo político inclusivo que de sentido al concepto de apropiación democrática. Estos ejercicios de programación, por otra parte, no debieran menoscabar el “derecho de autonomía” o “de autogobierno” de estos actores, en cuanto a la elección de las áreas de actividades prioritarias —por ejemplo, al presentar una propuesta de financiación para el sistema de convocatorias de propuestas—, pero también como una autonomía más amplia en el rol de las OSC como órganos de control de las autoridades públicas, y la capacidad de actuar sin alinearse en caso necesario. Ello supone contar con instrumentos de financiación con la flexibilidad necesaria.

Finalmente, más allá de la complementariedad en el país socio, quedan abierta la discusión sobre el papel que correspondería jugar a los actores descentralizados en cuanto a la complementariedad vertical, sectorial y la referida a instrumentos o modalidades de cooperación.

³⁵ Esta cuestión es particularmente relevante para España, dado el elevado peso de la cooperación descentralizada en su AOD total —el mayor de toda la UE—, y la prioridad otorgada en su Plan Director 2009-2012 a la coordinación de actores.

En cualquier caso, estas cuestiones se verán condicionadas por las reformas de la política de desarrollo que se adopten en el marco de las perspectivas financieras 2013-2019, que pueden suponer cambios de gran envergadura en los instrumentos de financiación y las prioridades geográficas de la UE, así como en el programa específico para actores no gubernamentales³⁶.

Bibliografía citada

Atlan, L. (2011). *Delegated Cooperation. State of Play* (presentation, 13th December 2011). Bruselas, Europeaid [accesado el 7 de enero de 2012, [http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/TG_DoL/EC_pres LATlan.ppt](http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/Documents/TG_DoL/EC_pres_LATlan.ppt)]

Barder O., Gavvas M., Maxwell S. y D. Johnson (2012), "La gobernanza del sistema de ayuda y el papel de la UE", en J. A. Alonso y J. A. Ocampo (eds.). *Cooperación en tiempos de crisis*. México, Fondo de Cultura Económica [Próxima publicación]

Börzel, T. (1999). "Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in German and Spain". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, nº 4, pp. 573-596.

Bretherton, Ch. y J. Vogler (1999), *The European Union as a global actor*. Londres, Routledge

Comité de Ayuda al Desarrollo (2011). *The Evaluation of the Paris Declaration, Phase 2- Final Report*. París, CAD-OCDE

Comisión Europea (1995). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la complementariedad entre la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las políticas de los Estados miembros*. Bruselas, COM(95) mayo

Comisión Europea (1999). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la complementariedad de las políticas de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito de la cooperación al desarrollo*. Bruselas, COM(99) 0218 final, 6 de mayo

Comisión Europea (2006a). *Ayuda de la UE: realizar más, mejor y más rápido*. Bruselas, COM(2006) 87 final, 2 de marzo

Comisión Europea (2006b). *La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo. Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea*. Bruselas, COM(2006) 421 final, 30 de agosto

Comisión Europea (2006c). *Non-state actors and local authorities in development* COM(2006) 19 final, 25 de enero

Comisión Europea (2007). *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero

Comisión Europea (2008). *Autoridades Locales: actores para el desarrollo*. Bruselas, COM 626 final, 8 de octubre

Comisión Europea (2011a). *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas, COM(2011) 637 final, 13 de octubre

Comisión Europea (2011b). *Proposal for the EU common position for the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness*. COM(2011) 541 final, 7 de septiembre

Comisión Europea (2011c). "Declaración final del diálogo estructurado", Budapest, 19 de mayo.

Comisión Europea (2011d). "Documento de conclusión del diálogo estructurado", Budapest, 19 de mayo

³⁶ Véanse las propuestas de la Comisión Global Europe de diciembre de 2011, en Comisión Europea 2011e.

Comisión Europea (2011e). *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Global Europe: A New Approach to financing EU external action*. Bruselas, COM(2011) 865 final, 7 de diciembre

Comisión Europea (2011f). *Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation*. Bruselas, COM(2011) 840 final, 7 de diciembre

Concord-Aid Watch (2011). "European NGOs demand greater ambitions from EU Member States for Busan. Urgent call for EU action", Octubre

CONGDE (2010). *¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos? Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo*. Madrid, Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España (CONGDE)

Dacosta, L., Y. Jadot y A. Sindzinger (2004). "Complementarity of European Union Policies on Development Co-operation: First elements of analysis and recommendations for an evaluation", en P. Hoebink (ed.). *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*. Bruselas, Unión Europea, Studies in European Development Co-operation. Triple C Evaluations nº 1, pp. 97

De la Fuente, R. (Coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional: el papel de los gobiernos locales y regionales*. Madrid, IUDC-La Catarata

Europeaid (2009). *Monitoring Report. EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity Monitoring of the Status Quo (November 2008)*. Bruselas, Europeaid, EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity, enero

European Think Tanks Group (2010). *Development-proofing the European External Action Service*, Policy Brief, junio

Featherstone, K. y C. M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press

Freres, Ch. (dir.), I. Martínez y O. Angulo (2011). *La inserción de América Latina en el cambiante sistema internacional de cooperación*. Madrid, Fundación Carolina, Cuaderno de Trabajo nº 46

Hoebink P. (ed.) (2004). *The Treaty of Maastricht and Europe's Development Co-operation*. Bruselas, Unión Europea, Studies in European Development Co-operation. Triple C Evaluations nº 1

Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Madrid, Fundación Carolina, Documentos de Trabajo nº 38

Martínez, I., y Santander (2011). "La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda". *Sistema*, nº 220

Monitoring Report (2009a). *EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*. (A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity), 30 de enero (mimeo)

2nd Monitoring Report (2009b). *EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*. (A product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity), 30 de noviembre

Muñoz, E. (2011). *La cooperación europea al desarrollo: oportunidades de coordinación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*. Madrid, OPEX-Fundación Alternativas, DT nº61

Observatorio de la Cooperación Descentralizada (2011). "Nuevos instrumentos para las políticas públicas". *Observa. Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea- América Latina*, nº 9

Parlamento Europeo (2007). Comisión de Desarrollo
PE 382.359

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, sobre las entidades locales y la cooperación al desarrollo (2006/2235(INI)), Estrasburgo; Ponente: Pierre Schapira, 7 de marzo de 2007 (A6-0039/2007)

Parlamento Europeo (2010), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE))*, Bruselas, Comisión de Asuntos Exteriores; Ponente, Elmar Brok, 10 de julio de 2010, (A7-0228/2010).

Platforma (2011). *Contribution de Platforma au Livre Vert*. [disponible en www.platforma-dev.eu]

Risse, T., Caporaso, J. y M. G. Cowles (eds.) (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press

Sanahuja, J.A. (2011). *La política de desarrollo de la UE y América Latina*. Madrid, Fundación Carolina, Cuaderno CEALCI nº 12

Schulz, N. (2007). *Division of labour among European donors: Allotting the pie or committing to effectiveness?* Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), FRIDE Development backgrounder 07, mayo

Schulz, N. (2009). *La división del trabajo internacional: desafiando el paradigma de la asociación*. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Documento de Trabajo nº 79

UKAN (2011). *Paris Declaration Monitoring Survey: What the Result Tell Us, and What they Don´t*. Briefing Note, 27 de septiembre

Unión Europea (2000). "Declaración del Consejo y la Comisión, de 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de desarrollo de la Comunidad Europea". 26 de abril

Unión Europea (2006). "Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo». *Diario Oficial de la Unión Europea* C/46 1-19, de 24 de febrero.

Unión Europea (2008). *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Estrasburgo, Jornadas Europeas del Desarrollo, noviembre

Unión Europea (2009). *EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*, Bruselas.

Capítulo 3

Armonización y complementariedad de la cooperación de las comunidades autónomas. Una aproximación desde la planificación

*Ignacio Martínez*³⁷

Delimitación del objeto de estudio

La creciente literatura analítica sobre la cooperación descentralizada en España ha puesto de manifiesto la trayectoria, evolución y, en algunos casos, la madurez de las políticas de cooperación de los gobiernos autonómicos y locales. Esta misma literatura ha coincidido, de manera casi generalizada, en identificar algunas de las deficiencias que impiden desarrollar todo el potencial que en materia de cooperación poseen estos actores: la débil participación en la construcción de la agenda global de desarrollo, las dificultades para orientarse de manera estratégica hacia los ámbitos y las dimensiones de desarrollo en las que pueden aportar mayor valor añadido, la escasez de alianzas estratégicas y diálogo político con los socios, o la falta de articulación entre las políticas de cooperación de los gobiernos descentralizados son algunas de las debilidades habitualmente identificadas. Es precisamente en este último ámbito, la ausencia de un marco de armonización, en el que se centran estas páginas.

El presente capítulo pretende recoger las reflexiones plasmadas en los anteriores capítulos de este estudio y ofrecer un análisis, desde una perspectiva más empírica, sobre las potencialidades existentes en el marco de la cooperación descentralizada española para, de esta manera, avanzar hacia una iniciativa de armonización, complementariedad y división del trabajo. Para ello aborda las posibilidades para establecer un efecti-

³⁷ El autor agradece los comentarios al texto realizados por Pablo J. Martínez Osés.

vo marco de armonización desde la perspectiva de las potencialidades que en materia de armonización y complementariedad encierran las políticas de cooperación para el desarrollo de las CC AA españolas, y lo hace a partir de análisis de los marcos de planificación general por ellas elaborados. Este ejercicio del análisis no pretende explorar todas las opciones de armonización de los gobiernos autonómicos. Por el contrario, se centra en los espacios de confluencia existentes exclusivamente en la planificación de las distintas comunidades. Para ello, se han analizado los 16 planes de cooperación plurianual elaborados por las ONGD y en periodo de vigencia en el momento de la realización de este estudio³⁸.

El proceso metodológico seguido en este ejercicio ha consistido en un análisis de los 16 planes de cooperación de las CC AA vigentes elaborado a partir de una matriz de análisis construida sobre diferentes ejes analíticos: marco doctrinal propuesto en el plan, posicionamiento expresado ante la agenda internacional de desarrollo, naturaleza y objetivos de la política de cooperación declarados en el plan, planteamiento y mandato en materia de armonización, definición de modalidades e instrumentos de cooperación, agentes de cooperación identificados y, por último, prioridades transversales, geográficas y sectoriales definidas.

La exposición del análisis a lo largo de las próximas páginas se centra exclusivamente en algunos de los ámbitos mencionados: marco doctrinal, posicionamiento ante la agenda internacional de desarrollo, planteamiento y mandato en materia de armonización y prioridades transversales, geográficas y sectoriales. Esta selección ha estado determinada por la utilización de los ejes de análisis que se han mostrado más relevantes para el propósito planteado en el capítulo: analizar las potencialidades en materia de armonización y complementariedad en la planificación de la cooperación de las CC AA.

El análisis se centra de manera exclusiva en la planificación de los gobiernos autonómicos. No obstante, aunque no aborda las potencialidades de armonización con otros actores de distinta naturaleza, como las entidades locales, la administración general del estado u otros actores internacionales y no gubernamentales, sí trata de sentar las bases para realizar dicho ejercicio en futuras investigaciones.

Planteamiento de partida: armonización, división del trabajo y complementariedad en el ámbito de la planificación

La búsqueda de armonización, coordinación y complementariedad entre las políticas de cooperación de diferentes agentes demanda la puesta en práctica de procesos de diálogo estratégico y búsqueda de acuerdos que abarquen distintos ámbitos y dimensiones. Algunos de los que se han mostrado más determinantes para una efectiva armonización son el ámbito político, el organizativo y el operativo (Ayuso, 2000). El

³⁸ Murcia es la única comunidad autónoma que no cuenta con un plan general de cooperación. Por esta razón no ha sido incluida en el análisis. Para el resto de CC AA se ha analizado la planificación general de carácter plurianual. Aunque varias CC AA cuentan con planificación anual, geográfica y/o sectorial estos marcos de planificación no han sido incorporados en el análisis.

ámbito político hace referencia fundamentalmente a la toma de decisiones estratégicas, los planteamientos doctrinales y el marco de la planificación, el organizativo a los procedimientos administrativos y las estructuras de gestión y el operativo al trabajo en el terreno (Martínez y Sanahuja, 2009:124).

La cooperación española ha experimentado avances en relación a la armonización en los diferentes ámbitos: elaboración de un marco legal —compuesto esencialmente por las leyes autonómicas y estatal de cooperación—, puesta en marcha de mecanismos de coordinación, aunque débiles e insuficientes, o desarrollo de iniciativas conjuntas, por citar solo algunos. Sin embargo, a pesar de estos avances, sigue produciéndose un marcado déficit de armonización como resultado de las deficiencias de los mecanismos de coordinación y del predominio de experiencias de armonización, coordinación y complementariedad aisladas, poco sistemáticas y, como resultado, poco generadoras de capacidades para la armonización.

Además, el ámbito político, el que debe ser abordado desde una lógica armonizada para que los demás ámbitos se puedan afrontar coordinadamente de manera más equilibrada y sólida, parece ser el que menos se ha atendido desde la perspectiva de la armonización. Esto es especialmente relevante en uno de los procesos más estratégicos de la denominada dimensión política: los marcos de planificación.

En un periodo de 10 años, desde que la Comunidad de Madrid elaborara el primer plan autonómico de cooperación en 2001, todas las CC AA a excepción de Murcia han elaborado sus propios planes generales de cooperación. Varias CC AA se encuentran ya en su segundo ciclo de planificación, y algunas se encuentran próximas a iniciar el tercero e incluso alguna, como la madrileña, el cuarto. Este bagaje acumulado en materia de planificación por parte de las CC AA no ha logrado, sin embargo, dotar de una mayor coherencia a la cooperación de estas comunidades desde una perspectiva agregada, y no lo ha hecho fundamentalmente por dos limitaciones: la falta de articulación y complementariedad en la elaboración de los procesos de planificación de los diferentes actores y la desconexión entre la planificación y la ejecución de las políticas de cooperación autonómica (Martínez y Sanahuja, 2009:173; 2012).

El análisis que aquí se plantea trata de ser una contribución a la superación de la primera de las limitaciones, y ofrecer argumentos e información para favorecer la articulación y complementariedad a la hora de abordar futuros ejercicios de planificación por parte de las CC AA. La segunda de las limitaciones, expresada en la tensión entre la cooperación inducida por la oferta y la cooperación inducida por la demanda, supera con creces las capacidades de este capítulo³⁹.

³⁹ Para un tratamiento en mayor profundidad de esta problemática véase IIDL (2011:23-29).

Análisis de contexto: ¿Existe un marco favorable para la armonización entre las CC AA?

En la actualidad 16 comunidades autónomas cuentan con marcos de planificación plurianual vigentes a través de los que definen el marco doctrinal, instrumental, y en algunos casos presupuestario, y fijan sus prioridades geográficas, transversales y sectoriales⁴⁰.

Estos planes se han elaborado de forma secuencial, por lo que en el momento de realización de esta investigación siete de ellos se encuentran próximos a su finalización, otros cuatro cuentan todavía con un periodo de un año de vigencia, otros tres con dos años por delante y dos, los de más reciente elaboración, se enfrentan aun a un periodo de vigencia de tres años (cuadro 1).

Cuadro 1
Periodo de vigencia de los planes de cooperación de las CC AA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andalucía							
Aragón							
Baleares							
Castilla-La Mancha*							
Comunidad Valenciana							
La Rioja							
País Vasco							
Asturias							
Cantabria							
Castilla y León							
Madrid							
Canarias							
Extremadura							
Galicia							
Cataluña							
Navarra							
Murcia**							

* El Plan Director de Castilla-La Mancha no tiene una definición temporal inicial, no aclara el periodo de vigencia que abarca. Las únicas referencias a este periodo son su aprobación en 2008 y el periodo de finalización recogido en la propia denominación del plan: *Horizonte 2011. Plan estratégico de cooperación para el desarrollo*.

** Murcia es la única comunidad autónoma que no ha elaborado su propio marco de planificación general.

Fuente: elaboración propia

⁴⁰ Estos marcos de planificación responden a diferentes nomenclaturas. Las más habituales son “planes directores, planes generales y planes de cooperación”. En este capítulo se utilizará el genérico planes de cooperación cuando se haga referencia a ellos.

Este carácter secuencial en la elaboración de los marcos de planificación es un elemento que puede generar una relación dialéctica entre los propios planes, y permitir así la incorporación de información contenida en cada uno de ellos en los sucesivos ejercicios de planificación. Es por lo tanto el actual un escenario temporal que juega a favor de la puesta en práctica de procesos de articulación y complementariedad. Si, por el contrario, los marcos de planificación no estuvieran elaborados de manera escalonada, supondría un obstáculo para la generación de procesos de aprendizaje e intercambio de información en su elaboración. Conviene señalar que la debilidad de los espacios de interlocución y del funcionamiento de los mecanismos de coordinación habilitados por y para los gobiernos descentralizados, así como la ausencia de consultas por parte de estos actores en los procesos de planificación estratégica, da lugar a un trabajo paralelo en el que escasea el diálogo y la complementariedad entre actores y que se vería acentuado en el caso de que los ejercicios de planificación fueran coincidentes en el tiempo.

Lo cierto es que la lógica escalonada existente en la actualidad tampoco garantiza que se produzca la necesaria dialéctica entre los ejercicios de planificación, pero parece que se trata de un factor que, al menos, la facilita.

Además de tener en cuenta la lógica temporal, un análisis de las potencialidades en materia de armonización y complementariedad no debe obviar la dimensión doctrinal, relacionada con el enfoque de desarrollo que informa las políticas de cooperación. No debe hacerlo si lo que se pretende es superar un enfoque técnico de la armonización, para lo que no es suficiente con situar el análisis en los marcos de planificación, sino incorporar a este los elementos doctrinales que alimentan la toma de decisiones estratégicas. Por esta razón, el análisis que aquí se plantea pretende dedicar una mirada, aunque sea breve, a los posicionamientos teóricos sobre el desarrollo que inspiran los diferentes marcos de planificación.

La existencia de un amplio consenso en relación al enfoque sobre el que se asientan las políticas de cooperación autonómica es uno de los prerequisites para poder plantear con alguna garantía de éxito la puesta en marcha de iniciativas de armonización y complementariedad. En este sentido, son dos los factores que sientan las bases favorables para acometer ejercicios de armonización y complementariedad: la existencia de un amplio consenso sobre el enfoque de desarrollo, la agenda internacional de desarrollo adoptado y el mandato que las CC AA se han otorgado a sí mismas en materia de armonización y coordinación.

Ámbito doctrinal

La práctica totalidad de los planes de cooperación de las CC AA dedican un apartado a desarrollar el posicionamiento doctrinal y el enfoque de desarrollo que inspira su política de cooperación. En algunos casos este posicionamiento no se expresa de manera explícita, aunque sí se encuentra implícito en los criterios y justificaciones empleadas para argumentar las decisiones tomadas en la definición estratégica desarrollada a lo largo de los planes de cooperación.

Este posicionamiento teórico —explícito o implícito— de la totalidad de las CC AA se produce en torno al concepto de desarrollo humano y sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, basado tanto en la ampliación de las oportunidades y capacidades de los individuos y los pueblos, como en la garantía de los derechos humanos (PNUD, 2010:11-26). Buena parte de las CC AA realiza este posicionamiento de una manera clara, adoptando este enfoque como el principal y, en algunos casos, único inspirador de sus políticas de cooperación. Otro reducido grupo de CC AA, aunque reconoce y asume dicho enfoque, lo hace de una manera más difusa e incorpora otras perspectivas de desarrollo en los planteamientos doctrinales de su política de cooperación. Es el caso de la Comunidad Valenciana, de Cataluña y de Madrid. Las divergencias respecto al enfoque de desarrollo humano y sostenible, sin embargo, no se producen en estos casos en la misma dirección.

El plan de cooperación de la Comunidad Valenciana reconoce el enfoque de desarrollo humano y sostenible al tiempo que se asienta en el concepto de integración, entendida esta “como el proceso de incorporación de los individuos a la sociedad (...) en igualdad de condiciones, derechos y deberes”, en clara relación a los colectivos inmigrantes. En este sentido, continúa el plan en su apartado dedicado al marco teórico, “el enfoque de codesarrollo es importante para la cooperación valenciana al desarrollo, al favorecer la participación activa de las organizaciones y asociaciones de inmigrantes, como actores de desarrollo en sus países de origen (...) la integración se hace realidad a través de la igualdad de derechos (...) y ello afecta tanto a inmigrantes como a nacionales. De ahí que la integración nos remita a conceptos como ciudadanía, convivencia, participación, cooperación, solidaridad y codesarrollo” (Generalitat Valenciana/ Consellería de Solidaridad y Ciudadanía, 2007:7). Se parte en este plan, por lo tanto, del enfoque de desarrollo pero en la exposición del marco teórico lo acaba subsumiendo en el enfoque de integración y ciudadanía universal, piedra angular del posicionamiento doctrinal plasmado en el plan.

En el Plan General de la Comunidad de Madrid el punto de partida teórico lo constituye el concepto de desarrollo humano y sostenible. En este plan, no obstante, como ocurre en el valenciano, tiene un papel relevante el vínculo entre la inmigración y el desarrollo a través de la dimensión del codesarrollo. Además, a diferencia de otros planes, el madrileño gravita de manera reiterada sobre el concepto de libertad individual y sobre el de crecimiento económico, lo que introduce en el propio documento cierta pugna doctrinal con el concepto de desarrollo humano y sostenible.

Por último, como en los casos anteriores el plan de cooperación catalán, aunque asume plenamente el concepto de desarrollo humano y sostenible propuesto en el marco del PNUD, afirma la necesidad de reconocer visiones y narrativas alternativas a este enfoque, para lo que se hace eco de “aproximaciones complementarias procedentes de los países socios, como el *buen vivir*” (ACCD/Generalitat de Catalunya, 2010:23 y 58).

Posicionamiento ante la agenda internacional de desarrollo

Una buena parte de los planes de cooperación de las CC AA dedica un apartado del marco doctrinal a revisar los principales referentes de la agenda internacional de desarro-

llo y, en algunos casos y de manera más o menos firme, a posicionarse respecto a ellos. Esta mirada a la agenda internacional de desarrollo se detiene mayoritariamente en los mismos focos: la Declaración del Milenio, la agenda de financiación del desarrollo —con especial mención al Consenso de Monterrey—, la agenda de eficacia de la ayuda —con reconocimiento expreso de la Declaración de París y/o el Programa de Acción de Accra— y, en el marco europeo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo y, en menor medida, el Código de Conducta sobre complementariedad y división del trabajo en la política de desarrollo.

De los anteriores referentes de la agenda internacional de desarrollo dos destacan por el reconocimiento y grado de asunción expresado en los planes de cooperación de las CC AA: la agenda propuesta en la Declaración del Milenio a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, reconocidos por el conjunto de las CC AA, y la agenda de eficacia, a través de sus diferentes expresiones —Declaración de París y Programa de Acción de Accra— de la ayuda que, aunque en algunos casos reinterpretada críticamente —crítica que pone el énfasis en la necesidad de incorporar la perspectiva local, la perspectiva del Sur y la perspectiva de la sociedad civil⁴¹—, es identificada como un marco de referencia para 13 de las 16 CC AA que cuentan con planes de cooperación

Existe, así pues, una amplia coincidencia en el posicionamiento de las CC AA ante la agenda global de desarrollo como resultado, en buena medida, del consenso existente en el ámbito doctrinal anteriormente expuesto. A pesar de ello se observan algunas divergencias en el posicionamiento en varios de los marcos de planificación.

Uno de ellos es el caso aragonés. El Plan Director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo es el único de los 16 vigentes que carece de referencias expresas a la agenda internacional de desarrollo, aunque los ODM están presentes en la definición de las prioridades estratégicas del plan. Lo cierto es que este plan, aunque no recoge de manera expresa referencias a esta agenda, está informado de manera clara en su definición estratégica por los ODM. El plan, no obstante, sí dedica un apartado a reconocer la agenda española en materia de desarrollo a través del reconocimiento del Pacto de Estado contra la Pobreza, el cual se compromete con la Declaración del Milenio y los ODM, con las metas fijadas en la Declaración de París, y con el Consenso Europeo sobre Desarrollo.

Es destacable, asimismo, el caso de la cooperación asturiana, cuyo plan, además de reconocer la agenda consensuada en el marco de Naciones Unidas en torno a los ODM, se identifica con la agenda alternativa planteada en el Foro Social Mundial. En este sentido, en la presentación del plan se afirma que “el Foro Social Mundial de Belém, nos trasladó un claro mensaje: las alternativas al neoliberalismo y las propuestas de transformación social salen de la lucha social, de las luchas populares, de la lucha diaria de los movimientos sociales y sindicales, de las luchas de mujeres, jóvenes, campesinos, pueblos indígenas, pueblos de la selva, defensores de la cultura e identidad de los pue-

⁴¹ Las principales críticas vertidas a la agenda de eficacia de la ayuda apuntaban al carácter marcadamente estatocéntrico expresado fundamentalmente en la Declaración de París y parcialmente superado en Accra tres años más tarde como resultado, en buena medida, de la incorporación de los actores descentralizados y de las organizaciones de la sociedad civil al proceso de definición de la agenda (Coordinadora, 2009; Martínez y Santander 2011).

blos, ambientalistas, comunidades de base..., pobres, explotados y explotadas. Un claro mensaje para aquellos hombres y mujeres que luchan y resisten a la usurpación de la naturaleza, sus territorios y su cultura” (Gobierno del Principado de Asturias, 2009:8). En coherencia, el plan reconoce la Declaración del Milenio como uno de los mayores compromisos de la comunidad internacional en la erradicación de la pobreza y el avance a favor del desarrollo, pero lo hace desde un posicionamiento crítico, al considerar que los ODM son del todo insuficientes para lograrlo. También asume un posicionamiento crítico respecto a la agenda de eficacia de la ayuda, aunque reconoce los avances que supone respecto a la gestión de las políticas de cooperación.

El plan de cooperación que se posiciona más críticamente ante la agenda internacional de desarrollo es el vasco. Si bien es cierto que se enmarca en la Declaración del Milenio, habla expresamente de una “agenda fallida” por su excesivo apego a la agenda de la ayuda, que limita la perspectiva más amplia centrada en el desarrollo. Frente a esta agenda fallida, el plan plantea la necesidad de generar una nueva agenda de desarrollo, basada en cuatro postulados: i) la ciudadanía universal y la soberanía compartida, ii) la creación de una institucionalidad mundial democrática con competencias y capacidades definidas en el ámbito global, iii) la prioridad política al desarrollo humano sostenible y iv) la importancia de que los contenidos de la agenda aborden integralmente el conjunto de dimensiones del desarrollo humano y sostenible (Gobierno vasco, 2008:16-18)

Planteamientos respecto a la armonización y la complementariedad

Junto al análisis del marco doctrinal y del posicionamiento de las CC AA respecto a la agenda internacional de desarrollo, otro aspecto importante para el análisis que se plantea en estas páginas es la perspectiva y el posicionamiento que las CC AA tienen respecto a la necesidad, responsabilidad y oportunidad en relación a la armonización y, si estas se constatan, cuál es el mandato que imponen respecto a ella.

El análisis de los planes de cooperación refleja que aunque no existe un enfoque teórico común respecto a la articulación —en algunos planes se punta la necesidad de armonizarse, en otros se habla de coordinación y en una minoría se apunta hacia la búsqueda de complementariedad—, todas las CC AA recogen la importancia de desarrollar una cooperación armonizada con la de otros actores. Dos de estos planes reconocen la importancia de favorecer la armonización y desarrollar una cooperación más coordinada, pero no llegan a incorporar un mandato claro en este sentido. El resto de los planes asume un compromiso mayor con la coordinación al incorporarla como un principio del plan sobre el que, entre otros, se articula la política de cooperación⁴².

También existe una amplia coincidencia respecto a las fuentes de las que emana el mandato de armonización reflejado en los planes de cooperación de las CC AA. Tres son las que de manera más recurrente sustentan la responsabilidad de desarrollar una política de cooperación armonizada. En primer lugar la práctica totalidad de las CC AA apuntan

⁴² La mayoría de los planes de cooperación recogen una serie de principios cuya naturaleza varía entre unos planes y otros —ordenadores, básicos, rectores...— en los que se basa la política de cooperación.

al marco legal existente tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, que recoge la necesidad de colaboración entre administraciones⁴³. En segundo lugar es el alto consenso existente en torno a la agenda propuesta por los ODM y, concretamente, por el octavo de estos objetivos, cuyo fin es lograr una asociación mundial para el desarrollo. En tercer lugar, también en relación a la agenda internacional de desarrollo, buena parte de las enunciados recogidos en los planes de cooperación se inspiran en el principio de armonización recogido en la Declaración de París. Se trata, en los tres casos, de referentes que apelan a la responsabilidad de los agentes de desarrollo para hacer un uso racional y mancomunado de las políticas de cooperación para el desarrollo. Su reconocimiento implica, así pues, la asunción de la armonización como una condición necesaria para lograr la eficacia y aumentar la capacidad de transformación de estas políticas.

Este mandato, no obstante, no se recoge de la misma manera en todos los casos. Las diferencias se expresan fundamentalmente través de dos dimensiones: la intensidad del compromiso —relacionada con los mecanismos, espacios y recursos que se habilitan para materializarlo— y los actores con los que se propone la armonización.

La primera de estas dimensiones excede a los objetivos del presente análisis, por lo que no se aborda en estas páginas. En referencia a la segunda dimensión, la relativa a los actores con los que plantea la armonización, existen diferentes prioridades por parte de las CC AA españolas (Cuadro 2).

Todas las CC AA recogen en sus marcos de planificación la importancia de realizar con sus socios una cooperación más armonizada con la de otros actores. En este sentido, los planes de cooperación autonómicos afirman, de manera casi generalizada, la necesidad de lograr una coordinación tanto entre las diferentes instancias del propio gobierno autonómico que realizan acciones de cooperación, como entre estas y el resto de actores de dicha comunidad, con especial énfasis en los gobiernos locales. Asimismo, los planes de todas las CC AA, a excepción del vasco, afirman, aunque con diferente intensidad y grado de concreción, la necesidad de coordinar su cooperación con la de la Administración General del Estado (AGE), llegando varias de ellas a identificar sus prioridades geográficas y sectoriales a partir de la potencial articulación con las prioridades del Plan Director de la Cooperación Española. Un número más reducido de CC AA incorpora la perspectiva internacional en su mandato de armonización. Concretamente son nueve los planes de cooperación que recogen la importancia de desarrollar una acción armonizada también con los organismos o las iniciativas multilaterales, o con actores de otros países.

⁴³ Véase la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, artículo 20. Véanse también las leyes de cooperación de las distintas CC AA.

Cuadro 2
Prioridades para la armonización expresadas
en los marcos de planificación de las CC AA

	Armonización intra comunidad autónoma	Armonización entre CCAA	Armonización con la AGE	Armonización con otros actores internacionales
Castilla y León	X		X	
La Rioja	X	X	X	X
Canarias	X	X	X	X
Andalucía	X		X	X
Aragón	X	X	X	
Asturias	X	X	X	
Baleares	X	X	X	X
Cantabria	X	X	X	X
Castilla-La Mancha	X		X	
Cataluña	X		X	X
Valencia	X	X	X	X
Extremadura	X	X	X	
Madrid	X	X	X	
Navarra	X	X	X	
País Vasco	X			X
Galicia	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia

Aunque elevado, un número menor de CC AA destaca la importancia de una cooperación armonizada entre las distintas CC AA. En total, son 11 los planes de cooperación que hacen referencia a los principales mecanismos de coordinación —como la Conferencia Sectorial o la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo—, pero en ningún caso se identifican en estos planes potenciales ámbitos de coordinación a partir de un análisis de los planes de cooperación de otros gobiernos autonómicos.

El marco de prioridades sobre cómo orientar los procesos de armonización refleja un predominio de la búsqueda de armonización *ad intra*, lo que, aunque es relevante y necesario, supone una visión limitada de la armonización, más relacionada con la idea de coherencia interna que con la de una armonización entre la comunidad plural de agentes de desarrollo, lo que demanda una mirada más global desde una perspectiva cosmopolita. Una mirada, por lo tanto, que trascienda al propio territorio para abordar procesos de armonización con otras CC AA —ámbito en el que se centra este análisis, con la AGE y con otros actores internacionales, descentralizados o no, y de naturaleza tanto bilateral como multilateral.

En definitiva, parte de la literatura sobre la cooperación descentralizada en España (Hombrado, 2008 y 2010) y los propios análisis institucionales de los gobiernos autonómicos, varios de ellos reflejados en los planes de cooperación, señalan la escasa armonización de la cooperación de las CC AA. Parece existir, no obstante, un marco

favorable un marco favorable para la puesta en marcha de iniciativas de armonización, al menos desde el ámbito de la planificación.

Lógicamente, la existencia o inexistencia de un marco favorable no debe ser el único factor, ni siquiera el más relevante, a tener en cuenta para abordar iniciativas de armonización. Existen otros factores que apelan a la responsabilidad de las CC AA para desarrollar una acción más eficaz y transformadora, y ello pasa por asumir los compromisos adquiridos entre los que se encuentra la armonización, la coordinación y la búsqueda de complementariedad.

En este sentido, como se mencionó recientemente, el elevado grado de compromiso adquirido con los ODM reflejado en los planes de cooperación incorpora, fundamentalmente a través del ODM 8, la responsabilidad de fomentar una asociación mundial para el desarrollo para lograr las metas de desarrollo internacionalmente acordadas. El compromiso con la agenda de eficacia de la ayuda renueva este compromiso y el mandato que las CC AA se imponen en los marcos de planificación termina por reafirmarlo y comprometerlo ante la ciudadanía y los socios en materia de desarrollo.

Una vez analizado el sustrato existente para la armonización a través del análisis del marco doctrinal, del posicionamiento ante la agenda internacional de desarrollo del mandato de las CC AA para la armonización, se presenta a continuación el mapa de prioridades geográficas y sectoriales sobre el que trazar las potenciales iniciativas de armonización.

Potencial de armonización y complementariedad de la planificación de las CC AA: descripción del mapa de prioridades

El presente epígrafe recoge el mapa de prioridades existente en tres de los ámbitos fundamentales sobre los que se estructuran los diferentes marcos de planificación de las CC AA: las prioridades geográficas, las transversales y las sectoriales. El objetivo es ilustrar los principales espacios de coincidencia existentes entre estos planes con el propósito de visibilizar potenciales espacios para la armonización y la complementariedad.

Prioridades geográficas

a) Tendencias en la asignación geográfica

Las prioridades geográficas plasmadas en los planes de cooperación de las CC AA son un claro reflejo de la gran diversificación geográfica de la cooperación de los gobiernos autonómicos. El promedio de países priorizados es superior a los 21. A pesar de los elevados niveles de dispersión geográfica incorporados en los ejercicios de planificación general, no todas las CC AA han desarrollado la misma apuesta estratégica (cuadro 3). Un reducido grupo de comunidades —Extremadura, Cataluña, Canarias y Galicia— han incorporado en su planificación una clara apuesta por no dispersar la orientación geo-

gráfica de su política de cooperación. Estas CC AA han incorporado alrededor de 10 prioridades geográficas, lo que las sitúa muy por debajo de la media y las posiciona en mejor lugar a la hora de establecer el necesario diálogo político con los socios para afrontar una cooperación estratégica, transformadora y eficaz.

Es relevante apuntar que las CC AA que han optado por una mayor concentración geográfica sean, precisamente, cuatro de las últimas cinco CC AA que han elaborado planes de cooperación (cuadro 1). Dos de estas CC AA, Cataluña y Galicia, han reducido de manera significativa el número de países priorizados en el último plan de cooperación respecto al ejercicio de planificación anterior. En los otros dos casos la reducción no se puede valorar en relación a los avances en materia de planificación: en el caso canario porque su actual plan de cooperación es el primer ejercicio de planificación plurianual que realiza, y en el extremeño porque el plan anterior no especificaba el número de países priorizados. En cualquier caso, dos parecen ser las razones que explican esta tendencia hacia la focalización geográfica. Por un lado, es reflejo de la interiorización por parte de estas CC AA de la agenda de eficacia de la ayuda y de manera específica de los consensos en materia de armonización, complementariedad y división del trabajo, que aconseja una creciente concentración tanto geográfica como sectorial. Por otro lado, la creciente literatura crítica sobre cooperación ha puesto de manifiesto la falta de racionalidad en la asignación geográfica de muchos donantes, análisis que ha sido apuntado reiteradamente en relación a la cooperación descentralizada española (Martínez y Sanahuja, 2009; Hombrado, 2008).

Cuadro 3
Número de países priorizados por las CC AA

CC AA	Prioridad alta	Prioridad media	Prioridad baja	Total países priorizados
Extremadura	10	—	—	10
Canarias	8	3	—	11
Cataluña	11	—	—	11
Galicia	13	—	—	13
Cantabria	16	—	—	16
Navarra	17	—	—	17
Asturias	21	—	—	21
La Rioja	10	5	7	22
Aragón	18	4	—	22
País Vasco	22	—	—	22
Andalucía	23	—	—	23
Castilla-La Mancha	23	—	—	23
Madrid	16	10	—	26
Baleares	15	13	—	28
Castilla y León	29	4	7	40
Comunidad Valenciana	22	21	—	43
Promedio CC AA	17	4	1	22

Fuente: elaboración propia

Otro grupo formado por dos CC AA —Cantabria y Navarra— muestra una concentración intermedia, al haber identificado 16 y 17 países prioritarios respectivamente. La mayoría de CC AA —el resto de las que han desarrollado planes de cooperación, 12 CC AA— han optado por una diversificación geográfica mayor, llegando a ser en algunos casos el número de países notablemente elevado, como en los casos de Castilla y León y la Comunidad Valenciana.

A pesar de la incipiente tendencia hacia la concentración geográfica observada en los marcos de planificación más recientes, la estrategia de diversificación geográfica plasmada por buena parte de las CC AA parece excesiva para las capacidades con las que cuentan la mayoría de ellas, ya sea a través de sus propias estructuras gubernamentales de gestión, como del conjunto de los agentes de desarrollo de las diferentes comunidades.

No es tarea fácil, ni seguramente adecuada, establecer un número óptimo de países sobre los que priorizar la estrategia geográfica. Se trata de una decisión que debe estar informada en cada caso por la satisfacción de, al menos, un requisito básico para cumplir con una política de cooperación de calidad: la capacidad para gestionar —incluyendo en esta gestión el seguimiento y la evaluación, aunque pueda resultar obvio afirmarlo— las acciones de cooperación y, de manera especial, para mantener un diálogo político estratégico y sostenido con los socios capaz de articular verdaderas asociaciones locales para el desarrollo (IIDL, 2011: 23-29).

Actualmente el conjunto de los planes generales de cooperación de las CC AA identifica un total de 67 países, de los cuales 55 son caracterizados por alguna CC AA como países de alta prioridad y 12 como países de prioridad media, lo que parece una cifra excesiva par las capacidades agregadas del colectivo de CC AA.

Tampoco el promedio de países priorizados por las CC AA, 22 en total —17 de prioridad alta, cuatro de prioridad media y uno de baja prioridad—, se adapta a la capacidad de gestión y de diálogo de políticas de los gobiernos autonómicos. Parecen ser las CC AA que mayores esfuerzos de concentración geográfica están incorporando en los marcos de planificación —aquellas que sitúan su cifra de países prioritarios en torno a los 10—, y que no coinciden necesariamente con la que menos capacidades poseen, las que están desarrollando estrategias geográficas más coherentes desde la perspectiva de las capacidades.

b) Prioridades geográficas: perspectiva regional

La política de diversificación geográfica se traduce en una presencia de las CC AA en la práctica totalidad de las regiones en desarrollo, aunque de manera más acusada en América Latina y el Caribe, África y Oriente Medio (figura 1), donde se encuentran las grandes prioridades geográficas de la cooperación de las CC AA. Ambas regiones, o más concretamente algunos países de estas regiones, son priorizados por el conjunto de las CC AA.

Dentro de estas grandes regiones es en África subsahariana y en Sudamérica —al menos un país de estas subregiones— se encuentra entre las prioridades de todas las CC AA. El Norte de África es una prioridad geográfica para todas las CC AA a excepción de Extremadura, y Centroamérica lo es también para todas excepto para Canarias. Por último, en relación a América Latina y África, el Caribe es una región claramente priorizada por las CC AA en sus marcos de planificación a excepción de Cataluña y Extremadura.

Oriente Medio es, después de América Latina y África, la siguiente región identificada como más relevante para las CC AA. Todas las CC AA a excepción de Extremadura y la Comunidad Valenciana han priorizado algún país, pueblo o territorio dentro de esta región. Lo cierto es que, a diferencia de los casos anteriores, no se puede hablar propiamente en este caso de un análisis regional ya que, como se verá más adelante, la práctica totalidad de las CC AA han identificado de manera prioritaria únicamente a los Territorios Palestinos como socio prioritario.

El marco descrito muestra un mapa de prioridades geográficas altamente disperso que, no obstante, dada la elevada coincidencia en varias regiones, presenta potencialidades para la armonización. A continuación se profundiza en el análisis de las potencialidades a través de un análisis de las subregiones y países considerados más relevantes en los marcos de planificación de las CC AA.

Figura 1
Prioridades geográficas de las CC AA



Fuente: elaboración propia

Cuadro 4
Países prioritarios por región incorporados en los planes de cooperación de las CC AA (prioridad alta, media y baja)

	África subsahariana	Norte de África	Caribe	Centroamérica y México	Sudamérica	Asia	Oriente Medio
Castilla y León	16	3	3	5	9	3	1
La Rioja	6	4	1	5	7	1	0
Canarias	5	3	1	0	2	0	0
Andalucía	7	3	2	6	4	0	1
Aragón	9	2	2	4	5	0	1
Asturias	0	1	3	4	7	2	4
Baleares	10	3	3	4	6	1	1
Cantabria	0	3	3	4	5	0	1
Castilla-La Mancha	7	3	3	4	4	1	1
Cataluña	2	2	0	3	3	0	1
Comunidad Valenciana	18	5	2	6	7	3	2
Extremadura	5	0	0	2	3	0	0
Madrid	10	3	2	4	5	0	1
Navarra	7	1	1	3	4	0	1
País Vasco	7	1	1	5	6	1	1
Galicia	3	1	2	4	3	0	0
Promedio CC AA	7	2	2	4	5	1	1

Fuente: elaboración propia

c) Prioridades geográficas: análisis por subregiones y países

África subsahariana: el conjunto de los marcos de planificación de las CCAA identifica en esta región un total de 29 países, de los cuales 24 son considerados como países de máxima prioridad para alguna CC AA⁴⁴.

⁴⁴ Asturias define los países prioritarios en las diferentes regiones en las que trabaja a excepción del África subsahariana. Esta región es una de las prioridades identificadas en el plan asturiano, el cual afirma que "durante la vigencia del Plan Director 2009-2012 se trabajará por la concentración y el fortalecimiento de los proyectos en el África Subsahariana" (Gobierno del Principado de Asturias, 2009:40). En esta misma línea Cantabria identifica la región africana como una prioridad geográfica pero sin detallar qué países dentro de la región constituyen sus prioridades. Estas se sitúan, según afirma el plan en los países donde la cooperación tenga o vaya a tener proyectos en marcha (Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo/Gobierno de Cantabria, 2009:33). El resto de las CC AA sí especifica los países prioritarios en esta región.

Cuadro 4
Países priorizados por las CC AA en África subsahariana

	Nº CC AA prioridad alta	Nº CC AA prioridad media	Nº CC AA prioridad baja
Mozambique	11	1	—
Senegal	8	1	1
R.D. Congo	7	2	1
Malí	6	3	—
Ruanda	5	1	—
Angola	4	1	1
Etiopía	4	1	—
Burkina Faso y Uganda	4	—	—
Guinea Bissau	3	2	—
Costa de Marfil	3	1	1
Kenia	3	—	—
Burundi y Cabo Verde	2	—	—
Camerún	2	—	1
Chad y Tanzania	2	1	—
Malawi y República Centroafricana	1	—	—
Guinea Ecuatorial	1	2	—
Nigeria	1	1	—
Sudán	1	—	3
Benín	1	—	1
Togo	1	—	—
Guinea, Liberia, Níger y Sierra Leona	—	1	—
Gambia	—	—	2

Fuente: elaboración propia

A pesar del elevado número de países priorizados por el conjunto de las CC AA, cuatro de ellos emergen claramente como los países más relevantes para las CC AA y también, como resultado, los que ofrecen mayores potencialidades y desafíos para la complementariedad: Mozambique, Senegal, República del Congo y Malí.

Mozambique es actualmente priorizado por 12 CC AA, lo que le convierte en el país más relevante de África Subsahariana. Esta elevada presencia de Mozambique en la planificación de las CC AA supone importantes potencialidades en materia de complementariedad, al tiempo que genera responsabilidades y presenta desafíos para estas comunidades (cuadro 5).

Cuadro 5
CC AA que identifican a Mozambique entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Bal	CLM	Cat	CyL	C.Val	Ext	Mad	Nav	PV	Gal
Mozambique	(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1) prioridad alta, (2) prioridad media

Fuente: elaboración propia

República Democrática del Congo, Senegal y Malí son, después de Mozambique, los países que se sitúan de manera más clara entre las prioridades de las CC AA. República Democrática del Congo y Senegal son países prioritarios para diez CC AA y Malí para nueve.

Cuadro 6
CC AA que identifican a R. D. del Congo, Senegal y Mali entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Bal	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	Ext	LR	Mad	Nav	PV
R.D. del Congo	(1)	(1)	(2)		(1)	(1)	(1)	(2)		(3)		(1)	(1)
Senegal	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)		(1)	(2)	(1)	(3)		(1)	
Mali	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)		(2)		(1)		(2)	(1)	

(1) prioridad alta, (2) prioridad media, (3) prioridad baja

Fuente: elaboración propia

La elevada presencia de CC AA en este grupo de países, así como en Mozambique, supone una oportunidad para la armonización, coordinación y complementariedad. Las oportunidades, y también la responsabilidad en materia de eficacia y capacidad de transformación, se producen tanto en el interior de cada uno de estos países como de desde una perspectiva regional o transfronteriza en el caso de Senegal y Mali, en el que siete CC AA —Comunidad Valenciana, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha y Madrid— coinciden al considerarlos socios prioritarios.

Los cuatro países destacados no son los únicos en los que convergen las prioridades de las CCAA. Ruanda y Uganda son dos países prioritarios para un significativo número de CCAA: seis en el caso de Ruanda —Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra, País Vasco, para las que es una país con la máxima prioridad de asociación y Baleares, para la que Ruanda responde a una prioridad media—, y cuatro en el de la vecina Uganda —Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco—.

Norte de África: el mapa de prioridades trazado en el Norte de África presenta rasgos diferentes respecto al de África subsahariana. Como en el caso anterior la priorización de algún país de esta región es mayoritaria y únicamente Extremadura no identifica nin-

gún país norteafricano entre sus prioridades. Sin embargo, las diferencias se observan en que en esta región la priorización geográfica se muestra mucho más focalizada que en el caso anterior. De esta manera, aunque los planes de cooperación identifican un total de cinco países o territorios como prioritarios en el Norte de África, tres son los socios con los que las CC AA mantienen una relación especial: Marruecos, Mauritania y la Población Saharaui, aunque esta focalización geográfica se concentra de manera más intensa en Marruecos y en el Pueblo Saharaui.

Cuadro 7
CC AA que identifican a la Población Saharaui, Marruecos y Mauritania
entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Población Saharaui	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(3)	(1)	(1)	(1)	(1)
Marruecos	(1)	(1)		(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)				
Mauritania	(1)				(1)	(1)	(1)		(1)	(2)		(1)			

(1): prioridad alta, (2) prioridad media, (3) prioridad baja

Fuente: elaboración propia

En este caso, tanto la elevada presencia de actores como la relación histórica, el conflicto existente y las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y, en relación a todas ellas, el estado de los derechos humanos suponen una mayor responsabilidad, si cabe, en términos de armonización y complementariedad. Esta responsabilidad, si bien recae en todas las CC AA que incorporan esta región entre sus prioridades, es especialmente relevante en el caso de las CC AA que incorporan entre sus prioridades geográficas a los tres socios: Castilla y León, Canarias, Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana, Cataluña y Baleares.

América Latina y el Caribe: Todas las CC AA priorizan, como se indicó, América Latina y el Caribe en sus marcos de planificación. Las prioridades en las distintas subregiones y países, sin embargo, son distintas (cuadro 8).

Cuadro 8
Países priorizados por las CC AA en América Latina y el Caribe

	Nº CC AA prioridad alta	Nº CC AA prioridad media	Nº CC AA prioridad baja
República Dominicana	10	1	—
Haití	6	1	—
Cuba	6	4	1
México	1	2	1
Guatemala	14	—	—
Honduras	12	—	—
Nicaragua	14	1	—
El Salvador	15	—	—
Costa Rica	1	—	—
Panamá	1	1	—
Bolivia	15	—	—
Ecuador	14	1	—
Perú	12	1	—
Colombia	9	2	—
Chile	—	1	1
Argentina	1	2	1
Brasil	2	3	1
Paraguay	5	2	1
Uruguay	1	1	1
Venezuela	2	1	—

Fuente: elaboración propia

El Caribe es, dentro de esta gran región, el área geográfica que menor concentración suscita, aunque en cualquier caso se trata de una presencia elevada de CC AA en tres países concretos: República Dominicana, Haití y Cuba. Ningún otro país de esta región es priorizado por las CC AA en sus marcos de planificación.

Cuadro 9
CC AA que identifican países caribeños entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CLM	CyL	C.Val	LR	Mad	Nav	PV	Gal
República Dominicana	(1)	(1)	(1)	(1)		(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)			(1)
Cuba	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(3)	(2)		(2)		(1)	
Haití			(1)			(1)	(1)	(1)				(1)		(1)

(1): prioridad alta, (2) prioridad media, (3) prioridad baja

Fuente: elaboración propia

Extremadura y Cataluña son las dos únicas CC AA que no han priorizado ninguno de estos países. Frente a ellas, Asturias, Castilla-La Mancha y Madrid son las comunidades

que mayor relevancia otorgan a la región caribeña, al identificar todas ellas a estos tres países entre sus prioridades más altas.

Centroamérica es el área regional que representa una mayor grado de prioridad para las CC AA españolas. Solo hay una comunidad autónoma que no prioriza ningún país de esta región: Canarias. El resto de CC AA concede la máxima prioridad a varios de los países centroamericanos más empobrecidos: Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En total, las CC AA identifican como prioritarios siete países en la región ya que, además de los cuatro citados México, Costa Rica y Panamá son también prioritarios para alguna CC AA.

Cuadro 10
CC AA que identifican países de Centroamérica entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	Ext	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Nicaragua	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
El Salvador	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Guatemala	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)		(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Honduras	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)		(1)	(1)		(1)	(1)		(1)	(1)

(1): prioridad alta, (2) prioridad media, (3) prioridad baja

Fuente: elaboración propia

Un total de 11 CC AA concede la máxima prioridad a los cuatro países: Castilla y León, La Rioja, Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y Galicia. Además, Baleares concede la máxima prioridad a Guatemala, Honduras y El Salvador, y prioridad media Nicaragua; Cataluña y Navarra conceden la prioridad máxima a Guatemala, Nicaragua y El Salvador; por último Extremadura otorga la máxima prioridad a Nicaragua y El Salvador.

Este mapa de prioridades, así como el mapa físico –se trata de una región pequeña, con diferentes y numerosas conexiones territoriales– y el político, económico e institucional –al tratarse de una región inmersa en un proceso de integración regional– hacen seguramente de esta región la que más desafíos, dificultades y potencialidades encierra para las CC AA en términos de armonización, coordinación y complementariedad.

Sudamérica es la única área geográfica en la que todas las CC AA han identificado al menos un país con el grado de prioridad máxima. A pesar de ello, no toda la región despierta el mismo interés estratégico para las CC AA. Concretamente son cuatro los países que mayor grado de prioridad representan para el conjunto de las CC AA: Bolivia y Ecuador, seguidos de Perú y, a cierta distancia, Colombia. En total son 10 los países priorizados en Sudamérica ya que, junto a estos países, algunas CC AA priorizan también Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Se puede identificar, en este mapa de prioridades, un grupo de CC AA con una gran coincidencia en sus prioridades en la región sudamericana: Asturias, Castilla y León, Andalucía, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco y Galicia.

Cuadro 11
CC AA que identifican a Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia
entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Val	Ext	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Bolivia	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Ecuador	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)		(2)	(1)		(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Perú	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Colombia		(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(2)	(1)			(1)	(1)	(1)	

(1): prioridad alta, (2) prioridad media

Fuente: elaboración propia

Junto a los países destacados, otros socios sudamericanos completan el mapa de prioridades de las CC AA. Entre ellos destaca Paraguay, priorizado por ocho CC AA, cinco de ellas como prioridad máxima –Andalucía, Asturias, Cantabria, Extremadura y Madrid–, dos como prioridad media –Baleares y Comunidad Valenciana y una Castilla y León– como prioridad baja. Brasil es priorizado por seis CC AA, dos de ellas, Asturias y País Vasco, lo identifican como prioridad alta, Aragón, Baleares y Comunidad Valenciana, como prioridad media y Castilla y León como prioridad baja. Por último, cabe destacar el caso venezolano, identificado como prioridad máxima por dos CC AA –Canarias y País Vasco– y por La Rioja como prioridad media.

Territorios palestinos: Oriente Medio es una región con una importancia estratégica considerablemente menor para las CC AA que la africana y la latinoamericana. La única excepción en la región se encuentra en los territorios palestinos, que constituyen un socio prioritario para 12 comunidades (cuadro 12).

Cuadro 12
CC AA que identifican a los territorios palestinos entre
sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Val	Mad	Nav	PV
Territorios palestinos	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1): prioridad alta, (2) prioridad media

Fuente: elaboración propia

India: De igual manera que en el caso anterior, la India es el único país del continente asiático (sin tener en cuenta a Oriente Medio) que representa una prioridad para un número significativo de CC AA (cuadro 13).

Cuadro 13

CC AA que identifican a la India entre sus prioridades geográficas

	And	Ara	Ast	Bal	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Val	Mad	Nav	PV
India	(1)	(2)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1): prioridad alta, (2) prioridad media

Fuente: elaboración propia

Enfoque regional: Además del ejercicio de priorización geográfica por países, algunas CC AA identifican como una prioridad el enfoque regional. Es el caso de Andalucía, que apuesta por el apoyo a los procesos de integración en las zonas en las que trabaja. Una de sus prioridades en este sentido es el apoyo a la integración centroamericana. Asimismo, Cataluña apuesta por el enfoque regional, identificando como prioritarias las regiones andina y amazónica, la región mesoamericana, la región mediterránea y la región de África occidental (ACCD/Generalitat de Catalunya, 2010:104). También Extremadura recoge el enfoque regional como prioridad, especialmente en las acciones ejecutadas de manera conjunta con actores de ámbito internacional. En concreto, el plan extremeño hace referencia a iniciativas en África Occidental o a través del apoyo a iniciativas de integración regional en América Latina (Junta de Extremadura, 2010:38).

A modo de recapitulación de este apartado dedicado al análisis de las prioridades geográficas se puede afirmar que el mapa de prioridades muestra una elevada dispersión tanto desde una perspectiva agregada, al abarcar en su conjunto a 67 países, como desde la perspectiva individual, al mostrar un promedio de 22 países priorizados. No obstante, aunque se trata de un mapa de prioridades que excede las capacidades de las CC AA tanto desde la perspectiva de la gestión como de la interlocución política configura, al mismo tiempo, un escenario de elevadas potencialidades y responsabilidades para las CC AA en materia de armonización y complementariedad. En este sentido, las principales prioridades regionales se sitúan en África del Norte, en algunos países concretos de África Subsahariana y en el conjunto de América Latina. Se ha producido en los últimos años un cierto cambio de tendencia en la distribución geográficas de las prioridades, al pasar de una planificación claramente orientada hacia América Latina (Hombrado, 2008:43), hacia un reparto de prioridades con algunas regiones del continente africano, aunque todavía con un predominio de países latinoamericanos como pone de manifiesto el listado de los socios identificados como prioritarios: Territorios Palestinos, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú. Se trata de socios, todos ellos, identificados de manera prioritaria por 13 o más CC AA.

Prioridades transversales⁴⁵

En páginas anteriores se afirmaba que el amplio consenso en torno al marco doctrinal que inspira las políticas de cooperación de las CC AA constituía uno de los elementos

⁴⁵ Las prioridades transversales recogidas en esta sección no son todas las incorporadas por las CC AA en sus planes de cooperación. Estas siete, no obstante, son las más representativas y todas las que son incorporadas por más de una comunidad autónoma.

clave para avanzar en iniciativas armonizadas. En clara relación con el posicionamiento doctrinal se observa una amplia coincidencia en la identificación de las prioridades transversales que informan las acciones de cooperación de las CC AA (cuadro 14), así como en el marco doctrinal y las referencias a la agenda internacional de desarrollo, fundamentalmente el marco de NN UU, que inspira las diferentes prioridades horizontales.

Cuadro 14
Prioridades horizontales incorporadas en los planes de cooperación de las CC AA

	Igualdad de género	Sostenibil. ambiental	Defensa de dd hh	Participación y fortalecimiento soc. civil	Lucha contra la pobreza	Gobernanza democrática	Respeto de diversidad cultural
Andalucía							
Aragón							
Asturias							
Baleares							
Canarias							
Cantabria							
Castilla-La Mancha							
Cataluña							
Castilla y León							
Galicia							
La Rioja							
Extremadura							
Madrid							
Navarra							
País Vasco							
Valencia							

Fuente: elaboración propia

Todos los planes de cooperación de las CC AA contemplan el enfoque de género y el de sostenibilidad ambiental como prioridades transversales y la práctica totalidad lo hacen también con la defensa de los derechos humanos. En materia de igualdad de género, esta prioridad transversal aparece recogida con diferentes enunciados (igualdad de género, equidad de género e igualdad entre mujeres y hombres son las más habituales). A pesar de estas diferencias existe una amplia coincidencia en el abordaje de esta prioridad, tanto en relación a la agenda internacional en la que la enmarcan los diferentes planes —marco de las NNUU en torno a la agenda configurada desde la Cumbre de Beijing hasta los ODM— como en su enfoque teórico enmarcado en el Género en Desarrollo.

Respecto al los derechos humanos, las únicas dos CC AA que no lo incorporan son La Rioja y Canarias. En el caso de plan de cooperación de La Rioja los derechos humanos no constituyen una prioridad transversal ni sectorial. No obstante, la defensa y promo-

ción de los derechos humanos aparece recogida como uno de los principios rectores de su cooperación, lo que implica que están implícitos en todas las directrices definidas en su plan de cooperación (Gobierno de La Rioja, 2008:32). En el caso canario la promoción, divulgación y formación sobre derechos humanos está incorporada como una prioridad sectorial.

Asimismo, una buena parte de CC AA coincide en la incorporación de la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil y en la gobernanza democrática y/o fortalecimiento institucional —aspectos estos incorporados como prioridad sectorial por el conjunto de las CC AA— y en el de lucha contra la pobreza como prioridades horizontales. Por último, un menor número de CC AA, un total de cinco, incorpora también el respeto a la diversidad cultural como una prioridad transversal.

Aunque las mencionadas no son todas las prioridades transversales incorporadas por las CC AA —algunas CC AA recogen también el enfoque de desarrollo humano, el de construcción de la paz, el de sostenibilidad económica o social, el de fortalecimiento del tejido económico o el de libertad individual— sí se trata de los enfoques que más comúnmente alimentan las políticas autonómicas de cooperación.

Prioridades sectoriales incorporadas en los marcos de planificación

Existe una alta heterogeneidad en la manera de clasificar sectorialmente la cooperación de las CCAA. Un grupo de ellas utiliza como referencia la clasificación propuesta por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que consiste en una clasificación por sectores y subsectores (*Creditor Reporting System* - CRS). Se trata, no obstante, de un grupo minoritario. Un grupo más numeroso de CC AA utiliza clasificaciones sectoriales alternativas. A partir de la recopilación y análisis de todas ellas a continuación se reflejan las prioridades sectoriales de las CC AA. La clasificación utilizada en este análisis responde, por lo tanto, a un reflejo de las más comúnmente utilizadas por las CC AA.

Para poder hacer una comparación entre las prioridades sectoriales, por este motivo, algunas prioridades sectoriales y líneas estratégicas de actuación han sido agrupadas o incorporadas en otras áreas de actuación, sectores o líneas estratégicas de actuación⁴⁶.

El análisis de las prioridades sectoriales se estructura sobre nueve áreas de actuación: i) cobertura de necesidades sociales básicas, ii) infraestructuras básicas, iii) infraestructuras productivas, desarrollo económico y empleo, iv) gobernabilidad democrática, v) derechos humanos, vi) sostenibilidad ambiental, vii) migraciones, viii) desarrollo científico-tecnológico y ix) cultura.

⁴⁶ El análisis sectorial de las prioridades establecidas abarca desde las áreas de actuación hasta las líneas estratégicas de actuación. No se ha descendido en este trabajo hasta el análisis de resultados y objetivos.

Cuadro 15
Prioridades sectoriales de las CC AA

Área de actuación	Sector de actuación	CC AA que lo incorporan como prioridad sectorial
Cobertura de necesidades sociales básicas	Educación	Todas (16)
	Salud	Todas (16)
Infraestructuras básicas	Abastecimiento y depuración de agua	Todas (16)
	Habitabilidad básica y acceso a vivienda digna, ordenación territorial	Castilla y León, La Rioja, Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco, Valencia, Cataluña, Navarra, Baleares y Canarias (15)
	Accesos y comunicaciones	Castilla- La Mancha, La Rioja, País Vasco (4)
Infraestructuras productivas, desarrollo económico y empleo	Sectores productivos	Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y Galicia (7)
	Desarrollo agrario, rural y pesa	Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra, País Vasco y Galicia (9)
	Tejido económico	Todas (16)
	Trabajo decente	Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León y Navarra (8)
Gobernabilidad democrática	Descentralización del Estado	Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León y Madrid (7).
	Fortalecimiento de los gobiernos descentralizados	Todas (16)
	Fortalecimiento de la sociedad civil	Todas (16)
Derechos humanos	Protección de los derechos humanos	Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid, Navarra, País Vasco y Galicia (12)
	Construcción de la paz	Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Navarra y Galicia (9)
	Equidad de género	Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Madrid, Navarra, País Vasco y Galicia (11)
	Pueblos indígenas	Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia (11)
	Soberanía alimentaria ⁴⁷	Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid, País Vasco y Galicia (13)
	Infancia y juventud	Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra (5)
Sostenibilidad ambiental	Protección medioambiental	Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Madrid, País Vasco y Galicia (12)
	Energías renovables	Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Galicia (4)
	Lucha contra el cambio climático	Andalucía, Cataluña y Castilla y León (3)

⁴⁷ En este análisis la soberanía alimentaria ha sido incorporada dentro del área de derechos humanos. Esta opción, no obstante, no es la seguida por todas las CC AA. Algunas de ellas la sitúan en el área de desarrollo económico.

Migraciones	Codesarrollo ⁴⁸	Canarias, Castilla y León, Madrid (3)
Desarrollo científico-tecnológico	Tecnología, conocimiento, TIC	Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Galicia (4)
Cultura	Patrimonio cultural	Andalucía, Canarias y Castilla y León (4)
	Promoción de la cultura	Andalucía, Baleares, Canarias y País Vasco (4)

Fuente: elaboración propia

A pesar del esfuerzo de síntesis se puede observar la existencia de un mapa de prioridades altamente disperso orientado sobre nueve áreas estratégicas estructuradas sobre 25 sectores de intervención que, a su vez, se componen de más de 170 lineamientos estratégicos. Se trata, así pues, de un mapa que debe llevar a una reflexión conjunta sobre las limitaciones de un modelo tan disperso para, a partir del análisis de prioridades, impulsar iniciativas de armonización basadas en la identificación de potenciales áreas, sectores y lineamientos estratégicos para la complementariedad.

Principales sectores estratégicos para las CC AA

A continuación, con la intención de ofrecer elementos específicos para la reflexión sugerida, se detallan las prioridades estratégicas de las CC AA en algunos de los sectores de actuación que se han mostrado más relevantes para el conjunto de las comunidades en sus planes generales de cooperación. La información recogida en los cuadros ha sido seleccionada y solo se muestran los lineamientos estratégicos que, dentro de los cinco principales sectores —educación, salud, tejido económico, gobernabilidad democrática y equidad de género—, han sido identificados como prioritarios por un elevado número de CC AA. La información completa de las prioridades en cada uno de los sectores, por razones de espacio, no puede ser abordada en un análisis de las características del que aquí se presenta.

Educación: en el ámbito de la educación se observan planteamientos estratégicos muy distintos por parte de las CC AA. Castilla y León, en un extremo, incorpora numerosas líneas estratégicas lo que puede ser reflejo tanto de una apuesta por un enfoque integral en la educación, como de un acercamiento inespecífico a este sector. Frente a esta opción, una buena parte de las CC AA optan por una mayor focalización de las prioridades dentro del sector de la educación lo que parece, a priori, más pertinente para desarrollar una cooperación sectorial más estratégica.

⁴⁸ Las tres CC AA que aparecen en el cuadro no son las únicas que asumen el enfoque del codesarrollo y lo incorporan en su plan como una prioridad. Estas tres CC AA son las únicas que lo contemplan en el plan de cooperación como una prioridad sectorial. Otras CC AA lo incorporan como una modalidad o instrumento de cooperación.

Cuadro 16
Lineamientos estratégicos de las CC AA en el sector de la educación

Líneas estratégicas en educación	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Val	Ext	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Acceso universal al derecho a la educación																
Equidad educativa (género, minorías...)																
Fortalecimiento sistemas públicos de educación																
Alfabetización y educación básica adultos																
Infraestructuras educativas																
Mejora de la calidad de educación y formac. básica																
Mejora de la formación profesional																
Equipamiento de escuelas y material educativo																

Fuente: elaboración propia

El conjunto de las CC AA manifiesta expresamente como una de sus prioridades el acceso universal al derecho a la educación. Buena parte de ellas lo hace, además, centrándose en el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación —Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra, País Vasco y Galicia—. En línea con este enfoque de derechos y fortalecimiento de políticas públicas es relevante para varias CC AA la garantía de la equidad educativa. Son nueve las CC AA que la identifican como un lineamiento estratégico prioritario en educación: Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Madrid y Navarra.

Alfabetización y educación básica de adultos es otra de las líneas estratégicas que suscita mayor coincidencia en el sector de la educación al estar identificada como una línea prioritaria de trabajo por ocho CC AA: Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León y La Rioja. Los otros dos lineamientos estratégicos más claramente situados entre las prioridades de las CC AA son las infraestructuras educativas y la mejora de la formación profesional —con siete y seis CC AA que las identifican respectivamente como prioritarias—.

En el ámbito educativo los marcos de planificación registran otra serie de lineamientos estratégicos aunque ya con un menor peso dentro de la planificación del conjunto de

las CC AA: formación continua del profesorado —Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León—, mejora de la educación secundaria —Castilla y León, País Vasco y Galicia—, o diversidad cultural y enseñanza multilingüe —Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco—.

En resumen, los lineamientos prioritarios destacados en el ámbito de la educación, así como el resto de prioridades estratégicas (cuadro 16), configuran una distribución de prioridades que tiende a la especialización en diferentes líneas de trabajo, pero con un punto de partida mayoritariamente compartido: el acceso universal al derecho a la educación. Se trata de un mapa de prioridades trazado sobre un enfoque común que ofrece importantes oportunidades y potencialidades para la armonización y la búsqueda de complementariedad⁴⁹.

Salud: En el sector de la salud se observa un cierto paralelismo respecto al de la educación. Una buena parte de CC AA, concretamente nueve, incorpora el fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud como un lineamientos estratégico prioritario, y un número aun mayor, 11 CC AA, lo hace con la mejora de los servicios básicos de salud y la atención primaria (cuadro 17).

Por encima incluso del fortalecimiento integral de los sistemas públicos de salud, dos lineamientos estratégicos para el sector de la salud tiene un lugar central en los marcos de planificación de las CC AA: el de la prevención, diagnóstico y tratamiento del VIH y sida y otras enfermedades de transmisión sexual y/o prevalente, que es identificado como una prioridad por 14 CC AA. La segunda gran prioridad para las CC AA es la salud sexual y reproductiva, identificada estratégicamente por 13 CC AA, abordada tanto desde la perspectiva de la mejora de servicios como del enfoque de derechos.

Destaca, asimismo, la coincidencia de ocho CC AA al identificar a la formación de agentes de salud y del personal sanitario como uno de los lineamientos estratégicos más relevantes del sector salud.

Junto a los lineamientos mencionados las CC AA identifican otros ámbitos estratégicos dentro del sector de la salud, aunque con menor grado de coincidencia a la hora de considerarlos como prioritarios. Así, otros tres lineamientos son priorizados por seis CC AA: la educación para la salud —Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja y País Vasco— y la mejora de la salud infantil —Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y La Rioja coincidentes con las anteriores, además de Castilla y León y Madrid— e infraestructuras sanitarias —Andalucía, Castilla-La Mancha y la Rioja, presentes también en los dos casos anteriores, y Asturias, Canarias y Cantabria—.

⁴⁹ Es paradójico, como se plantea en el apartado final de este capítulo, cómo a pesar de las diferencias en la concepción de la definición y gestión de las políticas públicas que las CC AA muestran en el ejercicio de su gobierno en España, estas no se plasman de una manera evidente en los marcos de planificación de sus políticas de cooperación internacional. Esta aparente contradicción se produce por la asunción, en el marco de las políticas de cooperación, de la doctrina internacional articulada fundamentalmente en torno a la Declaración del Milenio y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Cuadro 17
Lineamientos estratégicos de las CC AA en el sector de la salud

Líneas estratégicas de actuación	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	Ext	LR	Mad	Nav	PV	Gal
VIH y SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual y/o prevalente																
Salud sexual y reproductiva (derechos y mejora)																
Mejora de los servicios básicos de salud y la atención primaria																
Fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud																
Formación de los agentes de salud y del personal sanitario																
Acceso a medicamentos esenciales																

Fuente: elaboración propia

Aunque existen, además de las mencionadas, otras líneas estratégicas en el ámbito de la salud —prevención y tratamiento de situaciones de emergencia, mejora de las estructuras no formales, tradicionales y comunitarias en salud o equipamiento sanitario, por citar solo algunas— no son muchas las CC AA que les otorgan prioridad. Por ello, el mapa de prioridades del sector de la salud muestra una elevada coincidencia en la identificación de los lineamientos estratégicos de las CC AA en sus marcos de planificación en el sector de la salud. Casi todas ellas, por lo tanto, están llamadas a afrontar el desafío de recoger, conocer e identificar las prioridades del resto de comunidades de cara a mejorar la coordinación.

Tejido económico y desarrollo productivo: todas las CC AA, a excepción de Navarra, identifican como prioridad sectorial ámbitos de actuación relacionados con la promoción del tejido económico no vinculadas a un sector productivo concreto.

La mayoría de las prioridades se concentran en torno al emprendimiento económico. Concretamente, son 10 las CC AA que priorizan el apoyo al emprendimiento y la a creación de iniciativas empresariales y seis las que incluyen el trabajo a través de microcréditos como una de sus prioridades. Una buena parte de las CC AA complementa sus prioridades en este sector desde el apoyo a iniciativas enmarcadas en el ámbito de la economía social. Estas preferencias se expresan en el apoyo al cooperativismo y al comercio justo —lineamientos estratégicos identificados por nueve y ocho CC AA respectivamente— y a las iniciativas de economía social, prioridad formulada por siete CC AA.

Cuadro 18
Lineamientos estratégicos de las CC AA en el sector de tejido económico

Líneas estratégicas de actuación	And	Ara	Ast	Bal	Cana	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Emprendimiento y autoempleo															
Comercio justo															
Cooperativismo															
Apoyo a iniciativas de economía social															
Microcréditos															

Fuente: elaboración propia

Gobernabilidad democrática, apoyo a la descentralización, fortalecimiento institucional y fortalecimiento de la sociedad civil: Uno de los ámbitos más comúnmente identificados como espacio de referencia y de principal aportación de valor añadido por parte de la cooperación descentralizada es el ámbito de la gobernabilidad democrática, a través de su contribución a los procesos de descentralización, del fortalecimiento de los gobiernos locales y del apoyo al fortalecimiento y la participación de la sociedad civil (del Huerto, 2004:46-51; Illán, 2006; Martínez y Sanahuja, 2009; Unceta *et al.*, 2011).

En línea con esta lectura, el conjunto de las CC AA identifican en sus marcos de planificación la gobernabilidad democrática como un ámbito de actuación prioritaria. Todas lo hacen destacando, por un lado, las líneas de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las instituciones descentralizadas para el diseño y la gestión de políticas públicas en el ámbito local. En este caso, además, algunas CC AA destacan como línea prioritaria el apoyo a los procesos de diálogo social —Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid—, o la prioridad declarada por Castilla-La Mancha de promover y fortalecer expresamente a organizaciones intermunicipales.

Además de esta búsqueda de fortalecimiento de los actores descentralizados, que está incorporada de manera transversal en el planteamiento de buena parte de las CC AA, varias de ellas identifican el apoyo a los procesos de descentralización de manera expresa como un eje estratégico de actuación, complementario al fortalecimiento de los gobiernos descentralizados. Las CC AA que reflejan esta apuesta en sus marcos de planificación son Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid y País Vasco.

Por otro lado, el conjunto de las CC AA identifica como un ámbito prioritario de trabajo el fortalecimiento de la sociedad ya sea a través del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del tejido asociativo como a través de el apoyo a la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local, lineamientos estratégicos priorizados cada uno de ellos por 11 CC AA.

Cuadro 19
Lineamientos estratégicos de las CC AA en el sector de
gobernabilidad democrática

Líneas estratégicas de actuación	And	Ara	Ast	Bal	Can	Cant	CLM	Cat	CyL	C.Va	Ext	LR	Mad	Nav	PV	Gal
Fortalecimiento de capacidades de EE LL y actores descentralizados																
Apoyo a la descentralización																
Fomento y fortalecimiento de organizaciones sociales																
Participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito local																
Apoyo a procesos de diálogo social																

Fuente: elaboración propia

Equidad de género: En relación a la equidad de género se observa un paralelismo claro respecto a la protección de los derechos humanos. Se trata, como en el caso anterior, de una de las principales prioridades horizontales —junto a la sostenibilidad ambiental la única definida como prioridad transversal por el conjunto de CC AA— y de un ámbito identificado, además, como una prioridad sectorial por 11 CC AA en sus marcos de planificación

Todas las CC AA que priorizan este sector se centran en la importancia del empoderamiento de la mujer, entendido este como la existencia de las condiciones para la plena realización de las mujeres en todos los ámbitos de la vida: político, económico, social, cultural, entre otros.

Una buena parte de estas CC AA priorizan también las políticas de igualdad de género y la lucha contra la violencia de género, y seis CC AA identifican estratégicamente cada uno de estos dos lineamientos estratégicos.

Los sectores recogidos en este análisis no son los únicos abordados de manera prioritaria en los planes de cooperación de las CC AA. Por el contrario, una amplia diversidad de sectores se han mostrado altamente relevantes. Entre ellos destacan la protección del medio ambiente y la gestión medioambiental, priorizado por 12 CC AA, el eje alimentario, abordado desde la perspectiva de la seguridad por algunas CC AA y desde la de la soberanía por otras, la protección de los derechos humanos que, además de ser

una prioridad horizontal para la práctica totalidad de CC AA, es también una prioridad sectorial para buena parte de ellas, o, por último, el fortalecimiento y dinamización de los sectores productivos.

Cuadro 20
Lineamientos estratégicos de las CC AA en equidad de género

Líneas estratégicas de actuación	And	Ast	Bal	Can	CLM	Cat	CyL	Mad	Nav	PV	Gal
Empoderamiento de las mujeres											
Fortalecimiento de igualdad de oportunidades y de trato / políticas de igualdad de género											
Lucha contra la violencia de género											
Prevención y erradicación de abusos, explotación sexual y prácticas nocivas contra las mujeres											
Promover el asociacionismo femenino											

Fuente: elaboración propia

Más allá de la planificación: limitaciones para la armonización y la complementariedad

El ejercicio trazado en estas páginas ha pretendido, a partir del análisis de los 16 planes de cooperación autonómicos vigentes, identificar las potencialidades existentes en materia de armonización y complementariedad entre las políticas de cooperación de las CC AA. Este ejercicio no debe estar, sin embargo, circunscrito a los ejercicios de planificación y desvinculado del análisis más general si pretende ofrecer propuestas válidas y realistas para avanzar hacia una mayor articulación de las políticas de cooperación. En este sentido, tres son al menos los ámbitos en los que se observan limitaciones que dificultan el potencial avance de las iniciativas de armonización y complementariedad: las características de los marcos de planificación y su relación con las capacidades de los gobiernos descentralizados, el limitado compromiso con la armonización y la complementariedad y, por último, la existencia de limitaciones propias del contexto de la cooperación española.

Características de los marcos de planificación y su relación con las capacidades de los gobiernos descentralizados

El ejercicio realizado ha mostrado la existencia de oportunidades para la armonización y la complementariedad. Es necesario, no obstante, relativizar este ejercicio dado el limitado papel que en la actualidad juegan los marcos de planificación en el desarrollo de la política de cooperación de numerosas CC AA (Martínez y Sanahuja, 2009:157-158).

La existencia de una notable brecha entre lo planificado y lo finalmente ejecutado es el resultado de un modelo de cooperación gestionado a través de iniciativas —generalmente en forma de proyectos de desarrollo— desconectadas del propio proceso de planificación en una lógica de cooperación inducida por la demanda, aunque determinada por la propia oferta. Solo en la medida que los planes de cooperación constituyan una efectiva directriz de las políticas de cooperación —independientemente de quién la gestione— los procesos de planificación cumplirán con su labor estratégica y aumentará el sentido del ejercicio de análisis propuesto en este capítulo.

Otro factor relevante relacionado con el proceso de planificación es el grado de asunción del marco doctrinal y la agenda internacional de desarrollo recogido en los planes de cooperación. Cabría preguntarse si el consenso existente respecto a dicho marco y agenda es real o responde a una asunción mecánica y acrítica, o al mimetismo institucional existente en la elaboración de estos planes. La pregunta tiene sentido porque se evidencian algunas diferencias entre la aplicación de varias de las políticas sectoriales en las propias CC AA y el enfoque asumido en su política de cooperación en relación a estas mismas políticas sectoriales. Esta divergencia —ejemplificada en la identificación generalizada de lineamientos estratégicos que apuestan por el fortalecimiento de sistemas públicos de salud y educación cuando diferentes CC AA desarrollan políticas domésticas que caminan en la dirección contraria— pone de manifiesto que si la apuesta doctrinal responde exclusivamente a un ejercicio de seguidismo de la agenda internacional puede vaciar de contenido real a los planes de cooperación y situarlos en una dimensión exclusivamente retórica.

Un tercer factor limitante relacionado con las características de los planes de cooperación y de manera directa con las capacidades de los gobiernos autonómicos es la elevada dispersión geográfica y sectorial reflejada en la planificación. Este escenario de dispersión dificulta un avance hacia la concentración basada en el diálogo entre actores y articulado sobre el análisis de los ámbitos de especialización y valor añadido de cada uno de los actores autonómicos. La razón estriba en la falta de análisis individuales y colectivos que sienten las bases sobre las que identificar las potencialidades y prioridades de manera articulada.

Además, el diálogo para abordar iniciativas de concentración, armonización y complementariedad no solo es complejo desde una perspectiva técnica. La dificultad principal, así como el desafío fundamental, radica en la necesidad de incorporar el liderazgo de los países socios, en cumplimiento con los principios de alineamiento y apropiación democrática y local. Es necesario este diálogo, asimismo, para evitar truncar procesos de desarrollo ya iniciados y distorsionar el tejido asociativo local.

Limitado compromiso con la armonización y la complementariedad

La naturaleza de las iniciativas de armonización y complementariedad chocan frontalmente con la lógica que en numerosas ocasiones ha caracterizado a las políticas de cooperación —descentralizada o no—. Choca con la búsqueda de instrumentalización y de visibilidad, y con la afirmación de espacios de autonomía que ha definido buena parte de las políticas de cooperación de gobiernos descentralizados en España.

La búsqueda de armonización y complementariedad implica la renuncia a estos enfoques utilitaristas de la cooperación para abrazar un enfoque cosmopolita basado en la idea de responsabilidad común. No debería esta perspectiva ser problemática, ya que queda claramente reflejada en numerosos planes autonómicos de cooperación como el principal argumento y justificación que da sentido a la política de cooperación. El desafío reside, por lo tanto, en interiorizar este enfoque no solo en el ámbito de la planificación, sino, fundamentalmente, en el modelo de gestión de las políticas autonómicas de cooperación.

Limitaciones del contexto de la cooperación española

Uno de los mayores desafíos de la cooperación descentralizada consiste en su consolidación como una política pública. El contexto actual —caracterizado por un lado por la crisis económica traducida en restricciones presupuestarias y la puesta en marcha de políticas de control del déficit y, por otro, por un cambio en el mapa político autonómico—supone un test importante para la consolidación de las políticas públicas de cooperación descentralizada.

Se trata de un contexto en el que junto al descenso cuantitativo de la AOD autonómica existe también el riesgo de la pérdida de continuidad de los procesos de planificación y gestión de la política de cooperación. Por esta razón, conviene recalcar la necesidad de dar continuidad al proceso de planificación iniciado, tanto con el mantenimiento de los compromisos adoptados en los marcos de planificación vigentes como a través de los futuros ciclos de planificación en perspectiva. Es importante, además de la continuidad, incorporar la búsqueda de una mayor racionalidad a través de iniciativas de armonización y complementariedad en los sucesivos procesos de planificación, como se ha tratado de sugerir a lo largo de este capítulo.

Bibliografía

Documentación oficial de las comunidades autónomas:

Junta de Andalucía:

- *Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- *Plan Andaluz de Cooperación al Desarrollo 2008 - 2011.*

Gobierno de Aragón:

- *Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo.*
- *Plan director de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2008-2011.*

Gobierno del Principado de Asturias:

- *Ley del Principado de Asturias 4/2006, de 5 de mayo, de Cooperación al Desarrollo*
- *Plan Director 2009-2012*

Gobierno de las Islas Baleares

- *Ley 9/2005 de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo.*
- *Plan Director de la Cooperación de las Illes Balears 2008-2011.*

Gobierno de Canarias

- *Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- *Plan Director de la Cooperación Canaria para el Desarrollo 2010-2013.*

Gobierno de Cantabria

- *Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria.*
- *Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2009-2012.*

Junta de Castilla y León

- *Ley 9/2006, de 10 octubre 2006. Normas reguladoras de Cooperación al desarrollo.*
- *Plan Director de Castilla y León de Cooperación al Desarrollo 2009-2012.*

Junta de Castilla-La Mancha

- *Ley 3/2003, de 13-02-2003, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*
- *Plan Estratégico de Cooperación para el Desarrollo. Horizonte 2011.*

Generalitat de Catalunya

- *Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo.*
- *Plan director de cooperación al desarrollo 2007-2010.*
- *Plan director de cooperación al desarrollo 2011-2014.*

Generalitat Valenciana

- *LEY 6/2007, de 9 de febrero, de la cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana.*
- *Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011*

Junta de Extremadura:

- *Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo.*
- *Plan general de la cooperación extremeña 2008-2011.*
- *Plan general de la cooperación extremeña 2010-2013.*

Xunta de Galicia

- *Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo.*
- *I Plan director de la cooperación gallega para el desarrollo 2006-2009.*
- *II Plan director de la cooperación gallega para el desarrollo 2010-2013.*

Gobierno de La Rioja

- *Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo.*
- *II Plan Director de Cooperación de La Rioja 2008-2011.*

Gobierno de la Comunidad de Madrid

- *LEY 13/1999, de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid.*
- *Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2001-2004.*
- *Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2005-2008.*
- *Plan General de Cooperación para el Desarrollo 2009-2012.*

Gobierno de Navarra

- *Ley foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra.*
- *I Plan Director de la Cooperación Navarra 2007-2010.*
- *II Plan Director de la Cooperación Navarra 2011-2014.*

Gobierno Vasco

- *Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*
- *Plan Estratégico y Director de Cooperación para el Desarrollo 2008-2011*

Otras referencias

Ayuso, A. (2000). *La coordinación de la política de cooperación para el desarrollo española con América Latina en el contexto de la Unión Europea*, Tesis Doctoral - Universidad Autónoma de Barcelona.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo España (2009). *Apropiación, armonización y alineamiento en las organizaciones de la sociedad civil*, Publicaciones Coordinadora, Madrid.

de la Fuente, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, Los libros de la catarata, Madrid.

Hombrado, A. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 20/2008, Madrid.

Hombrado, A. y Hernández, C. (2010). *Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 23/2010, Madrid.

IIDL (2011). *Por una cooperación descentralizada de calidad*, IIDL-Universitat Jaume I.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2010). *La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada*, Madrid, Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 38.

Martínez, I. y Sanahuja, J.A. (2012). "La cooperación descentralizada en España y la eficacia de la ayuda al desarrollo: balance y propuestas de reforma" (Con Ignacio Martínez), en Manuel Iglesia-Caruncho (coord.) *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: Editorial Complutense / ICEI.

Martínez, I. y Santander, G. (2011). "La cooperación descentralizada: aportaciones para la eficacia de la ayuda", en *Sistema*, nº 220.

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, PNUD, Nueva York.

Ruíz, S. y Saniger, N. (2010). “Una primera aproximación a la cooperación oficial descentralizada de las comunidades autónomas españolas”, en de la Fuente, R. (coord.) (2010): *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*, pp.37-56, Los libros de la catarata, Madrid.

Unceta, K. (2009). “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, en *Carta Lationamericana*, abril de 2009, nº7, pp. 1-34.

Unceta, K. (dir.) (2011). *La Cooperación al Desarrollo Descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*, UPV/EHU.

Capítulo 4

De la eficacia de la ayuda a la división del trabajo: ¿Un nuevo reto para los entes locales?

Rosa de la Fuente

Introducción

Los Entes Locales europeos, municipales y supramunicipales, son actores gubernamentales muy numerosos que se caracterizan por su heterogeneidad (tamaño, número de habitantes, competencias, capacidades financieras, experiencias de desarrollo local, etc.) y por haber asumido en la última década una mayor presencia en el ámbito internacional. Estos actores participan en mayor o menor medida en el sistema internacional de cooperación al desarrollo desde mediados de los años 90, especialmente en el caso de los entes locales alemanes, franceses, italianos, holandeses y españoles⁵⁰.

Si bien existen datos imprecisos sobre cuántos entes locales europeos realizan actividades de cooperación para el desarrollo en la actualidad, si atendemos a los datos generales parece claro que el número de entes locales (municipales y supramunicipales) que potencialmente podrían realizar actividades de cooperación internacional plantean la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y complementariedad, tanto a nivel de los Estados Europeos como de la Unión Europea. Esta complejidad estaría limitada legalmente porque los entes locales en general tienen sus competencias en mate-

⁵⁰ Alemania es una federación de 19 estados llamados Länders, que son sujetos derecho internacional, tres de esos estados son ciudades, Berlín, Bremen y Hamburgo, en algunos casos, estos Estados se dividen administrativamente en regiones-districtos, y además en ciudades (más de 13.000). Italia está dividida en 20 regiones, con altos niveles de autonomía política y legislativa, que a su vez están divididas en una o más provincias (más de 100) y sus municipalidades son más de 8.000. España está dividida en 17 comunidades autónomas, con estatutos de gobierno propio y dos ciudades autónomas –Ceuta y Melilla–, en cuanto a los entes supramunicipales y municipales son las provincias (52), cuyo gobierno no es elegido directamente, además los gobiernos municipales sí son elegidos por sufragio (más de 8.000). Francia tiene 22 regiones en la metrópoli, sin autonomía, 96 departamentos cuyo Consejo General es elegido por sufragio, estos se dividen en distritos, además el nivel municipal es el de las comunas (más de 36.000). En tres comunas, París, Lyon y Marsella existe una división distrital interna.

ria de política exterior subordinadas en todos los casos a los intereses de la política exterior de cada país, y además en el caso de Francia y de Italia, las acciones de cooperación estarían teóricamente limitadas a aquellas vinculadas a las necesidades o intereses del ámbito local que quiere financiar cooperación (migración, etc.) (Baraldi 2008: 41, Dupont 2010). Sin embargo, en la práctica la autonomía local suele ser reacia a los intentos de coordinación desde otras instancias de gobierno regional – departamental y también Estatal, y por lo tanto se estarían generando prácticas autónomas que preocupan por varios motivos, la existencia de múltiples actores, la dispersión de la ayuda y la falta de coordinación de sus actuaciones, la expectativa generada por parte de los entes locales socios de encontrar donantes locales para cada uno de sus problemas locales, y en suma la falta de eficacia de estas múltiples actuaciones.

En general, podríamos sostener que la relevancia de lo local en el contexto de la globalización ha generado dos tendencias importantes desde el punto de vista de la geopolítica mundial. Por un lado, los gobiernos locales han asumido autónomamente mayores responsabilidades en sus procesos de desarrollo, y por otro, para ello, ha sido necesario que se internacionalizaran cada vez más, tanto en el ámbito europeo como mundial⁵¹. En este sentido, en el ámbito de la cooperación internacional cada vez más actores locales han optado por tener un rol más activo como donantes pero también como socios, especialmente en América Latina, estableciéndose relaciones de cooperación más horizontales y directas, independientemente de las actuaciones de cooperación internacional de otras instancias regionales, nacionales y europeas.

Sin embargo, esta internacionalización de los entes locales se ha visto limitada por la existencia de sistemas de relaciones de cooperación, tanto de la llamada cooperación Norte-Sur, como incluso de modalidades más recientes como la cooperación Sur-Sur, que continúan estando esencialmente diseñados para un mundo interestatal. Lo que obliga a los entes locales a reclamar un rol mayor en la toma de decisiones, planificación y discusión en los sistemas de cooperación.

Por ello, se produce un escenario contradictorio, que genera tensiones y dificultades:

- a) Los gobiernos locales y regionales quieren mantener una clara autonomía en el diseño y ejecución de sus modelos de cooperación, y para ello se apoyan en los foros de la Unión Europea y de otras instancias internacionales para presionar a favor de ello, demostrando su capacidad de comprometerse con la Agenda de la Eficacia de la Ayuda, aunque todavía es visible una dispersión y fragmentación de la ayuda de la cooperación de los entes locales.
- b) No obstante son los gobiernos de los Estados-nacionales los que –en el marco del sistema de cooperación internacional- estarían siendo obligados a coordinar las acciones, establecer complementariedades entre actores, reducir la fragmenta-

⁵¹ Las ciudades europeas, ya desde los años 50, se habían internacionalizado especialmente en los ámbitos fronterizos, a través de las figuras de los hermanamientos, pero sin duda, la internacionalización derivada de la inserción externa de las grandes ciudades a la economía globalizada se comienza a producir a finales de los años 80, al amparo de los procesos de transformación de las ciudades de un modelo de ciudad fordista, a uno post-fordista, y posteriormente al modelo de ciudad global.

ción y la dispersión de la ayuda al desarrollo, con la intención de ir avanzando en los compromisos de la División del Trabajo tanto en la UE como en relación con el resto de donantes.

Para resolver en parte estas tensiones consideramos que la Unión Europea se convierte en un *locus* de mediación, porque al mismo tiempo que ha reconocido e impulsa el rol autónomo de los gobiernos locales como agente de desarrollo en el sistema de cooperación, especialmente desde 2007 por el Parlamento y desde 2008 por la Comisión, por otro, también insta a estos actores a que participen del sistema interestatal, coordinándose verticalmente con los demás actores regionales y estatales, para reducir la dispersión y la fragmentación de la ayuda.

Sin embargo, este reconocimiento y compromiso con la agenda de la eficacia de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo, como países donantes y socios, pueden sufrir un retroceso, por varias dos razones principalmente. Por un lado, por la crisis económica internacional, que afecta gravemente a Europa, especialmente a los países de la Eurozona⁵², que está intentando ser frenada con una reestructuración profunda y un severo ajuste presupuestario en todas las escalas de gobierno. En este sentido, la Comisión Europea en su *Programa para el Cambio*⁵³ ha planteado que si bien “los compromisos con los ODM y la eficacia de la ayuda siguen tan firmes como sus ambiciones como líder político y donante clave” (COM 2011 637: 5) es necesario cambiar algunas prácticas para ser más eficaces. Entre estos cambios, incluidos en las propuestas presupuestarias relativas a sus instrumentos de política exterior para el periodo 2014-2020 estaría el atender a los países más necesitados (Estados frágiles) y al mismo tiempo reducir la ayuda bilateral a aquellos de renta media o alta, que en el caso de América Latina serían (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela). En relación con la cooperación descentralizada y los países de América Latina, el escenario podría empeorarse -aún más- si también se redujeran las partidas presupuestarias del Programa de Actores no estatales, y no se renovase el trabajo realizado con el Programa Urb-Al, cuya tercera fase se termina en diciembre del 2012.

Por otro lado, desde un punto de vista estructural, pareciera que el enfoque estado-céntrico, que ya había dominado la Declaración de París (Romero 2005) continúa siendo el más hegemónico también en este contexto de crisis. Así, pese a los avances realizados en fases anteriores, en la Declaración Final de la Conferencia de Busán⁵⁴, no se ha incluido ninguna referencia a los gobiernos locales y a la cooperación descentralizada como socios autónomos para lograr una mejora en la eficacia de la ayuda, pese al esfuerzo de la Declaración de la reunión paralela llevada a cabo en el mismo foro y la presión de diferentes representantes colectivos de gobiernos locales y regionales.

⁵² En este sentido, tal y como han señalado algún analista (Pérez 2011) ya se ha reducido considerablemente el presupuesto de la cooperación para el desarrollo de muchas Comunidades Autónomas, y aunque sin datos comparables en el caso de los Ayuntamientos, sí que habría que resaltar reducciones muy significativas de las convocatorias de subvenciones a Organizaciones no gubernamentales, entre otros, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, Sevilla, Huelva, Santander, etc., y entre otras en las Diputaciones de Cuenca, Málaga, etc.

⁵³ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones, en octubre del 2011, titulada Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio.

⁵⁴ Esta conferencia es el último de los foros de alto nivel sobre eficacia de la ayuda que se han venido desarrollando en Roma (2003), París (2005) y Accra (2008) y ponen término al proceso liderado por la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) lanzado con la Declaración de París en 2005.

En este contexto, por tanto, creemos que sería interesante analizar el pasado reciente de la cooperación descentralizada de los entes locales europeos, el contexto en el que se mueven en la UE, y las posibilidades institucionales y de liderazgo político para articular esta modalidad de cooperación con los requerimientos de la división del trabajo.

Por ello, en primer lugar, reflexionaremos brevemente sobre el lugar de los gobiernos locales en el debate de la eficacia de la ayuda y específicamente de la división del trabajo, para después centrarnos en aquellos discursos de asociaciones y organismos de gobiernos locales que sostendrían una posición favorable a la necesidad de transformar el rol de los gobiernos locales, a pesar de los obstáculos y problemas existentes, y por último, nos gustaría reflexionar sobre algunas características de la práctica de la cooperación de los entes locales europeos y españoles y su posible adaptación en una división del trabajo coherente de los actores europeos de la cooperación.

Los discursos de la cooperación internacional para el desarrollo y los actores locales: eficiencia, coordinación y apropiación

El contexto internacional y europeo del debate

Antes del 2008, en el contexto de la definición de la nueva arquitectura de la Ayuda, los gobiernos locales habían quedado relegados a un segundo plano, ya que el debate se estaba protagonizando desde la diplomacia estatal. Tanto en Roma (2003), como en París (2005) los países socios y los países donantes serán los actores claves de la nueva arquitectura de la ayuda, ellos serán los actores presentes en los debates, y a ellos –especialmente a los países socios se les encomendarán el cumplimiento de los principios⁵⁵. En el mismo sentido, tampoco el *Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo* en el ámbito de la política de desarrollo hará una recomendación específica a los actores no estatales o actores de la cooperación oficial descentralizada (COD) sobre cómo participar en la división del trabajo, aunque sí se señala que los países socios y donantes deberán fomentar la “Complementariedad vertical: buscar sinergias entre actividades similares emprendidas, en varios ámbitos, a escalas nacional, regional e internacional” COM (2007/72).

Sin embargo, creemos que a partir del 2008 se produce un punto de inflexión y a nivel internacional y europeo se comienza a reconocer y valorar oficialmente el rol que los actores locales habían venido desempeñando en los procesos desarrollo, siendo entonces llamados a participar en debates relevantes sobre este tema y a apropiarse de los principios de la eficacia de la ayuda, especialmente en el contexto euro-latinoamericano.

En Accra, se inició una reflexión que buscaba dialogar con otros actores de la cooperación, como los parlamentos y las autoridades locales para definir las estrategias de desarrollo, incluyendo también a la sociedad civil. Ya, más concretamente, en el Plan de

⁵⁵ En un contexto de excesiva fragmentación son los países socios los que tienen que “ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas así como coordinar las políticas de desarrollo” Declaración de París, (Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España 2010: Anexo)

Acción de Accra se plantea apoyar el aumento de la capacidad de todos los actores vinculados al desarrollo, lo que lleva al reconocimiento de los gobiernos descentralizados y de las organizaciones de la sociedad civil, como actores de desarrollo y del sistema de cooperación internacional para el desarrollo (Martínez y Sanahuja 2009: 13).

Como ya se ha detallado anteriormente en otros capítulos de este libro, dos documentos recogen la relevancia que en el seno de la Unión Europea se le comienza a reconocer a los actores de la COD en el sistema internacional de cooperación, también en el año 2008, aunque ya en 2007 el Parlamento Europeo exigía a la Comisión que reconociera e impulsara la participación de los actores locales en la política de desarrollo. Posteriormente, el documento *Comunicación de la Comisión Europea sobre Autoridades locales: actores para el desarrollo* reconoce el papel que las autoridades locales tienen para el desarrollo, y, específicamente, se hace mención por primera vez a la necesidad de que estos actores contribuyan a reducir la fragmentación a través de la implementación de los principios del *Código de Conducta de Complementariedad y División del Trabajo*. Para ello, se propusieron dos líneas de acción, en primer lugar comprometerse a impulsar el *Atlas de la Cooperación Descentralizada*, y por otro lado, a fomentar el uso de algunas herramientas que permitan coordinar la cooperación entre autoridades locales y regionales. Entre otras ideas, se sugirió la creación de una plataforma de intercambio de información que auspiciada por el Comité de la Regiones permitiera la comunicación entre las autoridades locales y regionales y los países de la Unión Europea para facilitar la creación de nuevas asociaciones de cooperación descentralizada directa. Además, se reconoció la importancia que tienen las asociaciones para el desarrollo, a partir del hermanamiento y otras figuras como el apoyo y capacitación para que las autoridades locales de los países socios puedan participar en los diálogos nacionales e internacionales en las fases de planificación del desarrollo. En este contexto, otros esfuerzos especialmente franceses contribuyeron a la publicación de la *Carta Europea sobre la Cooperación para el Fortalecimiento de la Gobernanza Local*⁵⁶, cuyo Plan de Acción serviría para impulsar un espacio de representación de las voces de las autoridades locales y regionales para el desarrollo.

Posteriormente y auspiciada por el Consejo Europeo de Municipalidades y Regiones, surgió *PLATFORMA*, una organización que reúne a las principales asociaciones de autoridades locales y regionales de Europa, otras asociaciones internacionales y autoridades locales y regionales. Esta plataforma, según su propia definición, tiene como objetivos difundir la acción de la cooperación descentralizada de las autoridades locales y regionales, establecer un diálogo sólido entre las instituciones europeas que lideran la política de desarrollo y las autoridades locales y regionales, y por último promover una cooperación descentralizada eficaz. Así, desde 2009, esta organización ha servido de difusor de las ideas y programas de los actores locales y regionales de cooperación para el desarrollo, como un grupo de presión que ha mostrado en diferentes actos y conferencias la necesidad de mayor reconocimiento de los actores locales y ha reflexionado

⁵⁶ Como ya hemos señalado (de la Fuente 2010) en esta Carta se recoge el compromiso de los socios europeos con la armonización y coordinación de sus intervenciones respetando la especificidad de cada uno de sus instrumentos, impulsando el establecimiento de intercambio con las autoridades locales de los países socios en todos los pasos para diseñar las intervenciones en el desarrollo local (elaboración, planificación, monitoreo y evaluación) así como se establece la necesidad de favorecer el diálogo entre agentes en el contexto europeo para buscar complementariedades y mecanismos de coordinación, en función de los objetivos comprometidos: eficacia, armonización y alineación.

en torno a de qué manera se podrían articular con la agenda de la eficacia de la ayuda, y en menor medida con el código de conducta.

En este contexto, en marzo del 2011, se celebraron las Segundas Jornadas de Cooperación Descentralizada, presentando dos ejes de partida muy interesantes para tenerlos en cuenta sobre el debate de la eficacia y la división del trabajo. En una primera mesa de discusión, se plantea la necesidad de incluir transversalmente un enfoque territorial en la cooperación para el desarrollo (Comité de las Regiones 2011), y por ello sostienen que para implementar este enfoque los actores locales y regionales son fundamentales, tanto para participar en el desarrollo de las capacidades de los actores locales socios, como para apoyar los procesos de descentralización ya iniciados⁵⁷. Por ello, consideran que el *Atlas de la Cooperación Descentralizada*, que se presentó en el año 2010, es un punto de partida para intentar trabajar con este enfoque⁵⁸. Por otro lado, el enfoque territorial es una visión que encaja perfectamente con la agenda de la eficacia y con la necesidad de establecer una mejor coordinación de todos los actores con el objetivo de reducir los costos. Sin embargo, en este foro se quiso aclarar que si bien la cooperación descentralizada asume un papel muy importante en el apoyo a los procesos de descentralización no se puede centrar únicamente en este ámbito. Y, por ello, se señalan que puede haber otras áreas específicamente propicias en el futuro para el establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada, con enfoque territorial. Las áreas señaladas como interesantes serían la cooperación transfronteriza y la política de desarrollo sustentable.

En resumen, el progresivo reconocimiento internacional y europeo de la importancia que tiene que los actores locales y regionales en la nueva arquitectura de la ayuda ha generado diferentes espacios de reflexión sobre esta cuestión, especialmente en el seno de la Unión Europea, y más concretamente con la colaboración del Comité de las Regiones y de la Comisión. Por ello, se han llevado a cabo algunas actuaciones que tienen como objetivo crear las condiciones de posibilidad para reducir la fragmentación y colaborar en una implementación del código de conducta de la UE. Sin duda, la creación del espacio de Diálogo Estructurado, que ha permitido participar a autoridades regionales y locales, a miembros de la sociedad civil europea y de los países socios, así como al Parlamento Europeo y representantes de los países miembros, es una iniciativa fundamental para un giro en las formas de planificar la cooperación para el desarrollo de la UE.

En el documento de la Ronda 4 del *Diálogo estructurado por una cooperación al desarrollo eficaz*⁵⁹, donde estuvieron representadas fundamentalmente las autoridades

⁵⁷ En el ámbito de la cooperación descentralizada y los procesos de descentralización y capacitación se destacan la experiencia del Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM) iniciada por la Región PACA (Provence Alpes Côte d'Azur) en 2009, así como el proyecto de la Región de Tuscany que se desarrolla en la Región de Ziguinchor, en Senegal, para la creación de un sistema territorial de gobernanza. Y la relevancia que la cooperación descentralizada ha tenido en el proceso de implementación de la descentralización en Uruguay. (Comité de las Regiones 2011)

⁵⁸ Hay que señalar que todavía el Atlas de la Cooperación Descentralizada Europea únicamente permite incluir información a los entes regionales y locales de la Unión Europea y a sus asociaciones. Sería muy importante que se incluyera información de los países socios también, porque actualmente la información apenas se puede encontrar en algunos casos, como en el caso del Atlas de la Cooperación descentralizada en Chile, disponible en: <http://www.cooperaciondescentralizada.gov.cl/1511/propertyname-2521.html>. Y con el objetivo de ir perfilando relaciones de cooperación en la que puedan aparecer donantes líderes, de apoyo o silenciosos, los países socios deberían ir valorando en su conjunto y comparativamente estas tipologías de cooperación.

⁵⁹ Los documentos se pueden encontrar perfectamente organizados en varios idiomas en la Web-WIKI https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Di%C3%A1logo_estructurado

locales, se plantean los ejes del debate en torno al rol estratégico de las Autoridades locales en la programación y la implementación de políticas públicas de desarrollo, y los procedimientos y mecanismos de la entrega de la ayuda.

- 1) Se reconoce el papel fundamental que las asociaciones municipales tienen en desarrollar las capacidades locales y para promover y gestionar el desarrollo territorial participativo.
- 2) Es importante también que los actores locales cambien la mentalidad de ser receptores de ayuda a actores del desarrollo local,
- 3) Y en cuanto a las modalidades de ayuda, se señala que la convocatoria del programa de actores no estatales de la Unión Europea debería incluir más especificidades relativas a la gestión de los gobiernos locales.

Es significativo que al discutir las modalidades de la ayuda que podrían favorecer una mejor apropiación de la ayuda desde los actores locales socios, como el apoyo presupuestario o la financiación conjunta son todavía vistas con recelo por las dificultades de ser implementadas en la práctica.

Nuevos rumbos de los debates de la COD en el ámbito de la UE- AL

Anteriormente, en el ámbito de los debates interregionales UE- AL⁶⁰, se celebró el 1er Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe⁶¹, en 2007, como paso previo a la Cumbre de Lima, entonces se reunieron representantes de gobiernos locales y se trataron aspectos relativos a la cohesión social y a la cooperación descentralizada. Este evento que se llevo a cabo por iniciativa de los Ministerios de Asuntos Exteriores de Francia, Italia y España y en el marco de la Presidencia portuguesa de la Unión Europea, sirvió para que el artículo 26 de la Declaración de Lima (2008), recogiera el compromiso de “impulsar la Cooperación entre las autoridades locales de ambas regiones en el ámbito de la inclusión social mediante redes de apoyo y desarrollo de capacidades (...)”.

Sin duda, en este espacio interregional el Programa Urb-AL de la Comisión Europea que inició en 1994 ha sido el programa que ha centrado y articulado una nueva forma de cooperación descentralizada, creando y fomentando redes temáticas de cooperación, con el objetivo de generar intercambio de experiencias y aprendizajes. En este sentido, para algunos actores de la cooperación internacional para el desarrollo este modelo a veces no es considerado estrictamente ayuda oficial al desarrollo, aunque progresivamente las contribuciones a las redes URB-AL o a los proyectos de la III fase actual sí se contabilizan ya como AOD⁶², mientras que las modalidades de cooperación descentralizada que buscan generar consorcios, redes horizontales y *partenariados*, se toman

⁶⁰ Sobre el contexto de la relación interregional UE-AL, véase Sanahuja (2004).

⁶¹ Este foro no ha tenido continuidad en el tiempo, pese a que se habían comprometido a reunirse en 2009 y 2011.

⁶² Información disponible en la FEMP.

hoy como ejemplo para todos los gobiernos locales que quieren incrementar su modalidad de cooperación descentralizada directa con otros gobiernos locales.

Sin duda, este proceso de “modelización de la cooperación descentralizada” del Programa Urb-AL ha sido posible por la labor del Observatorio de Cooperación Descentralizada, financiado en sus inicios por el Programa Urb-AL, surgió en 2005, y desde 2009 es gestionado por la Diputación de Barcelona y la Intendencia de Montevideo. Este Observatorio ha producido ingente debates y publicaciones que han intentando resaltar la importancia de este tipo de cooperación, y la necesidad de constituir específicamente un nuevo modelo de cooperación descentralizada, que se caracterice por establecer relaciones menos verticales, y que busquen compromisos a largo plazo de la ayuda de los actores locales, respetando siempre las necesidades y tiempos de los países socios.

En esta línea, el propio Observatorio sostenía, en una reunión de expertos celebrada en 2010, con el Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional, que “consideramos conveniente una cierta división del trabajo y un cierto nivel de especialización dentro de la comunidad internacional de donantes y entre los actores locales y regionales, planteada por la Comisión Europea, entre otros actores. En este sentido, pensamos que los gobiernos locales, por una parte, deben focalizar su cooperación en temas en los cuales su autoridad sea reconocida y no cuestionada, tales como la gobernanza local, el desarrollo económico local, el fortalecimiento institucional o la gestión de determinados servicios públicos, en los cuales pueden contribuir con un mayor valor añadido y generar mayor impacto.” (2010: 2)

También, en la *VI Conferencia del Observatorio de Cooperación descentralizada* se subrayaron algunas experiencias interesantes que ya se han ensayado y que se vienen planteando para favorecer la apropiación de los gobiernos locales de la cooperación oficial descentralizada: las agencias de desarrollo, la fórmula de asociaciones territoriales para el desarrollo (Sanz 2011), las coaliciones de desarrollo y el apoyo presupuestario sectorial local. Sin embargo, no ha habido una reflexión colectiva sobre las modalidades de división del trabajo, aunque sí se ha afianzado el compromiso con la apropiación de los procesos por parte de los actores en terreno, más allá de la continuación de los programas multilaterales como ART del PNUD. Por otro lado, si bien como hemos visto el apoyo presupuestario local podría generar algunas reticencias, como se expuso en el Diálogo estructurado, otra vías de acción que el Observatorio también ha fomentado y sugerido es que los actores locales participen en el Fondo Mundial de Desarrollo de las Ciudades, como una vía de articularse bajo la demanda de los gobiernos locales socios.

No obstante, hay que señalar que el Observatorio ha tenido una gran capacidad de establecer redes internacionales y participar en discusiones multilaterales como las discusiones previas a la reunión de Busán y en las paralelas a la Cumbre. En este contexto, con otros muchos actores institucionales⁶³ participó en la una iniciativa conjunta para

⁶³ La Iniciativa ART y el Grupo Desarrollo de la Capacidad de la Dirección de Políticas de Desarrollo (CDG/BDP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en colaboración con el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL de la Diputación de Barcelona asociada a la Intendencia de Montevideo, el Foro Global de Asociaciones de Regiones

consultar sobre el papel de los entes locales y regionales en la implementación de la eficacia de la ayuda y cómo se podía trabajar desde la cooperación descentralizada en la práctica. Para los efectos del análisis de experiencias para la mejora de la eficacia de la ayuda y que podrían tenerse en cuenta para la división del trabajo y la cooperación descentralizada me gustaría señalar algunas ideas a las que se hizo referencia expresa en el documento producto de dicha consulta:

- a) los organismos multilaterales tienen experiencia y han demostrado su capacidad para acompañar a los países interesados en “la creación o fortalecimiento de marcos e instrumentos para reforzar la coherencia local-nacional y la complementariedad entre los múltiples actores que operan a nivel local” (VV. AA. 2011: 3)
- b) como se he señalado en muchos foros, también en esta consulta se destaca que uno de los desafíos señalados es la multiplicación de proyectos para cada prioridad en el territorio, que puede hacerse más complejo dado el creciente número de actores que operan en lo local y en este sentido, por ello, se muestra cómo se ha creado desde el Programa Art un instrumento para la Medición del Valor añadido de la Complementariedad de Actores en el Terreno, que ya se ha implementado en Marruecos y Ecuador (VV. AA. 2011:4). En esta línea, consideramos que sería muy interesante analizar los resultados de esta medición y analizar las posibilidades de extraer conclusiones en relación con las posibilidades de la división del trabajo.
- c) y se propone también que se compartan modelos organizativos de cooperación descentralizada de base territorial, aunque nos se especifica ningún ejemplo (VV. AA. 2011: 5)

Estas ideas, sin duda, creemos que son vías muy relevantes para mostrar la importancia de la complementariedad de actores para mejorar la eficacia, pero sobre todo para que sea desde el territorio en el que se realizan las intervenciones asuma la importancia que la complementariedad implica en el desarrollo local.

Las posiciones de los Actores Locales y Regionales: eficacia y división del trabajo

El Documento de Posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales

La organización internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), asociación internacional de asociaciones de municipios nacionales es uno de los interlocutores más legítimos para representar la visión que los actores locales tienen respecto a temas que les afectan. Ya, en 2009, tras el trabajo realizado por el Grupo de Trabajo de Fortalecimiento Institucional de CGLU, se presentó el *Documento de Posición de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda y los Gobiernos Locales*, que además de reivindicar el rol

(FOGAR), y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSÍ) como la vicepresidencia de la Comisión de Cooperación al Desarrollo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Las consultas se iniciaron en Barcelona, Seminario Internacional Eficacia de la Ayuda a nivel Local, octubre 2010, continuó en Dakar en Febrero 2011, y posteriormente en Medellín, en abril del 2011.

de los gobiernos locales en el desarrollo para que fueran tenidos en cuenta en los procesos de planificación del desarrollo y los mecanismos de cooperación, también plantea algunas líneas sobre cómo los gobiernos locales pueden ser más eficaces en sus modalidades de cooperación, y por otro lado, resalta algunas experiencias que recogen sus propuestas. Desde España, se aportó al texto el Apartado de “Orientación de CGLU sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y los Gobiernos Locales” elaborado por la FEMP. En sus conclusiones, como recuerda López Pagán (2011:16) como punto de partida para el tema de la división del trabajo, se plantean dos cuestiones. Por un lado: “llama a los donantes, a las instituciones financieras multilaterales y bilaterales, a los gobiernos centrales, así como a las organizaciones internacionales a: (...) Establecer mecanismos de consulta formales para reforzar la coordinación entre los gobiernos nacionales y locales y los donantes, sobre todo en lo que respecta a la formulación, planificación, implementación, supervisión y evaluación de las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.” (CGLU 2009: 13). Mientras que por otro demandan el aumento de la ayuda hasta un 20% a una prioridad sectorial, el apoyo a los procesos de descentralización y al fortalecimiento de los gobiernos locales.

Además, en las recomendaciones posteriores para los gobiernos locales, son destacables tres cuestiones a nuestro entender en relación con la coordinación, la armonización y la división del trabajo (CGLU 2009:13):

- 1) “Asegurarse de que las acciones de cooperación descentralizada, como la Cooperación Municipal Internacional (MIC, por sus siglas en inglés) y el Fortalecimiento de las Capacidades de las Asociaciones (ACB, por sus siglas en inglés), se coordinen y desarrollen respondiendo a las prioridades del Sur”.
- 2) “Desarrollar una comunidad de intercambio de prácticas que permita compartir fácilmente conocimientos, herramientas y lecciones aprendidas en los ámbitos de la MIC y el ACB, a partir de la experiencia de las Comisiones y los Grupos de Trabajo de CGLU existentes, en especial el grupo CIB (Grupo de Trabajo sobre Fortalecimiento Institucional)”.
- 3) “Promover la cooperación a largo plazo entre gobiernos locales y gobiernos nacionales, organizaciones e instituciones internacionales, donantes bilaterales y multilaterales, además de otros actores claves, como los parlamentarios y la sociedad civil.”

En este sentido, también se presentan varios estudios de caso en los que se intenta demostrar cómo se estarían alineando estas iniciativas de cooperación descentralizada con los principios de la eficacia de la ayuda, y aunque no se hace referencia a las posibilidades de implementar la división del trabajo, creemos que aquellas experiencias subrayadas por realizarse intentando armonizar las intervenciones y la complementariedad podrían también ser un punto de partida para reflexionar en torno a la división del trabajo. Especialmente queremos detenernos en dos de estos casos, por un lado, la experiencia del Grupo de Trabajo CIB, armonizando las intervenciones de la cooperación descentralizada con los programas de desarrollo municipal. Dos herramientas de coordinación destacan en esta experiencia, la creación de una página web de intercam-

bio de conocimiento sobre Planes de desarrollo Municipal e intervenciones de cooperación descentralizada (<http://www.cities-localgovernments.org/cib>) y el trabajo específico en cuatro casos pilotos Mali, Ghana, Nicaragua, Burkina Faso y Zimbabwe, generándose además el impulso de talleres locales de reflexión sobre las posibilidades de coordinación. Explorando esta página web encontramos que existe información relevante para sistematizar las posiciones en materia de desarrollo municipal entre Europa y América Latina, y aunque hay poca información accesible en general sí encontramos algunos documentos disponibles sobre entes locales y regionales europeos; como la Lyon en Brasil, y la de Diputación Provincial de Barcelona con Mercociudades, Argentina, Chile, Medellín, Costa Rica y El Salvador, y las regiones canadienses en Centroamérica, Bolivia y Chile. Estos documentos y las reflexiones en torno a ellos, podrían servir de referencia para una posible división del trabajo si hubiera un análisis comparado y una evaluación de la especificidad aportada por cada donante.

La posición de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

En la misma línea, la rama española de la CGLU, la FEMP ha liderado en los últimos años, un esfuerzo institucional para crear discursos y mecanismos que tiendan por un lado a clarificar qué cooperación están realizando los entes locales (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones provinciales, cabildos, etc.) y cómo se pueden generar dinámicas de coordinación y complementariedad. En coordinación con otros niveles de gobierno como la DGPOLDE o la Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS), así como con el Programa MUNICIPIA, esta federación ha contribuido a plantear el debate de la necesidad de implementar un giro progresivo en el enfoque de la cooperación municipal hacia una mayor coordinación y armonización de los instrumentos y las acciones. Así lo señala la Directora de Internacional y Cooperación de la FEMP “Esta institución centra su trabajo principalmente en el eje de la coordinación, tanto en el ámbito nacional entre sus propios miembros y de estos con la política de cooperación del Estado como en el ámbito supranacional con las respectivas redes de ciudades, europea, a través del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y mundial, a través de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)”

Por ahora, estos esfuerzos de coordinación han producido dos espacios muy importantes, desde el punto de vista de una posible planificación a futuro de la división del trabajo en el ámbito de la cooperación descentralizada. En primer lugar, una réplica del Atlas de la Cooperación Descentralizada europea, la Plataforma de Cooperación Descentralizada, que está disponible como base de datos para consultas por entidades, sectores y proyectos. Este portal y las fases anteriores de recopilación de información son reconocidos como “un primer paso necesario para lograr una adecuada coordinación de la ayuda local al desarrollo (López Pagán 2011: 7).

Por otro lado, la FEMP, publicó un *Manual de Gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*, en 2011. Este Manual parte del supuesto de que existe una especificidad y valor añadido de los Gobiernos locales en el sistema internacional de cooperación y pretende ser una herramienta útil para el desarrollo de estas premisas. Uno de los puntos del documento, el 3.2 plantea la necesidad de gestionar AOD a tra-

vés de programas propios, presentando un abanico de posibilidades al margen de las tradicionales convocatorias de subvenciones, aunque también incluye un informe de recomendaciones para esta modalidad de financiación. Sin embargo, si bien hay un esfuerzo por recomendar la planificación estratégica en el diseño de la política de cooperación internacional de los municipios no hay una referencia clara para llevar a cabo modalidades de cooperación más novedosas, como las que se vienen planteando en el ámbito internacional, como el apoyo presupuestario local o la creación de consorcios de cooperación con países socios. Además, únicamente se hace referencia a la cuestión de la división del trabajo, cuando se establece que: “Desde la perspectiva de un Gobierno Local, los criterios definidos por el código de conducta de la UE tiene dos repercusiones claras: proponen delimitar el ámbito de trabajo de un país donante –y, por tanto, de los Gobiernos Locales de dicho país – perfilan un ámbito preferente de actuación para los Gobiernos Locales –aquel en el que disponen de ventajas comparativas: fortalecimiento de las instituciones locales, gestión de políticas municipales, etc.” (2011: 61). Aunque no se indica cómo se puede ir perfilando esa especialización sectorial y geográfica. También en otros documentos, la visión de la FEMP ha destacado que los rasgos distintivos de la cooperación de los entes locales, es la Cooperación Directa, y que en torno a ella, es necesario trabajar más de un modo coordinado y complementario. Por ejemplo, sobre la cooperación directa, Juana López Pagán señala “impulsa procesos de fortalecimiento institucional, tanto a nivel técnico, creando capacidades, intercambiando experiencias, formando y realizando asistencias técnicas, como a nivel político apoyando la descentralización, el fomento de la participación ciudadana, la creación de marcos de coherencia supramunicipal y apoyando los procesos de integración regional desde abajo.” (López Pagán 2011:11). Sin embargo, no hemos encontrado detalles sobre cómo afrontar el reto de la coordinación de las políticas de cooperación de los entes locales y de las acciones en terreno, probablemente éste un segundo paso a definir, una vez sistematizada toda la información de la cooperación que realizan los entes locales en la Plataforma de Cooperación Descentralizada.

No obstante, la FEMP considera que un esfuerzo considerable es el que están realizando a través del Programa MUNICIPIA; que “procede a realizar una programación conjunta priorizando las acciones que favorezcan la articulación, coordinación y participación de diversos actores de la cooperación españolas, fomentando la cooperación directa de los municipios españoles destinada al fortalecimiento institucional de los municipios de los países socios y previendo una participación directa en el ciclo del proyecto” (2011: 21). Este Programa ha tenido como objetivo principal coordinar los esfuerzos de distintos actores de la cooperación española para mejorar la institucionalidad local, y sin duda, tiene enseñanzas muy relevantes sobre la dificultad de articular diferentes actores en una misma prioridad sectorial y geográfica. En este sentido, en el Informe de Seguimiento del Programa, se señala que en el pasado ha existido una baja participación de los actores principales de MUNICIPIA, como son los entes locales y los Fondos de Solidaridad, y por ello se propone que en un futuro los municipios donantes y socios también participen activamente en la planificación de las intervenciones junto con la AECID y las Oficinas Técnicas (MUNICIPIA 2011:3). Por otro lado, se ha detectado que han persistido los problemas para que los entes locales receptores fueran los que finalmente la recibieran o que la pudieran gestionar por problemas burocráticos.

En cualquier caso, creemos que el programa al buscar estratégicamente la coordinación y la complementariedad de la cooperación española en el fortalecimiento municipal podría convertirse en un marco multilateral que en el caso español tendría que servir para coordinar todas las acciones de cooperación descentralizada –al menos- en relación con el fortalecimiento institucional. Y por tanto, podría convertirse, si recibe aportaciones suficientes de los Fondos de Cooperación, de la FEMP y de otros Entes Locales, en el espacio para generar Marcos de Asociación Intermunicipalista entre España y América Latina.

La práctica de la cooperación de los Entes Locales europeos

Mientras en el ámbito internacional y euro-latinoamericanos se producían estas discusiones teóricas, en el día a día, la cooperación descentralizada ha continuado realizando sus prácticas más o menos ajenas a estos debates.

En particular, la cooperación oficial descentralizada de los entes locales europeos es difícil de radiografiar por la multiplicidad de actores, heterogeneidad de actuaciones y modalidades de cooperación. Pero, sobre todo por la dificultad de encontrar datos sistemáticos y comparables sobre las relaciones de cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales europeos, y más concretamente con América Latina⁶⁴.

En una primera fase, los estudios que se han realizado han sido en el ámbito de los países europeos o bien en relación con América Latina se han realizado a partir del estudio de las relaciones bilaterales, es decir acuerdos de hermanamiento, marcos de asociación o de acuerdos para la cooperación no siempre vinculada a las acciones de cooperación para el desarrollo. En un segundo momento, en los últimos años, existe un interés por parte de los municipios, asociaciones de municipios nacionales e internacionales de recopilar información sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo, contabilizada ya por sectores, por tipología de ejecución (directa o indirecta) y en cuanto a la actuación realizada: Relaciones Bilaterales, Proyectos, Redes y Programas.

Por otro lado, las cifras de Ayuda Oficial se estarían recopilando voluntariamente y a instancia de la petición que realizan las asociaciones de municipios europeos vinculadas a la CGLU, y que se plasman en varios lugares con el objetivo de facilitar el que se difundan estas acciones y sobre todo para que la información facilite el que se produzcan más relaciones a través del Atlas de la Cooperación Descentralizada y la base de datos del Observatorio de Cooperación Descentralizada⁶⁵.

Grosso modo, si analizamos algunos de estos datos disponibles de la cooperación descentralizada europea tenemos que destacar que en cuanto a volumen de AOD es la

⁶⁴ Un intento de sistematización de las fuentes de información disponible fue llevado a cabo por Santiago Sarraute para el Observatorio de Cooperación Descentralizada en 2005 y publicado en 2006, sus primeras conclusiones fue que era un proceso reciente, que hay más información en cuanto a la cooperación descentralizada de los entes regionales europeos y más dificultad de sistematizar la realizada por los municipios europeos. El informe se encuentra disponible en este link: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-18_2.pdf

⁶⁵ El acceso al Atlas de la Cooperación Descentralizada se puede realizar desde este enlace: <http://portal.cor.europa.eu/atlas/espanol/Paginas/Welcome.aspx>. La base de datos del Observatorio de Cooperación Descentralizada está disponible en este enlace: <http://www.observ-ocd.org/Buscador.asp>

escala de gobierno regional (Comunidades Autónomas, en España, Länders en Alemania, Regiones en Italia, etc.) la que realiza en volumen mayores aportes, aunque si bien ha crecido este aporte, también lo ha hecho aunque en menor medida la realizada por los Entes locales. Pero, en cuanto a la creación de redes de cooperación y asociaciones de cooperación directa, es en el ámbito municipal donde encontramos mayores experiencias. A su vez habría que destacar la primacía del volumen y relevancia de las actividades realizadas por las ciudades metropolitanas e intermedias como actores directos de la cooperación que participan con acciones más programadas, mientras que en otros niveles municipales menores en general se acumulan experiencias de cooperación ejecutadas a través de ONGs y casi siempre a través de la figura del proyecto. Por ejemplo, en el caso de Italia, “Con respecto a las entidades locales, se señalan en especial las actividades de las llamadas Ciudades metropolitanas (Turín, Venecia, Roma, Florencia, Bolonia...) y de las ciudades de mediana dimensión, que realizan iniciativas significativas de cooperación, gracias al papel que juegan sus alcaldes y los actores de los alcaldes y a los sistemas de actores del territorio” (Izzo y Stocchiero 2006: 245).

No obstante, pese a los esfuerzos constantes de las instituciones citadas, creemos que aún la información está desactualizada, no muy detallada, y sobre todo no es comparable. Sin embargo, también tenemos que destacar que el Observatorio ha realizado un esfuerzo muy relevante en el estudio cualitativo de las relaciones y las buenas prácticas de cooperación descentralizada de los entes locales entre la Unión Europea y América Latina.

En esta línea, y en relación con la división del trabajo creemos relevante señalar que especialmente los entes locales de España, Italia y en menor medida de Francia, Alemania, Portugal, Bélgica y los países del Norte de Europa son los que acumulan más experiencia de cooperación descentralizada intermunicipal con América Latina. En concreto, en una búsqueda reciente (enero 2012) en la base de datos del Observatorio obtenemos los siguientes datos. Entre los entes municipales europeos y latinoamericanos, existen 1099 Relaciones Bilaterales, 14 Redes, 144 Proyectos, y 4 Programas.

Además, consideramos interesante destacar que ya se han buscado estrategias para coordinar las acciones de los entes locales de la cooperación descentralizada. Entre otras, hemos considerado significativos como punto de partida para trabajar la división del trabajo las siguientes:

- En Alemania se hizo un censo de personal administrativo y de gestión que tenía capacitación para desempeñar tareas de cooperación para el desarrollo, y se hizo un informe en 2009, que intentaba analizar la cooperación de las autoridades locales activas en política de desarrollo, que se calcula que serían unas 1290, pero incluyendo también aquellas que tienen relación con municipios transfronterizos europeos (Fröhlich/Lämmlin, 2009, tomado de Lämmlin y Wilhelmly 2010)
- En Italia, destacan dos mecanismos de coordinación entre entes locales regionales y municipales, por un lado, la creación en 2004 de la Agencia de Cooperación de los Entes Locales (ACEL) que articula el gobierno de la Provincia y la municipalidad de

Torino y 35 municipalidades más. Y, por otro el programa 100 ciudades entre Italia y Brasil, que es un programa que articula a la Asociación Nacional de las Comunas italianas y el Frente Nacional de Prefectos, como marco de impulso para la creación de una red de ciudades para la cooperación.

- Mención aparte merece el nivel supramunicipal, porque en el caso español, las Diputaciones Provinciales han sido un lugar de coordinación de la cooperación internacional para los entes locales, y también han tenido actuaciones propias, muy relevantes, en cuanto a las modalidades de cooperación más horizontal y en red. Mientras que en el caso italiano, las provincias no se incorporaron al sistema de cooperación hasta el año 2000, y cuando lo hicieron en general cumplen funciones de asesoría, información y participación en redes (Izzo y Stocchiero 2006: 2)
- En Francia, existe un delegado para la acción exterior de las corporaciones locales, que difunde la acción exterior de todas ellas, y desde el año 2003, se realiza la encuesta anual sobre cooperación descentralizada. En concreto es la Comisión Nacional de Cooperación Descentralizada la que intenta coordinar actuaciones, estando presidida por el primer Ministro, por representantes del Estado y de las asociaciones de los actores colectivos que más trabajan en la cooperación intermunicipal, (Asociación de Alcaldes –AMF-, Asociación de Departamentos –ADF- y Asociación de Regiones –ARF) (Massiah 2006: 331)
- También, se han ensayado a nivel municipal estrategias de financiación conjunta de los entes locales españoles a través de los Fondos de Solidaridad, y la Confederación de Fondos, que agrupa a siete de los fondos más importantes que existen en España, y tiene a dos más como entidades colaboradoras. Según la Memoria de la Confederación de Fondos de 2009, llevaron a cabo 471 proyectos en más de 46 países diferentes, con casi 18 millones de euros y 1.035 socios locales agrupados. Esta concentración de esfuerzos, no obstante creemos que tiene algunos retos por delante, en primer lugar generar una mayor especialización geográfica. En este sentido, cada uno de los fondos tiene presencia en numerosos países (por ejemplo, el Fons Català con un total de 36 países de intervención, es seguido por el FAMSI con 22 y el Fons Mallorquí con 18, mientras que EUSKALFONDOA persigue actuaciones de medio y largo plazo en 5 países, y el FONDO GALEGO en 8). En América Latina, los nueve fondos tienen presencia en la región, y siete tienen presencia en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, lo que indica que es necesario un trabajo conjunto para evitar duplicidades.

Para continuar profundizando en los retos de la coordinación y los problemas de dispersión, analicemos a continuación brevemente el caso español para poder extraer algunas ideas sobre qué caminos podríamos explorar para entender qué actores podrían ser clave para la progresiva incorporación de la lógica de la división del trabajo en el caso de la cooperación oficial descentralizada de los entes locales.

Una breve caracterización de la cooperación descentralizada de los Entes Locales españoles

Un mapeo conciso de la Cooperación de los Entes locales españoles nos lleva a dibujar un escenario un tanto complejo y heterogéneamente relacionado con las reflexiones de la eficacia de la ayuda. Las dificultades para un análisis comparado es que es difícil encontrar indicadores comparables, así como series de datos coherentes. Es necesario realizar este ejercicio comparado, para buscar posibles pistas para la división del trabajo, aunque creemos que la búsqueda de complementariedad de las políticas de cooperación municipal es una tarea que requiere de una voluntad política, lo que no permite hacer proyecciones desde el pasado, cuando no existen los compromisos claros. En cualquier caso, gracias a los datos de la Plataforma de Cooperación descentralizada de la FEMP, podríamos tipificar estos modelos de la siguiente manera:

- a. Modelo a: Municipios con partidas presupuestales de cooperación al desarrollo altas y con gran diversificación de actuaciones de cooperación (geográfica y sectorial), con experiencia en planificación y entramado institucional consolidado, pero sin concentración geográfica o sectorial de la ayuda.
- b. Modelo b: Municipios con partidas presupuestarias de cooperación al desarrollo altas, con experiencia en planificación y entramado institucional consolidado, sectorialmente y geográficamente enfocados, y que realizan acciones de cooperación directa.
- c. Modelo c: Municipios más pequeños con presupuesto de cooperación cercano al 0.7% con un esfuerzo de coherencia y de implementación de nuevas modalidades de cooperación directa y en red.
- d. Modelo d: Municipios pequeños, con experiencias de cooperación dispersas y pequeñas, y sin entramado institucional y técnico capaz de articular nuevas modalidades de cooperación directa y en red

En cualquier caso, es significativo que no podamos agrupar más claramente cruzando muchos indicadores, ni establecer a priori con los datos de la Plataforma mecanismos de análisis comparado para establecer algunas líneas de trabajo para potenciar la División del trabajo. Aunque es probable que fuera necesario hacer una explotación más consistente en el tiempo, ya que los datos disponibles son apenas del 2005 y no están disponibles en todos los casos. En cualquier caso, un segundo paso previo a la sistematización de esta base de datos, debería ser complementar los datos con entrevistas cualitativas y reuniones focalizadas en las posibles sinergias para la articulación con otros actores, la concentración de las actuaciones, y la reducción de la dispersión.

Por otro lado, hemos considerado que otra posible vía de análisis sería buscar la especialización sectorial de la cooperación de los entes locales españoles, para analizar casos de municipios “expertos” en cooperación “específicamente descentralizada y eficaz” que pudieran convertirse en futuros actores líderes de cooperación delegada o triangular (Sanahuja y Martínez 2010).

En este sentido y a partir también de los datos del mapa de la cooperación de los entes locales elaborado la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), al analizar

si existe mayor relevancia de algunos sectores comúnmente asociados a la ventaja comparativa de los entes locales (descentralización, fortalecimiento institucional, desarrollo sostenible, planificación urbana...) en el desembolso de la AOD, queremos destacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, algunos de los rubros que nos parecían podían responder a esa “ventaja comparativa sectorial” de los entes locales, no tienen proyectos asociados, ni en 2008, ni en 2010. En segundo lugar, es en el ámbito de las “Infraestructura y servicios sociales” donde los Entes Locales demuestran tener una mayor experiencia aunque decreciente, mientras que otros sectores que hemos señalado como ventaja comparativa están empezando a participar.

Por ejemplo, en 2010, la partida total de desembolso de Entes Locales en el ámbito de la “Descentralización y apoyo a los gobiernos regionales y locales” fue de 2.566.964,63 €. En cuanto a las características de estas intervenciones, destaca en cuanto a volumen la importante aportación de la Diputación Provincial de Sevilla, con 120.000 euros a la iniciativa multilateral del Programa ART PNUD. Mientras que también lo es el proyecto del Cabildo Insular de Tenerife de Canarias, que aportó 122.636,19 € al Plan Modernización Continua y del Sistema de Información Geográfica del Ayuntamiento de Saint Louis (Senegal). Mientras, que en Cataluña, destaca por el monto de 167.300 euros el aporte de la Diputación de Barcelona a la Sede Latinoamericana del Observatorio de la Cooperación Descentraliza.

En cuanto a la partida de “Desarrollo y gestión urbana”, el total del presupuesto comprometido es de 1.181.936,56 € repartido en 19 proyectos. También en este caso, destaca claramente el aporte de Cataluña (837.727,49 € con 13 proyectos) y especialmente de Barcelona, con su contribución al CIDEU: Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (Barcelona), con un desembolso de 175.000 €. Mientras que en el País Vasco hay un desembolso de 119.909,07 € en un 1 proyecto aportado por Vitoria-Gasteiz, cuyo título es Fortalecimiento de la gestión del desarrollo local integral, participativo, sostenible y con equidad de género en el municipio de Tiquipaya, Cochabamba.

En cualquier caso, hay que señalar que la diferencia de estos rubros con el de Infraestructura y Servicios sociales es muy significativa. Ya que en éste nos encontramos con que si en 2008 representaba un 50% del total comprometido, ya en 2010, bajó al todavía significativo 33%. De nuestro cuadro se desprende que han sido las Entidades Locales del País Vasco (15% (2008) y 22% (2010)) y de Cataluña (12% (2008) y 18% en 2010) las que han mantenido su aporte. Sin embargo, las Entidades Locales de Madrid, redujeron su aporte, tanto en volumen como en el número de proyectos, ya que si en 2008, su aporte representaba en este sector el 21%, en 2010, únicamente el 6% del total.

Por todo ello, creemos que un posible reacomodo de la AOD de los entes locales españoles en un contexto de crisis podría ir dirigido a focalizarse en algunos sectores específicos que en el ámbito internacional se estarían reivindicando teóricamente como los que mejor pueden realizar los entes locales y que por otro lado, requieren de menos volumen de ayuda que las infraestructuras y servicios sociales. Este sería un paso previo, que junto a la especialización geográfica podría hacer que los Entes Locales espa-

ñoles se colocaran a la cabeza de la cooperación descentralizada con América Latina, especialmente en los países de renta media, que no necesitarían tanto AOD en infraestructura y sí en capacitación, y trabajo en red.

En este sentido, en la medida en que algunas reflexiones sobre la especificidad de la cooperación descentralizada de los gobiernos locales también han apuntado que esta tipología de cooperación debería especializarse también en cuanto a la modalidad de implementación, más horizontal y directa, creemos que se tendría que explotar la ventaja comparativa de la participación en redes de ciudades y programas europeos de cooperación descentralizada.

Sin duda, los entes locales vienen trabajando en el contexto del Programa Urb-AL de la Comisión Europea, puesto que han sido especialmente los entes locales españoles, italianos y franceses los que han ido tejiendo sus redes de ciudades con entes locales latinoamericanos, primero para trabajar en el área de los problemas urbanos comunes y la creación de redes, en las dos primeras fases, y en la actual tercera fase que finaliza en diciembre del 2012, en torno a la cohesión social y territorial, siguiendo los mandatos de las recientes cumbres euro-iberoamericanas y ampliando la participación a los entes regionales.

Por ello, hemos explorado de qué manera se estaría produciendo la participación de los entes locales españoles en este programa. Una primera hipótesis con respecto a este Programa, nos llevaría a pensar que aquellos Entes Locales españoles (municipios, diputaciones, mancomunidades, etc.) que participan en redes Urb-AL en la fase III, ya habrían tenido una trayectoria en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, se habrían internacionalizado y tendrían amplio conocimiento de mecanismos de cooperación de la Unión Europea para América Latina. Además, podríamos pensar que ya se han consolidado institucionalmente el ámbito técnico y político de la cooperación internacional (capacitación técnica y política). Por lo tanto, consideraríamos que al haber asumido los compromisos de una cooperación más horizontal y en red, estarían más o menos preparados para trabajar a partir de formas novedosas, en virtud de la necesaria división del trabajo.

Para comprobar esta hipótesis de partida, hemos revisado los 22 proyectos que en el Marco del Programa Urb-AL III están actualmente en fase de ejecución. De entre ellos, existe representación de algún Ente Local español, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro 1
Proyectos URBAL III en ejecución con representación de EE LL españolas

PROYECTO	OBJETO	RESPONSABLE	ENTE LOCAL ESPAÑOL
HABITAR GOES	Revitalización socio-urbana y articulación de políticas hacia la integración social en áreas centrales degradadas del conjunto de la Zona Goes de Montevideo (Uruguay)	Montevideo	Bilbao, Santa Cruz de Tenerife
INTEGRACIÓN REGIONAL	Fomento de la cohesión social e integración regional territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano	Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa	Diputación de Huelva
EU-LA-WIN	El proyecto apunta a que tres gobiernos locales latinoamericanos desarrollen un nuevo enfoque de políticas de bienestar o socio-asistenciales.	Regione Emilia-Romagna (Italia)	Mancomunitat de la Ribera Alta
PACEF	Este proyecto pretende promover la ocupación femenina y el desarrollo territorial en áreas de Latinoamérica (Buenos Aires, Asunción y Cochabamba).	Regione Siciliana (Italia)	Asociación Aragonesa de Entidades Locales
UNE	La acción consiste en cuatro proyectos abocados a apoyar el desarrollo económico local a través del fomento de PyMes y el refuerzo de las administraciones públicas competentes.	Ayuntamiento de Irún (España)	Ayuntamiento de Irún
LÍNEA INTERNACIONAL	Acción conjunta de los municipios de Pedro Juan Caballero (Paraguay) y Ponta Porã (Brasil), en la gestión de un proyecto de reurbanización de la franja.	Municipalidad de Ponta Porã (Brasil)	Diputación de Málaga
MELGODEPRO	Mejorar el desarrollo productivo de 4 municipios latinoamericanos a través de una estrategia de ciudades emprendedoras optimizando las relaciones (de capital social y de remesas) con sus emigrados	Ayuntamiento de Alcorcón (España)	Ayuntamiento de Alcorcón
RESSOC	Mejorar la gestión integral de los residuos urbanos, generando beneficios económicos para la ciudadanía de San Salvador, El Callao y Managua que vive y/o trabaja informalmente en los vertederos, a través de la creación de microempresas para la recogida diferenciada	Área Metropolitana de Barcelona, (España)	Área Metropolitana de Barcelona
EMIDEL	El proyecto pretende dotar a los gobiernos locales de Santa Tecla (El Salvador), Canelones (Uruguay) y La Paz, de mecanismos e instrumentos que impulsen el desarrollo económico local y las iniciativas emprendedoras en su zona.	Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat (España)	Ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat , Diputación de Barcelona
INNOVACIÓN INSTITUCIONAL	El proyecto constituye una herramienta de apoyo a una innovación institucional clave del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, que implica el desarrollo de una nueva modalidad de diseño de las políticas y de gestión del territorio	Provincia de Santa Fe (Argentina)	Diputación de Barcelona (España)

Fuente: elaboración propia, con datos del Portal de URBAL III

En nuestro análisis hemos encontrado un grupo de ciudades cuyos sistemas de cooperación tienen las siguientes características:

- han realizado un aporte de AOD sostenido en el tiempo
- cuentan con un área de cooperación internacional definida,
- algún tipo de planificación y de coordinación (desembolso en fondos municipales de cooperación)
- y con algunos instrumentos transparentes para la gestión de la cooperación, como los Consejos de Cooperación y la Convocatoria de Subvenciones
- y, tienen ciudades hermanadas

En este grupo estarían el Ayuntamiento de Bilbao, el Ayuntamiento de Alcorcón, la Diputación de Huelva, la Diputación de Málaga, y la Diputación de Barcelona. Algunos de estos municipios participan además, en otros proyectos en red, muy interesantes, que se presentan en los siguientes cuadros:

Cuadro 1 Proyecto Antioquia – Medellín Bizkaia - Bilbao (AM-BBI)

El Ayuntamiento de Bilbao participaría actualmente en el proyecto Antioquia – Medellín Bizkaia - Bilbao (denominado AM-BBI), cuya organización institucional es un consorcio que formaron a mediados del año 2008, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao, la Caja de Ahorros Bilbao Bizkaia Kutxa –BBK- y el Instituto Hegoa de la Universidad del País Vasco, y los socios locales están representados por la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia.

Se trata del Programa, programa piloto de cooperación directa en red entre instituciones de carácter público que, sobre los principios de la equidad de género y la defensa de los derechos humanos, pretende mejorar las condiciones de vida de mujeres y hombres de seis municipios de Antioquia y dos comunas de la ciudad de Medellín; azotados por la desigualdad y la pobreza.

El Programa es concebido mediante una estrategia innovadora en términos no sólo de enfoques, sino también a partir de un esquema de coordinación interinstitucional donde se reconocen las capacidades de los socios locales y se trasladan acciones administrativas y de gestión a las instituciones académicas líderes del mismo.

El Programa Antioquia Medellín - Bizkaia Bilbao -AM-BBI- se constituye en una de las experiencias de cooperación descentralizada pioneras, dado que moviliza una importante cantidad de recursos (EUR \$ 3.500.000), en un lapso de mediano plazo (2008-2012), a partir de un convenio que establece la asimilación de los principios de la Declaración de París y de la incorporación de un enfoque de desarrollo local y de equidad de género, propiciando una alta alineación con las necesidades identificadas por las autoridades locales.

Fuente: Programa AMBBI <http://www.programaambbi.org/coop.php>

Cuadro 2

Proyecto Parlocal liderado por la Diputación de Málaga (finalizado)

Financiado por el programa de la UE de actores no estatales

Parlocal es un proyecto de formación, investigación y difusión sobre la democracia participativa y los presupuestos participativos que la Diputación de Málaga conjuntamente desde su Oficina de Presupuestos Participativos y el Departamento de Cooperación ha puesto en marcha con subvención de la Unión Europea.

Se trata de un proyecto de 2 años de duración que se realizará básicamente en tres países: República Dominicana, Uruguay y España, y contará con hasta 16 entidades nacionales e internacionales (universidades e institutos) vinculadas al estudio y la práctica de la democracia participativa y los presupuestos participativos. Su objetivo central es especialmente reflexionar sobre su práctica para poder avanzar en su profundización, mejora y extensión a otros municipios.

Por una parte, contempla una **investigación comparativa** entre aproximadamente 35 municipios (uruguayos, dominicanos y españoles) que cuentan con experiencias activas de presupuesto participativo. Contrastar en tres países de realidad socioeconómica y cultural diferenciada cuestiones diversas como los modelos de funcionamiento, los resultados o las percepciones que la ciudadanía tiene sobre las aportaciones de los presupuestos participativos como forma de democracia directa, constituye un elemento central para avanzar en la mejora de éstos.

Otro pilar fundamental es el proceso de **formación** que contempla el proyecto. Destinada a técnicos y políticos tanto de estos tres países como de algunos otros con experiencias importantes como Brasil, Argentina, Colombia, Paraguay, Ecuador, Chile u otros, el curso que compatibilizará módulos telemáticos con encuentros presenciales, persigue que se avance en la puesta en común y la investigación de experiencias en marcha. En ese sentido se plantea el debate y el contraste de diferentes procesos de todo el planeta, así como que los participantes investiguen y apliquen en sus realidades las reflexiones, propuestas y conclusiones que el proceso formativo-investigativo vaya mostrando.

Fuente: Redfal (Foro de Autoridades Locales por la Inclusión social y la Democracia participativa) <http://www.redfal.org/es/noticias/80-parlocal-a-project-for-the-development-of-direct-democracy-and-participatory-budgeting>

En un segundo grupo estarían aquellos que les faltaría consolidarse un poco como actores de la cooperación descentralizada y no cumplen con uno o varios de estos indicadores, el Ayuntamiento de Irún, el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, y al Área Metropolitana de Barcelona.

En un tercer grupo estarían entes locales, que no han tenido ni tienen una experiencia sustancial en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, al ser específicamente organismos cuyo rol se centra en la promoción internacional de las ciudades y de los sectores productivos, como Bidasoa Activa, la Mancomunitat de la Ribera Alta y Asociación Aragonesa de Entidades Locales.

En concreto, Santa Cruz de Tenerife tenía Plan Estratégico en 2007, pero no en 2010. No tiene Consejo de Cooperación, pero sí tiene varios hermanamientos desde 2007: Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Río de Janeiro (Brasil), Santa Cruz del Norte (Cuba), Ciudad de Guatemala, y Caracas (Venezuela). La Diputación de Huelva tiene Plan Estratégico desde 2007 hasta la actualidad, realiza evaluaciones en terreno, tiene convocatoria de subvenciones y realiza cooperación directa.

Por su parte, la Mancomunitat de la Ribera Alta es una entidad local que agrupa todos los municipios de la comarca de la Ribera Alta. Está formada por 35 municipios que agrupan una población de 211.414 habitantes, distribuidos en un territorio de 979,5 km². La Asociación Aragonesa de Ayuntamientos, ASAEL, fue fundada en 1988, es una organización no lucrativa fiel para defender y representar los intereses de ayuntamientos en Aragón (municipios, distritos y gobiernos provinciales). Representaba a 350 Ayuntamientos dispersados en todas partes de la región de Aragón (España). Actualmente está inactiva y en proceso de desaparición y ha dejado una larga lista de impagos. Entre ellos dos a la Unión Europea por el desarrollo de dos proyectos⁶⁶.

Características de la COD de los Entes Locales españoles que participan en proyectos Urban 2010-2012

Entidad Local	Unidad Responsable	Hab.	2005		2007		2010	
			Desembolso	A. Foro	Desembolso	Euskal Fondoa	Desembolso	Euskal Fondoa
Bilbao	Área de Igualdad, Cooperación y Ciudadanía	354.180	1.789.573 (0.43%)		2.537.593 (0.5)	316.496,28	2.929.789,75 (0.58%)	296.237,41
Sta. Cruz de Tenerife	Servicio para el Fomento de la Participación Ciudadana, Cooperación al Desarrollo y Nueva Vecindad	222.417	Desembolso	A. Foro	Desembolso	A. Foro	Desembolso	A. Foro
			248.095,41 (0.2%)		203.415,95 (s/d)		60.000 € (s/d)	
Diputación de Huelva	Área de Cooperación Internacional	146.173	Desembolso	A. Foro	Desembolso	FAMSI	Desembolso	FAMSI
			589.000 (0.46%)		216.000	12.000	574.094 (0.54%)	77.000
Diputación de Málaga	Unidad de Recurso Europeos y Cooperación Internacional	1.593.068	Desembolso	A. Foro	Desembolso	FAMSI	Desembolso	FAMSI
			1.055.718 (0,5%)		1.366.263,88	144.276	1.592.943 (0.59%)	336.393
Mancomunidad de la Ribera Alta	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

⁶⁶ El periódico de Aragón, 9 de diciembre de 2010. Véase <http://www2.elperiodicodearagon.com/noticias/noticia.asp?pkid=630637&page=2>.

Asociación Aragonesa de Ayuntamientos (ASAEL)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Ayto. de Irún	Sin Área	60.416	Desembolso	A. Foro	Desembolso	A. Foro	Desembolso	A. Foro
			811.050,8	86.928,59	858.976,75		s/d	s/d
Ay. de Alcorcón	Alcaldía	168.299	Desembolso		Desembolso		Desembolso	
			682.000 € (0,48%)		86.320,40 € 0,04%		601.619 € (0,1%)	
Área Metropolitana de Barcelona								
Ayto de L'Hospitalet de Llobregat	Área de Movilidad y Cooperación	266.973	s/d	s/d	s/d		Desembolso	Fons Català
							575.663,50 € / 185.700.000 €	35.000 €
Diputación de Barcelona	Dirección de Relaciones Internacionales		Desembolso	Fons Català	Desembolso	Fons Català	Desembolso	Fons Català
			3.890.682 € / 551.800.000 €		4.986.140 € / 680.000.000 €	170.000 €	2.049.619 € 661.500.032 €	160.000 €

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Plataforma de Cooperación Descentralizada (FEMP)

El Ayuntamiento de Irún no ha actualizado sus datos desde 2007, entonces sí señalaba que tenía un hermanamiento con la Wilaya de Smara. En la página web del Ayuntamiento no hay información sobre el proyecto Urb-Al, pero sí aparece una referencia a Bidasoa Activa, que es la organización que participa en el proyecto, una asociación para promocionar la actividad económica, que no tiene relación con la cooperación internacional. La Diputación de Málaga no tiene Plan Estratégico, pero sí tiene hermanamientos: Poder Popular Pinar del Río, Cuba, y Wilaya de Auserd, Sahara. Además, tiene Consejo de Cooperación, Convocatoria de Subvenciones y Evaluaciones en terreno. En el caso de la participación en el Programa UrbAl el responsable es la Delegación de Medio Ambiente y Articulación Territorial y no la de Recursos Europeos y Cooperación Internacional. Finalmente, el Ayuntamiento de Alcorcón tiene Plan estratégico de Cooperación, realiza Cooperación directa, no tiene Consejo de Cooperación, tiene 3 Hermanamientos desde 2007, Mayarí, Cuba, Nejapa, El Salvador, Ancón, Perú, y desde 2010, Ayuntamiento de Alhoceimas, Marruecos.

Por lo tanto, creemos que si bien es notable la experiencia que ya cuentan estas ciudades, diputaciones y mancomunidades, creemos que no se puede extrapolar totalmente esta especificidad en el marco de la cooperación internacional de los entes locales. Ya que si bien algunos de estos Entes Locales se han internacionalizado y han establecido redes de cooperación horizontales, no siempre estas experiencias están relacionadas con su sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Estas redes serían en algunos casos mecanismos de internacionalización y política exterior de las entida-

des, y por ello, no están vinculadas a las Áreas de Cooperación Internacional, sino a la Alcaldía, o acciones estratégicas. Sin embargo, como hemos señalado sí habríamos encontrado otro grupo relevante de Entes Locales que tienen una experiencia en cooperación horizontal en las Redes Urb-AL y también se han consolidado como actores de la cooperación descentralizada, con una institucionalidad notable y un desembolso sostenido en este ámbito.

Conclusiones a partir de las que asumir el reto de la división del trabajo

Se ha producido una reflexión teórica y aplicada considerable en los últimos años en torno a la relevancia de los actores locales en el desarrollo y en el sistema internacional de cooperación, como consecuencia de la cada vez mayor presencia de los propios actores locales y regionales, como donantes y socios. Esta reflexión se ha centrado en: a) destacar el rol que estos actores juegan en los procesos de desarrollo y por tanto la necesidad de que estén presentes en las diferentes fases de planificación, diseño y ejecución de la cooperación, b) la especificidad que la cooperación de los gobiernos locales y regionales deben desarrollar como donantes “con un valor añadido”, por compartir problemáticas y soluciones comunes., c) las características que podrían mejorar las relaciones de cooperación entre gobiernos locales y regionales (modalidades de financiación, diálogo constante para evitar fragmentación, duplicidades y dispersión) y d) las áreas en las que la COD debe centrarse, entre otras, el apoyo a la descentralización, al fortalecimiento institucional de los gobiernos y al intercambio de experiencias, planteándose otras significativas como la cooperación transfronteriza y el desarrollo sostenible.

Sin duda, a medida que evoluciona el reconocimiento de estos actores, también ha ido aumentando el compromiso de los representantes de los gobiernos locales en el ámbito internacional y europeo por asumir los principios de la Declaración de París y de la Agenda de Accra, especialmente en relación con la armonización y la coordinación. Sin embargo, en raras ocasiones los compromisos de transformación de la cooperación descentralizada de los entes locales se han centrado en la asunción de una necesaria implementación del Código de Conducta y de la División del Trabajo. Aunque de nuevo señalamos que sí existen pasos previos, de manera que podríamos hablar de un cierto terreno abonado para en los próximos años asumir estos compromisos.

En este sentido, los discursos de los Entes Locales en el sistema internacional de cooperación al desarrollo, si bien asumen los principios de la eficacia de la ayuda, e incluso la gestión orientada a resultado en algunos casos, existen ciertas dificultades para asumir otros “deberes”.

En este sentido, no se ha asumido la necesidad de establecer prioridades geográficas cada vez más concentradas en uno o dos países socios, y aún perdura la dispersión de la ayuda. En cuanto al ámbito sectorial, si bien existen compromisos teóricos y discursivos sobre las áreas de especialización de la cooperación de los entes locales, en la práctica aún hay tendencias multisectoriales muy claras, que impiden una especialización que pudiera garantizar la pervivencia de esta tipología de cooperación. Por otro

lado, si bien se estarían teóricamente ensayando modalidades de financiación más acordes con la cooperación directa (como el apoyo presupuestario local, o la cooperación delegada) aún los esquemas de transferencias de fondos del sistema interestatal y la debilidad de los municipios socios en cuanto a capacidades de gestión dificulta su implementación.

No obstante, creemos que el inicio de la recopilación y puesta en común que se está haciendo en materia de cooperación descentralizada de los entes locales en el ámbito europeo es un paso fundamental, para posteriormente sentarse a debatir qué actores tienen mayores ventajas comparativas en este tipo de cooperación, y de qué manera podría articularse verticalmente con los otros actores del ámbito europeo. Específicamente, en la relación de los entes locales con América Latina, la creación novedosa de redes de cooperación y de programas de cooperación con especialización sectorial creemos que puede fomentarse aún más, y ser la vía para concentrar esfuerzos de marcos de asociación intermunicipal. Para ello, el Observatorio y los entes locales líderes de este tipo de cooperación, especialmente españoles, italianos y franceses tendrían que tener un rol relevante en la transición hacia modalidades de cooperación más eficaces y armonizadas con los compromisos de la división del trabajo.

Específicamente en el caso español somos conscientes de las dificultades de la coordinación intergubernamental y por ello, es necesario tener en cuenta qué elementos resultarían más complicados para implementar la división del trabajo. La discusión desde el año 2008, en torno al problema de la coordinación de la cooperación descentralizada a partir de las recomendaciones del CAD (OECD 2007) se puede sistematizar brevemente así:

1. Por un lado, las diferencias se centraban en el reconocimiento total, parcial o renuente del rol de coordinación que la Administración Central tenía que ejercer, según las autoridades internacionales, para evitar la fragmentación, la dispersión y facilitar la apropiación de los aportes por los socios. Se discutía tanto la coordinación en sí, como las diferentes modalidades de coordinación ensayadas por la Secretaría de Estado, la DGPOLDE, y el Programa MUNICIPIA. Y se defendía en todo momento la autonomía de los gobiernos regionales y locales para plasmar la pluralidad de intereses y de sensibilidades en los diferentes documentos de planificación y gestión.
2. Por otro lado, para algunos discursos –especialmente teóricos- era muy relevante concentrarse en la cooperación directa, bilateral y multilateral, para agrupar los esfuerzos y reducir la dispersión que producía la cooperación indirecta, vía financiación a ONGs, mientras que para otros, los gobiernos locales “del sur” habían dado muestras de corrupción y falta de transparencia, y por tanto, el único mecanismo de garantía era trabajar de un modo indirecto a través de ONGs internacionales o locales, con experiencia y capacidad técnica tanto en sede como en terreno.
3. Por último, ante la discusión sobre los mecanismos de cooperación que pudieran favorecer la división del trabajo y la reducción de la dispersión, como la cooperación delegada o la cooperación en red. Los representantes de municipios, independientemente de su buena o mala gestión hasta ese momento en materia de cooperación,

se mostraban tajantes sobre la imposibilidad de renunciar a la “foto del alcalde” y la visibilidad pública de las acciones realizadas, no sólo por no beneficiar al político vecino, sino por el convencimiento de que la única forma de conseguir más fondos de sus conciudadanos pasaba por este tipo de visibilidad de la gestión del Ayuntamiento en otros lugares, es decir, como parte de la internacionalización municipal, y de la construcción del sentido de responsabilidad de los ciudadanos con los objetivos del Milenio.

Si embargo, en el caso español, existirían algunos Entes Locales (diputaciones, ayuntamientos, mancomunidades, etc.) que tienen un sistema de cooperación internacional para el desarrollo consolidado, con modelos de cooperación complejos, en la medida en que utilizan diferentes tipologías de cooperación. Por un lado, con un aporte muy importante vía financiación indirecta a través de convocatorias de subvenciones, y los aportes a los Fondos de Cooperación y también con cooperación directa a través de los hermanamientos y apoyo a los programas multilaterales (Art-Gold), en redes multiactores, financiados por instituciones europeas, como el programa Urb-AL y el Programa de actores no estatales de la Comisión Europea. Además, participan en iniciativas que pretenden coordinar los esfuerzos de múltiples actores en terreno, como el Programa MUNICIPIA. Su sistema también es complejo en la medida en que realizan periódicamente el esfuerzo de la planificación estratégica de sus actividades, así como realizan evaluaciones de sus intervenciones, y participan en foros de discusión de reflexión sobre su propio quehacer y del sistema internacional en su conjunto.

En principio, estos entes locales creemos que podrían ser “actores motor” de la división del trabajo en España, en la medida en que podrían querer experimentar con nuevas fórmulas de trabajo más coordinadas y eficaces. Sin duda, habría que contar con ellos para cualquier tipo de mapeo de la posible división del trabajo en el ámbito del Estado y de la Unión Europea.

Por ello, creemos que el esfuerzo que se ha realizado en mostrar la transparencia de sus acciones de cooperación, podría en un futuro, continuarse para realizar un mapa de la eficacia y la especificidad de la cooperación de los entes locales españoles, con la colaboración de aquellos entes locales de países socios, que ya habrían participado con ellos en proyectos, redes, y programas.

Bibliografía citada

Baraldi, G. (2008). *A panorama of Italian decentralised cooperation towards Latin America and the Caribbean: vital role of the regions*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Comité de las Regiones (2011). *The territorial approach to development and multilevel governance*, Documento base para la primera ronda de diálogo en las II Jornadas de Cooperación Descentralizada. Disponible versión electrónica en: <http://portal.cor.europa.eu/atlas/SiteCollectionDocuments/Table%20ronde%201%20-%20Assizes%20-%20approche%20territoriale%20EN.pdf> (consulta: 11/2011)

Comisión Europea (2007). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 28 de febrero de 2007, «Código de conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo»* Bruselas COM (2007) 72 final

Comisión Europea (2008) *Local authorities: actors for development. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions*. Bruselas, COM 626 final, 8 de octubre

Comisión Europea (2011). *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas, COM (2011) 637 final, 13 de octubre

Coordinadora de ONGD para el Desarrollo-España (2010). *¿Sumamos, restamos, multiplicamos o dividimos? Reflexiones sobre la División del Trabajo en Cooperación para el Desarrollo*. La versión electrónica de este Informe se puede descargar desde: www.coordinadoraongd.org (Consulta: 01/2012).

CGLU (2009). *Documento de Posición de CGLU sobre la eficacia de la ayuda y los gobiernos locales*. Disponible en: http://www.cities-localgovernments.org/committees/CIB/Upload/newsletters/SP_UCLG_Position_Paper_Final.pdf (consulta: 01/12)

Declaración de Lima (2008). *Documento final de la Cumbre de Lima (UE-LAC)*. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/lac/index_es.htm [consulta: 11/2011]

De la Fuente, R. (2010) (ed.) *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*. Editorial La Catarata: Madrid.

DUPONT, S. (2011) "La cooperación descentralizada desde el enfoque de los gobiernos locales franceses y españoles las redes de gobiernos locales como espacio de codesarrollo" Tesis del Magíster de Cooperación Internacional para el desarrollo IUDC-UCM, dirigida por Rosa de la Fuente.

FEMP (2005). *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC.

FEMP (2006). *La Cooperación al Desarrollo de las Entidades Locales*, FEMP-MAEC.

FEMP (2011). *Manual de Gestión de la cooperación para el desarrollo de los gobiernos locales*. FEMP

Izzo, M. y Stocchiero, A. (2007). *El caso de la cooperación descentralizada italiana hacia Latinoamérica*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007

Lämmlim, B. y Wilhemy, S. (2009). *Cooperación descentralizada alemana del desarrollo -el rol de los gobiernos locales-*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

López Pagán, J. (2011). *Cooperación descentralizada local y eficacia de la ayuda*. Ponencia al II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP- IUJIOG. Disponible versión electrónica en: <http://www.gigapp.org/es/publicaciones?view=publication&task=show&id=261>

Martínez, I. y Sanahuja, J. A. (2009). *La agenda internacional de la eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España*. Fundación Carolina: Madrid.

Massiah, G. (2006). *El enfoque francés de la cooperación descentralizada*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

Mestre, C.; Husson, B. (2006). *La coopération décentralisée : aide, solidarité, appui, ou co-opération ? Leçons de l'analyse des pratiques*. Draft de la proposition du CIEDEL du Colloque la coopération décentralisée change-t-elle de sens? Octubre 2006.

MUNICIPIA (2011). Informe Seguimiento MUNICIPIA 2007-2009.

Observatorio de la cooperación descentralizada (2010). "Introducción a la mesa redonda sobre la eficacia de la ayuda" en Mesa de Expertos organizada por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina. Documento disponible en versión electrónica en: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-331.pdf>

Pérez, A. (2011) "Crisis y debate en la cooperación descentralizada", en ARIS, nº 98/2011.

Romero, M. (2005) "Análisis de la Cooperación Descentralizada Local. Aportes para la construcción de un marco de referencia conceptual en el espacio de las relación Unión Europea-América Latina." Anuario de la cooperación descentralizada, Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Pp. 44-63. (Consulta: 11/2011) Disponible en: http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-25_2.pdf

Sanahuja, J.A. (2004) "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina", *Nueva Sociedad*, nº 189, p. 80-96.

Sanz, B. (2011). "Las asociaciones territoriales de desarrollo (ATD) como expresión de un renovado plurilateralismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de la eficacia de la ayuda", Documento presentado a la VI Conferencia del Observatorio de Cooperación Descentralizada. Disponible versión electrónica en: <http://conferencias.observ-ocd.org/documentos.php> [consulta: 11/2011]

Sarraute, S. (2006). *Hacia un mapa de la información existente sobre la cooperación descentralizada pública entre la Unión Europea y América Latina*. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL

Unión Europea (2008). *La Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización*, Estrasburgo, Jornadas Europeas del Desarrollo.

VV AA (2011). Proceso consultivo sobre la eficacia de la ayuda a nivel local. Disponible en: <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-371.pdf> (consulta 1/2012)

Capítulo 5

Procesos de descentralización, gobernanza democrática y cooperación internacional en países andinos: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú

Esther del Campo

Introducción

Durante la última década hemos asistido a cambios profundos en el sistema de gobernanza de la cooperación internacional, que sin embargo no ha podido avanzar a la misma velocidad que la realidad internacional, debido a la dificultad de adaptarse a procesos de permanente transformación de los actores y sus demandas, así como a la reticencia de los países centrales para modificar las reglas del juego alterando un *status quo* claramente favorable a sus intereses económicos, políticos y geopolíticos.

Estos cambios tienen que ver, por un lado, con la necesidad de darle una mayor eficacia y sostenibilidad a la cooperación oficial y, por otro, con el reconocimiento del liderazgo de los países socios para definir sus propias prioridades de ayuda, lo que está asociado al fortalecimiento del rol del Estado como gestor del desarrollo. Este giro tiene su base doctrinal en la Declaración de París y en el Programa de Acción de Accra. La Declaración de París plantea la necesidad de realizar evaluaciones independientes de la implementación de la ayuda. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE estableció dos fases de evaluación para cada país. Los resultados de la primera fase se presentaron en el III Foro de Alto Nivel en septiembre de 2008 en Accra, y la segunda fase en el IV Foro de Alto Nivel en 2011 en Busan.

Por otra parte, la relevancia que han cobrado actores de la sociedad civil y del mercado (empresas, fundaciones, ONGD) obliga a un proceso de coordinación de actores, y

de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre, que se manifiesta en última instancia en la complejidad de la gobernanza.

En el contexto regional, en 2006 se realizó en Santa Cruz, Bolivia, el Foro Regional de Alineamiento y Armonización para América Latina y el Caribe (ALC). Este Foro pretendía conocer los avances en armonización y alineamiento de varios países de ALC. Por su parte, en la XVI Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), aprobaron la Decisión 726, que ratifica “la adhesión de la Comunidad Andina a la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo”.

La participación de los países de ALC en los tres Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda pone de relieve el interés de la región en fortalecer su posición y contribuir a posicionar una agenda propia de desarrollo y eficacia de la cooperación.

Así, de cara a incrementar la integración regional, se han promovido la cooperación sur - sur (CSS)⁶⁷ y la cooperación descentralizada como posibles estrategias para establecer mecanismos de intercambio, compensados y solidarios, entre países con niveles de desarrollo similar, problemas análogos y visiones más cercanas del mundo; o bien se han sumado a la cooperación a actores de la sociedad civil y administraciones públicas y privadas tanto del norte como del sur para encontrar soluciones innovadoras en base a capacidades endógenas, contribuyendo a la reducción de las asimetrías nacionales y desigualdades socio-económicas en América Latina⁶⁸.

Con estos presupuestos, este capítulo se dedica a analizar en la relevancia que han cobrado los procesos de descentralización en los procesos recientes de Reforma del Estado, centrándose en el caso latinoamericano y específicamente en tres países andinos (Bolivia, Ecuador y Perú), para tratar de explicar como este despliegue territorial de los Estados nacionales plantea nuevos retos a los valores, principios y estrategias de la cooperación internacional (en especial, la cooperación descentralizada), obligando a nuevas formas de cooperación e interrelación entre todos los actores presentes en el territorio.

En los tres casos se trata de países de renta media, donde los procesos de descentralización política y administrativa han sido centrales en las decisiones públicas a partir de los años noventa y donde la cooperación internacional ha tenido un peso fundamental, ya fuera liderando o acompañando el proceso. De igual manera, son países con una problemática socio-política similar, donde la población indígena y su anclaje territorial tienen gran relevancia y están sometidos a reiterados estadios de ingobernabilidad en los últimos veinte años.

⁶⁷ La Agenda de Acción de Accra de 2008 introduce por primera vez en la agenda a la Cooperación Sur-Sur.

⁶⁸ Al respecto, véase CEALCI (2011).

Cuadro 1
Clasificación según nivel de renta registrado

Categoría	País	Nivel de renta per cápita en USD	
		2008	2009
País de renta media baja	Bolivia	1450	1630
País de renta media alta	Ecuador*	3730	3970
País de renta media alta	Perú*	3990	4200

Fuente: APCI (2011)

* Tanto Perú como Ecuador alcanzaron este estatus en el año 2008.

Se trata, por tanto, de analizar cómo han incidido los procesos de descentralización en la construcción de demandas en el ámbito de los gobiernos locales y regionales, para a partir del análisis de las agendas de los actores de la cooperación internacional (se ha relevado un programa específico para cada país que enfatiza el tema de la descentralización político-administrativa) y de los temas levantados por las autoridades locales y regionales, evaluar si se ha construido finalmente una Agenda Integradora para promover el Desarrollo Local y Regional. En este proceso, se destacarán tanto los contenidos de la interlocución, como si estos procesos de interacción han modificado en parte (o sustantivamente) la estructura institucional que gestiona el desarrollo en estos países, para intentar dilucidar si estas demandas locales y regionales se han institucionalizado. Y plantear finalmente algunos de los retos que se abren a los actores, agencias e instituciones en este ámbito.

La descentralización como atributo

Territorios, Descentralización y Cooperación

Este nuevo contexto, más complejo, más diverso y más dinámico, modifica también la relación entre los territorios (tanto intraestatales como regionales o supranacionales), las instituciones (más fluidas) y los actores (más plurales, aunque también más competitivos). El viejo patrón de interacción que situaba al gobierno central como el intermediario obligado entre los gobiernos subnacionales y el mundo global ha sido sustituido por una relación más compleja en que las políticas centrales delimitan ciertos márgenes de actuación (pasan de ejecutoras a reguladoras e intermediarias), pero no impiden que los gobiernos regionales y locales se involucren en la búsqueda de vínculos directos y de influencia sobre los distintos regímenes transnacionales, bajo una lógica “multi-estrato”, definida también por algunos analistas como “juego a dos niveles” (Hocking, 1999).

Es decir, tanto los gobiernos locales como los “mesogobiernos” o gobiernos intermedios tienden de modo creciente a asumir un rol “proactivo”, de creación de valor del territorio en el ámbito internacional, en sectores clave de políticas públicas como salud, educación, medioambiente, migración o la misma política de cooperación al desarrollo. Se asiste a un creciente interés de una gran diversidad de actores en torno al territorio,

pero a la vez este activismo asociativo canaliza también su solidaridad hacia el ámbito internacional. De este modo, los viejos componentes gubernamental/no gubernamental ya no incluyen a todo el universo de la cooperación al desarrollo, sino que se trata más bien de una multi-actorialidad y una lógica cooperativa entre actores públicos y privados.

Aparece así, la noción de cooperación descentralizada, entendida como cualquier ayuda para el desarrollo gestionada a través de agentes o instituciones que no son parte de la Administración Central del Estado, siendo éstos oficiales o parte de la sociedad civil, en países donantes o receptores (Comisión Europea, 1992). Por otra parte, en los países miembros de la UE prevalece una definición más restringida para la cooperación descentralizada, que es la cooperación promovida o gestionada por poderes locales o descentralizados, esto es, por gobiernos subnacionales⁶⁹.

La cooperación descentralizada (CD) constituye el escenario privilegiado en el que se expresa esta nueva multi-actorialidad. Pero su potencialidad más relevante reside no tanto en la multiplicidad y heterogeneidad de los actores involucrados sino en las relaciones que se establecen entre ellos. Su lógica de acción tiende a ubicarse más allá de las contradicciones binarias: gubernamental/no gubernamental, ya que el diálogo y la concertación público-privado constituyen uno de sus principales ejes estratégicos; horizontal/vertical, ya que las relaciones entre actores de un mismo nivel administrativo se entrelazan con relaciones entre actores de distintos niveles; local/nacional, ya que el arraigo en el territorio no es auto-referencial sino que busca conectarse con las políticas nacionales e internacionales.

La CD busca, a través de un enfoque progresivo e incremental, la convergencia y la complementariedad de los intereses que definen un territorio, acercando aquéllos que comparten problemas parecidos y una misma visión del desarrollo.

En los años noventa la cooperación internacional se enfocó crecientemente en temas de desarrollo local. Esta tendencia se estancó poco después debido a un número de factores interrelacionados. Por una parte, la globalización resaltó la importancia de las interconexiones mundiales y la relativa reducción del rol de los Estados nacionales. Por otra, trazó nuevas relaciones entre los procesos locales e internacionales. Y en última instancia, las municipalidades empezaron a enfrentar los desafíos de la internacionalización económica.

Sin embargo, y a pesar de estas dificultades iniciales, los gobiernos subnacionales han alcanzado un protagonismo nuevo y mayor en la integración social y productiva de las fuerzas locales en las dinámicas globales. Como señalan algunos autores, “en la actualidad, la competencia no sólo se refiere a las empresas sino también a los sistemas territoriales. Estos últimos pueden competir en un nivel global en la medida en que se han convertido en espacios estratégicos y funcionales” (De Rita y Bonomi, 1998)⁷⁰.

⁶⁹ La Unión Europea introdujo el concepto de cooperación descentralizada en la Convención de Lomé IV (firmada en 1989 con los países del ACP-Asia, Caribe y Pacífico) que define el marco e identifica los actores.

⁷⁰ Citado en Rhi-Sausi (2008).

Subsecuentemente, los procesos de descentralización administrativa y de cooperación descentralizada se están viendo como herramientas para la participación activa de los territorios en la arena de las relaciones internacionales⁷¹.

Los procesos de descentralización se han consolidado en mayor medida en el Cono Sur, lo están algo menos en la región andina, y son débiles en América Central. Sin embargo, esto tampoco ha influido en la obtención de mayores flujos de cooperación descentralizada, la que parece estar dirigida especialmente a los países más pobres de ALC, y no necesariamente a las regiones más pobres.

La obtención de mayor CD, en síntesis, no se vincula clara ni linealmente a la mayor actividad internacional, al mayor vínculo regional en redes o foros, a la alta concreción de la descentralización, ni al fortalecimiento institucional. No obstante, resulta claro que los procesos descritos obligan a los gobiernos subnacionales a ampliar sus competencias, a fortalecer la institucionalidad y mejorar la gobernanza local, a desarrollar actividades nacionales, regionales e internacionales en forma bilateral, multilateral y en asociaciones o en redes con otros, de modo que les permitan apuntalar sus procesos internos con la mayor cantidad y variedad de cooperación que puedan alcanzar. Pero veamos más en detalle cuáles son estas nuevas interacciones.

Diferentes lecturas sobre la naturaleza de la Descentralización

Los principales argumentos que se han utilizado para explicar los factores que incidieron en los procesos de descentralización serían los siguientes⁷²:

1) *La descentralización permite aumentar la gobernabilidad.* Con frecuencia se señala que la descentralización contribuye a aumentar la gobernabilidad del sistema, por cuanto posibilita la difusión del conflicto por el poder, que en el caso latinoamericano se concentra en el régimen presidencialista. Este argumento está muy relacionado con el nuevo reparto de poder y el papel de los principales actores, los partidos políticos, en estos procesos de descentralización.

Entre estos estudios, cabe destacar los de Willis, Garman y Haggard (1999), Samuels y Mainwaring (2004) o Snyder y Samuels (2004) que explican cómo la estructura interna de un partido puede afectar el grado de descentralización fiscal de un país. Aquellos partidos cuya composición depende del reclutamiento subnacional proyectarán mayores demandas de descentralización y presionarán para que éstas se hagan efectivas.

En el caso de la región andina, O'Neill (2005) explica los incentivos electorales que llevan a los legisladores del centro a ceder parte de sus competencias al nivel subnacional, cuando pueden mantener su peso político en estos espacios.

Sin embargo, la gobernabilidad requiere también de legitimidad, eficacia gubernamental y ética en la acción pública, cuestiones que no necesariamente dependen de o son

⁷¹ Como se ha señalado, la cooperación internacional ha dado apoyo a las tendencias descentralizadoras lanzadas en diversos países en desarrollo (Banco Mundial, 1999).

⁷² Parte de estos argumentos ya fueron sustentados en Del Campo (2006).

garantizadas por la descentralización. Por el contrario, algunas de las experiencias de descentralización en América Latina, especialmente en los primeros años de rodaje democrático, generaron más bien condiciones de ingobernabilidad, producto en gran parte de la confusión, el caos y el solapamiento entre diferentes niveles de gobierno y administración. Así, Perry (1999) indica que las medidas descentralizadoras, al surgir por presiones políticas y no necesariamente con criterios de racionalidad económica, generaron grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales. De hecho, como se ha subrayado, en algunos casos las disparidades regionales se acrecentaron (Finot, 2001).

2) *La descentralización es una política concomitante con los procesos de reformas estructurales en los Estados latinoamericanos.* Así, encontramos una segunda oleada de trabajos que relacionan a la descentralización con la crisis de representación y de legitimidad observada en los países latinoamericanos tras la oleada de reformas estructurales de la década de los ochenta del siglo XX y la incapacidad de partidos e instituciones para mejorar el bienestar de sus ciudadanos. En esta línea, destacan los trabajos de Levine y Crisp (1995) y Grindle (2000). El primero de éstos se centra en la apertura de los espacios subnacionales en Venezuela tras “el caracazo”; se analiza el descontento ciudadano provocado tanto por las pretendidas reformas económicas como por la cerrazón del sistema político, concluyendo que la apertura electoral de los niveles subnacionales debe ser entendida como una respuesta a la mencionada combinación de insatisfacciones.

Por su parte, Grindle (2000) analiza la relación existente entre la provisión de bienes y servicios públicos básicos y la legitimidad del sistema, observando la correlación que parece existir entre las deficiencias de los primeros y el descenso de la confianza de los ciudadanos. La autora percibe a la descentralización como una reforma que acerca la actividad político-pública al ciudadano y, por tanto, favorece la canalización de demandas y contribuye con ello a revitalizar la legitimidad del sistema político.

La autora concluye que las reformas de descentralización se tomaron en grupos pequeños, muy tecnocráticos y fuertemente influenciados por las recomendaciones de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial o el FMI.

3) *La descentralización contribuye a mejorar la democracia.* La descentralización implica una mayor participación de actores políticos y sociales, la difusión del poder y la ampliación del proceso de toma de decisiones, el fortalecimiento de la autonomía de instancias subnacionales y organizaciones sociales y mejores condiciones para la prestación de servicios sociales a la población en los niveles regionales y locales. La elección de los cargos de los niveles de gobiernos regionales y locales, especialmente de éstos últimos, ha llevado a hablar de un desarrollo político municipal considerable, con consecuencias políticas muy importantes para la legitimación de estas nuevas democracias.

En esta dirección, se encuentran aquellos estudios que relacionan a los procesos descentralizadores con la reinstauración de la democracia, entendiendo a los primeros como producto de las demandas de apertura del sistema político. Entre estos trabajos, destacan el trabajo de Eaton (2004) y el de Samuels (2004), ambos centrados en la relación entre descentralización y democracia en el Cono Sur.

La comunidad local, muchas veces articulada con otras, a través de redes sociales y comunitarias, se convertiría así en el eje de un nuevo modelo de desarrollo, donde se crearían espacios de participación popular en la gestión local, redefinidos como nuevas esferas públicas de ejercicio de una ciudadanía activa; la priorización por parte de los ciudadanos de las políticas a ser desarrolladas por los gobiernos municipales; la democratización de las informaciones y el acceso a los bienes y servicios públicos; y la construcción de una nueva cultura política, más democrática y participativa.

En este sentido, el análisis sobre los tipos de descentralización se interesa por conocer nuevos ámbitos de participación. Son muchos los estudios que se han realizado últimamente acerca de lo que Bresser Pereira y Nuria Cunill (1998) denominan *el espacio público no estatal*, es decir, aquellas esferas en las que los bienes públicos son gestionados por actores no estatales. El desarrollo del espacio público no estatal conlleva dos cambios fundamentales, tanto en los agentes gestores de los bienes y servicios públicos como en los sujetos políticos que decidirán sobre la gestión de dichos bienes y servicios. En ambos casos, el proceso de descentralización horizontal se apoya en la existencia de agentes con personalidad jurídica propia que pasan a hacerse responsables de las competencias que les hayan sido atribuidas por el Estado.

En este grupo, también cabrían las investigaciones que se preguntan hasta qué punto la apertura de espacios de participación subnacionales y el diseño institucional seleccionado han cambiado las estrategias de los actores y sus formas de intervenir en política. Así, O'Neill (2006) concluye, a través de un estudio exploratorio de los países andinos que, si bien la descentralización parece haber ampliado el abanico de posibilidades participativas, la relación entre las instituciones clásicas y los ciudadanos no parece haberse transformado. Igualmente pesimista, Pachano (2006) señala que el nuevo marco institucional no ha servido para nacionalizar el fragmentado escenario político ecuatoriano sino que, más bien, ha profundizado las dinámicas patrimoniales del mismo.

4) *La descentralización favorece la competitividad económica.* Éste constituye sin duda el principal argumento económico enarbolado por los políticos y técnicos neoliberales. En este sentido, la descentralización se visualiza como parte de los esfuerzos y procesos de Reforma del Estado en América Latina, dado que favorece la competitividad demandada por la apertura económica del nuevo modelo de desarrollo, aspecto difícil de lograr a través de las estructuras decisionales centralizadas. El Estado se convierte de este modo en un simple facilitador de la articulación del capital transnacional con los procesos locales. La descentralización permite devolver a la sociedad civil, y en particular, al capital privado la libertad de operar su economía. Aunque estos ámbitos locales muchas veces quedan circunscritos a meros enclaves, con una débil o incluso nula integración regional y nacional.

Este argumento es igualmente peligroso desde varias perspectivas: en primer lugar, porque no todas las unidades de gobierno o administración subnacionales, ya sean regionales o locales, serán capaces de asumir, tanto a nivel económico (la financiación de la descentralización es un elemento que condiciona y determina todo el proceso de cesión de competencias) como burocrático (Pollit, 2003); es decir, muchos de los servicios descentralizados no sólo no serán más eficaces ni más baratos, sino que serán de difícil acce-

so para una buena parte de la ciudadanía. En segundo lugar, y merece la pena resaltar este aspecto, la descentralización puede ampliar los desequilibrios regionales previos, es decir, si no se crean los mecanismos de compensación adecuados, podría darse el caso de regiones o municipios que pudieran asumir estas competencias y otros que, por el contrario, se verían incapaces para abordarlas, lo que iría en detrimento de sus ciudadanos.

Sin embargo, como ha señalado Alburquerque (2004), el avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han ido abriendo paso a las estrategias de desarrollo local como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción de “abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas del desarrollo.

Un mapa de la Cooperación Internacional en Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina

El Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, elaboró entre el 2009 y el 2010 un Mapa de la Cooperación Internacional en Gobernabilidad Local y Descentralización en la región (PNUD, 2010a). Esta iniciativa, enmarcada en el Plan Estratégico 2008-2011 del PNUD, se enfoca especialmente hacia las actividades relacionadas con el ámbito de gobernabilidad local y descentralización. Para este propósito se sistematizaron un total de 229 acciones de cooperación, de las cuales 72 (31%) se califican como programas y 157 (69%) como proyectos. Con base en esta información⁷³, el PNUD sostiene que la cooperación se concentra mayoritariamente (cerca del 60%) en dos de las siete categorías de análisis mencionadas anteriormente: Desarrollo institucional y Planificación, con un 31% y un 27% respectivamente.

Cuadro 2
Áreas de Programas y Proyectos en Gobernabilidad Local y Descentralización de la Cooperación Internacional en América Latina

Grupos temáticos de áreas de acción	%
1. Desarrollo institucional	31 %
2. Planificación	27 %
3. Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas	16 %
4. Integración y asociativismo	10 %
5. Política descentralizadora	6 %
6. Profesionalización de la función pública	5 %
7. Desarrollo normativo/jurídico	5 %

Fuente: PNUD (2010a).

⁷³ Hay que señalar que se trata de una primera aproximación al mapa, dado que la metodología utilizada, principalmente a través del análisis de las webs de las distintas agencias, no permite alcanzar conclusiones definitivas. De hecho, el estudio de los distintos casos nos mostrará una realidad más compleja de la interrelación entre descentralización y cooperación internacional.

Dentro de la categoría de Desarrollo Institucional destacan como mayoritarias las acciones que implican el asesoramiento en la mejora de los sistemas de gestión, es decir, la puesta al día de los sistemas de trabajo y de organización pertinentes para obtener mejores resultados (como ejemplo, los proyectos del BID que apoyan la modernización de los órganos de gestión tributaria en países como Brasil), en los que se priorizan la cuantificación de resultados y la transparencia, junto con aquellos que se podrían llamar de refuerzo de los mecanismos de coordinación entre niveles de la administración (estatal, regional y local) y de los órganos descentralizados ya establecidos que precisen contar con nuevas responsabilidades y competencias (caso de Bolivia).

Dentro del área de Planificación se incluyen proyectos que tienen por objeto la planificación estratégica, la planificación del territorio con fines de aprovechamiento o mejoras sociales, la creación o refuerzo de entidades de planificación y el incentivo a sectores privados con fines de desarrollo económico y social.

En lo que se refiere a la presencia de actores multilaterales destacan el BID y el Banco Mundial (BM). El BID es el principal actor multilateral en esta temática en la región, desarrollando casi una cuarta parte de todos los proyectos identificados (23%). Básicamente estos proyectos tienen en común el deseo de fomentar el desarrollo económico y social de las poblaciones a las que se dirigen, estableciendo objetivos concretos, relacionados con la planificación y la mejora de los servicios públicos. Por su parte, el BM ha concentrado sus proyectos en Brasil, con más de 1.250 millones de dólares en ejecución.

Cuadro 3
Agencias de Cooperación que apoyan acciones en Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina

Agencia	%
1. AECID	28 %
2. BID	23 %
3. PNUD	10 %
4. Banco Mundial	8 %
5. Unión Europea	7 %
6. ACDI	6 %
7. GTZ	5 %
8. USAID	3 %
9. CEPAL	2 %
10. COSUDE	2 %
11. UNCDF	2 %
12. Cooperación italiana	1 %
13. UNICEF	1 %
14. JICA	1 %
15. SNV	1 %

Fuente: PNUD (2010a).

Entre los actores pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas, el PNUD mantiene importantes proyectos de gobernabilidad local y descentralización, al igual que UNCDF y UNICEF. Mención aparte merece la Unión Europea (UE), con un total de 16 proyectos (un 7 % del total), aunque con programas de envergadura: Uruguay Integra recibe 12 millones de euros enfocados a programas de desarrollo local o el programa URB-AL, con un presupuesto estimado en 50 millones de euros, que financia una amplia gama de acciones relacionados con temas municipales.

Respecto de los cooperantes bilaterales, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ya directamente o a través de la Fundación Demuca, que actúa en Centroamérica y el Caribe, estaría ejecutando un 28% del total. En un segundo lugar estaría, la cooperación canadiense (ACDI) y la cooperación alemana (GTZ), con 6% y 5%, respectivamente. Se deben destacar las acciones de la GTZ en Guatemala, con 25 millones de euros en el período 2007-2011; en El Salvador, con un desembolso de 22 millones de euros entre 1995 y 2011; y en Ecuador, con 18 millones de euros en el período 2007-2010. Como comprobaremos más adelante, la GTZ ha sido especialmente activa en los países andinos, Bolivia y Ecuador.

El estudio del PNUD nos ofrece otros datos interesantes. Tres actores (AECID, BID y PNUD) promueven el 56% de los proyectos identificados en el estudio, aunque con distintas formas de promover cooperación. El BID se concentra en préstamos de largo plazo y complementa ese portafolio con alguna cooperación no-reembolsable. La AECID como agencia bilateral promueve la cooperación a través de temáticas que son negociadas entre el Gobierno español y el país socio. Y el PNUD es un organismo multilateral que además de manejar recursos propios, también articula y gestiona recursos provenientes de otros cooperantes. Por otro lado, el BID y AECID promueven el 60% de los proyectos en el área de Desarrollo institucional (32% y 28% respectivamente), y el 54% de los proyectos de Planificación (23% y 31%). En cuanto al tema de Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas, el PNUD, BID y AECID financian el 49% de los proyectos relevados (21%, 14% y 14% respectivamente).

En cuanto a la distribución geográfica de la cooperación, la subregión con mayor número de proyectos es la Andina con el 28% de las acciones identificadas. Colombia concentra la mayor parte de los proyectos (21), seguido por Ecuador (18), Bolivia (15), Perú (10) y en último lugar, Venezuela con solo una acción identificada.

Cuadro 4
Distribución geográfica agregada de la cooperación que apoyan acciones en Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina

Distribución subregional	%
Andina	28 %
Centroamérica	23 %
Brasil	21 %
Cono Sur	15 %
Caribe	8 %
Multi-regional	5 %

Fuente: PNUD (2010a)

Estudio de casos: Bolivia

El proceso de descentralización política y administrativa en Bolivia

Con la reinstauración del régimen constitucional en 1982, se recuperan también las bases legales de la Constitución de 1967 que reconocía tanto a los gobiernos locales como a los gobiernos regionales. De la misma forma, la Ley de Municipalidades (1985) restablece la elección directa de los alcaldes y los concejos, los cuales recuperan, a su vez, sus capacidades reglamentarias y deliberativas.

Las dificultades políticas y económicas por las que atravesó el gobierno Sánchez de Lozada, conducen a que la descentralización se convierta en una de las políticas más importantes para la democracia boliviana. Auspiciada por organismos internacionales como complemento a los procesos de liberalización y privatización (capitalización) de las empresas públicas, sustentada en un fuerte apoyo de la cooperación internacional e incentivada por la creciente pérdida de poder político del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en la escena política nacional, en 1994 se aprueba la Ley de Participación Popular (LPP, Ley 1551 de 20 de abril de 1994) que extiende la autonomía política a los 308 municipios del país.

Al año siguiente, se aprueba la Ley de Descentralización Administrativa (Ley 1654 del 18 de julio de 1995), que tiene como principal objetivo ofrecer cobertura legal al nivel intermedio, las prefecturas. Se introducen también los Consejos Departamentales, que si bien ejercen como asamblea prefectural en todos los departamentos, son elegidos de manera indirecta por los municipios con funciones consultivas. El Prefecto, por su parte, es designado por el Presidente de la República.

Estas reformas tendrán como consecuencia el reforzamiento del nivel municipal, mientras que institucionalizan un nivel regional, menos autónomo políticamente. La descentralización política en Bolivia experimenta un nuevo avance a mediados de la década del 2000. El cambio institucional llega con la Ley de Elección de Prefectos (Ley 3015 de 8 de abril de 2005), que permite la elección directa del ejecutivo regional, mientras que el legislativo continúa siendo elegido por votación indirecta.

Sin embargo, los avances en el proceso de descentralización no trajeron consigo la estabilidad y gobernabilidad política. Entre 1985 y 2005, siete gobiernos constitucionales se alternaron en el poder, respaldados por un sistema de gobernabilidad basado en pactos entre varios partidos políticos tradicionales representados en el Congreso Nacional. Esta democracia pactada, se debilitó, en parte, por la falta de avances significativos en la reducción de la pobreza, y en segundo término, por un manejo clientelar del aparato estatal, que terminó produciendo un enorme distanciamiento entre los partidos políticos, la sociedad civil y los movimientos sociales, provocando el colapso del sistema político en el 2003.

La elección en diciembre de 2005 tanto del Presidente Evo Morales como de los prefectos en los nueve departamentos del país, marcó un nuevo período en el proceso democrático y en las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como en la consolidación y

surgimiento de nuevos actores políticos y sociales en Bolivia. En junio de 2006, el Gobierno presentó su Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND), para reducir la pobreza y crear a una sociedad más inclusiva en torno a cuatro pilares principales: (i) Bolivia Productiva: que persigue una reducción radical de la pobreza asociando el reto de la productividad con los desafíos sociales; (ii) Bolivia Digna: el gobierno procura la creación de un nuevo tejido estatal desde los pueblos, las comunidades y las regiones con rumbo a un Estado social-multicultural-comunitario que asegure el acceso a servicios básicos y empleo – el reto de la inclusión social y cultural y de la unidad en la diversidad; (iii) Bolivia Democrática: con un nuevo rol del Estado en el ámbito político, institucional, social y económico, buscando una organización institucional que permita la redistribución de los excedentes económicos de manera equitativa – el reto de la gobernabilidad; y (iv) Bolivia Soberana: las relaciones internacionales del país.

Esta nueva etapa cristaliza con la promulgación en 2009 de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional (Ley aprobada el 7 de febrero de 2009) que reconoce como unidades de gobierno tanto al nivel local como al nivel prefectural. Asimismo, el texto constitucional reconoce tanto la elección directa del alcalde y el prefecto como la elección directa de la asamblea local y departamental. En la misma lógica, la Constitución reconoce la capacidad legislativa de los municipios y la capacidad legislativa de las regiones, alcanzando, por tanto los dos niveles un grado importante de autonomía.

Las diferencias entre los niveles comienzan, sin embargo, a emerger cuando se analiza la extensión de la reforma y cuando se estudian otros niveles territoriales creados con la nueva legislación. Así, cabe señalar que, si bien la Constitución respalda la autonomía de todos los municipios, ésta no reconoce directamente la autonomía de todos los departamentos y pospone la misma a la celebración de un referéndum donde sean los ciudadanos los que acepten el nuevo estatus. Este hecho hace que cinco departamentos, los cuales antes habían votado “no” a la autonomía, hagan depender su autogobierno del referéndum correspondiente. Por otro lado, cabe señalar que la Constitución, reconoce además las autonomías indígenas y las autonomías regionales. Las primeras se refieren a un nuevo tipo de circunscripción que puede traspasar el municipio y que reconoce un sistema de elección y justicia de acuerdo con los usos y costumbres. Las segundas se refieren a un nuevo tipo de jurisdicción el cual, si bien no tiene capacidad legislativa, sí puede elegir a sus autoridades e implementar proyectos de desarrollo. La existencia de estas dos nuevas jurisdicciones rompe, por abajo, la unidad territorial de los departamentos pues los mismos deben competir, en la mayoría de las áreas, con autoridades indígenas y regionales que disponen de recursos y responsabilidades propias y que pueden agregarse en unidades territoriales tan amplias como el propio departamento. Con todo, podemos concluir que la reforma del 2009 consolida la autonomía del nivel local y regional pero debilita, por nuevos caminos, los márgenes de maniobra de las instituciones intermedias.

La ratificación, el 19 de julio de 2010 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (DP 31), fija las reglas de juego de esta nueva etapa, dado que define el régimen de competencias; de los estatutos autonómicos y cartas orgánicas, los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos, la creación de

nuevas instancias destinadas a acompañar el proceso autonómico y el sistema económico y financiero.

Acciones, continuidades y cambios en la cooperación internacional y la descentralización en Bolivia

En el caso boliviano, no existió una coordinación institucional desde el Estado de la cooperación internacional; lo que supuso hasta finales de la pasada década un relacionamiento principalmente bilateral con las instancias gubernamentales (*donor driven*), con poca claridad en sus programas de acción y una manifiesta debilidad de gestión. En este marco, el Estado boliviano tuvo poca o nula capacidad de negociación sobre la distribución de los flujos de AOD. Las agencias multilaterales desempeñaron históricamente un papel protagónico y de liderazgo en términos de recursos desembolsados y de ahí en adelante, en la priorización de las líneas estratégicas de trabajo (entre ellas, la descentralización); así como en los paradigmas de desarrollo a implementarse en el país. Si observamos la distribución de la ayuda a nivel territorial, podemos señalar que replica el centralismo del Estado ya que los recursos se concentran en las ciudades del eje troncal del país, siendo La Paz y Santa Cruz los departamentos que han logrado mantener los flujos de AOD; a diferencia de Cochabamba que ha sufrido una pérdida significativa de ayuda debido a la reducción de Programas de Desarrollo Alternativo en la región. A su vez, los departamentos más alejados, con menor IDH (Oruro, Potosí, Chuquisaca y Pando) son los que menos alternativas de financiamiento externo tienen.

Los actores de la cooperación tanto multilateral como bilateral han desembolsado más de 3.000 millones de dólares entre 2002 y el primer trimestre de 2007. La magnitud de los recursos externos alcanzó, en promedio anual, cerca de 9% del PIB durante la década pasada, constituyéndose en una importante fuente de financiamiento directo para apoyo presupuestario y en un aporte significativo para el crecimiento y desarrollo de la economía boliviana (su importancia es tal que en términos monetarios fue mayor a la inversión pública total hasta 2006). En 2004, el 58% del presupuesto de inversión del Estado provino de la cooperación internacional. Sin embargo, entre 2007 y 2009 los procesos de nacionalización de empresas estratégicas, las políticas de austeridad, la disciplina fiscal, aunadas a un contexto internacional favorable con una inmejorable situación de los términos de intercambio, producto del incremento de la demanda por gas y minerales, han conducido a que Bolivia cuente con una situación macroeconómica estable, un nivel de reservas internacionales y excedentes fiscales que contrasta con el pasado quinquenio, financiando con recursos internos más de dos tercios de la inversión pública. En este sentido, el país ha podido ejercer por primera vez en su historia soberanía efectiva en su relación con la cooperación internacional.

La administración Morales está comprometida con la mejora de la alineación y la armonización basadas en la Declaración de París. Tras la presentación del nuevo PND se han creado mesas de coordinación bajo el liderazgo del Gobierno, una de ellas co-presidida por la Comisión Europea, y se ha propuesto una hoja de ruta para el proceso. Para hacer efectiva la Agenda de Eficacia en Bolivia, se estableció el “Mecanismo de Coordinación entre el Gobierno de Bolivia y la Cooperación Internacional”, y el Grupo de Socios para

el Desarrollo de Bolivia (GruS), instancia que agrupa a los países donantes y agencias de cooperación CAD/OCDE en el país, para apoyar el liderazgo del Gobierno de Bolivia en la coordinación y armonización de la cooperación internacional así como mejorar la eficacia y el alineamiento de la cooperación al cumplimiento de los objetivos del PND y de los ODM. El GruS está compuesto por 20 agencias, organismos bilaterales y multilaterales. En cuanto al principio de apropiación, éste tuvo un avance moderado en los últimos cinco años. El PND es un instrumento de planificación muy amplio y presenta limitaciones para poner en marcha sus líneas estratégicas, mientras que su marco de indicadores es limitado. Los niveles sub-nacionales perciben pocos avances en la apropiación de los procesos de desarrollo de la administración central. Por su parte, las ONGD en Bolivia han reclamado reiteradamente su participación en la discusión y monitoreo. Respecto a la alineación, el progreso observado es moderado en promedio. En el pasado, la cooperación era reacia a utilizar los sistemas administrativos y de control nacionales, pero esta reticencia está disminuyendo, aunque las agencias multilaterales se siguen mostrando más reticentes. Los avances en alineamiento están siendo posibles en la medida que los procesos de descentralización de las agencias se están profundizando con una mayor delegación de autoridad hacia las oficinas radicadas en cada país. De cara a la agenda de armonización se adoptó una Norma de Adquisición de Bienes y Servicios Nacional común para toda la CI, con el fin de simplificar los procesos y reducir los costos de transacción (Comisión Europea, 2007a:14).

El mayor valor agregado de la comunidad donante al desarrollo de Bolivia, se observa en su capacidad de adaptación a los cambios estructurales que se vienen sucediendo en el país desde 2006. Las prácticas “*donor-driven*” han disminuido. De esta manera varios cooperantes que tradicionalmente apoyaban áreas estratégicas como institucionalidad, justicia y gobernanza se retiraron a petición del gobierno boliviano (caso de USAID).

Por parte del Gobierno, la acción que más destaca, es la aprobación del DS 29308, que establece el marco normativo de la ejecución de los recursos externos de donación. Esta legislación nos muestra que Bolivia está transitando en la implementación de nuevas modalidades de cooperación como fondos canasta y apoyo presupuestario. En cuanto a la gestión orientada a resultados, no se observan progresos, no existe una cultura de gestión por resultados en el Estado y esta debilidad no sólo es atribuible a las agencias gubernamentales, sino también a las agencias de cooperación. Los principales financiadores fueron en este mismo año Estados Unidos, España, BID/FOE, Comisión Europea y Alemania. Por su parte, la contribución española total entre 2006 y 2009 ha ascendido a 322,9 MM€. En este periodo, el programa bilateral ha representado el 67% del total (AECID – OTC 18%, cooperación descentralizada 32%, aportaciones directas a ONGD 13%) mientras que los aportes a organismos multilaterales representaron el 33% de la contribución total⁷⁴. La amplitud de la presencia de actores españoles (12 CC AA, alrededor de 50 ONGD, junto a la Administración General del Estado) y de sectores de intervención se refleja en el amplio número de socios locales en el país (más de ochenta). Esta diversidad ha significado una presencia activa en gran parte del territorio y en todos los niveles subnacionales.

⁷⁴ Los datos se corresponden con AECID (2010a).

Esta pluralidad de actores e instrumentos de la cooperación es vista como una oportunidad para la descentralización y las nuevas demandas que surjan de este proceso, España ha venido adoptando en sus intervenciones concretas en el ámbito local un progresivo enfoque territorial, concentrándose geográficamente en los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz y Potosí. La estrategia de la cooperación española va enfocada al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (12 % de la financiación de la cooperación española entre el 2006-2010), que en el caso de Bolivia se enfoca hacia el “Apoyo al proceso de descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales”, que se concreta en dos ámbitos: por un lado, el apoyo al Plan Nacional de Descentralización. Por otro, el apoyo al modelo autonómico descentralizado por parte de los municipios del país, asociados en la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM).

El desarrollo de las municipalidades significó el apoyo de otras agencias de cooperación internacional⁷⁵: como el Programa Sectorial de Apoyo a la Descentralización y Participación Popular (1997-2002) a través de la Agencia Danesa de Cooperación para el Desarrollo (DANIDA), que a partir del 2003 ha concretado su financiación a través del Primer Programa Nacional de Desarrollo Indígena y en los procesos de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen en las zonas altas y bajas de Bolivia; o de Holanda a través del Programa de Implementación de la Participación Popular y Descentralización Administrativa (1994-2002), y el Programa para Fortalecimiento a la Gestión Autonómica de Políticas-Públicas PFI (desde 2007), que se ejecuta con los nueve gobiernos departamentales autonómicos y el Ministerio de Autonomías. También hay que mencionar la cooperación suiza, a través del Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) implementado desde 1998 y el posterior Programa de Apoyo a la Democracia Municipal (PADEM).

Pero, sin duda, el proyecto más importante desarrollado por la cooperación internacional en el ámbito de la descentralización en Bolivia es el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP), con financiación de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), antes GTZ⁷⁶.

El programa ofrece apoyo técnico, desde el año 2002 a los gobiernos nacional, departamental, regional y local⁷⁷ para incrementar la eficiencia y la transparencia de la gestión pública descentralizada y contempla tres ámbitos de intervención:

- a. *Marco normativo e institucional de las políticas de descentralización.* Promueve mecanismos de concertación entre actores estatales y de la sociedad civil para precisar las competencias de las instancias de los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) y la asignación correspondiente de recursos financieros.
- b. *Estrategias de desarrollo sectorial, territorial e institucional.* Se busca mejorar las concepciones de desarrollo de las municipalidades, prefecturas e instituciones de

⁷⁵ Información construida a partir de Valderrama (2003).

⁷⁶ La información procede de GTZ (2009).

⁷⁷ La GIZ prioriza cuatro regiones: Norte de Potosí, Chaco, Chiquitania y Norte de La Paz, zonas con mayor población indígena y altos indicadores de pobreza.

todo el territorio nacional seleccionadas respecto de su coherencia sectorial, territorial e institucional, así como de su complementariedad vertical y horizontal.

- c. *Ingresos propios, transferencias, mercado de crédito y capital para municipalidades y prefecturas.* Se busca perfeccionar el marco legal e institucional, así como los procesos operativos del sistema financiero subnacional respecto a la coherencia de ingresos propios, transferencias, mercado de crédito y capital, y se aplica en la gestión financiera de municipalidades y prefecturas seleccionadas.

El 4 de enero de 2010, el PADEP inició su tercera fase de trabajo en Bolivia, en consulta con sus contrapartes, lideradas por el Ministerio de Planificación, para dar apoyo y asesoramiento técnico a las instituciones en los diferentes niveles del Estado Plurinacional y Autonómico, con énfasis en las regiones del Norte de Potosí y Chaco. En esa dirección, el objetivo definido para el PADEP es: “Fortalecer la gestión gubernamental democrática y la participación co-responsable de la sociedad, en las regiones donde actúa el Programa, para una eficacia y eficiencia de la administración pública en la perspectiva de favorecer la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y la confianza de los ciudadanos en el Estado” (PADEP, 2010).

Así, el PADEP/GIZ brinda asistencia y asesoramiento técnico a los gobiernos en reformas que buscan mejorar tanto los niveles de eficiencia, eficacia y transparencia de la administración pública así como la confianza de los ciudadanos y su interacción con el Estado para que éste encare en mejores condiciones las tareas que se ha trazado de erradicar la pobreza y lograr un “vivir bien” para los bolivianos. Se trata, en última instancia, de facilitar la puesta en marcha del PND; con esos fines, el PADEP se reestructuró en tres componentes de los seis que funcionaron hasta diciembre de 2009 (PADEP, 2010):

- a. *Reforma de la Estructura Estatal:* en sectores como transferencias fiscales intergubernamentales; inversión municipal, gestión fiscal y financiera subnacional; desarrollándose metodologías e instrumentos para el análisis, gestión y transparencia fiscal municipal: infraestructura municipal (IMI), gestión de proyectos departamentales de inversión pública (GESPRO) y Política de Compensación Nacional (PCN).
- b. *Nueva Gestión Pública:* apoya a las instituciones estatales para poner en marcha de forma efectiva, eficiente y transparente políticas públicas para erradicar la pobreza y reducir la discriminación étnica y de género, contando con la participación de la sociedad organizada. A través de este componente se han desarrollado metodologías para construir agendas estratégicas institucionales o para gestionar las administraciones locales y su personal (SAP).
- c. *Gestión Constructiva de Conflictos.* En este ámbito, se ofrece asesoramiento para la definición de estrategias de transformación constructiva de conflictos en temáticas sectoriales y relevantes de políticas públicas; desarrollar las capacidades estatales en esta misma dirección e incorporar los contenidos de cultura de paz en la agenda educativa. Se ha creado un Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SMCS).

Lecciones desde la experiencia boliviana

Durante los últimos años, Bolivia ha registrado importantes resultados en varios indicadores de seguimiento a los ODM; sin embargo, aún es necesario realizar esfuerzos adicionales para asignar de manera más eficiente los recursos financieros. Se presentan avances importantes en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre; sin embargo, será necesario garantizar la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Asimismo, aún cuando en el área de la educación primaria los avances han sido significativos, se requerirán esfuerzos adicionales para mejorar la calidad de la educación y el acceso a secundaria, principalmente en el área rural del país. Las asimetrías en el ámbito geográfico, entre departamentos, por sexo, por condición étnico-lingüística y por nivel socioeconómico aún persisten. Las personas con menores ingresos, al igual que aquellas que viven en el área rural o las que son clasificadas como población indígena son las que más rezagos presentan en los indicadores de desarrollo (UDAPE, 2010).

A la vista de los resultados de las sucesivas misiones de monitoreo (*Results Oriented Monitoring*– ROM), la identificación y la formulación de nuevas intervenciones en el marco del Documento Estratégico 2007-2013 deberá tener en cuenta el hecho de que la inestabilidad política que marca al país desde 1997 ha debilitado de forma preocupante el marco institucional y jurídico del Estado, que es la contraparte de todos los programas de cooperación bilateral financiados por la CI. Además, la constante falta de fondos de contrapartida, ya sea a escala central, regional o municipal, ha condenado a las aportaciones internacionales a un ritmo de ejecución extremadamente lento, a una inestabilidad institucional no deseable y a una reducción de los objetivos acordados inicialmente.

Esta reducida capacidad institucional, aunada a las restricciones de recursos de los donantes, obliga a una mayor focalización y selección de los proyectos a financiar, concentrándose en temas clave dentro de cada área estratégica, impulsando, bajo el liderazgo del gobierno, una eficaz coordinación con la CI. Esto significa la necesidad de contar con un análisis más pormenorizado de los riesgos asociados al entorno institucional, sobre todo si los programas dependen de reformas complejas o socialmente sensibles.

Estudio de casos: Ecuador

El proceso de descentralización política y administrativa en Ecuador

En la década de los años noventa, el cuestionamiento del centralismo del Estado ecuatoriano llevó a la necesidad de “modernizar al Estado”; identificando este proceso con las “privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada”, consideraciones que llevaron a la aprobación de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada” en 1993 (Ley nº 349 de 3 de diciembre de 1993). En dicha Ley la política de descentralización es parte de una estrategia del Estado basada en la privatización de

empresas públicas, el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, la desburocratización del aparato estatal, el aperturismo económico y comercial, y la liberalización del mercado de capitales. La descentralización nació así con tres características poco promisorias: a) ligada a la reducción del tamaño del Estado; b) en un limbo jurídico con numerosos interrogantes en torno a su puesta en marcha; y, c) asentada administrativamente en un todopoderoso Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM (1994), desvinculado del resto de las administraciones públicas.

El otro antecedente importante fue la aprobación en 1997 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social (Ley nº 168 de 8 de octubre de 1997). La Constitución aprobada en 1998 consolidó este modelo, que se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, a su conveniencia, la transferencia de competencias y recursos al gobierno central. Sus principales límites venían, por una parte, por permitir que la descentralización fuese “voluntaria” para los gobiernos seccionales autónomos y, por otra, no establecer las garantías necesarias para obligar al gobierno central a cumplir con la transferencia requerida.

Esta falta de institución rectora dificultó la transferencia de competencias, y no generó un proceso de transferencia de recursos, pese a que el mandato constitucional así lo exigía. Por otra parte, la existencia de una institucionalidad para-ministerial debilitaba el eje sectorial: había 119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 Organismos de Desarrollo Regional (ODR). Todos ellos duplicaban los roles de los ministerios y de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

Sin embargo, el desentendimiento del Estado en el ámbito social, generó la proliferación de una serie de mecanismos locales de autogestión. Esta falta de inversión estatal fue maquillada con un discurso descentralizador, que transfería competencias a los gobiernos locales, sin los recursos necesarios para ejercerlas. De igual manera, SENPLADES, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, habla del fracaso del modelo de gestión estatal y del proceso de descentralización, señalando como sus principales limitaciones: la discrecionalidad y falta de voluntad política. El avance del proceso de descentralización se ha visto limitado por un modelo “optativo” para los gobiernos seccionales y “obligatorio” para el gobierno central; y, por la forma de negociación “uno a uno” para el traspaso de responsabilidades y recursos (SENPLADES, 2009a).

Podríamos concluir entonces que el proceso de descentralización “a la carta”, que tuvo lugar entre 1998 y el 2008, constituyó un esfuerzo aislado, fragmentado y asimétrico de los diferentes niveles de gobierno seccionales, evidenciándose la carencia de un proyecto de desarrollo nacional.

El nuevo gobierno, elegido en el 2007 y presidido por Rafael Correa, inicia un proceso de consolidación del sistema de planificación nacional. Esto llevó a la elaboración de un Plan de Desarrollo de diez años: “Planificación para la Revolución Ciudadana”, basado en los principios de desarrollo sostenible y desarrollo humano, soberanía nacional y participación ciudadana en el ámbito público. Incorpora también la metodología de los ODM en el sistema de planificación.

Para dar paso a este proceso y, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución del 2008 (Art. 260 y 269)⁷⁸, y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de 2010 (COOTAD) Art. 117, se conformó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD (provinciales, municipales y parroquiales) y que tiene la responsabilidad de construir el Plan Nacional de Descentralización (PNDz), que debe perseguir el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno, establecer la progresividad de la entrega de competencias constitucionales y la equidad territorial en el país. Entre las competencias de los GAD, se encuentra: “Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Art. 131).

El Gobierno ecuatoriano revisó y ajustó el primer Plan Nacional de Desarrollo al nuevo período presidencial dando lugar al Plan Nacional del Buen Vivir, PNBV 2009-2013 y construyó la Estrategia de Desarrollo Endógeno 2009-2025. Esta última profundiza el cambio hacia un modelo de desarrollo endógeno de largo plazo y propone una inserción estratégica en el sistema mundo, buscando pasar de una economía primaria exportadora a una terciaria exportadora de bio-conocimiento y turismo, equidad territorial y acceso universal de la población a recursos, bienes y servicios públicos de calidad (SENPLADES, 2009b).

La elaboración del PNBV supuso enfrentar cuatro grandes desafíos: articular la planificación al nuevo marco constitucional; reforzar la planificación por Objetivos Nacionales para el Buen Vivir; generar procesos de articulación y retroalimentación interestatal que integren la gestión por resultados; incorporar de manera efectiva a la planificación y el ordenamiento territorial⁷⁹; e impulsar un proceso de participación social.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), adscrita a la Presidencia de la República, es el ente rector y orientador de este nuevo modelo de desarrollo. Adscrita a ella, en octubre de 2007, se creó la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, AGECI, responsable de la coordinación y gestión de la cooperación internacional no reembolsable⁸⁰. En Julio del 2010, mediante Decreto Ejecutivo No. 429 del 15 de julio, dicha agencia cambia su denominación por la de Secretaria Técnica de Cooperación Internacional (SETECI).

Acciones, continuidades y cambios en la cooperación internacional y la descentralización en Ecuador

En el año 2005, un Informe del INECI, establecía que la ayuda recibida de la CI llegó a ser un 34 % del presupuesto combinado del gobierno central para los sectores de medio

⁷⁸ El nuevo proceso de descentralización establecido en la Constitución de 2008 tiene por objetivo “el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio” (art. 3, numeral 6), a partir de la recuperación del rol del Estado en sus distintos niveles territoriales y en su responsabilidad en el ejercicio de las competencias de frente a la ciudadanía. De este modo, la descentralización es vista como un medio para alcanzar el Buen Vivir y no como un fin en sí misma (SENPLADES, 2011).

⁷⁹ De forma complementaria a la planificación nacional, los Gobiernos Locales deben elaborar de forma participativa sus Planes Locales de Desarrollo; esta planificación debe estar articulada entre los diferentes niveles territoriales y el nivel nacional.

⁸⁰ El antecedente inmediato era el Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI), creado por el Decreto Ejecutivo n°. 611, de 26 de julio del 2000.

ambiente, educación, salud, vivienda, trabajo y bienestar social. Ese año, Ecuador recibió 595 millones de dólares tanto de fuentes oficiales (multilaterales y bilaterales) como fuentes no-gubernamentales. Para el 2009, la cooperación internacional apoyaba al Ecuador en 2.027 programas-proyectos; de ellos 1.593 financiados por los diez principales cooperantes y 434 por los restantes 37 países u organismos. De estos últimos, 66 proyectos corresponden a cooperación técnica Sur-Sur y Triangular no financiera, auspiciados por México, Alemania, Argentina, Japón, Chile, Colombia, Cuba y Uruguay (AGECI, 2009a).

Esta cooperación internacional se dirigía principalmente a los sectores de desarrollo social, ambiente, salud y educación. El principal donante para el Ecuador sigue siendo la Unión Europea, con una participación sobre el monto plurianual (2007-2009) del 21,4%, ocupando España el cuarto lugar con el 10,2% (AECIDb, 2010:21).

Desde principios de 2009, a iniciativa del Gobierno ecuatoriano, se desarrollaron Mesas de Coordinación de Cooperación Internacional, a fin de facilitar su concertación con las políticas públicas nacionales. Por un lado, se establecieron mesas sectoriales de carácter técnico, entre ellas, la Mesa de Gestión de Riesgos (abril de 2009), la Mesa de Educación (mayo de 2009), la Mesa de Reforma Democrática del Estado (mayo de 2009), la Mesa de Patrimonio Natural y Cultural (junio de 2009) y la Mesa de Diálogo Global (septiembre de 2009) con un alto nivel de representación (Embajadores y Jefes de Cooperación).

Se han desarrollado también iniciativas conjuntas entre donantes como el Programa de Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, donde se han coordinado las aportaciones de AECID, PNUD, BID y Unión Europea, en un programa operativo conjunto. Otras iniciativas conjuntas se han dado en el sector de gestión de riesgos (tras el fenómeno del Niño y las inundaciones en la zona del litoral, con España, Francia y Bélgica, ejecutado por la FAO) y la Iniciativa “Migración y Desarrollo” de la UE y el PNUD.

La cooperación descentralizada española tiene fuerte presencia en Ecuador (con más de 40 ONGD⁸¹), aunque se cuenta con poca información sobre sus intervenciones (AGECI, 2009b). La Generalitat de Cataluña y la Comunidad de Madrid cuentan con representación permanente en el país. La cooperación catalana, durante los últimos cuatro años, ha concentrado el grueso de sus recursos en dos sectores: i) capacidades productivas, con énfasis en la soberanía alimentaria; y ii) los derechos humanos, la gobernanza democrática y el fortalecimiento del tejido social. Por su parte, la Comunidad de Madrid se centró en Gobernabilidad Democrática (donde se ubicaría la política de descentralización); Educación; Necesidades básicas; Migración y Desarrollo, y Crecimiento Económico.

Siete de los Estados miembros de la UE tienen oficinas de cooperación en Ecuador y mantienen programas bilaterales, principalmente en las áreas de salud, medio ambiente, educación y desarrollo regional y local, mientras que las prioridades de los tres Estados miembros más significativos (España, Alemania y Bélgica) son la gestión de los recursos naturales, el apoyo a la sociedad civil y la descentralización.

⁸¹ Véase www.aecid.es/espana/directorio.htm.

Ecuador ha sido uno de los países piloto para el proceso de simplificación y armonización del Sistema de Naciones Unidas. El programa de país fue sincronizado con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). En este contexto, el PNUD se centró en el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el apoyo a los procesos de consulta nacional entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito local. El Programa se concreta en dos líneas principales de intervención: la mejora de la eficiencia de las autoridades locales para regular el desarrollo urbano y rural; y desarrollar y consolidar mecanismos institucionales para la participación ciudadana en la gestión pública, como una manera de profundizar la democracia (PNUD, 2008a:22).

En noviembre de 2004, el PNUD, la OIT, la UNESCO, el UNIFEM, la OMS y la UNOPS, en colaboración con otras agencias de las NU, firmaron un acuerdo para el lanzamiento de la Iniciativa de Cooperación Internacional ART - Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación al Desarrollo Humano⁸².

Partiendo de los aprendizajes de los Programas Marco Multilaterales de Desarrollo Humano realizados desde 1989 y con un carácter pluriagencial, la Iniciativa ART tiene como objetivo promover un enfoque territorial del desarrollo humano, para la consecución de los OMD. El PNUD asume la responsabilidad de la coordinación internacional de los programas y de las actividades de la Iniciativa ART; y opera dando asistencia a las oficinas del PNUD en los países, a través de su Plataforma para los Alianzas Innovadoras.

La Iniciativa ART Internacional apoya a los gobiernos nacionales y locales en la implementación de sus políticas de descentralización y de desarrollo territorial. Para lograrlo, promueve la puesta en marcha, en los países que lo solicitan, de un marco legal, de programación, operativo y administrativo –el Programa Marco ART GOLD- que facilita la articulación entre los diversos actores de la cooperación para evitar que esté fragmentada en numerosos proyectos aislados, sectoriales y no coordinados.

Los socios de los programas son los gobiernos nacionales, las agencias de las Naciones Unidas, las colectividades regionales y locales y sus asociaciones, la sociedad civil, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado⁸³.

La Iniciativa ART Internacional opera, con un enfoque intersectorial, en los siguientes campos de acción: Gobernabilidad, Medioambiente y Territorio, Desarrollo Económico Local, Sistemas Locales de Salud y Bienestar, Sistemas Locales de Educación de Base y de Formación. Actualmente, los Programas ART operan en trece países, de los cuales seis están en Latinoamérica⁸⁴ (PNUD, 2009).

⁸² La Iniciativa ART es apoyada por los gobiernos de España, Italia, Bélgica y Francia. Gobiernos donantes como Canadá, Japón, Mónaco, Portugal, Suecia, Suiza e Inglaterra, así como la Comisión Europea, contribuyen al desarrollo de diferentes Programas ART implementados en los países.

⁸³ Uno de los productos fue el Documento de Apoyo en la Sistematización del Programa ART/PNUD, que contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el Global Peace and Security Fund de Canadá (GPSF), la Generalitat Valenciana y el Gobierno Vasco.

⁸⁴ Dos de los países estudiados en este capítulo se encuentran en el programa: Bolivia y Ecuador. El resto de países son Albania, Colombia, Cuba, República Dominicana, Indonesia, Líbano, Marruecos, Mozambique, Sri Lanka, Uruguay. Además, las redes temáticas ART desarrollan también actividades en Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El principal objetivo del programa ART Ecuador es dar al país y a todos los actores de la cooperación internacional interesados un marco programático y de gestión capaz de fortalecer la coordinación entre los niveles territorial, nacional e internacional de los procesos de desarrollo. El programa permite también la coordinación entre países donantes, agencias de las Naciones Unidas y actores de la cooperación descentralizada, con el fin de apoyar la implementación de la estrategia nacional de descentralización y la consecución de los ODM.

Durante esta primera etapa, las actividades del Programa se han centrado en el establecimiento de las estructuras operativas territoriales y nacionales, y en el fortalecimiento del diálogo entre los diferentes niveles de acción. De acuerdo con diversos criterios aprobados en el Programa-Marco, las Provincias de Carchi, Los Ríos, Bolívar y Azuay fueron identificadas como las áreas priorizadas para la intervención.

A nivel nacional, se creó el Comité Nacional de Coordinación (CNC) y se conformaron los Grupos de Trabajo y de Diálogo. Estas estructuras operativas permiten la coordinación y articulación de los diferentes niveles gubernamentales y la identificación de iniciativas y prioridades locales.

Los principales resultados hasta el momento se han concretado en⁸⁵:

- a) Establecimiento y fortalecimiento de las estructuras operativas y de las relaciones interinstitucionales;
- b) Establecimiento de políticas y estrategias para la gestión de la cooperación descentralizada dirigidas al Gobierno Ecuatoriano;
- c) Organización de un curso de postgrado sobre Desarrollo Económico Territorial dirigido a profesionales implicados en actividades de desarrollo local en nueve provincias;
- d) Creación de un equipo interinstitucional técnico, con UNIFEM, PNUD, el Plan Ecuador y el Programa ART Ecuador, con el fin de formular una estrategia de integración de la perspectiva de género en el Programa;
- f) El Programa trabaja actualmente en el establecimiento de un programa conjunto con el Secretariado Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT) con el fin de fortalecer las capacidades de asesoramiento y formación para el desarrollo humano.

Los gobiernos locales han sido los principales socios y destinatarios de la cooperación internacional. Esta interacción ha permitido a algunos gobiernos experiencias importantes en la gestión de su desarrollo a través de acciones de planificación, participación ciudadana, y rendición de cuentas. Además, debemos señalar la importancia del aporte de la CI hacia el territorio, para el año 2010 el 77% del aporte de cooperación a través de los programas y proyectos está dirigido a los territorios GAD y el 23% corresponde a cobertura nacional (SETECI, 2010a).

A través de la ayuda del Programa ART/Ecuador, los gobiernos locales se han apropiado de mecanismos de articulación y gobernabilidad multinivel para la planificación, y

⁸⁵ Los resultados forman parte del Informe del SETECI (2010b).

gestión territorial de la ayuda en siete provincias, y se encuentran en proceso de institucionalización en cuatro de éstas. De igual manera, se han establecido agendas de prioridades concertadas e insertadas en la planificación y que permiten la alineación, apropiación y armonización de la CI en seis provincias.

Del Informe de Evaluación de la SETECI (2010b), es el principio de apropiación el que recibe una mejor calificación, tomando en consideración dos elementos: el liderazgo en la planificación y el liderazgo en la gestión. Se ha estimado que el primero está muy consolidado, considerando que Ecuador cuenta con un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación y que los Gobiernos Locales están en la fase de construcción de su planificación territorial participativa y en articulación con los otros niveles de gobierno.

En cuanto a los resultados de alineación, se evidencia una alineación de la cooperación a los sistemas nacionales, aunque debe fortalecerse a nivel de políticas y estrategias. En el caso del principio de armonización, la situación es dispar dado que no todas las provincias involucradas cuentan con Grupos de Diálogo (Grupos de Trabajo Territoriales).

El peor resultado lo obtiene el programa en la Gestión Orientada a Resultados. Esta baja calificación tiene que ver con encontrarse en una fase inicial de implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación, y por tanto, las acciones de seguimiento y evaluación en base a la planificación del desarrollo son incipientes. En los territorios, se evidencian evaluaciones individuales de cada proyecto, pero no instancias para la evaluación, ni ejercicios de evaluación de los resultados e impactos en función de la planificación territorial.

De igual manera, y en lo que hace referencia a la mutua responsabilidad, la evaluación evidencia la necesidad de incrementar la información sistematizada sobre los aportes de la cooperación para el desarrollo. Aunque los Gobiernos Locales han creado espacios para la participación ciudadana, en los cuales las autoridades realizan rendición de cuentas, sería preciso que la evaluación conjunta que realizan éstos junto a la cooperación internacional sobre el cumplimiento de los compromisos fuera de mayor alcance.

Lecciones desde la experiencia ecuatoriana

Pese a los avances que hemos advertido en los últimos cinco años, la experiencia adquirida es limitada. De hecho, faltan evaluaciones de los programas desarrollados. Por ejemplo de toda la cooperación de la UE, sólo se disponía de una evaluación de Prolocal, efectuada conjuntamente con el Banco Mundial en 2005. Para el año 2007, los informes de la CE señalan que a pesar de la amplia cobertura geográfica y sectorial y la apertura de la Delegación de la Comisión en Ecuador (en el 2003), el grado de coherencia y coordinación entre las intervenciones es limitado y se aprecia una cierta falta de claridad en la orientación de la lucha contra la pobreza y de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CE, 2007b: 22).

Por tanto, cabe decir que el alcance de los programas ha sido limitado, quizás con la excepción del programa de seguridad alimentaria, y no se han superado las limitaciones del enfoque por proyectos. De igual manera, durante la década pasada no se entabló un diálogo político con los gobiernos de turno en torno a ambas políticas sectoriales con sus correspondientes marcos institucionales y normas y métodos de aplicación, lo que representa un problema para todos los principales donantes. Los largos periodos de inestabilidad política desde 1996 han generado una debilidad e inestabilidad permanentes en el marco institucional y jurídico del Estado, que incide en todos los programas bilaterales de cooperación. Esta situación se refleja asimismo en la escasa capacidad del país para diseñar y ejecutar los planes de desarrollo acordados a nivel nacional o sectorial. Es importante mencionar que la falta de una estrategia de desarrollo de capacidades para mejorar la eficiencia y transparencia administrativa de los gobiernos locales no resolvió su situación de dependencia de organismos internacionales o del gobierno central para la administración de proyectos similares en el futuro. Además, la constante falta de fondos de contrapartida, bien sea a escala central, regional o municipal, condena a las intervenciones comunitarias a un ritmo de aplicación extremadamente lento, a una inestabilidad institucional no deseable y a una reducción de los objetivos convenidos inicialmente.

En cuanto a la descentralización y a la gobernabilidad democrática local, cabe decir que a pesar de las transferencias financieras desde el gobierno central, las administraciones locales no siempre tuvieron las capacidades y herramientas necesarias para asumir de una manera efectiva las nuevas responsabilidades de gestión derivadas del proceso de descentralización. Por otro lado, aún existe una necesidad de consolidar los mecanismos institucionales para la participación ciudadana, así como también una necesidad de mejorar la habilidad de los ciudadanos de articular propuestas, negociar y dar seguimiento a políticas públicas en el contexto local.

Un hallazgo clave mostrado por el informe del SETECI se refiere a la distribución territorial de la ayuda internacional. De hecho, la distribución de los recursos de cooperación a nivel provincial indica que la mitad de las provincias más pobres de Ecuador no fueron consideradas comparativamente o no se les dio prioridad por las agencias de cooperación internacional (SETECI, 2011:9); de hecho, tres grandes municipalidades – Quito, Guayaquil y Cuenca – siguieron concentrando gran parte de la ayuda. El informe publicado por INECI en el 2006 destaca que no hay coincidencia entre el mapa de pobreza y el mapa de cooperación internacional, lo cual refleja problemas de distribución y coordinación de la ayuda.

Por otra parte, la falta de previsibilidad de los fondos de varios de estos programas limita la posibilidad de definir prioridades estratégicas con una visión de mediano a largo plazo y de implementar el programa de manera consistente (PNUDb, 2008:48).

La falta de un sistema efectivo de monitoreo y evaluación constituye una limitación para la gestión estratégica de los programas y para el aprendizaje y la responsabilidad institucional. Esto afecta la memoria institucional y la posibilidad de compartir conocimientos, limitando también la posibilidad de informar el debate público a partir de las experiencias y casos.

Estudios de caso: Perú

El proceso de descentralización política y administrativa en Perú

La transición democrática peruana, a finales de la década del setenta, significa también la instauración de un régimen constitucional donde se sientan las bases para llevar a cabo sucesivas reformas territoriales. La Constitución peruana de 1979 recupera la autonomía de los gobiernos locales y reconoce ésta *ex novo* también para los gobiernos intermedios. En la misma línea, la Ley Orgánica de Municipios (1984) hace efectiva la elección directa del ejecutivo y legislativo local, con sus correspondientes funciones reglamentarias. La ley recupera asimismo la división tradicional entre municipalidades distritales y municipalidades provinciales, la cual se mantendrá hasta la actualidad. Por su parte, la Constitución incorpora una serie de pasos y procedimientos para avanzar hacia la autonomía regional. Sin embargo, traslada a la promulgación de la legislación correspondiente la iniciativa para hacerla efectiva.

La descentralización política se profundiza en Perú durante el primer gobierno de Alan García (1985-1990). Así, se aprueba la Ley de Bases de la Regionalización (1988), que constituirá el marco legal para la celebración de elecciones regionales un año después: se establece un sistema de elección directa del ejecutivo regional y de elección semi-directa de la asamblea regional. Esto significa que el nivel local no experimenta cambios, mientras que el nivel regional sale ampliamente fortalecido.

Durante los gobiernos de Fujimori, la descentralización peruana experimenta una drástica remodelación con la supresión de los gobiernos regionales, estableciéndose en su lugar los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), designados por el Presidente. Sin embargo, se mantuvo la autonomía del nivel local, con la elección de alcaldes y asambleas.

Una vez restablecida la democracia, durante la Presidencia de Alejandro Toledo, la descentralización alcanza tanto al nivel local como al regional. Así, en 2002 se aprueba la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783 de 20 de julio de 2002), que establece los pilares generales del desarrollo legislativo de las regiones y da contenido a la Ley de Elecciones Regionales (Ley 27683 de 15 de marzo de 2002). La legislación del nivel intermedio será coronada por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales⁸⁶. Se consolida así el nivel regional como unidad intermedia básica, tanto el gobernador como la asamblea son elegidos de manera directa, la elección se extiende a todas las unidades y se le ofrecen atribuciones consultivas. La legislación regional es acompañada por la correspondiente legislación local. Así, en el año 2003 se aprueba la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 publicada el 26 de mayo de 2003) que reconoce, una vez más, la elección directa de los alcaldes y sus asambleas, reconoce la existencia de dos tipos de municipios, extiende las elecciones a todas las unidades y mantiene las funciones reglamentarias.

En suma, durante esta etapa (2002-2006), el proceso de descentralización peruano se caracterizó por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con la transferencia de competencias y

⁸⁶ Ley 27867 publicada el 18 de noviembre de 2002 y modificada por Ley 27902 publicada el 1 de enero del 2003.

funciones a estos mismos gobiernos; así como, el frustrado proceso de integración de regiones, determinado por el fracaso gubernamental en el referéndum del 2005.

A partir del 2006, asistimos al inicio de otro periodo, caracterizado por la reorientación del proceso, la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y su reemplazo por la Secretaría de Descentralización; la aparición de nuevos problemas como los limitados recursos asociados a la transferencia de funciones, la agudización de las inequidades en la distribución de recursos financieros a los gobiernos descentralizados, y el incremento de los conflictos sociales. Asimismo, el avance en la consolidación de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal, como son la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR y las Mancomunidades Municipales.

A partir del 2011, se inicia una nueva etapa cuyo principal reto es la adecuación del diseño normativo e institucional del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, hacia una gestión descentralizada del Estado que incida de manera positiva en la vida, necesidades y derechos de las personas. La llamada Agenda Crítica plantea un conjunto de temas que requieren atención inmediata y un seguimiento permanente en los próximos años, para garantizar la sostenibilidad de la reforma: la conducción del proceso de descentralización y el fortalecimiento de la articulación y coordinación intergubernamental para la gestión descentralizada; el papel rector del gobierno nacional; las tensiones sociales que pueden agudizarse en este proceso de descentralización; la financiación de este modelo y la puesta en marcha de una verdadera descentralización fiscal; la capacitación de los recursos humanos en todos los niveles administrativos; el impulso de la participación ciudadana en la gestión descentralizada; el alineamiento de la agenda política de las prioridades nacionales con las políticas de descentralización (USAID, 2011).

De igual manera, es importante analizar el desempeño de los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito descentralizado, en particular: el Presupuesto Participativo (PP), las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Comités de Coordinación Local y Regional; y, también los sistemas de información pública que buscaron crear el ambiente propicio para la participación informada de la ciudadanía. Estos avances presentan sin embargo también algunos fallos en el diseño de los mecanismos de participación (falta de articulación entre ellos, superposición de objetivos, escaso monitoreo y débil integración territorial), sistemas de información poco amigables y poco oportunos, voz no asociada a resultados y, como consecuencia, fatiga en la participación (Reuben y Zumaeta-Aurazo, 2011). En resumen, la descentralización del Estado se considera un proceso irreversible aunque todavía con numerosos obstáculos a resolver.

Acciones, continuidades y cambios en la cooperación internacional y la descentralización en Perú

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), aprobó en el 2006 la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) y el Marco Estratégico de la Cooperación Internacional. La PNCTI define la Cooperación Internacional No

Reembolsable (CINR) como “un mecanismo complementario a los esfuerzos del Estado, dirigido a mejorar la calidad de vida de la nación peruana a través del aumento de las capacidades humanas y el aseguramiento de acceso equitativo a oportunidades de desarrollo en el marco de los objetivos nacionales” (APCI, 2006:11). En este marco, el Foro de Cooperantes, que viene funcionando desde el 2005, es concebido como una herramienta central para promover la alineación entre fuentes cooperantes, la búsqueda de mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las intervenciones de la cooperación y la articulación entre el Estado y las fuentes de la cooperación (APCI, 2006:23).

Estos documentos establecen también cuatro prioridades estratégicas donde la ayuda puede ser complementaria: a) la seguridad humana, contribuyendo a asegurar el acceso universal al agua potable y al saneamiento, así como que en eliminar toda exclusión y discriminación; b) el refuerzo de las instituciones, contribuyendo a conseguir un Estado democrático, transparente y eficaz, y a garantizar el acceso universal a la justicia y a apoyar el proceso de descentralización; c) el desarrollo humano gracias al acceso de todos a una enseñanza de calidad, a mejorar el acceso a la salud y la alimentación de la población; y d) la competitividad sostenible, mediante la promoción de la competitividad nacional, de las condiciones de trabajo adecuadas y de mayores oportunidades laborales, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, el desarrollo de la ciencia y de la tecnología y la consolidación de la integración de Perú en el mercado mundial. Junto a los principios de la Declaración de París, el Documento de la APCI establece otros siete complementarios: liderazgo, complementariedad, transparencia, sostenibilidad, búsqueda de resultados eficaces, eficiencia y focalización de la ayuda (APCI, 2006: 5-6).

En la XXIII Reunión del Foro de Cooperantes (2009), se aprobó la propuesta de fortalecimiento de las mesas temáticas (que ya funcionaban desde la década de 1990), y esto permitió conformar los Grupos Temáticos Sectoriales (GTS) como espacio de coordinación entre las fuentes cooperantes y los integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR). Los GTS no sólo incluyen a las fuentes cooperantes, sino también a los distintos sectores y niveles de gobierno del Estado.

En cuanto al volumen de ayuda de la cooperación, en el año 2009, se ejecutaron en el país 375 millones de dólares, de los que el 58,5 % fue de origen oficial y el 41,5 % procedió de fuentes privadas (APCI, 2011:46). En cuanto a la cooperación bilateral, España es el país que registra un mayor volumen de ayuda, seguida de EE UU, Alemania y la Unión Europea. Hay que señalar también que la mayor parte de la cooperación española es descentralizada (60,1%). De hecho, el 98,2 % de la cooperación descentralizada que recibe Perú viene de España. Esta tendencia se venía manifestando desde el comienzo de la década pasada, pero tenía importantes deficiencias: se alejaba de criterios relacionados con la pertinencia, las necesidades de los receptores, y una asignación geográfica orientada a las zonas de mayor pobreza, y en general, no respondía a una planificación estratégica guiada por criterios de desarrollo (Martínez, 2005: 133).

En cuanto a la distribución territorial, existe una fuerte descompensación a favor de la capital. Lima sigue siendo la región que concentra la mayor parte de la cooperación que

recibe el país, con el 19,5%. Le siguen Ica (9,8%) y Cusco (8,8%), en segundo y tercer lugar.

Aunque USAID ha venido trabajando en temas relacionados con el proceso de descentralización durante la última década, será a mediados del 2008 cuando se ponga en marcha el proyecto ProDescentralización (ProDES), con una duración de cuatro años. Pro-DES tiene como propósito apoyar al Estado peruano para profundizar y consolidar el proceso de descentralización, para que los gobiernos subnacionales respondan mejor a las demandas y necesidades ciudadanas y la ciudadanía mejore su participación en los espacios de toma de decisiones y en la vigilancia de la gestión pública. Este objetivo general se concreta en objetivos específicos principales: fortalecer el marco normativo de la descentralización (Fortalecimiento Normativo e Institucional); y fortalecer las capacidades de gobiernos regionales y locales para gobernar más eficazmente (Fortalecimiento Sub-nacional).

El proyecto igualmente analiza los temas claves del proceso de descentralización: la reforma institucional para la gestión descentralizada; la conducción, articulación y coordinación de este proceso; fortalecimiento de capacidades de los tres niveles de gobierno; descentralización fiscal y financiamiento de la gestión descentralizada; democracia representativa y participación ciudadana; entre otros (USAID, 2011). Pero veamos en detalle los objetivos del proyecto:

- 1) Fortalecimiento normativo e institucional: A través de este componente se busca fortalecer el marco normativo e institucional del proceso de descentralización, y se trabaja con las instancias responsables del proceso como la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, diversos Ministerios, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, entre otros actores.
- 2) Fortalecimiento de la gestión pública subnacional: Este componente tiene por objetivo contribuir al fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales para que gobiernen más eficazmente, trabajando muy de cerca con las instancias nacionales, el proyecto se implementa a nivel sub-nacional, y focaliza sus esfuerzos en cuatro gobiernos regionales (Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali), 34 municipalidades provinciales, y 325 distritos en estos cuatro departamentos. Las actividades incluyen la participación de líderes de la sociedad civil organizada.

El proyecto apoya a los gobiernos subnacionales que se comprometan públicamente en adoptar prácticas de buen gobierno y determina las actividades a realizar en función de la demanda identificada. En respuesta a dicha demanda, se prioriza la provisión de capacitación o asistencia técnica. Para ello, las líneas de asistencia técnica y capacitación anteriormente desarrolladas en el proyecto ProDES/USAID (2003-2007) -en planificación, presupuesto, rendición de cuentas y fortalecimiento institucional – se completan con nuevos programas, por ejemplo, en simplificación administrativa, presupuesto por resultados, tributación, programación de gastos, adquisiciones, o supervisión de la sociedad civil.

La coincidencia temática y geográfica de varias actividades financiadas por USAID, motivó la conformación del “Grupo de Trabajo Socios de USAID en Descentralización”. Este grupo viene reuniéndose de manera formal y periódica desde noviembre del 2004. Está integrado por 15 socios y cuenta con la participación de 4 aliados estratégicos: Consejo Nacional de Descentralización (CND), Consejo Nacional de Educación (CNE), Ministerio de Educación (Minedu) y Ministerio de Salud (Minsa). Este espacio de coordinación tiene por objetivo promover el intercambio de información y la complementariedad de esfuerzos en actividades relacionadas especialmente a nivel regional y local e identificar estrategias comunes para influir en el diseño e implementación de políticas relacionadas con el proceso de descentralización.

Lecciones desde la experiencia peruana

La puesta en marcha de la PNCTI tuvo graves dificultades para desarrollarse, entre otras: la inexistencia de procesos consultivos, la falta de mecanismos de interacción con donantes y la politización de sus prioridades (Alasino, 2008:137). A esto se sumaba que la APCI carecía de un accionar constante y del suficiente respaldo político. Sin embargo, la experiencia posterior al 2006, el desarrollo de los GTS y la creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable han mostrado significativos avances en esta tarea.

En general, el balance del avance de los ODM en el Perú es positivo (PNUD, 2008b). En el transcurso de la última década, y sobre todo en los últimos cinco años, el país ha obtenido logros importantes en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza, al punto que, desde el 2008 es considerado País de Renta Media Alta. La disminución del flujo de recursos de la cooperación internacional se ha visto compensada con una mayor eficiencia y focalización del gasto, que ha producido mejores resultados que en la etapa anterior. El alineamiento de las políticas públicas en torno a los ODM, en los distintos sectores y niveles de gobierno, ha sido también producto de los esfuerzos realizados por la CINR, en coordinación con la APCI, en el marco de la PNCTI, inspirada en la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra. Sin embargo, es necesario que esta sinergia opere no solo a nivel del Gobierno Central, sino que también se desarrolle a nivel de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales. Para ello sería necesario el fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).

Perú ha realizado progresos en materia de eficacia de la ayuda. La Agencia Peruana de Cooperación Internacional mejoró sus capacidades operativas, pero se mantienen algunas deficiencias. Desde 2005, la APCI coordina el foro de donantes y recientemente se ha decidido ordenar los distintos mecanismos de coordinación existentes. La coordinación y la consulta con la sociedad civil tienen lugar a través de estos mecanismos. Los resultados de la cooperación para el período estudiado fueron en general satisfactorios, con una buena capacidad de absorción y una buena gestión de los proyectos. Sin embargo, se pudieron observar algunas complicaciones y retrasos en la ejecución de los proyectos, debido a la complejidad de los procedimientos administrativos nacionales y a las debilidades institucionales que obstaculizaron la aplicación correcta de algu-

nos proyectos así como la gestión corriente de la programación. Por otra parte, dado que el proceso de descentralización implicó traspasos de competencias y presupuestos, fue necesario ampliar los plazos de apropiación y aplicación.

A manera de conclusión

Como hemos observado a lo largo del capítulo, desde la década de los años noventa, se incorpora con fuerza en el discurso de la cooperación internacional el planteamiento de la eficacia de la ayuda (Nueva Arquitectura de la Ayuda). Se trata de mejorar la gestión de los recursos económicos, tanto internos como externos, en los países en vías de desarrollo. La emergencia de dicha propuesta responde a las duras críticas que se vierten no sólo sobre la eficacia de la ayuda sino también sobre el propósito que ésta persigue. Sin embargo, los casos estudiados parecen mostrarnos que la Declaración de París es rígida en el sentido que está hecha para una realidad tipo (país con alta dependencia de la cooperación internacional para ejecutar su presupuesto) que en ocasiones no se observa en países receptores de ayuda⁸⁷. El caso de Bolivia, con un cambio sustancial en su capacidad fiscal en la segunda parte de la década del 2000, o el de Ecuador y Perú, que en los últimos dos años alcanzaron el estatus de país de renta media, son ejemplos interesantes para analizar, e indicativos de algunas limitaciones en el alcance de la Declaración de París. Si bien sus principios pueden aplicarse, la evaluación de la mejora de la eficiencia en la gestión de la cooperación internacional, al menos en el caso boliviano, debería hilar más fino para encontrar sus verdaderos parámetros de medición (SAXgr, 2010).

Por ello, es importante incentivar a los donantes para desarrollar un portafolio de cooperación concertado con los gobiernos receptores y no concentrar la ayuda sólo en los sectores con mayores capacidades institucionales y con mayor disponibilidad de recursos, donde tienen una mejor visibilidad. Al contrario, la cooperación debería introducir incentivos para apoyar a sectores débiles donde se puedan replicar los arreglos institucionales que se hayan fortalecido como resultado de los logros de experiencias anteriores.

La cooperación internacional tiene también el desafío de contribuir sustancialmente a la introducción y fortalecimiento de una cultura de gestión orientada a resultados. Un elemento importante sería que todos los programas, proyectos o actividades que se financien incorporen instrumentos (y criterios) de evaluación para identificar de manera sistemática y cada vez más precisa los parámetros de información necesarios, los indicadores y los métodos que servirán para establecer si se han logrado o no los resultados esperados de sus acciones. En paralelo, debería considerarse el apoyo a esfuerzos para desarrollar capacidades institucionales en el tema, así como sistemas de seguimiento y evaluación (*ex ante* y *ex post*) que obliguen a su utilización. La incorporación de una perspectiva plurianual en las acciones será también un elemento a considerar a la hora de evaluar los resultados. Un aspecto relacionado con el anterior, se refiere a la transparencia en el manejo de la cooperación internacional. La información

⁸⁷ Este punto ya se había señalado en Alasino analizando la aplicación de la Declaración de París en países de renta media (2008: 24).

disponible a través de internet es genérica e incompleta y no permite a los usuarios conocer al detalle la evolución del gasto, los avances en la implementación de los proyectos ni los resultados de las evaluaciones.

De igual manera, aunque existe disponibilidad de las partes implicadas en la implementación de una manera más efectiva del principio de responsabilidad mutua, hay que imaginar mecanismos prácticos para evaluar el progreso. Las evaluaciones conjuntas sobre el logro de resultados deberían permitir también incidir en la gestión de los recursos de la cooperación internacional y en una mayor eficacia para alcanzar los resultados esperados.

En suma, podemos señalar que la coordinación entre donantes y de éstos con los distintos gobiernos nacionales, ha sido y continúa siendo deficiente. En numerosas ocasiones, se produce duplicidad y dispersión de acciones realizadas por la cooperación hecho que se constata en el excesivo número de misiones ejecutoras de programas de desarrollo, duplicidad de sistemas de información, deficientes sistemas de registro y discrepancias presupuestarias a raíz de la sobre o subestimación de los recursos externos. Así, los avances en términos de apropiación, alineamiento y armonización de políticas de desarrollo han sido moderados en los tres casos de estudio; especialmente por las limitaciones de los distintos gobiernos nacionales para desarrollar sus Planes de Desarrollo que permitieran la canalización y ejecución de los recursos externos. Este impacto marginal de los flujos de la AOD sobre los países de renta media-baja podrían ser mitigados desde la consideración de mecanismos de endogeneización y/o anticipación de la AOD de manera tal que los gobiernos receptores de ésta tengan la posibilidad de establecer programaciones presupuestarias reales y no sobre ni subestimadas con lo que se estarían reduciendo los efectos negativos de la volatilidad e incertidumbre de la AOD.

En lo que respecta al país socio, el logro de la eficiencia y efectividad de la cooperación al desarrollo sólo es posible, en la medida en que éste ejerza, a través de sus instituciones responsables, la tarea de orientar las acciones de la cooperación con planes, políticas, programas, proyectos y actividades coherentes para que los donantes se asocien a ellos de acuerdo con las indicaciones del país socio. El ejercicio del liderazgo del país socio es fundamental para que la ayuda al desarrollo que recibe sea más efectiva, pero la inestabilidad política, el cambio brusco de las reglas de juego, el duro enfrentamiento con la oposición, pueden dificultar la sostenibilidad en el tiempo de estas políticas.

Es importante también que estos Estados reconozcan las debilidades institucionales de larga data en varios sectores y promuevan políticas que fortalezcan las mismas. En concreto, se precisa de un programa de fortalecimiento de estas instancias que garanticen la estabilidad administrativa, el reclutamiento por mérito y los incentivos salariales apropiados.

Pese a las reticencias, especialmente en el caso ecuatoriano y boliviano para recibir apoyo orientado al fortalecimiento institucional (por la interpretación del mismo como injerencia política), parecería que la mejora de la eficiencia de la gestión pública, pasa por encarar un proceso de fortalecimiento de capacidades institucionales, al menos en las

instituciones clave para la implementación de los Planes Nacionales de Desarrollo. La cooperación internacional y los gobiernos nacionales deberían negociar un programa de mediano plazo para la instalación de capacidades en los sectores con mayores limitaciones en sus capacidades de gestión. Idealmente, este programa debería incluir a los niveles subnacionales que son y serán ejecutores fundamentales de recursos (internos y externos).

Por otra parte, propiciar la elaboración de Planes de Desarrollo Sectoriales de medio plazo, que permitan ejercer la dirección por parte de los distintos Ministerios cabeza de sector, así como la elaboración de presupuestos plurianuales orientados a resultados, deberían permitir en el tiempo sentar las bases para una mayor efectividad en la relación con la cooperación internacional, en el tránsito hacia una eventual identificación de apoyos presupuestarios sectoriales. Estos planes sectoriales deberían reconocer el carácter descentralizado de los tres países y promover la participación organizada de los diferentes niveles subnacionales con sus recursos y capacidades institucionales, para implementar con mayor posibilidad de éxito las políticas sectoriales en el territorio.

Desde hace dos décadas la descentralización representa una de las actividades claves de la cooperación internacional y en esa dirección se han desarrollado una gran variedad de acciones para apoyar dichos procesos. Pero como hemos visto sistemas políticos altamente fragmentados, como encontramos en los tres casos analizados, generan limitaciones y desafíos específicos para la cooperación internacional. Entre ellos, la falta de coordinación horizontal y vertical entre los actores relevantes, y un grado elevado de volatilidad político-electoral (que se transforma en volatilidad institucional), y que impide la continuidad de los programas.

La cooperación internacional debería apoyar a coordinadores horizontales (básicamente asociaciones y administraciones subnacionales) y/o verticales (capacitación de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil). Dado que un proceso coherente y equilibrado de descentralización no solamente requiere actividades a nivel local, la cooperación necesita prestar más atención al nivel provincial y nacional. Por otra parte, parece claro que debe reforzarse la participación de la sociedad civil y la rendición de cuentas en los programas de cooperación.

En segundo término, habría que promover la continuidad de proceso de descentralización. Por lo general, la cooperación tiene que enfrentar cambios frecuentes de gobiernos, y lo que éstos traen consigo, nuevos actores, nuevas estrategias, nuevas oportunidades, pero a la vez, dificultades para la sostenibilidad de los programas y proyectos, y para desarrollar estrategias a medio y largo plazo. Para promover continuidad, la cooperación podría identificar y fortalecer “motores de descentralización” o sea actores con la capacidad y un interés particular para avanzar en el proceso. De esta manera se podrían aprovechar las ventanas de oportunidad política, que ofrecen las coyunturas críticas que se han producido en la región andina durante los últimos diez años. No conviene olvidar que la descentralización necesita de una fuerte conducción política, lo que significa aumentar las capacidades políticas especialmente de los gobiernos subnacionales (regionales, departamentales, provinciales o locales).

En tercer lugar, hay que profundizar la coordinación de los países donantes, ya que la disparidad de criterios y puntos de vistas entre los donantes tiende a profundizar los problemas que existen en países con alta fragmentación. La diversidad de programas no coordinados corre el riesgo de contribuir a la incoherencia del proceso de descentralización y al desperdicio de recursos (ya sea por falta de planificación, por solapamientos o por no tomar en consideración las debilidades institucionales de los países receptores de ayuda).

En suma, la descentralización constituye un eje prioritario de la Reforma del Estado en los países andinos porque abarca aspectos políticos (de legitimidad de los sistemas y de los actores y sujetos políticos y sociales), sociales (tiene una incidencia trascendental en la prestación de servicios como la educación y la salud) y económicos (afecta a las políticas distributivas y redistributivas de estos Estados). Convendría, por tanto, hacer un proceso de evaluación de las políticas encaminadas a la descentralización en estos países así como las áreas de intersección entre los distintos ámbitos y las diferentes políticas implementadas.

De forma clara, todos los actores involucrados en el proceso son conscientes de la importancia de agregar la descentralización a los ámbitos prioritarios de las agendas políticas. Quiero insistir en la idea de que descentralizar significa a fin de cuentas una redefinición del poder al interior del Estado nacional, lo que ha afectado, afecta y afectará a la distribución política de estos Estados y a la generación de nuevos equilibrios políticos subnacionales (especialmente en aquellos casos, como el de los tres países analizados, en donde los partidos políticos tradicionales se encuentran fuertemente desgastados, cuestionados o deslegitimados). En este sentido, se debe alentar la idea de que la descentralización, así como otros ámbitos de los procesos de reforma de estos Estados, deben responder a un importante liderazgo a nivel nacional (definición de unos objetivos a medio y largo plazo consensuados entre los actores estratégicos).

Parece pues que avanzamos hacia un nuevo multilateralismo en la cooperación internacional, en el cual el sistema de las Naciones Unidas trabaja con los gobiernos, favoreciendo la participación activa de las comunidades locales y de los actores sociales del Sur y del Norte. La clásica relación entre donantes y beneficiarios se ha transformado en una relación entre socios y colegas. Si en la primera situación, el instrumento principal era la implementación de proyectos, este cambio de paradigma desafía la creación de nuevos instrumentos que permitan al conjunto de ciudadanos del Norte y del Sur operar bajo una lógica de alianzas, donde las redes pueden constituirse en una nueva forma organizativa y operativa que resulta estratégica para lograr la concreción del buen vivir o *sumak kawsay*. Los proyectos de cooperación descentralizada se vuelven potenciales laboratorios para la innovación, en los diferentes campos de acción del desarrollo humano. Sin embargo, los casos estudiados nos muestran la dificultad de realizar cambios en esta dirección, tanto por parte de los donantes como de los países socios.

Bibliografía citada

- AECID (2010a), *Cooperación española en Bolivia. Marco Asociación País 2011-2015*, La Paz, 8 de noviembre de 2010.
- AECID (2010b), *Marco de asociación Ecuador-España 2011-2013*. Documento I. Lineamientos generales, Quito.
- AGECI (2009a), *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2007-2009*. Quito.
- AGECI (2009b), *Informe de Actividades ONG-Extranjeras 2007-2009*, Quito.
- Alasino, E. O. (2008), *La implementación de la Declaración de París en Perú: propuestas para la cooperación europea*, Documento de trabajo nº 27, Fundación Carolina, Madrid.
- Albuquerque, F. (2004), "Desarrollo económico local y descentralización", *Revista de la CEPAL*, nº 82, Santiago de Chile.
- APCI (2006), *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional*, Gerencia de Políticas y Programas, Lima.
- APCI (2011), *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú 2009*, Lima.
- Banco Mundial (1999), *Más allá del centro: La Descentralización del Estado*, Washington.
- Bresser-Pereira, L. C. y Cunnil Grau, N. (1998), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CEALCI (2011), *La Eficacia de la Ayuda y las organizaciones de la sociedad civil: Una mirada al caso latinoamericano*, Serie Avances de Investigación nº 55, Fundación Carolina, Madrid.
- Comisión Europea (1992), *Decentralized Cooperation. Objectives and Methods*, D.G. VIII, Bruselas.
- Comisión Europea (2007a), *Bolivia. Documento de Estrategia País, 2007-2013* (E/2007/1405).
- Comisión Europea (2007b), *Ecuador. Documento de Estrategia País, 2007-2013* (E/2007/621).
- Comisión Europea (2007c), *Perú. Documento de Estrategia País, 2007-2013* (E/2007/582).
- De Rita, G. y Bonomi A. (1998), *Manifiesto per lo Sviluppo Locale. Dell'azione di Comunità ai Patti Territoriali*, Turín, Bollati Boringhieri.
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, 2005.
- Del Campo, E. (2006), *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos. El caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*, Documentos CIDOB, América Latina, nº 11.
- Eaton, K. (2004), *Politics beyond the capital. The design of Subnational Institutions in South America*, Stanford, Stanford University Press.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- Grindle, M. (2000), *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- GTZ (2009), *Cooperación Técnica Alemana en Bolivia. Socio mundial para un futuro común*, La Paz.
- Hocking, B. (1999), "Patrolling the Frontier: globalization, localization and the actorness of non-central governments", *Regional and Federal Studies*, vol. 19, nº 1, pp. 17-39.
- Levine, D. y Crisp, B. (1995), "Legitimacy, Governability and Reform in Venezuela" en Goodman et al (1995), *Lessons of the Venezuelan Experience*, John Hopkins University Press, Baltimore.

- Martínez, I. (2005), *La cooperación no gubernamental española en Perú*, ICEI, Madrid.
- O'Neill, K. (2005), *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power In The Andes*, Cambridge University Press, Cambridge.
- O'Neill, K. (2006), "Decentralized Politics and Political Outcomes in the Andes", en Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo (2006), *The Crisis of Democratic Representation*, Stanford University Press, Stanford.
- Pachano, S. (2006), "Partidos y sistema de partidos en Ecuador", en Meléndez, Carlos y Roncagliolo, Rafael (2006), *Sistemas políticos y gobernabilidad en los países andinos*, IDEA Internacional, Lima.
- PAPED (2010), Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (<http://www.padep.org.bo>)
- Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, 2009.
- Perry, G. (1999), "Macroeconomic management in decentralized democracies", Trabajo presentado en Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia.
- PNUD (2008a), *Evaluación de resultados de Desarrollo (ERD). República de Ecuador, Informe Final*, Quito.
- PNUD (2008b), *Informe de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Perú 2008*, Lima.
- PNUD (2009), *Informe de Actividades Art Internacional*, Ginebra.
- PNUD (2010a), *Cooperación internacional en Gobernabilidad Local y Descentralización en América Latina y el Caribe. Un mapeo inicial*, Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática, Centro Regional Lac, mayo.
- PNUD (2010b), *Sistematización. Programa Marco Multidonante ART/PNUD*, Quito.
- Pollitt, Ch. (2003), "Joined-up Government: a Survey", en *Political Studies Review*, vol 1, nº 1, pp. 34-49.
- Reuben, W. y Zumaeta-Aurazo M. (2011), *Voz y participación en la descentralización de Perú*, Banco Mundial, Lima, mimeo.
- Rhi-Sausi, J. L. (2008), "La cooperación internacional en los procesos de descentralización y regionalización de los países latinoamericanos. La experiencia Italia-Región de Atacama", *Revista OIDLES*, vol. 2, nº 3. (<http://www.eumed.net/rev/oidles/03/Sausi.htm>)
- Samuels, D. y Mainwaring, S. (2004), "Strong Federalism, Constraints on the Central Government and Economic Reform in Brazil" en Gibson, Edward (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Samuels, D. (2004), "The Political Logic of Decentralization in Brazil", en Montero, Alfred and Samuels, David (2004), *Decentralization in Latin America*, Notre Dame University Press, Notre Dame.
- SENPLADES (2009a). *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito.
- SENPLADES (2009b), *Estrategia de Desarrollo Endógeno 2009-2025*, Quito.
- SENPLADES (2011), *Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del Estado*, Documento de Trabajo nº 34, Quito.
- SETECI (2010a), *Informe de gestión 2010. Gestión soberana de la cooperación internacional no reembolsable*, Quito.
- SETECI (2010b), *Eficacia de la cooperación internacional a nivel local. El valor añadido del Programa ART/PNUD Ecuador (2008 - 2010)*, Quito.
- Snyder, Richard and Samuels, David (2004), "Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Western Hemisphere", en Gibson, Edward (2004), *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

Strategy Advisors for Government Reform (SAXgr) (2010), *Evaluación nacional de la Declaración de París. Fase 2*, La Paz.

USAID (2011), *Proceso de Descentralización. Balance y Agenda Crítica a julio de 2011*, PRODES, Lima.

Valderrama, M. (2003), *Descentralización, desarrollo regional y local y cooperación internacional en Bolivia*, Grupo Propuesta Ciudadana-Cooperación Descentralizada, Documento de Trabajo nº, 2, abril, Lima.

Willis, E., Garman, Ch., y Haggard, S. (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 34, nº 1, pp. 7-50.

Capítulo 6

Conclusiones, perspectivas y propuestas⁸⁸

El reto de la complementariedad y la división del trabajo en los países socios

En este estudio se ha partido del supuesto de que el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo se configura como un sistema multinivel en el que se articulan organismos internacionales, actores estatales, la cooperación descentralizada, y un número creciente de actores no estatales. En ese marco, la eficacia de la ayuda no puede depender solo ni principalmente de la buena gestión de cada una de sus acciones. Será, en gran medida, el resultado de una adecuada “gobernanza multinivel” de la ayuda al desarrollo, basada, entre otras cosas, en una adecuada complementariedad y división del trabajo, así como de otras políticas —comercio, inversión y finanzas internacionales, coordinación macroeconómica internacional, gestión de las migraciones, medio ambiente...— que afectan, a menudo de manera determinante, a los resultados de desarrollo. Es a estas cuestiones a las que se refería, en gran medida, el ODM 8, adoptado en 2000, cuando reclamaba la constitución de una “asociación mundial para el desarrollo”, o la posterior “Asociación de Busan para una cooperación al desarrollo eficaz” adoptada en 2011.

Si hay un actor decisivo para materializar la “gobernanza multinivel del desarrollo” de la que dependerá el éxito de esas “asociaciones”, es la Unión Europea (UE). Como se ha indicado en este estudio, la relevancia de la UE como *global player* del sistema de cooperación al desarrollo radica tanto en el volumen de los recursos que aportan, en conjunto, los Estados miembros y las instituciones comunitarias, como la definición de los principios, reglas y objetivos de las políticas de ayuda internacional. En ese papel como *rulemaker*, la UE ha promovido la adopción y cumplimiento de los ODM, y ha ejercido un activo liderazgo en la adopción y cumplimiento de las metas internacionales de eficacia de la ayuda.

⁸⁸ Este capítulo ha sido elaborado por Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja, con aportaciones de todo el equipo del proyecto.

En la compleja ecuación de la eficacia de la ayuda y de las políticas de cooperación al desarrollo, la UE es, al mismo tiempo, parte del problema y de la solución. En el seno de la UE se agrupan 27 Estados miembros, de los que 15 son donantes del CAD, las instituciones comunitarias, y un creciente número de actores descentralizados, que actúan con bajos niveles de coordinación y complementariedad. En este hecho radican buena parte de las carencias de eficacia de la ayuda de la UE y, al tiempo, ello explica sus bajos niveles de visibilidad e influencia pese al elevado volumen de recursos asignados.

La UE pretende acometer esta tarea, en primer lugar, en el seno de la propia Unión. A ese objetivo responde el Código de Conducta sobre División del Trabajo, que trata de mejorar la coordinación y la complementariedad a partir de las ventajas comparativas de cada uno de los actores de desarrollo que integran la UE, en el marco de consensos y políticas comunes organizados en torno al “Consenso Europeo de desarrollo” y las normas del Tratado de Lisboa.

Con ello se plantea un importante dilema: la división del trabajo supone, en primer lugar, una mayor complementariedad internacional, de forma que tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembro reduzcan el número de países en los que actúan, a partir de sus ventajas comparativas, coordinándose para que la ayuda se distribuya de manera más racional, equitativa y predecible y ningún país quede desatendido. Pero existe el riesgo de que la división del trabajo legitime una “renacionalización” de la política de desarrollo, de manera que la ayuda seguiría respondiendo primordialmente a los intereses nacionales de cada Estado miembro, con las instituciones de la UE en un papel subsidiario, sin que se mitiguen los serios problemas de fragmentación de la ayuda, inequidad en sus distribución, falta de predictibilidad en su asignación y, en suma, la escasa eficacia que ha venido aquejando a la cooperación de la UE.

En gran medida, el éxito de esta agenda va a depender de la forma en la que se afronten la complementariedad internacional; pero no menos importante es la complementariedad en cada país. Como se ha indicado, este último es el único ámbito en el que de momento existen avances apreciables, como los que se han materializado a través de la *Fast Track Initiative* sobre división del trabajo, y las propuestas para que se adopte en cada país socio un marco común de programación, distribución e implementación de la ayuda, de carácter plurianual, más estratégico, basado en los principios de la Declaración de París y acuerdos posteriores.

Estos instrumentos de programación conjunta, que deberán ser adoptados hacia 2014, al inicio del próximo ciclo presupuestario 2014-2020 de la UE, ocuparán un lugar central en la agenda de división del trabajo. Deberán ser suficientemente flexibles y participativos, y de esa forma alentar la participación de todos los actores de desarrollo de la UE, incluyendo los descentralizados, a partir de su propia especificidad. Al tiempo han de asegurar una actuación más coordinada, basada en una mayor complementariedad, en un marco fuertemente europeizado de política de desarrollo, que asegure una actuación más eficaz para todos aquellos que sean sus partícipes.

Lo anterior supone que la división del trabajo tiene importantes implicaciones para los actores descentralizados. Por un lado, la UE puede ser vista como una estructura de

oportunidad para que estos actores operen tanto en la generación de las políticas de la UE, como en la conformación del sistema internacional de ayuda, participando en la construcción, seguimiento e implementación de los objetivos y políticas internacionales de desarrollo y reducción de la pobreza, proyectando sus prioridades, surgidas de su especial sensibilidad hacia lo local, y su capacidad para canalizar la participación de la sociedad civil. Por otro lado, son un mecanismo de socialización y difusión de los consensos europeos e internacionales en los ámbitos locales y regionales, “europeizados”, en tanto han de operar en los marcos de política definidos por la Unión. A lo anterior, se suman, en tercer lugar, mecanismos de europeización de naturaleza transversal (*sideways*) que como en el caso de la transferencias de políticas “hacia abajo” (*downloading*) comportan la adopción de principios y normas —sean vinculantes o de *soft law*—, la adaptación institucional, convergencia de discursos, socialización de actores, difusión e intercambio de información y de experiencias y buenas prácticas, u otros mecanismos que de una u otra manera se han señalado en los capítulos anteriores.

La UE ha reconocido la singularidad y el “valor añadido” de los actores descentralizados, en ámbitos como el desarrollo territorial, la gobernanza democrática, los procesos de descentralización, la gestión de políticas públicas y la movilización social. De cara a una apropiación democrática de los procesos de desarrollo, ese aporte es crucial. Al mismo tiempo, se han ido estableciendo distintos mecanismos y canales de diálogo para incorporar el aporte de los actores descentralizados a la política de desarrollo, incluyendo el Comité de las Regiones, el diálogo estructurado. Este último, en particular, ha confirmado la importancia de seguir mejorando la eficacia de la ayuda a través de una mayor participación y una implicación más estratégica de los actores descentralizados en la cooperación de la UE. Estos actores, además, participan en distintos programas de cooperación de la Comisión Europea/EuropeAid —en particular, redes y consorcios temáticos y geográficos en ámbitos como la cooperación entre corporaciones locales (Urbal), universidades (Alfa), políticas sociales públicas (Eurosocial) además de los programas de cofinanciación con ONGD y del programa marco de I+D—, en los que se ha tratado de movilizar a estos actores y sus capacidades singulares como actores de desarrollo.

La experiencia acumulada y las decisiones adoptadas hasta ahora en materia de coordinación, complementariedad y división del trabajo plantean, sin embargo, múltiples interrogantes para los actores descentralizados. Como se ha indicado, se ha limitado hasta ahora al ámbito de cada país socio, y se desarrollará en un escenario de programación plurianual conjunta, que se implementará, en parte, a través de mecanismos de cooperación delegada en los que los gobiernos locales y regionales están expresamente excluidos. De esta manera, las vías de participación de los actores descentralizados serían las siguientes: el diálogo y participación en la programación conjunta plurianual, y/o su participación en el programa de ayuda de cada Estado miembro, a través de marcos de planificación y coordinación adecuados, y de la Comisión Europea, para aquellos actores que lleven a cabo de manera directa programas comunitarios basados en consorcios o redes⁸⁹.

⁸⁹ Esta cuestión es particularmente relevante para España, dado el elevado peso de la cooperación descentralizada en su AOD total —el mayor de toda la UE—, y la prioridad otorgada en su Plan Director 2009-2012 a la coordinación de actores.

Resulta crucial, por ello, el proceso por el que se elaboren los marcos de programación conjunta plurianual por país, estableciendo mecanismos de diálogo y participación e incentivos adecuados para que los actores descentralizados se incorporen a estos ejercicios, asumiendo los principios de la Declaración de París de apropiación —en particular, la “apropiación democrática local” planteada por el Diálogo Estructurado—, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados a los que esos marcos pretenden servir. Como ha señalado el diálogo estructurado, ello requeriría un diálogo plurilateral institucionalizado, continuado y flexible en cada país socio. Es en este marco donde los actores descentralizados pueden hacer una contribución decisiva, mediante un diálogo político inclusivo que de sentido al concepto de apropiación democrática. Estos ejercicios de programación, por otra parte, no debieran menoscabar el “derecho de autonomía” o “de autogobierno” de estos actores, en cuanto a la elección de las áreas de actividades prioritarias —por ejemplo, al presentar una propuesta de financiación para el sistema de convocatorias de propuestas—, pero también la autonomía más amplia de las OSC como órganos de control de las autoridades públicas, y la capacidad de actuar sin alinearse en caso necesario. Finalmente, ello supone contar con instrumentos de financiación con la flexibilidad necesaria.

Desafíos de la complementariedad y la división del trabajo desde España: la cooperación descentralizada como política pública

Como se ha indicado, la agenda internacional de eficacia de la ayuda impulsada por la Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008) y la Asociación de Busan para una cooperación al desarrollo eficaz (2011) tiene, en el caso español, una importante dimensión interna. El crecimiento de la cooperación descentralizada española contribuye, se quiera o no, a los problemas de proliferación de actores, fragmentación de la ayuda, y crecientes costes de transacción que han dado origen a esa agenda internacional. Por ello, las exigencias de esa agenda en cuanto sus principios rectores —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados—, y la aplicación del Código de Conducta de la UE sobre división del trabajo, apuntan directamente a las disfunciones y problemas de la cooperación descentralizada española.

La agenda de eficacia de la ayuda parte de la premisa obvia de que la política de cooperación al desarrollo se define, en primer lugar, como una política pública, que es expresión de compromisos y obligaciones internacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza que son responsabilidad de todos los niveles de gobierno en una emergente “gobernanza multinivel” del desarrollo y la lucha contra la pobreza.

El desarrollo institucional y normativo de la cooperación descentralizada, parece indicar que los actores descentralizados asumen esa premisa, y muchos de sus textos legales la recogen expresamente. Sin embargo, a menudo ese compromiso político parece ser más un elemento discursivo de legitimación, que se diluye en la medida que existen agendas e intereses políticos, económicos o de otra índole —sean estos de promoción económica exterior, de proyección de imagen e identidad nacional diferenciada, de

legitimación interna y externa, de gestión o control de flujos migratorios, y/o en clave electoral— que desvían las políticas de cooperación de sus objetivos declarados; o se ve sometida a ciclos electorales y presupuestarios que la hacen volátil y poco predecible, llegando incluso a su eliminación, con argumentos que subrayan su carácter discrecional y voluntario, a menudo desde las mismas instancias políticas que poco antes afirmaban lo contrario.

Asumir la agenda de eficacia requiere, aunque pueda parecer obvio, un cumplimiento efectivo de los compromisos y objetivos establecidos en las normas legales y los instrumentos de planificación adoptados por los distintos actores descentralizados, evitando que terminen convirtiéndose en retórica o discurso legitimador. Más allá del cumplimiento de las metas de AOD, cuando se hayan establecido, ello exige también una adecuada dotación de recursos materiales y humanos para asegurar una gestión eficaz, y que se satisfagan los requerimientos de planificación, programación, seguimiento y evaluación que según organismos como el CAD forman parte de las buenas prácticas reconocidas en la cooperación al desarrollo.

Adicionalmente, sin menoscabo de las prerrogativas de cada uno de los Gobiernos responsables, como expresión de la voluntad popular, se debiera evitar que la política de cooperación dependa del ciclo o la coyuntura política o económica. Un compromiso estratégico y de largo plazo con los socios, así como flujos de ayuda predecible, son también condiciones necesarias en una política pública de cooperación.

Asumir la agenda internacional de eficacia de la ayuda...

Particular importancia tiene, en este ámbito, la agenda internacional de eficacia de la ayuda y los principios —apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados— de la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra.

Es importante recordar al respecto que esa agenda pretende dar respuesta a los crecientes problemas de eficacia derivados de la proliferación de donantes y de la fragmentación de la ayuda —en particular, a través del “proyecto” independiente como mecanismo de gestión e intervención—, que generan crecientes costes de transacción, que recaen sobre las ya débiles instituciones y actores de los países receptores, y reducen significativamente su eficacia. La cooperación descentralizada es, quiera o no, parte de esos problemas: por su propia naturaleza descentralizada, si no se actúa adecuadamente, contribuye a agravarlos.

Los gobiernos descentralizados han tenido una relación difícil con esta agenda. Al no haber participado en su elaboración, se distanciaron inicialmente de la Declaración de París de 2005 a causa de su visión eminentemente estatocéntrica del desarrollo y las políticas de ayuda, que no reconocía a los actores descentralizados ni a la sociedad civil como actores fundamentales de desarrollo. De igual manera, no se asumió que los problemas a los que la Declaración trataba de dar respuesta eran también responsabilidad

de los actores descentralizados. Esta deficiencia fue parcialmente superada tres años después en Accra, donde se produjo la incorporación de los actores descentralizados y de la sociedad civil y se generó un compromiso por la eficacia basado en un principio de apropiación más democrático y local, en el que su actuación a favor de la participación de estos actores cobraba sentido.

Como se ha señalado en páginas anteriores, ello tiene especial importancia en el caso Español. La manera en la que se ha configurado la cooperación descentralizada en España —creciente número de actores, actuación descoordinada, canalización de los recursos primordialmente a través de las ONG y de proyectos indiferenciados...— alimenta los problemas de proliferación de donantes y fragmentación de la ayuda antes citados. Por esa razón, una de las principales contribuciones que España puede hacer a la agenda de eficacia es promover una actuación más coordinada y una mayor complementariedad de los distintos actores que integran el sistema español de ayuda. Esta es, a su vez, una premisa esencial para que España pueda tener una posición coherente ante los retos de la complementariedad y la división del trabajo, de la UE e internacional.

Asumir la agenda de eficacia de la ayuda reclama acuerdos en distintos ámbitos: el doctrinal y político; el relativo a la planificación; en cuanto a coordinación de los actores y división del trabajo; y el operacional, en particular en cuanto a la armonización de los procedimientos administrativos y de gestión, tanto en España como en los países socios.

Lógicamente, este hecho no implica que los actores descentralizados deban asumir de manera acrítica esta agenda y aplicar mecánicamente sus principios. Avanzar hacia una cooperación descentralizada más eficaz demanda una mayor participación de los actores descentralizados en la configuración de la agenda, en los debates y foros internacionales y nacionales —tanto en el Norte como en Sur— para lograr una agenda inclusiva y democrática, que responda a las necesidades de desarrollo de los actores locales de los países del Sur.

... y avanzar hacia la complementariedad y la división del trabajo

Aunque a un ritmo lento, especialmente en lo que a la práctica se refiere, cada vez son mayores los discursos articulados por parte de los actores descentralizados en relación a la agenda de eficacia de la ayuda vista *desde lo local*. En el contexto europeo se han producido algunas iniciativas que permiten avanzar hacia una mayor armonización y, con ello, hacia la construcción de asociaciones locales más articuladas para el desarrollo. Concretamente, el *Atlas de la cooperación descentralizada* es una herramienta llamada a cubrir un clamoroso vacío de información de las iniciativas de cooperación descentralizada desde la UE y, junto esta herramienta, *PLATFORMA* constituye un espacio de diálogo entre las instituciones europeas encargadas de la Política de Desarrollo y las autoridades locales y regionales en la búsqueda de una cooperación descentralizada eficaz. Se trata, no obstante, de iniciativas que no han logrado avanzar hacia un diálogo —menos aún hacia una iniciativa— que más allá de recoger la relevancia de los

principios articuladores de la agenda de eficacia, explore opciones de complementariedad y división del trabajo.

En este sentido tampoco CGLU —principal plataforma de representación de los gobiernos locales a escala mundial—, a pesar de contar con un posicionamiento fijado en relación a la agenda de eficacia de la ayuda y haber contado con canales de participación para incorporarlo en los últimos FAN, no ha desarrollado un posicionamiento específico sobre la división del trabajo más allá de incorporar propuestas que abogan por una mayor armonización. En la misma línea, tampoco la FEMP en el caso español ha sido hasta la fecha capaz de iniciar el debate en torno a la división del trabajo. Sus esfuerzos se han centrado en la aportación doctrinal en relación al papel de los actores locales en la agenda internacional de eficacia de la ayuda y al seguimiento de las políticas de cooperación de los entes locales.

En el caso de las entidades descentralizadas españolas —no solo las de ámbito municipal y provincial— la discusión en torno a la división del trabajo aun se encuentra, en el mejor de los casos, en un estado embrionario. Como se ha evidenciado en el capítulo dedicado al análisis de la cooperación local, las entidades locales españolas aun no cuentan, de manera prácticamente generalizada, con sistema de cooperación suficientemente maduro como para abordar iniciativas de división del trabajo. No obstante, dentro del heterogéneo mapa de la cooperación descentralizada local española existe un determinado grupo de entidades locales—las caracterizadas como *modelo b: municipios con partidas presupuestarias de cooperación al desarrollo altas, con experiencia en planificación y entramado institucional consolidado, sectorialmente y geográficamente enfocados, y que realizan acciones de cooperación directa* y *modelo c: municipios más pequeños con presupuesto de cooperación cercano al 0,7% con un esfuerzo de coherencia y de implementación de nuevas modalidades de cooperación directa y en red*— estarían, aunque lejos, en una disposición creciente para avanzar hacia la asunción de la división del trabajo. De la misma manera, el capítulo dedicado al análisis de la planificación de las CC AA evidencia como la división del trabajo aun no se sitúa como una prioridad entre los discursos —menos aún en las prácticas— de la cooperación autonómica.

Planificación conjunta y coordinación

En materia de planificación, cabe resaltar que los procesos de adopción de leyes de cooperación autonómicas, de creación de agencias, y de elaboración de planes de cooperación de los últimos años desde la cooperación descentralizada están dando lugar a un efecto paradójico: adoptados para mejorar la asignación de la ayuda y sobre todo incrementar su eficacia, están siendo en no pocos casos irrelevantes de cara a ese objetivo, y en el peor, abiertamente contraproducentes.

En materia de planificación, es necesario superar el “autismo” o “ensimismamiento” institucional que a menudo ha caracterizado los procesos de elaboración de los planes y programas, a través de un ejercicio de racionalización, comunicación y coordinación

entre la AGE y los actores descentralizados, y de estos entre sí. Ello exige marcos de planificación estratégica que favorezcan la participación de todos los actores del sistema, que permitan desarrollar sinergias y una mayor complementariedad y especialización de los actores. Este es, a su vez, un requisito esencial de una actuación más armonizada, como reclama la Declaración de París.

No hay duda de que, actualmente, existen las bases para abordar un ejercicio de racionalización de la planificación, al menos entre las CC AA españolas, que debiera derivar en la puesta en marcha de iniciativas de complementariedad y división del trabajo. Más allá de las razones expuestas relativas al papel estratégico en la gobernanza multinivel de las políticas de cooperación, atendiendo exclusivamente a los marcos de planificación de las CC AA encontramos varios elementos sobre los que sustentar la viabilidad política de este argumento.

Un primer elemento para hacer esta afirmación es la elevada coincidencia en los posicionamientos doctrinales que asumen las CC AA en materia de desarrollo, lo que nutre a sus políticas de cooperación de un sustrato teórico común construido sobre la base del enfoque de desarrollo humano y sostenible propuesto por el PNUD. La práctica totalidad, muestra de este consenso, expresan en sus marcos de planificación un importante grado de asunción de la agenda internacional de desarrollo —ODM, agenda de eficacia de la ayuda (París y fundamentalmente Accra) y en menor medida agenda europea—, aunque es cierto que el Código de Conducta, como ocurre en el caso de las entidades locales, es uno de los consensos doctrinales menos asumidos.

Un segundo elemento para considerar positivamente las posibilidades de avanzar en el diálogo sobre complementariedad y división del trabajo radica en el hecho de que todas las CC AA se dan a sí mismas, tanto en el marco regulatorio como en el de planificación, un mandato en materia de armonización que, independientemente del grado de intensidad y la naturaleza de este, genera compromisos en materia de armonización, complementariedad y división del trabajo tanto en dirección horizontal —con los gobiernos autonómicos— como en dirección vertical —hacia arriba el con gobierno estatal y los gobiernos supranacionales, y hacia abajo, con los gobiernos locales—.

No obstante, como también se ha analizado en estas páginas, existen serios obstáculos para la puesta en marcha de una iniciativa de complementariedad y división del trabajo en el ámbito autonómico: los marcos de planificación reflejan unas prioridades geográficas y sectoriales excesivamente dispersas lo que genera una gran coincidencia entre los ejercicios de planificación de las diferentes comunidades autónomas. Esta cuestión, no sería un obstáculo si los marcos de planificación fueran el resultado de un sólido análisis de las capacidades de cada una de las CC AA, lo que permitiría identificar áreas de valor añadido sobre las que articular un diálogo basado en la búsqueda de complementariedad a partir de las fortalezas de cada actor. Junto a ello, otro de los obstáculos existentes para interiorizar este diálogo es la ausencia de dialéctica —incluso de conocimiento en muchos casos— de los marcos de planificación del resto de actores, en este caso del resto de CC AA.

A estas limitaciones habría que añadir otras no exclusivas del marco de planificación, como la ya mencionada debilidad de los mecanismos de coordinación existentes, cultura individualista en la administración pública española —el ensimismamiento institucional— y resistencias existentes frente a la coordinación, a las que se suma, en los últimos años, el contexto económico claramente restrictivo, al calor del cual están virando algunos de los discursos sobre la cooperación descentralizada.

En definitiva, desatender este escenario de oportunidad para la complementariedad y la división del trabajo y no abordar este paso hacia la armonización sería un retroceso en la construcción de políticas públicas de cooperación en el ámbito descentralizado que se ha dado, aunque de manera lenta e irregular, en los últimos años en España. Supondría, en definitiva, actuar de espaldas a los consensos internacionales, a la agenda global de desarrollo y al propio mandato que, tanto en el marco legal como en el de planificación, se han dado a sí mismas las CC AA.

Complementariedad y valor añadido de la cooperación descentralizada, en España y en la UE

En ese ejercicio de racionalización de los procesos de planificación se deberían reconocer plenamente la singularidad, capacidades y fortalezas de los actores descentralizados a través de una adecuada división de tareas, de manera que estos puedan aportar el “valor añadido” que los distingue. Para unos y otros actores, ello supone renunciar a actuar en determinados sectores y áreas geográficas y sobre todo a la tendencia generalizada a que “todos hagan de todo en todas partes”, mediante una actuación mejor enfocada, con una mayor concentración de la ayuda en países y sectores estratégicos. En particular, la AGE debería aceptar que es a la cooperación descentralizada a la que corresponde el protagonismo en ámbitos como el apoyo a la sociedad civil, los procesos de descentralización, el fortalecimiento institucional de las administraciones locales y regionales, o la cooperación municipal, y promover y hacer suyo ese “valor añadido” ante la UE.

Para la cooperación descentralizada, ello supone centrarse en aquello que la singulariza —movilizar y canalizar la participación de las instituciones y organizaciones locales y regionales y de la sociedad civil en actividades de cooperación—, y dejar atrás un modelo basado en el binomio “agencia autonómica más subvenciones a las ONGD” que reproduce de manera mimética el que existe en la administración central.

Ello reclama un papel mayor de las propias CC AA y ayuntamientos, a través de cooperación que, independientemente de la modalidad a través de la que se ejecute, potencie el papel de los recursos públicos, y la promoción de consorcios y de otros mecanismos que alienten una mayor implicación de instituciones responsables de servicios de salud y educación, de universidades y centros de investigación, mancomunidades de servicios, ayuntamientos, empresas y otros actores del desarrollo regional y local, tanto en los países socios, como en sus respectivos territorios⁹⁰.

⁹⁰ Puede ser útil, de cara a estas propuestas, la experiencia de al UE con programas basados en redes de actores descentralizados, como URBAL.

Uno de los resultados más relevantes del diagnóstico esbozado en apartados anteriores se refiere al limitado valor añadido que está aportando la cooperación descentralizada, precisamente por que no se orienta decididamente hacia los ámbitos en los que cuenta con mayor potencial. La cooperación descentralizada, si no quiere perder relevancia, coherencia y legitimidad tendría que centrarse en aquello en lo que radica su singularidad y valor añadido: el apoyo a los procesos de desarrollo local, gestión de políticas públicas en el ámbito local, acompañamiento a los procesos de descentralización y apoyo a los procesos de gobernanza local.

La cooperación descentralizada estará en una mejor posición para cumplir con la apropiación democrática si garantiza la existencia de verdaderos espacios y mecanismos para la participación de la sociedad civil, y esto no es necesariamente lo mismo que canalizar una buena parte de los recursos a través de ONGD. Es necesario, por lo tanto, dotar de contenido a los espacios de participación existentes, en muchas ocasiones reducidos a espacios de encuentro e intercambio de información.

Marcos de planificación conjunta plurianual en los países socios: promover asociaciones locales para el desarrollo

La búsqueda de mayores niveles de apropiación democrática, alineamiento y armonización exige revisar el tipo de relaciones establecidas entre los gobiernos descentralizados y sus socios. Como se señaló en apartados anteriores, estas se han basado, por un lado, en la oferta de cooperación a partir de planes de cooperación, en muchos casos de carácter genérico, poco o nada alineados con las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza de los países receptores. Por otro lado, en una gran profusión de proyectos de desarrollo que en muchos casos responden a las demandas de las ONGD, a partir de un modelo estandarizado e inespecífico que se utiliza para obtener financiación tanto de la cooperación descentralizada, como de la AGE, que a la postre conforman una pauta atomizada y dispersa, que diluye y torna irrelevantes los planes de cooperación.

Solo en algunos casos los ayuntamientos y las CC AA españolas han establecido alianzas estratégicas con actores locales, gobiernos y regiones de países del Sur, basados en una mayor concentración geográfica y sectorial y un uso más eficiente de los limitados recursos —económicos y humanos— con los que cuentan la mayoría de los gobiernos descentralizados españoles en materia de cooperación.

El reto consiste en conciliar los dos enfoques a través de los principios de apropiación y alineamiento, a través de los planes de desarrollo local de los socios. Ello requiere un proceso abierto de diálogo y participación entre gobiernos descentralizados del Norte, las ONGD —que al final van a gestionar una buena parte de los recursos— y los actores locales en los países en desarrollo.

Este diálogo es especialmente relevante para la aportación del valor añadido de la cooperación descentralizada en países que, como han mostrado los estudios de caso, se

encuentran inmersos en procesos de descentralización política y administrativa. La existencia de estos procesos es, así pues, una de las claves y de los retos más relevantes para la cooperación descentralizada desde la óptica de la división del trabajo basada en las fortalezas de los gobiernos descentralizados.

Aunque la cooperación internacional ha impulsado iniciativas de apoyo a los procesos de descentralización estas no han logrado superar la fragmentación política existente en los países socios que dificulta el éxito de estos procesos. Las políticas de cooperación descentralizada, además, no han jugado un papel significativo en estos procesos a excepción de algunas experiencias puntuales, como el Programa ART en Ecuador. Parece, por lo tanto, que en el acompañamiento a los procesos de descentralización y, concretamente en el fortalecimiento de sistemas políticos altamente fragmentados y en el apoyo a la coordinación horizontal y vertical en la implementación de estos procesos, es donde se sitúan los principales retos para la cooperación descentralizada.

Se trata de desafíos que la cooperación internacional solo puede abordar desde una lógica coordinada y sobre la base de una efectiva armonización. En este sentido, la cooperación descentralizada española encuentra en el acompañamiento a estos procesos, y de manera intensa en América Latina, un escenario en el que iniciar el camino hacia la división del trabajo. Debe hacerlo, además, teniendo en cuenta el equilibrio territorial para evitar distorsiones e incoherencias en los procesos de descentralización a los que acompaña. Así pues, una cooperación descentralizada más coordinada puede contribuir a superar las relaciones basadas en la oferta y la demanda, y fomentar asociaciones locales para el desarrollo coherentes y articuladas territorialmente.

Más allá de 2012: desafíos para un nuevo Plan Director de la cooperación española

Para que lo anterior sea una realidad, es imperativo que mejoren los mecanismos de información y de coordinación ente la AGE y los actores descentralizados, y de estos últimos entre sí. Ese fue uno de los ámbitos de actuación prioritaria del III Plan Director 2009-2012, y un aspecto a mejorar según los exámenes de pares del CAD de 2007 y de 2011. Los objetivos, ampliamente incumplidos del Plan Director 2009-2012 incluían la mejora del funcionamiento de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo (CICID), y una actuación efectiva de la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo para promover consensos políticos de alcance general y encauzar el debate y las iniciativas de política de la AGE, las CC AA y los ayuntamientos en relación a la agenda internacional de eficacia de la ayuda.

En el saldo positivo del III Plan Director se encuentra la adopción de los nuevos “Marcos de Asociación”, como instrumento de programación de la cooperación española adaptado a las exigencias de apropiación, alineamiento, armonización, etc... de la agenda de eficacia de la ayuda. Con ello, se han dado las condiciones para que cada Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID pueda asumir el papel, de nuevo en palabras del Plan Director, de “facilitador de la coordinación y dinamizador de la comple-

mentariedad de la acción de cooperación de los diferentes actores” estableciendo lo que el Plan denomina “grupo estable de coordinación sobre el terreno”, en cada uno de los países socios de la cooperación española. Para que ello sea factible, esos grupos habrán de asegurar la participación efectiva de los gobiernos autonómicos, provinciales y locales, lo que exige un esfuerzo de apertura de espacios de participación por parte de la AGE y un esfuerzo de participación por parte de los actores descentralizados.

De esta forma, los “Marcos de Asociación” pueden servir de instrumentos para una adecuada participación de los actores descentralizados en la planificación plurianual conjunta impulsada por la UE.

