

La viabilidad de las estructuras intergubernamentales implantadas en España en la política de cooperación internacional para el desarrollo en un contexto de crisis.

Nieves Saniger Martínez. Universidad de Granada. nsaniger@ugr.es

Miguel García Guindo. Universidad de Jaén. mргуindo@ujaen.es

Nota biográfica de los autores

Nieves Saniger Martínez. Profesora Titular de la Universidad de Granada en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Coordinadora del Módulo 3 del Master Oficial en Gestión de la Cooperación y de las ONGDs de la Universidad de Granada y miembro de la Comisión Académica y de la Garantía de la Calidad de dicho Máster.

Miguel García Guindo. Doctor Europeo en Ciencia Política por la Universidad de Granada. Profesor del Departamento de Derecho Público y Derecho Privado Especial en el Área de Ciencia Política de la Universidad de Jaén. Coordinador del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada y miembro de la Comisión Académica y de la Garantía de la Calidad del Máster en Oficial en Gestión de la Cooperación y de las ONGDs de la Universidad de Granada.

Palabras clave: Cooperación internacional al desarrollo, ventajas y déficits de las estructuras e instrumentos de colaboración.

Resumen

En un contexto de fuerte crisis económica en el que la reducción del sector público y la desaparición de algunas de las estructuras creadas a lo largo de las últimas décadas parece ser una de las diferentes alternativas a valorar para disminuir los efectos de la misma, la ponencia presentará y defenderá la necesidad de mantener las estructuras de carácter

intergubernamental, que en materia de cooperación internacional para el desarrollo se han ido creando, como instrumentos que permiten la coordinación y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno.

En una primera parte se abordará el análisis de las principales estructuras: Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, Comisión Interterritorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo de Cooperación y Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, poniendo de manifiesto las disfunciones existentes en cada una de ellas y los solapamientos que, a veces, se producen entre las funciones y la composición de unas y otras.

En una segunda parte se plantearán los cambios y las reformas que se pueden realizar para conseguir la viabilidad de estas estructuras, tanto a nivel individual como global, de manera que se consiga no sólo el principio de “coherencia de políticas” sino además un multilateralismo activo que se apoye en la complementariedad entre los actores, para así poder seguir avanzando en el proceso de institucionalización del modelo de relaciones intergubernamentales (en adelante RIGS) en la política de cooperación internacional para el desarrollo.

Introducción

El objeto de esta ponencia es incidir, una vez más, en la urgente necesidad que existe de una verdadera y eficaz articulación entre los poderes, semejante a la que existe en los modelos federales que hagan de nuestros tres niveles de gobierno y administración estructuras operativas que sirvan al interés general y que, con criterios de eficacia, permitan que la política de cooperación al desarrollo, al igual que cualquier otra política pública, se planifique, se decida, se ejecute y se evalúe bajo los principios de coordinación y complementariedad, al considerar que la crisis económica y la reducción presupuestaria no puede provocar la desaparición de estructuras e instrumentos que, aunque con notables deficiencias, tanto en su organización como en su composición y funcionamiento, se habían implantado y estaban impulsando la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno.

No se puede olvidar que el modelo de vertebración territorial que se ha configurado en España y la importancia, cuantitativa y cualitativa, de la labor desarrollada por los

organismos descentralizados en la política de cooperación al desarrollo obliga a replantearse con carácter general las prioridades y objetivos de esta política y, con carácter particular, el funcionamiento y la composición de las estructuras e instrumentos creados para conseguir mantener no sólo el protagonismo de los entes subestatales sino una mayor implicación, como única alternativa para alcanzar la eficacia en esta política. Planteamiento que ya se está llevando a cabo por la mayor parte de los países con un modelo de organización territorial ampliamente descentralizado, debido entre otras causas a la puesta en marcha de una estrategia de armonización y coordinación que la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) destacó como imperativo.

Somos conscientes de que este objetivo es un gran desafío ya que el propio sistema de RIGS en España es relativamente reciente y se encuentra aún en proceso de consolidación y marcado por dos dinámicas paralelas. Por una parte, el refuerzo del protagonismo de las Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.) en el sistema general de RIGS y la creciente importancia de los instrumentos de carácter horizontal para fluidificar las relaciones de coordinación y cooperación entre las mismas. Por otra, como desarrollo del periodo anterior, por la consideración de las Conferencias Sectoriales (en adelante, CC.SS.) como el instrumento multilateral de colaboración orgánica más importante entre el Gobierno y las CC.AA. porque su operatividad se basa en el mutuo acuerdo, ya que el ministro, presidente de cada Conferencia, carece de poder formal para imponer su postura sobre los consejeros autonómicos, a no ser por una vía exclusivamente política ajena al marco orgánico (Saniger, 2005: 434). Actualmente, el número de CC.SS. asciende a 38 siendo, precisamente, una de las últimas creadas la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Su primera reunión se celebró el 4 de febrero de 2010, dando extraordinariamente cabida en ella a las entidades locales (en adelante EE.LL.) (Saniger y Escribano, 2010).

Análisis de las principales estructuras de coordinación y cooperación

La estructura sobre la que se apoya cualquier política pública surge de una particular configuración de actores, de poder y de interacciones, pero a su vez la estructura también define y condiciona el comportamiento y la dinámica de esos actores. Es por ello que ésta

debe permitir integrar a todos aquellos actores vinculados, de una u otra forma, a las actividades desarrolladas en materia de cooperación internacional, ya que en cualquier organización la estructura es un esquema formal que representa y ordena el conjunto de relaciones jerárquicas y funcionales a través de las cuales se canalizan las decisiones y los procesos administrativos. La complejidad de las políticas asumidas actualmente por las Administraciones Públicas requiere una diferenciación clara de funciones que debe tener su plasmación en el modelo organizativo.

En el caso de la política de cooperación al desarrollo esta estructura ha ido creciendo y consolidándose hasta llegar a su institucionalización por lo que consideramos sería un grave error eliminar órganos que tienen como finalidad conseguir la colaboración y complementariedad tanto entre los diferentes actores públicos como entre éstos y los privados.

Así, si el balance de la década de los 80 es relativamente pobre, al existir un marco legal diversificado, una dispersión de instituciones e instrumentos, una baja cualificación de los recursos humanos y una carencia de procesos de planificación y evaluación, impidiendo todo ello un modelo de coordinación intergubernamental, en materia de cooperación al desarrollo. Hecho, por otra parte, justificado debido a que aún no estaba formalmente definido el ámbito competencial de cada nivel de gobierno, con la aprobación de la Ley 23/1998, de 7 julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se consigue abordar los principales problemas de la cooperación tras el importante desarrollo experimentado en las décadas anteriores siendo uno de los ejes fundamentales el reconocimiento de la actuación de las CC.AA. y de las EE.LL., formalizando e impulsando así la cooperación descentralizada y la definición de la estructura competente en esta política, distinguiendo tres tipos de órganos: rectores, consultivos y de coordinación y ejecutivos.

Los órganos rectores se contemplan como aquellos que definen y dirigen la política española de cooperación internacional para el desarrollo al encargarse de aprobar el Plan Director de carácter cuatrienal que fija las líneas generales, los objetivos y las prioridades y cada Plan Anual. Dicha estructura se concreta en la actualidad por un lado, en el Gobierno, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Secretaria de Estado correspondiente, en este momento, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), como responsables de la dirección de esta política y de la

coordinación de los órganos de la Administración General del Estado (en adelante, AGE) para garantizar el principio de unidad de acción en el exterior, siendo la Secretaria de Estado el órgano superior responsable de la formulación, dirección, ejecución, seguimiento y evaluación de todas las actividades y la Secretaria General de Cooperación Internacional al Desarrollo, adscrita a ella, el órgano que asume directamente dichas funciones.

Aunque el objeto de nuestro análisis es la estructura de carácter intergubernamental, es decir, los órganos consultivos y de coordinación, que abordaremos a continuación, si queremos resaltar que este diseño orgánico es fruto de algunos de los cambios a nivel institucional que introduce el gobierno elegido tras las elecciones de noviembre de 2011, que modifica en aspectos sustanciales la estructura del Ministerio en lo que afecta al tema de la cooperación internacional, haciendo desaparecer la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional que venía funcionando desde 2004 y retomando así una estructura implantada en 1985 lo que en nuestra opinión, rebaja el nivel de la cooperación al desarrollo, como política sectorial, a favor de América Latina y mezcla cuestiones regionales con políticas públicas internacionales, mostrando que la política española debe destinarse a Latinoamérica y abandonando el discurso de años anteriores de apostar por países de renta baja y muy baja.

Por otra parte, dicha reestructuración establece que le corresponderá al Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo «la relación con los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española; la preparación de los asuntos y la ejecución de los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo, de la que ejercerá su secretaría, y de sus órganos de apoyo; la rendición de cuentas de las actividades y resultados de cooperación española a las Cortes Generales y a la sociedad española; y el desarrollo de la política de comunicación en este ámbito» con objeto de dar cabida a éste en la estructura que venía funcionando.

Por otro lado, estarían las Cortes que a través de la Comisiones Permanentes de Cooperación Internacional para el Desarrollo, creadas tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, se encargan de aprobar, a propuesta del Gobierno, las líneas generales, mediante el debate y el dictamen del PD y de la función de control a través del debate y dictamen de los PP.AA, así como mediante la solicitud de comparencias o formulación de interpelaciones y preguntas parlamentarias.

Cabe destacar que, de cara a reforzar el papel que la ley atribuye al Congreso de los Diputados, la reforma del Consejo de Cooperación de 2004, que se comentará seguidamente, atribuye al mismo de forma novedosa, la función de dirigir a la Comisión de Cooperación Internacional del Congreso de los Diputados, las sugerencias y propuestas que estime oportunas.

El Senado juega un papel menos significativo pero pensamos que debería potenciarse ya que en tanto cámara de representación territorial, debería tener más relevancia en la configuración de la política.

Los órganos ejecutivos: la Agencia Española de Cooperación Internacional y las Oficinas Técnicas de Cooperación no se van a tratar en este estudio aunque queremos dejar constancia de que también en ellos se pueden realizar cambios de organización y funcionamiento que impulsen la colaboración.

Los órganos consultivos y de coordinación que establece la Ley son tres: la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, la Comisión Interterritorial de Cooperación y el Consejo de Cooperación para el Desarrollo y en ellos vamos a centrarnos añadiendo al análisis la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, creada en 2009 como un órgano de carácter intergubernamental y, por tanto, de cooperación.

Frente a esta estructura, que puede parecer sobredimensionada, para una sola política y en un período de crisis las preguntas que se plantean son muchas: ¿son necesarios tantos órganos y el gasto público que pueden conllevar? ¿no se producen solapamientos en sus funciones y en su composición?

Nuestra postura al respecto, como ya se ha anunciado es defender su permanencia, pero modificando sus funciones y quizás readaptando su composición para conseguir coherencia en su organización y funcionamiento y, por lo tanto, eficacia en sus decisiones y actuaciones.

Empecemos por analizar cada uno de ellos para, posteriormente, poder detectar sus disfunciones y solapamientos.

La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional es el primer órgano de coordinación que se crea. Es un órgano de coordinación técnica interdepartamental de la AGE en materia de cooperación para el desarrollo, adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que ha sufrido a lo largo de las décadas sucesivas

reestructuraciones, tanto en materia de funcionamiento como de organización y composición, para adaptarse a las nuevas necesidades. Entre sus principales funciones, cabe destacar las siguientes: establecer directrices y fijar criterios que faciliten la coordinación de los órganos de la AGE en materia de cooperación, informar y someter a la aprobación del Gobierno, a través del titular del MAEC, las propuestas del Plan Director (en adelante PD) y de cada Plan Anual (en adelante, PA) y conocer los resultados del documento de seguimiento del PA y de la evaluación de la cooperación.

Está presidida por el titular de la SECIPI, actuando como Vicepresidente primero al titular de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante, SGCID) y como Vicepresidente segundo al titular de la Secretaría de Estado de Comercio, y formada por 22 vocales que representan a distintos Ministerios siendo la periodicidad establecida para las reuniones de dos por año.

Una década más tarde, y como consecuencia de la presión ejercida por el movimiento del 0,7%, se crea en 1995 el Consejo de Cooperación para el Desarrollo como órgano consultivo de la AGE y de participación de la sociedad civil y de los diversos agentes sociales que pone de manifiesto el importante proceso de institucionalización y consolidación progresiva de la AGE en materia de cooperación al desarrollo. Excluidos del mismo quedaron las CC.AA. y los Ayuntamientos y Diputaciones por lo que decidieron crear en ese mismo año la Confederación de Fondos de Solidaridad (en adelante, CONFOCOS) con el objeto de impulsar la coordinación horizontal.

En la actualidad el Consejo de Cooperación al Desarrollo está presidido por el titular de la SGCID (antes por el titular de la SECI). Sus funciones y su composición también se han visto modificadas a lo largo de los años con el objetivo último de lograr un Consejo donde los diferentes agentes sociales se encuentren mejor representados y así poder ejercer de formar más eficaz sus funciones como órgano consultivo.

En la última reforma de su regulación que se produce en 2004 se le atribuyen dos nuevas funciones: informar acerca del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la AGE e informar, igualmente, sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales relativos a la ayuda oficial al desarrollo y hacer llegar al Gobierno y a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso propuestas y sugerencias

Por lo que se refiere a la composición del Consejo, debe destacarse el aumento del mandato de sus miembros, que pasa de tres a cuatro años para hacerlo coincidir con las legislaturas, y la ampliación del número de miembros, de 25 a 33 (3 de la AGE y 5 de los agentes sociales): 20 representan a los agentes sociales y económicos y 13 a la AGE.

En 2012 el número de sus miembros se incrementa en uno porque los representantes de la AGE pasan a ser 14 al añadirse como Vicepresidente al Director de la AECID.

En lo que se refiere a los agentes sociales, no ha habido cambios en 2012, las organizaciones de economía social estarán representadas, por primera vez, por un vocal. Las universidades contarán con un segundo vocal como consecuencia de su creciente importancia en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Asimismo, se incrementa el número de expertos, que pasa de cuatro a seis. Dos de estos expertos deberán serlo en dos materias determinadas, a saber, en género y desarrollo y, como aspecto novedoso, en ayuda humanitaria y de emergencia. Por último, los seis miembros con que cuentan las organizaciones no gubernamentales de desarrollo serán el presidente de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo y cinco personas designadas por esta Coordinadora, en tanto que organización representativa y aglutinadora del gran número de organizaciones no gubernamentales de desarrollo existentes en España. Finalmente, y en cuanto al funcionamiento, el número mínimo de reuniones ordinarias pasa de dos a tres, para lograr una participación más activa del Consejo de Cooperación al Desarrollo.

En tercer lugar, hay que mencionar la creación en el año 2000 de la Comisión Interterritorial de Cooperación, órgano consultivo y de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que había establecido la Ley de 1998 al considerar que tanto la AGE, como las CC.AA. y las EE.LL. estaban dedicando considerables recursos a la cooperación por lo que parecía conveniente que existiera un órgano específico de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, que se adscribe también funcionalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sus objetivos son: la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las Administraciones Públicas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el mayor grado de eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación, la participación de las Administraciones Públicas en la formación del PD y del PA, así como en la definición de sus prioridades y en consecuencia,

sus principales funciones son: dictaminar con carácter previo el PD y el PA, proponer la inclusión en el PD y en el PA los proyectos financiados conjuntamente por las distintas Administraciones, promover acciones conjuntas entre las Administraciones y realizar el seguimiento periódico de la ejecución de proyectos en que intervengan las Administraciones Autonómicas y Locales.

La composición de esta Comisión, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, es muy compleja por el elevado número de miembros que tiene: 19 representantes de distintos Ministerios, 17 representantes autonómicos uno por cada Comunidad Autónoma y 2 que representan a las Ciudades de Ceuta y Melilla y 19 representantes de las Entidades Locales.

Por ello, se puede reunir en Pleno, dos veces al año, y en Comisión Permanente, cuatro veces al año.

Por último, y como órgano de cooperación y de carácter intergubernamental al máximo nivel, hay que mencionar la creación en 2009 de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional al Desarrollo integrada por representantes de las tres Administraciones al estar presidida, como cualquier otra Conferencia Sectorial, por el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y participar como vocales el titular de la consejería con competencias en esta materia de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y 3 miembros en representación de la FEMP, su Presidente y 2 miembros designados por la Comisión Ejecutiva de la FEMP.

Sus principales funciones son: favorecer la colaboración entre las Administraciones en la conformación de las grandes líneas de la política de cooperación al desarrollo y potenciar los mecanismos de cooperación a través de la acción concertada, analizar las prioridades generales establecidas en el PD, los PP.AA. y las Estrategias geográficas, así como conocer los instrumentos de planificación aprobados por los distintos niveles de gobierno.

Podemos, por lo tanto, afirmar que la estructura creada durante estas décadas contempla y crea todos aquellos órganos que pueden impulsar y consolidar la coordinación y la complementariedad en esta política ¿qué es entonces lo que ocurre?, pues, sencillamente que éstos no funcionan porque no tienen un impulso político claro y porque los intereses de los diversos actores, tanto públicos como privados, se entrecruzan. No obstante, también en este sentido se ha ido avanzando. Así, si en el I PD de la Cooperación Española (2000-

2004) se hace una tímida alusión al papel de las CC.AA. y las EE.LL. en la política española de cooperación al desarrollo, destacando tan solo que la administración autonómica y local participaba en la misma con un 14 % de la ayuda y la apuesta de la AGE por la cooperación intergubernamental estuvo más centrada en las relaciones con otros gobiernos extranjeros que en la armonización de esta política con la de los gobiernos sub-nacionales, el II PD (2005-2008)¹ identificó la pluralidad de actores político-administrativos y sociales participantes en las políticas de cooperación al desarrollo como una particularidad del modelo de donación español y con ello, puso de relieve la especial necesidad que presentaba este modelo de mecanismos de coordinación que evitaran la atomización de las actuaciones de las administraciones central, regional y local y de la sociedad civil, pero que también respetaran la autonomía y especificidad de las iniciativas de los mismos. El nuevo interés de la AGE por intensificar su coordinación con CC.AA. y EE.LL. en materia de cooperación internacional, desde el respeto a la autonomía política de éstos últimos, se tradujo políticamente en la idea de “complementariedad”. Para lograrla, este Plan propuso:

- La creación de dos subcomisiones, autonómica y local, el seno de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, orientadas al tratamiento de las relaciones entre la AGE con las CC.AA., por un lado, y con las EE.LL., por otro.
- La participación de CC.AA. y EE.LL. en las Comisiones Mixtas de cooperación.
- El establecimiento de convenios de cooperación entre la AGE, CC.AA. y EE.LL. para la puesta en marcha y ejecución de intervenciones de vigencia plurianual en aquellos sectores en los que cuenten con una mayor experiencia en el ámbito interno.
- La cofinanciación de programas y proyectos con CC.AA. y EE.LL.
- La estimulación por parte de la Administración General del Estado de la coordinación en redes estables de cooperación municipal.

En línea con estas propuestas, nacieron en 2005 programas conjuntos en los que

¹En la legislatura coincidente con este Plan (2004-2008), se potenció mucho la estructura organizativa de esta política: el Ministerio de Asuntos Exteriores pasó a denominarse, por primera vez, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y adscrito a él se creó por primera vez también la primera Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI), de la que se hizo depender una nueva Dirección General, la de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

participaron la AGE, las CC.AA. y los EE.LL. Cabe destacar en este ámbito el Programa MUNICIPIA, creado para impulsar el fortalecimiento institucional municipal y el ámbito local de los países socios. Su novedad radica en la participación coordinada en el mismo de todos los niveles político-administrativos: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la AECID como organismo gestor de la cooperación española; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Cooperación Local; Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP); Confederación de Fondos de Solidaridad (CONFOCOS); EE.LL. y CC.AA. interesadas.

La Declaración de París vino a intensificar el interés por la coordinación entre las Administraciones españolas, cuestión que quedó reflejada en el III Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Fijando como objetivo conseguir “coherencia de las políticas de Estado”, este Plan enfatizó la importancia de las aportaciones de las regiones y entes locales (13%) a la política de cooperación al desarrollo, así como la necesidad de mejorar la coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores implicados en la misma, siempre respetando su especificidad y sus distintas particularidades, ventajas y desafíos. Para ello, el Plan propuso las siguientes medidas:

- Creación de la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo, como máxima instancia política de coordinación del Gobierno, integrada por el Presidente del Gobierno y un reducido número de ministros. (La creación de esta Comisión puso entonces de manifiesto el protagonismo que el nuevo Gobierno socialista electo en 2004 concedía a la política de cooperación internacional, situándola al mismo nivel de relevancia que temas como las políticas de igualdad, la inmigración y el cambio climático).
- Fortalecimiento de la Comisión Interministerial como órgano básico de carácter consultivo y técnico para la coordinación entre los distintos ministerios.
- Constitución de una Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como órgano de máximo nivel jerárquico para la coordinación de los tres niveles de gobierno (central, regional y local) en la definición de las principales líneas de la política de Estado.
- Potenciación de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como órgano de segundo nivel de coordinación, de carácter técnico, dedicado al

tratamiento por separado de las especificidades de CCAA y EELL.

- Potenciación de la comunicación entre CC.AA. a través de Encuentros de Comunidades Autónomas en Cooperación al Desarrollo. (Fue en julio de 2008 cuando se celebró el I Encuentro entre Comunidades Autónomas en Cooperación al Desarrollo, con el objeto de propiciar la comunicación y el diálogo, impulsar la coordinación entre ellas y así poder crear hábitos de trabajo conjuntos).
- Continuidad del Consejo de Cooperación al Desarrollo como elemento fundamental en la definición de un consenso en torno a la política de cooperación internacional para el desarrollo.

La incorporación de la Conferencia Sectorial en este entramado potencia la tarea que hasta ahora venía realizando en solitario la Comisión Interterritorial y por lo tanto representa un compromiso con el progreso de una cooperación horizontal entre CC.AA. y vertical multinivel inclusiva de los EE.LL., en línea con la actual fase de desarrollo de las RIG en España. Por otra parte, el refuerzo del Consejo de Cooperación refleja así mismo una dinámica de construcción de RIG basada en el modelo de gobernanza, dado su interés por fortalecer el papel de la sociedad civil en la política de cooperación al desarrollo.

Sin embargo, este modelo adolece todavía de debilidades. Algunas de ellas han sido destacadas más tarde por el Plan Anual de Cooperación Internacional 2011, concernientes especialmente a la falta de coordinación entre organismos de la AGE y a las deficiencias de su relación con ONGD y sector privado. De ahí que este Plan realizara las dos siguientes recomendaciones:

1.- Fluidificación del diálogo entre ministerios y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, para facilitar la elaboración de posiciones gubernamentales consensuadas luego en la Comisión Delegada del Gobierno para la Cooperación al Desarrollo – como órgano de debate de las propuestas en materia de política de cooperación –, la Comisión Interministerial y en la Conferencia Sectorial.

2.- Fluidificación del diálogo entre la AECID y la sociedad civil a través del Grupos de Trabajo, Comisiones y Subcomisiones del Consejo de Cooperación. (De aquí que el segundo Contrato de Gestión de la AECID, para el período 2011-2014, contara entre sus objetivos estratégicos mejorar la eficacia y calidad de la ayuda gestionada por la AECID para lograr una cooperación más selectiva, concertada y transparente mediante la

coordinación y el diálogo).

Otras deficiencias de esta compleja estructura institucional no destacadas por el Plan pero sí meritorias de mención, a nuestro entender, conciernen a la relación de convivencia entre la Conferencia Sectorial y la Comisión Interterritorial y a la relación entre ésta última y el Consejo de Cooperación. En el primer caso la fluidez de la comunicación entre estos órganos se reduce a una cuestión de voluntad política de los representantes de la AGE, las CCAA y los EELL, de modo que la primera permita a los otros dos dejar de ser meros espectadores para convertirse en protagonistas. En el segundo caso, resulta necesario impulsar la comunicación entre el Consejo de Cooperación y la Comisión Interterritorial de manera que todas las administraciones públicas - y no solo la AGE - tuvieran la oportunidad de contrastar sus enfoques y propuestas con los actores de la sociedad civil. Aparte de estas dos recomendaciones, podrían hacerse otras relativas al propio funcionamiento interno de cada uno de los organismos de este entramado institucional. Entre ellas: incremento del número de convocatorias ordinarias de reunión, incremento de la transparencia de su funcionamiento interno, concreción de sus respectivas agendas y mayor visibilidad de sus trabajos.

La periodicidad de las reuniones de estos órganos es muy escasa encontrándonos casos muy llamativos como el de la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional que lleva tres años sin reunirse y que en total desde su creación sólo se ha reunido en dos ocasiones en el año 2010.

Como ya se avanzaba al inicio de esta ponencia, tras el cambio de gobierno derivado de las elecciones de noviembre de 2011 han cambiado también las prioridades de la AGE en materia de promoción tanto de la política de cooperación al desarrollo como de la política de desarrollo de RIG. De ahí la reducción de fondos destinados a la primera y el rediseño del entramado institucional para su coordinación a escala horizontal y multinivel. Ya han desaparecido algunos órganos, como la Comisión Delegada del Gobierno en Cooperación al Desarrollo. Otros se han fusionado, como la Secretaria de Estado de las materias de Cooperación al Desarrollo e Iberoamérica (que ahora reproduce la estructura original de 1985). Algunas funciones se han redistribuido, como el caso de la planificación de la ayuda que deja de ser una Dirección General para ser ejecutada por la AECID, dependiente ahora de la Secretaria General de Cooperación al Desarrollo.

Propuestas de cambios y reformas

En esta segunda parte se plantearán los cambios y las reformas que se pueden realizar para conseguir la viabilidad de estas estructuras, tanto a nivel individual como global, de manera que se consiga no sólo el principio de “coherencia de políticas” sino además un multilateralismo activo que se apoye en la complementariedad entre los actores, para así poder seguir avanzando en el proceso de institucionalización del modelo de relaciones intergubernamentales (en adelante RIGS) en la política de cooperación internacional para el desarrollo.

No se puede obviar que hasta hace unos años todas las CC.AA. presentaban una sólida estructura organizativa de la cooperación al desarrollo, con organismos dedicados a la gestión mimetizados en la mayoría de los casos de la AGE, pero que prestaban importantes funciones, hecho que con la crisis ha afectado a muchas de ellas que han visto desaparecer en algunos casos y reducirse en otros éstos de forma considerable, al reducirse el presupuesto asignado a esta política. No obstante, todas cuentan con una ley autonómica de Cooperación y en todas ellas se han puesto en marcha planes directores u otros instrumentos para la gestión y asignación de fondos. Sin embargo, también existen importantes asimetrías entre las mismas, que deben corregirse. La armonización entre ellas exige, por lo tanto, potenciar los Encuentros de carácter horizontal como espacio de coordinación previo a la cita de la Conferencia Sectorial, que debe ser un órgano esencial, cuyas reuniones deben servir para consensuar decisiones y actuaciones, como en otras muchas políticas.

Igualmente hay que reconsiderar el papel de las EE.LL. que aunque tienen una estructura organizativa más débil, también han contado y muchas aún cuentan con órganos específicos (como los Servicios o Concejalías de Cooperación y los Consejos Locales de Cooperación). Para superar la falta de presupuesto se deben impulsar dinámicas de coordinación con las instituciones autonómicas y especialmente con las estatales, con las que hasta el momento han mantenido relaciones más limitadas y para ello las estructuras que se han mencionado de coordinación y cooperación son fundamentales. Instrumentos como, por ejemplo, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad permitiría fortalecerlas llevando a cabo, por ejemplo, convenios con la AECID.

En todo caso, estimamos como estrategia más oportuna la potenciación de relaciones fluidas y conjuntas entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil a través de la Conferencia Sectorial, la Comisión Interterritorial y el Consejo de Cooperación. Para ello, los órganos de AGE deben seguir modificando tanto su funcionamiento como su estructura. Incluso habría que plantear la posibilidad de integrar en la Comisión Interterritorial a representantes de las ONGD o impulsar la relación de ésta con el Consejo de Cooperación, ya que resulta necesario considerar a los actores sociales y económicos como piezas fundamentales en el diseño y ejecución de la política de cooperación. Con tal fin deberían también fomentarse iniciativas de carácter público-privado siguiendo la idea desarrollada en el Dictamen del Comité de las Regiones sobre las asociaciones entre las autoridades locales y regionales y las organizaciones socio-económicas.

En suma, valoramos que aunque se han conseguido importantes avances en el impulso del dialogo y el consenso entre los diferentes actores públicos y privados implicados en la cooperación, quedan pendientes una reforma institucional integral y un cambio de cultura política global que permitan crear unas relaciones intergubernamentales e interadministrativas fluidas y periódicas. Ello se podría concretar en las siguientes medidas generales:

- tratar de superar la separación formal y absoluta de competencias,
- involucrar realmente en el proceso de cambio organizativo y cultural a las CC.AA. y a las EE.LL. para convertirlos en protagonistas directos del proceso y no en “meros donantes”,
- basar las relaciones de cooperación en la negociación y el consenso asumiendo el principio de subsidiariedad,
- conseguir unidad en la decisión y variedad en la ejecución, aprobando líneas generales de forma consensuada y respetando al mismo tiempo la individualidad y la especificidad a través de mecanismos e instrumentos que sitúen a las administraciones en una posición de igualdad y que partan del principio de voluntariedad.

El panorama, sin embargo, no es muy esperanzador y aunque en el IV PD (2013-2016) se reconoce la importancia de las relaciones dentro del sistema y se apuesta por fomentar un diálogo más estratégico no sólo basado en aspectos de gestión y de financiación de los

programas, sino también en definir mejor la contribución de cada uno dentro del sistema y el valor que cada uno debe aportar a los desafíos de la cooperación española en los próximos años, a la hora de definir los elementos esenciales de colaboración con actores de dentro del sistema se centra en dos elementos de cambio: la incorporación del sector empresarial y la necesidad de definir una estrategia con las ONGD españolas. Aspecto, sin duda, importante pero echamos de menos la definición de una estrategia para mejorar las relaciones entre los diferentes actores públicos.

Si se especifica que los órganos consultivos tendrán un papel fundamental en la rendición de cuentas, manteniendo un seguimiento permanente de los resultados alcanzados. Pero no hay que olvidar que asimismo ellos y los órganos de coordinación deben dar ejemplo de mayor transparencia, haciendo públicas a través de las páginas webs todas las actuaciones y decisiones porque es absolutamente necesario ampliar la información disponible.

El objetivo del nuevo PD es avanzar en la eficacia y en la calidad con decisión y realismo, para ello concentra sus actuaciones en tres áreas geográficas y un máximo de 23 países, pero echamos de menos propuestas concretas en el ámbito institucional porque creemos que sin un cambio importante en el fortalecimiento de la estructura, las mejoras en la implementación serán difíciles y los objetivos de la eficacia y la calidad poco reales y, en consecuencia, el principio de coherencia de políticas para el desarrollo complicado ya que es la Administración en sus diferentes niveles (estatal, autonómico y local) la que debe velar porque se cumpla.

Si hay que mencionar que el IV PD se plantea como objetivo el fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos responsables del diseño y gestión de la política de desarrollo, aludiendo a las nuevas funciones que deben desarrollar tanto la SECIPI como la SGCID y la AECID, como órganos rectores y ejecutivos y se plantea mejorar la coordinación de actores en sede, en terreno y entre ambos, pero no menciona expresamente propuestas de cambio en los órganos consultivos y de coordinación aunque señala que “tiene como objetivo contribuir a un modelo de cooperación descentralizada eficaz y de calidad basado en el diálogo político y en las alianzas estratégicas tomando como marco de referencia la Agenda de Portugalete, adoptada en el V Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación para el Desarrollo de marzo de 2012.

En definitiva, según nuestra opinión el liderazgo de todo el proceso de cambio que plantea

el IV PD queda en manos de la SGCID y ello es contraproducente si queremos buscar la complementariedad de los actores.

Concluimos reiterando que estamos convencidos que para conseguir una política pública eficaz multinivel de cooperación al desarrollo resulta necesario el encaje de la misma en un modelo racionalizado de RIG estructurado mediante instituciones y mecanismos de carácter tanto vertical como horizontal que den cabida a interlocutores públicos y privados implicados en la misma.

Somos conscientes de los problemas y de los retos que la implantación de este sistema conlleva en el momento de crisis económica y financiera que obliga al recorte de partidas presupuestarias destinadas a la cooperación al desarrollo. Sin embargo, creemos que esta coyuntura puede también servir como incentivo y propiciar mayores esfuerzos de colaboración y coordinación entre donantes locales, regionales y nacionales a fin de evitar el retroceso de una política que en las dos últimas décadas ha conseguido un significativo y reconocido avance.

Bibliografía

- Hombrado Martos, A. 2008. *Coordinación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. Documento de Trabajo 20/2008 del Observatorio de Política Exterior Española. Madrid: Fundación Alternativas.
- El País. Edición digital.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2013. Conferencias Sectoriales: http://www.mpt.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectorial/es/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/2013/conferencias_sectoriales_2013.pdf
- Plan Anual de Cooperación Nacional Seguimiento 2004-2010.
- Plan Anual de Cooperación Nacional Previsiones 2012.
- Plan Director de la Cooperación Española 2000-2004, 2005-2008, 2008-2012 y 2013-2016.
- Saniger Martínez, N. y Ruiz Seisdedos, S. 2011 “Las relaciones intergubernamentales en la cooperación española: nuevos instrumentos para viejos dilemas”, Ponencia presentada al X Congreso de la AECPA. Murcia, 7 a 9 de septiembre.

- Saniger Martínez, N. y Martínez Fuentes, G. 2012 “Internal coordination of the donors of the Declaration of Paris: the Spanihs case”, Ponencia presentada al
- Saniger Martínez, N. y Ruiz Seisdodos, S. 2012 “La cooperación descentralizada: retos y perspectivas ante la crisis”, Ponencia presentada al III Congreso Internacional en GIGAPP. Madrid, 27 y 28 de septiembre.