



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Trabajo Social

Trabajo Fin de Grado

ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL: EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.

Alumno/a: Pablo Hidalgo Prieto

Tutor/a: Susana Ruiz Seisdedos
Dpto: Derecho Público y Privado Especial

Julio, 2015



ÍNDICE

1. Introducción.	3
2. Justificación.....	4
3. Objetivos del trabajo.	7
4. Metodología	8
5. Fundamentación teórica.	9
5.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la AOD: Delimitación conceptual.....	9
5.2 Origen y evolución histórica de la CID.	12
5.3 Regulación normativa.....	16
5.4 Actores que intervienen en la CID y modalidades de Ayuda Oficial al Desarrollo.	20
5.5 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la actualidad.....	24
6. La Cooperación Descentralizada, una perspectiva diferente de promover el desarrollo.	26
6.1 Delimitación conceptual de la Cooperación Descentralizada.	26
6.2 Reconocimiento de la función y especificidad de los Gobiernos Locales en el desarrollo nacional e internacional.	28
6.3 Inclusión de la Cooperación Descentralizada en la agenda de Cooperación Internacional al Desarrollo.	30
6.4 El papel de las ONGDs en la Cooperación Descentralizada.	32
7. El Trabajo Social y su aplicación en el campo de la Cooperación al Desarrollo....	36
8. Conclusiones.	37
9. Referencias bibliográficas.	40



RESUMEN

El siguiente trabajo se centra en el estudio y análisis de la Cooperación Internacional al Desarrollo desde un punto de vista global y abordando los distintos elementos que la componen, además nos centraremos principalmente en la Cooperación Descentralizada y sus especificidades dentro del campo de la promoción al desarrollo, analizando el papel de las ONGDs en la implementación de esta y finalizando con una breve síntesis de la función de la disciplina del Trabajo Social en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo.

Palabras clave: Cooperación Internacional al Desarrollo, Cooperación Descentralizada, ONGD.

ABSTRACT

The following work focuses to the rehearse and review of the International Development Cooperation from a global point of view and addressing the different elements that compose it, moreover we will focus mainly on the Decentralized Cooperation and specificities in the field of promoting development analyzing the role of NGDOs in the implementation of this and ending with a brief summary of the function of the discipline of social work in the field of development cooperation.

Key words: International Development Cooperation, Decentralized Cooperation, NGDO.



1. Introducción.

El presente Trabajo de Fin de Grado se estructura en torno a la lectura y el estudio de los numerosos documentos recogidos sobre la materia en la que se pretende poder realizar un acercamiento al mundo de la cooperación al desarrollo, por lo que llevaremos a cabo la recogida de información que nos aporten un análisis fiel de lo que engloba la Cooperación Internacional al Desarrollo y más específicamente el estudio de la modalidad de gestión descentralizada de esta en lo que se define como Cooperación Descentralizada.

De esta manera la estructura del trabajo se compone de una serie de capítulos y apartados, en los que se desarrollaran los contenidos por orden, desde un ámbito global y general de la Cooperación Internacional hasta un ámbito más específico con la Cooperación Descentralizada como objeto de estudio.

El trabajo comienza con la justificación de este en el que se realizará un breve esbozo del panorama actual y el porqué hay que llevar a cabo esta revisión.

El apartado siguiente consta de los objetivos tanto principales como específicos a través de los cuales se establecerán las metas a seguir así como las prioridades de investigación.

Luego encontraremos el desarrollo del marco teórico en el que se abordará el concepto de la Cooperación Internacional para el Desarrollo y en el que se analizará todos los elementos y factores que giran en torno a este ámbito de acción.

A continuación pasaremos al desarrollo de los contenidos relacionados con el eje central de este trabajo, por lo que se explicará el concepto de la Cooperación Descentralizada y sus modalidades de gestión. Tras esto analizaremos las bases y el origen de esta cooperación haciendo especial énfasis al papel y representación de los gobiernos locales y los entes descentralizados abordando pues el papel de las ONGDs en la Cooperación Descentralizada.



Finalmente encontramos un capítulo en el que se desarrollarán las conclusiones acerca del tema en cuestión y en el que se podrán establecer futuras líneas de acción además de añadir los posibles retos, oportunidades o defectos de esta modalidad de cooperación al desarrollo.

2. Justificación.

En la actualidad podemos observar como el mundo y las sociedades modernas están en continuo desarrollo y por lo tanto sufren una serie de cambios y fenómenos globales que inherentemente llevan consigo una serie de nuevos desafíos a la gobernabilidad democrática y al desarrollo territorial. Hablamos de crisis económicas, pérdida de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, movilizaciones sociales cada vez más extendidas en todos los continentes así como fenómenos climáticos devastadores.

Ante los desafíos de un mundo tendiente a la sobre urbanización, globalizado y muy polarizado, hay que plantear soluciones racionales, eficaces y con objetivos muy diversos. En estos espacios de incertidumbre económica y descontrol social es bastante familiar encontrar situaciones de discriminación, racismo, abandono y xenofobia a la que algunos sistemas responden con una dinámica de control excesivo de sus fronteras, re-centralización y políticas represivas con derechos que la ciudadanía ha ido adquiriendo a lo largo de los años.

Las políticas de cooperación al desarrollo han sido la manera más eficaz y extendida por aquellos países del Primer Mundo para combatir estas desigualdades, de esta manera se comprometen en el desarrollo de medidas destinadas a la mejora de realidades sociales de los países subdesarrollados o del Tercer Mundo.

A través de estas políticas se pretende iniciar un proceso de cambio en los países más afectados por problemáticas y cuestiones derivadas del proceso de globalización. Aunque esta política ha sido objeto estudio y controversia debido a algunas ineficacias de sus programas además de tratarse en muchas ocasiones de medidas con falta de arraigo que provocan la necesidad de abordar nuevas formas de cooperación que incluyan aspectos relacionados con la integración de sus actividades



así como la plena participación de las instituciones que ejecutan las políticas de cooperación.

De esta manera, se plantea una nueva forma de responder a estos retos, desde una perspectiva de colaboración, apertura y coordinación. Una visión que ante problemas comunes y generalizables constata la viabilidad y posibilidad de trabajar en conjunto, en donde quede claro que las ciudades no son meros espacios que reciben los impactos del exterior o de los entes superiores sino que dentro de estas, en sus sectores y entre sus ciudadanos se promueven iniciativas innovadoras de desarrollo, se crean tendencias y soluciones que se deben analizar y compartir.

Es por ello que la implementación de una nueva política de cooperación se hace necesaria, en este sentido se plantean las bases de lo que explicaremos a lo largo de este trabajo y que conocemos como la Cooperación oficial al Desarrollo.

Mediante esta perspectiva podemos concebir las ciudades como el pilar para que una nueva coyuntura económica y social puedan avanzar sobre las bases cambiantes modeladas por el proceso de globalización, donde se plantea la cooperación al desarrollo como una capacidad novedosa de mejora que ha de tenerse en cuenta a la hora de diseñar estrategias más concretas y perdurables en el tiempo.

Dentro de esta visión se lucha por que las figuras representadas por los alcaldes y los gobiernos locales no sean meros espectadores e invitados de segunda fila sino que plantea que su voz debe ser escuchada con mayor amplitud en el debate y la solución de los problemas globales como la pobreza, el estancamiento económico o el cambio climático.

Los municipios no deben considerarse exclusivamente como meros financiadores de acciones solidarias sino que teniendo la titularidad de administraciones públicas como son que pueden y deben actuar desde la política misma para promover cambios y transformaciones profundas en la ciudadanía tanto en el espacio local como el nacional.



Desde hace una década, las ciudades y sus actores territoriales están iniciando la creación de una nueva agenda internacional en la que los enfoques tradicionales están en revisión y se están quedando cada vez más obsoletos. Se abandonan las estrategias clásicas de asistencialismo y visiones jerárquicas de ricos y pobres, sustituyéndolas por estrategias de trabajo más horizontales y flexibles con la realidad social.

Por todo esto hay que seguir avanzando en el desarrollo e impulso de estas políticas, delimitando sus competencias y sus capacidades presentes y futuras, además de otorgarle el reconocimiento que se merece en la proyección de la Cooperación Internacional como forma de acción social más específica y cercana con el espacio de acción con el que se pretende trabajar.



3. Objetivos del trabajo.

El presente trabajo pretende llevar a cabo un análisis y un acercamiento a la conceptualización de la Cooperación al Desarrollo y en especial a la modalidad de la Cooperación Descentralizada como una perspectiva innovadora y necesaria en lo referente a la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza de los países y comunidades más empobrecidas.

De esta manera podemos establecer los que podríamos considerar los objetivos principales del trabajo.

El primer objetivo se trata de conocer el contexto y el espacio en el que se desarrolla la Cooperación Internacional al Desarrollo.

Nuestro segundo objetivo principal pretende analizar el concepto de la Cooperación Descentralizada así como sus capacidades y peculiaridades en la promoción del desarrollo.

Estos objetivos a su vez se componen de una serie de objetivos específicos que guiarán las metas de cada una de las partes de este trabajo y que son necesarias para comprender de manera global todo lo que el mundo de la cooperación representa.

Entre estos objetivos encontramos:

- Conocer los antecedentes de la que hoy es la Cooperación Internacional al Desarrollo, así como sus modalidades de gestión y actores principales en esta.
- Recoger la legislación vigente que gira en torno al mundo de la cooperación y que la dota de legitimidad y reconocimiento por las entes internacionales.
- Analizar el concepto de la Cooperación Descentralizada además de su repercusión en la Cooperación Internacional y sus bases como forma de acción social descentralizada.
- Conocer el papel de las ONGDs y sus campos de acción en el desarrollo de la Cooperación Descentralizada.



4. Metodología

El desarrollo de este trabajo gira en torno a la modalidad de Trabajo Fin de Grado referente a una revisión bibliográfica por lo que la búsqueda de información se ha llevado a cabo tomando como referencia diversa fuentes documentales.

Entre estas fuentes encontramos principalmente documentos primarios como son los informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o los Boletines Oficiales y por otro lado fuentes secundarias como en el caso de libros, revistas y artículos sobre la materia.

Dicho esto, la recogida de información se ha llevado principalmente a través de la consulta de diversos documentos como libros y revistas de cooperación extraídos de internet así como documentación obtenida del material propuesto por la tutora del trabajo.

Podemos encontrar por lo tanto referencias a revistas como la Revista de Economía Mundial, Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social o finalmente la Revista electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja (REDUR).

Contamos además con una serie de estudios de investigación llevados a cabo por organismos como el PNUD y el Observatorio de Cooperación Descentralizada.

Además ha sido necesaria la revisión de documentos oficiales como el Plan Director de Cooperación Al Desarrollo 2013-2016.

Finalmente también se ha llevado a cabo la utilización de documentos escritos recogidos de diversas conferencias y congresos como la II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL en Guatemala 2007 o la Asamblea de Cooperación por la Paz 2011.



5. Fundamentación teórica.

5.1 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y la AOD: Delimitación conceptual.

La Cooperación al Desarrollo es un término difícil de conceptualizar, pues su definición está condicionada por el momento histórico en el que se desarrolla.

El concepto de Cooperación Internacional, en adelante CID, carece de una definición universal y concreta aunque de manera general se podría definir como “un conjunto de acciones realizadas por los gobiernos, las instituciones internacionales y distintas entidades de carácter social, de un país o grupo de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida y promover procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política. Y los dos valores fundamentales para llevarla a cabo son la equidad y la solidaridad.” (Fernández L. y Román P.; 2013).

Son muchos los autores y organismos que nos ofrecen una definición específica de lo que consideran por CID, como los siguientes.

Una definición tradicional es la que nos proporcionan Gómez y Sanahuja y recogida en los Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo (1999):

“Conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible.” (1999, p. 8)

Desde la CRUE¹ se define este concepto de una manera más completa y que se incluye en la Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo del año 2000:

¹ La Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), constituida en el año 1994, es una asociación sin ánimo de lucro formada por un total de 76 universidades españolas: 50 públicas y 26 privadas.



“La Cooperación Internacional al Desarrollo debe ser entendida como aquella modalidad de relaciones entre países que persiguen un beneficio mutuo. Se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos, y todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes. Sus cuestiones principales son la salud, la cultura, el reconocimiento del papel desempeñado por la mujer, el respeto al conocimiento local, el uso sostenido de los recursos, la protección del medio ambiente, y la mejora de los sistemas de la ciencia, la tecnología, la educación y la formación.” (2000, p. 1)

Desde el ámbito normativo podemos fijarnos en la definición que se da en la Ley 23/1998, de 7 de Julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, según la cual, la cooperación internacional para el desarrollo “es el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con el fin de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones”.

La definición que se ofrece en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)² es: “La Cooperación Internacional es la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuadas”

En esencia la mayoría de las definiciones coinciden en que la Cooperación al desarrollo trata de reducir la brecha económica y social existente entre los países participantes, teniendo como principal objetivo la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de países en vías de desarrollo. En cada actuación la responsabilidad y las competencias en el desarrollo de las políticas debe estar repartida entre los distintos países en los que se va a llevar a cabo este conjunto de acciones, por lo tanto se reclama una corresponsabilidad entre los países implicados.

² El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es el organismo mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.



El término cooperación al desarrollo no es sinónimo de Ayuda oficial al Desarrollo, en adelante AOD, aunque en muchos casos se utilicen sin distinción; según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)³ de la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estos definen la AOD como: Aquellos flujos económicos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo ya las instituciones multilaterales, se debe satisfacer la promoción del desarrollo económico y del bienestar de los países o territorios receptores. Además es de carácter concesionario y contienen un elemento de subvención de al menos el 25%.

El fin esencial de la AOD, es que se orienta al fomento del desarrollo económico y el bienestar social del país que recibe la ayuda.

Según Ruiz Seisdedos, S y Ortega Aguaza, J (2012) dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo podemos diferenciar varios tipos de ayuda en los que dependiendo del objetivo de la intervención se aplicarán una serie de estrategias específicas y de las que podemos diferenciar.

La ayuda de emergencia es la ayuda que se ofrece a las víctimas de desastres que requieren de una asistencia urgente debido al riesgo de vulnerabilidad social que les puede provocar dicha situación. Esta ayuda es de corto plazo y su finalidad es satisfacer de manera eficiente las necesidades prioritarias de las personas afectadas.

Por otro lado encontramos la ayuda humanitaria en la que se puede apreciar una mayor intervención con las personas beneficiarias de la ayuda puesto que satisface un margen mayor de problemáticas, del tipo material y de bienes y servicios necesarios para la subsistencia, la protección de las víctimas y de sus derechos. Esta ayuda

³ El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es una organización multilateral, insertada en el sistema de la organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), que se dedica al seguimiento y la evaluación de las políticas de desarrollo de los países integrantes. Los miembros del CAD, a la fecha de edición de esta publicación, son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Finlandia, gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Canadá, EEUU, Japón, Australia, nueva Zelanda, Comisión de las Comunidades Europeas.



comprende el apoyo y la asistencia técnica para alcanzar el desarrollo de las poblaciones afectadas.

Por último y siguiendo lo dicho por estas autoras encontramos la educación al desarrollo, se trata de una estrategia que ha ganado peso y reconocimiento en los últimos años. Esta pretende la implicación ciudadana en el compromiso social de la lucha contra la pobreza y la exclusión social a través de la promoción del desarrollo humano y sostenible.

Según el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 , pág 55,” la Educación para el Desarrollo es un proceso clave para la Cooperación Española, que tiene como objeto conseguir que la ciudadanía se comprometa y participe de una política de desarrollo eficaz y de calidad a través del conocimiento y el desarrollo de competencias, valores y actitudes relacionadas con la solidaridad, la justicia social y los derechos humanos.

5.2 Origen y evolución histórica de la CID.

Una vez hemos llevado a cabo una conceptualización de lo que es la CID y la AOD, se hace necesario realizar una síntesis de los orígenes de la Cooperación al Desarrollo y su evolución a lo largo de los años, de esta forma nos acercaremos a las inquietudes sociales y políticas que han consensuado las políticas así como la finalidad de esta en la promoción del desarrollo de las comunidades subdesarrolladas.

Autores como Álvarez, S.M en su trabajo “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo” o Prado Lallande, J.P en “Cronología histórica de la cooperación internacional para el desarrollo. Antecedentes, pasado y presente” nos ofrecen una síntesis de aquellos acontecimientos que han originado y desarrollado la Cooperación Internacional que podemos observar hoy en día.

En estos documentos encontramos que la cooperación internacional como tal surge en 1945, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, y se originó por mera



necesidad con el fin de facilitar el desarrollo económico a corto plazo de los países afectados por el conflicto bélico y empobrecidos de cara a la recuperación de Europa Occidental.

Surge como un instrumento esencial para la construcción de nuevas relaciones político-económicas entre los estados y como una necesidad fundamental de la humanidad de vivir en paz y bienestar. De ahí nace la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En la Carta de las NNUU de 1945 se establecen las bases para la resolver de forma pacífica cualquier polémica futura entre países y se instaura la cooperación internacional como instrumento para fomentar la estabilidad y el bienestar así como asegurar un nivel de vida mínimo compatible con la dignidad humana. Estos principios responden a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Durante estos años, se desarrolla el primer programa de cooperación al desarrollo llamado “European Recovery Program” (ERP), más conocido como Plan Marshall. Como consecuencia de este plan, surgió en 1948 la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), que posteriormente, en el año 1961, pasó a ser la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Con la descolonización se hace más evidente el problema del subdesarrollo y la importancia de las políticas de cooperación destinadas a la promoción de los pueblos.

El origen de lo que podemos considerar como las primeras relaciones de cooperación europea la encontramos con la firma del Tratado de Roma en 1957, esto provocó la creación del Mercado Común Europeo y la primera generación de organizaciones no gubernamentales (ONG).

Ya en 1960 se crea la Development Assistance Group, que es el actual Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), el principal órgano de la OCDE.

Durante la década de los años setenta empieza a haber una mayor concienciación sobre el subdesarrollo y la cooperación empieza a consolidarse con sus propios fundamentos teóricos.



En el Informe Pearson desarrollado en 1970, se lleva a cabo un amplio análisis sobre lo que implicaba y significaba el desarrollo económico en el mundo, se confirma que no se logró un desarrollo estable y generalizado con el crecimiento económico y que las desigualdades habían aumentado entre los países pobres y los ricos. El informe, titulado “Partners in Development” originó una nueva base para la cooperación internacional y resaltó las responsabilidades y competencias que habrían de asumir tanto los países donantes como los beneficiarios de su ayuda. En este se realiza una nueva estrategia global que impulse el cambio de la estructura actual de la ayuda en otra que se adapte más a las demandas y condiciones de los países receptores.

También planteó una reformulación del concepto de desarrollo y renovó el concepto de cooperación. Afirmaba que no bastaba con aumentar el volumen de la ayuda, era necesario que la ayuda debiera organizarse y administrarse con mayor eficacia, adaptarse a las necesidades, ser más incondicional y acompañarse de una asistencia técnica que permitiera el desarrollo de capacidades de los beneficiarios.

Es en estos años cuando comienzan a surgir las metodologías participativas que posibilitan que la gente, sus aspiraciones y acciones se conviertan en el centro del interés en los proyectos de cooperación.

Hay que añadir que durante esta época las políticas de cooperación comienzan a perder peso y visibilidad en las agendas internacionales pues se desarrolla en un contexto de crisis internacional, debido al origen de las dos grandes crisis del petróleo de los años setenta, lo que produjo una crisis económica profunda.

En suma, los problemas del desarrollo fueron desplazados a segundo plano y la crisis ocupó la atención central. Las propuestas y recomendaciones del Informe Pearson se fueron olvidando y empezó una época de declive de la cooperación al desarrollo.

Ya en la década de los 80 los países desarrollados se ven desbordados por los problemas derivados del pago de la deuda debido a una serie de adversidades como son el uso ineficaz de los recursos, el exceso de endeudamiento, el aumento de los intereses de la deuda y la depresión de las exportaciones. De modo que se tuvo que renegociarse la deuda, por lo que el FMI impulsó políticas de ajuste y se aplicaron reformas



contundentes. Esto provocó la disminución del gasto público y el desmantelamiento progresivo del Estado de Bienestar, afectando colateralmente a los procesos de desarrollo.

Los sectores sociales más empobrecidos sufrieron las consecuencias más directas, por ello esta época se conoce como la “década de pérdida de desarrollo”. A pesar de todo esto el CAD considera incluir el papel de la mujer en el desarrollo y empieza a incluir este enfoque en las revisiones e informes estadísticos de la ayuda.

En el año 1987 se publica el Informe Brundtland también conocido como “Nuestro futuro común” elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones, en dicho informe se legitima el concepto de desarrollo sostenible y desde entonces este concepto al igual que el de desarrollo humano, forma parte de las agendas internacionales.

En el año 1990 desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se implanta una nueva perspectiva, la del “Desarrollo Humano” en el que las personas pasan a ser el eje central del desarrollo. La persona se concibe como gestora de su propio desarrollo además el desarrollo se entiende como el aumento de las capacidades humanas y de sus oportunidades.

Con la publicación del primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990 se consolida esta nueva perspectiva, por lo tanto se sitúa a las personas en el centro del proceso de desarrollo, en materia de debates económicos y formulación de políticas. El desarrollo humano se define como un proceso a través del cual aumentan las oportunidades del ser humano.

Según el informe, las tres oportunidades de desarrollo del ser humano son: “disfrutar de una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente”.

El eje central que aborda el Informe es cómo el crecimiento económico se traduce o no en desarrollo humano. De este modo se analiza el significado y la medición del desarrollo humano, y para llevarlo a cabo propone un nuevo parámetro, el Índice de



Desarrollo Humano (IDH), en el cual no sólo se evalúa el bienestar económico, sino que la salud y la educación se consideran aspectos imprescindibles en proceso de desarrollo. A su vez es el parámetro de referencia en las mediciones de desarrollo en la actualidad.

Con la entrada del nuevo milenio desde el PNUD se plantea una nueva perspectiva de plantear el desarrollo humano, la que tiene como base los derechos humanos, que, junto con el desarrollo humano, hacen posible que aumente la capacidad de la gente y se protegen sus derechos y libertades fundamentales. Este enfoque desde el punto de vista normativo, está basado en las normas internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operacional, está destinado a la promoción y la protección de los derechos humanos.

De esta manera se potencia la sostenibilidad del proceso de desarrollo además de potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, y las hace participes en la formulación de políticas.

El enfoque de derechos humanos se aplica actualmente por los organismos de la ONU a la cooperación y a los programas de desarrollo.

Con la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2000 se establecen una serie de prioridades urgentes para el desarrollo de toda la humanidad y son los criterios mundialmente aceptados en la lucha contra la pobreza. Estos exigen responsabilidades a los países desarrollados en el apoyo y ayuda a los países menos desarrollados.

5.3 Regulación normativa.

La Cooperación Internacional al Desarrollo ha ido creciendo a la par que su reglamentación jurídica a través de Normativas y Reglamentos que le han otorgado una garantía legal en el desarrollo de sus políticas.

Esta reglamentación se rige en función de distintas normativas que se han elaborado con el paso de los años y a través de organismos que abarcan desde la normativa internacional, europea y normativa estatal.



➤ Normativa Internacional

- *Carta de las Naciones Unidas de 1945:*

Se firma en San Francisco, Estado Unidos el 26 de Junio de 1995, gracias a esta carta se configura la organización conocida como Naciones Unidas (NN.UU). En este documento se definen los nuevos principios de organización de la sociedad internacional, las diversas instituciones de las Naciones Unidas, los procedimientos para la "solución pacífica" o "en caso de amenaza contra paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión". También recoge contenido de cooperación internacional económica y social.

- *Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948*

Una definición clara de lo que representa esta declaración la encontramos en la web oficial de la ONU de la que podemos sintetizar que La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) se considera como el fundamento de las normas internacionales de derechos humanos y se trata de un documento adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París. Dentro de ésta encontramos 30 artículos que hacen referencia a los derechos humanos considerados básicos, en la carta de San Francisco de 1945 y que han inspirado “un valioso conjunto de tratados internacionales de derechos humanos legalmente vinculantes y la promoción de de estos derechos en todo el mundo a lo largo de las últimas seis décadas.”

➤ Normativa Europea

- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria (Título III: artículos 208 a 213)*

Fue firmado en Roma en 1957 y es el texto que recoge el marco jurídico en que se desarrollan las diversas políticas y acciones de la Unión Europea en todos sus campos de acción además encontramos a su vez los principios constitucionales que rigen estas políticas.



Dentro de este en la cuarta parte, en el título III, artículos del 208 al 213 se ubican los apartados referentes a las políticas de cooperación con terceros países y ayuda humanitaria. El principal objetivo de la política de la Unión en este ámbito es la garantía de la reducción de la pobreza y su erradicación final. La Unión Europea llevará a cabo el desarrollo de medidas y políticas de cooperación con terceros países y para ello establecerá iniciativas de cooperación económica, financiera y técnica.

➤ Normativa Estatal

Son muchas las leyes, reales decretos y ordenaciones que regulan el ámbito de la cooperación internacional en estado español, a continuación podemos encontrar las más relevantes.

- *Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

Tiene como objeto la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo.

La presente Ley se aplica al conjunto de actividades que se traducen en transferencias de recursos públicos materiales y humanos que la Administración General del Estado, por sí o en colaboración con entidades privadas, destina a los países en vías de desarrollo directamente o a través de organizaciones multilaterales.

- *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.*

En el contenido de esta ley encontramos que tiene por objeto regular la Acción Exterior del Estado, enumerar sus principios rectores, identificar los sujetos y ámbitos de la misma, establecer los instrumentos para su planificación, seguimiento y coordinación y ordenar el Servicio Exterior del Estado, para asegurar la coordinación y coherencia del conjunto de actuaciones que la constituyen y su adecuación a las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior

- *Real Decreto 19/2006, de 28 de abril, por el que se establece el Estatuto de los cooperantes.*



Este real decreto tiene por objeto aprobar un Estatuto de los cooperantes en el que se determinan sus específicos derechos y obligaciones, régimen de incompatibilidades, formación, homologación de los servicios que prestan y modalidades de previsión social, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.2 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- *Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo se constituye como una entidad de Derecho público cuyo objetivo es el fomento, la gestión y la ejecución de las políticas públicas de cooperación internacional para el desarrollo, dirigidas a la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo humano sostenible en los países en desarrollo.

- *Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.*

El presente real decreto tiene por objeto la regulación de las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional otorgadas por la Administración del Estado.

- *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*

Es el último y más reciente Plan Director de la Cooperación Española.

Se caracteriza por presentar un enfoque realista, una determinación por rediseñar nuestra cooperación, la orientación hacia resultados y rendición de cuentas.

Durante la vigencia de este Plan Director se culminará el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ha abierto una reflexión para definir un nuevo marco de objetivos a partir de 2015.



5.4 Actores que intervienen en la CID y modalidades de Ayuda Oficial al Desarrollo.

Dentro de la CID podemos encontrar un conjunto de agentes encargados de desarrollar y gestionar el sistema de cooperación al desarrollo. Estos actores coexisten dentro de un sistema mixto público-privado que componen el sistema de cooperación internacional. De esta manera encontraremos instituciones de carácter público y privado de los que podemos destacar:

Actores públicos: Distinguimos entre organismos multilaterales y no multilaterales

➤ Organismos multilaterales mundiales:

- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Banco Mundial (BM)
- Naciones Unidas (ONU)
- Programa de Naciones Unidas (PNUD)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- Unión Europea (UE)

➤ Organismos multilaterales nacionales y subnacionales

- Administración estatal: ministerios, agencias de cooperación
- Administración subestatal: autonómica, provincial, local...
- Otras entidades autónomas: Universidades públicas, fundaciones públicas, etc.

Actores privados: Diferenciamos entre entidades con fines lucrativos y sin fines lucrativos.

➤ Con fines lucrativos:

- Empresas, agrupaciones empresariales, consultoras...



➤ Sin fines lucrativos:

- Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD)⁴, asociaciones, fundaciones, comités de solidaridad y movimientos sociales
- Sindicatos, agrupaciones profesionales.

Estos son los principales agentes que llevan a cabo políticas, programas e intervenciones en materia de cooperación al desarrollo y para ello cuentan con una serie de instrumentos para llevar a cabo esta labor.

Los instrumentos de ayuda oficial al desarrollo son la Cooperación Bilateral y la Cooperación Multilateral y ambas se financian con presupuestos públicos de los países donantes.

❖ La Ayuda Bilateral o Cooperación Bilateral.

Se lleva a cabo entre dos países. De esta manera un país aporta los fondos destinados para este tipo de acciones a un país considerado en vías de desarrollo y esto se lleva cabo a través de créditos que pueden ser distinto tipo además de donaciones, como explicaremos a continuación. Esta cooperación se lleva a cabo de manera directa entre dos países o mediante el apoyo de una ONGD que medie en el proceso de ayuda.

En la Cooperación Bilateral el país que recibe la ayuda, la fuente y el canal de emisión son decididos por el gobierno del país donante. Desde el CAD se seleccionan el conjunto de países en vías de desarrollo que se encuentran en condiciones de recibir ayuda.

⁴ Una organización no gubernamental para el desarrollo (ONGD) es una asociación o comité sin fines de lucro que tiene como objetivo impulsar políticas o actuaciones encaminadas al desarrollo de colectivos excluidos o en riesgo de exclusión, así como a países o comunidades considerados empobrecidos. Sus principales ámbitos de actuación son el bienestar y desarrollo social.



Dicho esto es vamos explicar las modalidades de cooperación bilateral que existen actualmente, podemos encontrar dos tipos:

- Ayuda Bilateral reembolsable es la que se da cuando el capital invertido por un país se le devuelve por el país al que ha sido destinado a unas condiciones impuestas para su devolución más cómodas y flexibles que las que se establecen normalmente en las reglas del mercado normal.

La Administración General del Estado es la encargada de ejecutar los créditos y préstamos que se centran básicamente en la emisión de microcréditos y créditos destinados a la adquisición de bienes y servicios nacionales, que en España se denominan créditos del Fondo de Ayuda para el Desarrollo (FAD).

- La Ayuda Bilateral no reembolsable. consiste en donaciones que no hay que devolver al país donante. A través de esta ayuda se coordina, da seguimiento y evalúan los programas y proyectos de Cooperación Técnica y Financiera bilateral no Reembolsable y además se fortalecen las relaciones con las agencias y países que otorgan este tipo de cooperación. Dentro de las instituciones que realizan esta modalidad de cooperación encontramos la Administración General del Estado así como administraciones y entidades territoriales subestatales como lo son las administraciones autonómicas e instituciones locales.

❖ La ayuda multilateral o cooperación multilateral.

Se realiza de manera en que los países donantes canalizan sus fondos para el desarrollo por medio de organizaciones y agencias internacionales de carácter público como privado que se encargan de gestionar estos fondos.

La cuantía destinada por el país que realiza la ayuda forma parte del presupuesto que tienen que destinar a un organismo internacional en forma de cuota de obligado de pago una vez que este firma su adhesión a dicho organismo.

Entre los organismos internacionales que realizan estas los citados en el apartado anterior de los que podemos destacar los más relevantes como es el caso de



instituciones financieras multilaterales como: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o los bancos regionales de desarrollo e instituciones multilaterales que no son financieras como es el caso de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas como FAO, OIT, UNESCO...

Distinguimos a su vez dos tipos de ayuda multilateral como son:

- La ayuda multilateral financiera: A través de esta modalidad los Organismos Financieros Internacionales reciben las ayudas ofrecidas por los países donantes, estas instituciones gestionan dichas ayudas y las destinan a los países del sur en materia de programas de desarrollo.
- La ayuda multilateral no financiera: En este tipo de ayuda los países donantes destinan una parte de sus fondos para el desarrollo a los Organismos Internacionales no Financieros para que sean ellos los encargados de dirigir y gestionar esos fondos, la mayoría de estos organismos se encuentran adscritos a la ONU, como es el caso de la OMS, FAO, UNICEF, OCDE o el PNUD.

En la actualidad podemos encontrar nuevas modalidades de cooperación basadas en la mejora de la eficacia de la ayuda como son la cooperación delegada y el enfoque de alcance sectorial.

Según Palacio, E. (2008) La cooperación delegada implica el establecimiento de un acuerdo entre dos o varios países donantes sobre una repartición de roles concreta basada en la existencia de distintas ventajas comparativas. Además dependiendo del nivel de responsabilidad cedido, el donante líder se encarga de establecer los acuerdos necesarios con el país receptor, de conducir el diálogo de políticas y de administrar el total de los fondos.

Por otro lado en el documento de consulta para funcionarios del UNFPA (2007) encontramos que el enfoque de alcance sectorial consiste en apoyar de manera coordinada un sector entero o a un área determinada de un país.



Se trata de un procedimiento que implica el establecimiento de un tipo diferente de relación entre el gobierno y los asociados para el desarrollo, considerándose como un mecanismo por medio del cual se puede coordinar mejor el apoyo a los programas de gastos públicos aumentando la eficacia y la eficiencia con que se utiliza el total de recursos del sector.

5.5 La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la actualidad.

Siguiendo a Álvarez S.M (2012) podemos afirmar que tras el desarrollo e implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se han llevado a cabo una serie de acontecimientos dentro de la agencia internacional de los organismos internacionales de desarrollo.

Entre estos acontecimientos podemos destacar la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México en el año 2002, diversas declaraciones como las de Roma en 2003 o la declaración de París en 2005, el desarrollo de cumbres del G20⁵ como la de Pittsburgh 2009, Toronto 2010, Seúl 2010 además de conferencias y foros como los de Estambul 2011 y Busan 2011.

A lo largo de todas estas reuniones se lleva a cabo la toma de decisiones en materia de cooperación al desarrollo, se diseñan nuevos planes de coordinación entre países, el desarrollo de nuevos objetivos, la construcción de una agenda internacional cada vez más especializada, el establecimiento de nuevos principios para la mejora de la cooperación y se reconceptualiza el concepto de cooperación incluyendo en este aspectos que poco a poco y teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrollan es necesario replantear como es el caso de el papel del Tercer Sector y el sector privado en la Cooperación Internacional al Desarrollo.

En el cuarto foro de alto nivel de Busan se constituye la nueva herramienta de medición de la eficacia de la ayuda en el que se resalta la importancia de que la

⁵ El G20 o Grupo de los 20 países en desarrollo, también conocido como G21, G22, G23 y G20, es un grupo de 23 naciones en desarrollo establecido el 20 de agosto de 2003.



reducción de fondos no conlleve a una reducción del volumen de la ayuda. Se puede observar por lo tanto que existe una gran preocupación en la comunidad internacional con respecto al impacto de la crisis económica mundial y su incidencia en los volúmenes de ayuda provocando el desmantelamiento de la Cooperación al Desarrollo.

En el análisis realizado por Álvarez S.M podemos observar que desde el año 1960 la AOD ha ido creciendo hasta el año 2010, donde según la OCDE se registró el volumen más alto de Ayuda Oficial al Desarrollo de la historia aunque por otro lado el porcentaje respecto al producto interior bruto (PIB) es bastante lamentable. La tendencia a futuro nos muestra una desaceleración en el crecimiento de la AOD por país para los años siguientes.

Por otra parte, teniendo en cuenta la actual situación de crisis y de escasez de fondos, los entes responsables de la gestión de estos tienen que hacer lo máximo posible con cada vez menos recursos, por lo tanto el factor relacionado con la eficacia de la ayuda gana peso. Entendiendo esto en términos de lenguaje administrativo como la productividad, en cuyo proceso deben tomar parte todos los actores responsables que además puedan controlar y monitorear dicha eficacia a lo largo de todo el proceso de desarrollo de las intervenciones y proyectos.

En el Plan Anual de Cooperación Internacional 2012 se plantea la idea de apostar por el fortalecimiento de las estrategias de acción con las ONGD así como con el sector privado trabajando conjuntamente para impulsar la eficiencia de las medidas programadas, este nuevo perfil de cooperación apuesta por una mejor evaluación y gestión del conocimiento además de centrarse también en la transparencia y rendición de cuentas.

En este documento además se resalta la importancia de que este nuevo modelo ha de basarse en el refuerzo de las capacidades del sistema, tanto en el ámbito central y descentralizado como en el resto de actores que participan en estos procesos de cooperación como en el caso de las ONGD, universidades, empresas o sindicatos. Estas alianzas implican la mejora de la coordinación y complementariedad de todos los agentes que participan con el fin de sumar capacidades y posibilidades de trabajo en red.



Debido al panorama económico actual muchos países han llevado a cabo medidas de recorte en los presupuestos destinados a los fondos de ayuda al desarrollo, por lo que se hace necesario repensar una nueva forma de concebir la cooperación, innovando en la forma de ejercer esa cooperación.

Esta visión de la cooperación tiene que hacer más operativos las actuaciones programadas añadiendo en esta una perspectiva de sostenibilidad con el tiempo y que sea flexible y adaptable a cada una de las condiciones y especificidades de las comunidades con las que se pretende trabajar.

Se trata situar a las personas receptoras de la ayuda en agentes que formen parte del proceso de mejora, que pasen de ser objeto de intervención a sujetos de acción y en la que se tienen que analizar y visibilizar aspectos de intervención relacionados con la mejora de las herramientas de cooperación regionales y locales cívicas en los territorios en los que se va a trabajar.

Aquí es donde empieza a ganar peso las intervenciones de carácter comunitario dentro de la cooperación así como modalidades de cooperación más específicas y democráticas como ocurre en la Cooperación Descentralizada que explicaremos en el capítulo siguiente.

6. La Cooperación Descentralizada, una perspectiva diferente de promover el desarrollo.

6.1 Delimitación conceptual de la Cooperación Descentralizada.

Habiendo desarrollado el concepto de Cooperación Internacional al Desarrollo ahora nos centraremos en el gran protagonismo que han ejercido los entes subestatales en el desarrollo de estas políticas considerándose estas como sistemas de organización territorial no centralizados, a este fenómeno lo consideramos como Cooperación Oficial Descentralizada, en adelante COD o CD.

Para definir este concepto nos basaremos en el trabajo realizado por Saniger Martínez, N. y Ruiz Seisdedos, S. (2012). En este se nos da una primera definición



dada por la Comisión Europea en 1992 de la COD, la define de manera compleja como “un nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”, más recientemente se ha conceptualizado como “el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo (...) y se asienta básicamente bajo los principios de multilateralidad, interés mutuo y partenariado; y tiende cada vez más hacia iniciativas que agregan un valor añadido a las actividades, basado en la propia especificidad de los ámbitos de competencia y experiencia de los gobiernos locales” (Del Huerto, 2005:53).

Teniendo en cuenta estas definiciones previas hoy en día podemos hacer una delimitación como la ofrecida por Ruiz Seisdedos y Ortega Aguaza. (2012), en la que se define la COD como el tipo de cooperación que se lleva a cabo por poderes descentralizados o locales como lo son los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente y se puede ejercer de manera directa o indirecta, esta última a través de la ejecución de los proyectos por las entidades procedentes de la sociedad civil como las ONGDs, asociaciones, universidades, fundaciones, centros de investigación, sindicatos o partidos políticos.

La cooperación descentralizada se caracteriza por tener una fuerte dimensión local o territorial primando la implicación y participación de todos los agentes en dicho proceso. Este tipo de cooperación no sustituye al modelo tradicional de cooperación promovida por gobiernos sino que la complementa. Algunas de sus características esenciales son la procedencia de los fondos, la voluntad de participación en proyectos de desarrollo humano en los que la implicación popular se constituya como un factor elemental, además se centra en la promoción del desarrollo local e incentivar organizaciones para la colaboración ciudadana y la democracia participativa.

Siguiendo a Saniger Martínez, N. y Ruiz Seisdedos, S. (2012). Los organismos descentralizados poseen unas claras ventajas comparativas frente a otros actores de la



cooperación internacional, puesto que son los mejores conocedores de la dimensión municipal/regional permitiéndoles tener una mayor capacidad de entender y percibir las necesidades y problemáticas de su ciudadanía. Esto les permite tener una mejor interacción con los poderes públicos propiciando la participación activa en la toma de decisiones y en la configuración de la política pública.

Esta identidad local le otorga un plus de legitimidad para desarrollar su labor, pues es bien vista desde la ciudadanía que considera adecuado y legítimo que sean estas entidades las encargadas de gestionar este tipo de políticas.

Una gran parte de los fondos destinados a las Cooperación Descentralizada se gestionan de manera indirecta a través de la concesión de estos a las ONGDs, como explicaremos con más detalle más adelante.

Por otro lado la cooperación directa, o sea la que lleva a cabo por sí misma la administración donante, ejecutando y controlando esta misma el proyecto de cooperación, es una modalidad muy poco ejercida por las instituciones descentralizadas como las Comunidades Autónomas, o las corporaciones locales que no suelen ejercer esta modalidad de gestión salvo que lo hagan mediante la figura del hermanamiento entre ciudades.

6.2 Reconocimiento de la función y especificidad de los Gobiernos Locales en el desarrollo nacional e internacional.

Para analizar y comprender la COD, tenemos que situarla en el marco de la descentralización del poder central además de considerarla como una manifestación de la autonomía local.

Para Malé, J.P (2009) Esta cooperación ha de ser fundamentada en el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales (GL) y no solo en el marco institucional formal y la estructura de competencia y responsabilidades reconocida desde el estado central, sino también en la capacidad de los gobiernos locales de luchar desde el ámbito local, para ampliar y fortalecer su grado real de autonomía a través de la asunción de nuevas funciones y responsabilidades.



La evolución de las entidades locales se ha caracterizado por las iniciativas de dichas entidades en campos donde no existían competencias predefinidas y reconocidas por ejemplo en materia de política de género, empleo, desarrollo local...(Malé, J.P 2006)

Con respecto a la cooperación internacional ocurre el mismo fenómeno. En los años ochenta y noventa como consecuencia de la presión ciudadana o de los grupos locales que exigen que las administraciones locales dediquen una parte de su presupuesto a financiar acciones de cooperación con los pueblos del sur.

Teniendo claro esto, hay que entender la COD como un fenómeno que expresa la autonomía de las instituciones subestatales, que llevan a cabo la toma de decisiones sobre la naturaleza y contenido así como la orientación geográfica y el tipo de acciones que se emprenden con los países con los que se va a cooperar dentro de los límites y condiciones legales del marco jurídico de cada país. Se trata de un campo de decisión estratégica y política que en la actualidad podemos encontrar en las políticas públicas locales. (Malé J.P 2006)

Los gobiernos locales expresan la indudable necesidad de avanzar hacia otra manera de relación entre los actores de las regiones implicadas en las políticas de cooperación descentralizadas, una manera más horizontal y que se fundamenta en el interés mutuo de las partes, bajo el liderazgo de los organismos públicos y entidades del tercer sector y contando con la participación activa de la ciudadanía y los agentes locales.

En este sentido consideramos que los espacios de acción donde se puede expresar la voz de los gobiernos locales se le da más importancia a la dimensión cualitativa de la cooperación que a la dimensión cuantitativa entendiendo esta como el volumen financiero que moviliza.

De esta manera se plantea la necesidad del fortalecer las capacidades de las entidades locales en temas y ámbitos que se abarcan desde las funciones del gobierno local como son la planificación estratégica, programación operativa, recaudación y



gestión de las finanzas locales, participación ciudadana, elaboración de políticas sectoriales, ejecución y seguimiento, evaluación, etc.

Para Malé J.P el hecho de colocar el fortalecimiento de la administración local como centro de la cooperación supone por un lado el planteamiento más institucional y transversal y por otro lado una perspectiva horizontal y recíproca, reconociendo la oportunidad de que las dos partes involucradas en esta relación pueden aprender a intercambiar experiencias y conocimientos que determinan el grado de interés de ambas en fomentar la mejora de las condiciones de reciprocidad mutua en las relaciones bilaterales de ciudad a ciudad.

Todas estas dinámicas de cooperación indican al mismo tiempo que en las mejoras de la COD se tendrá que someter a esta a una evolución de sus prácticas entre los agentes subestatales. Pues es complicado que las decisiones tomadas desde arriba puedan transformar la dinámica “espontánea” de los gobiernos locales y regionales.

La mejora de la COD demanda por lo tanto un trabajo descentralizado y complejo, que parta de la base de la circulación de información y en la comparación y discusión de estas prácticas y de los modelos de actuación.

6.3 Inclusión de la Cooperación Descentralizada en la agenda de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Esta cuestión se aborda en el análisis de la cooperación descentralizada y su evolución reciente llevado a cabo por el autor ya nombrado anteriormente Malé J.P, para este la entrada de la CD en la escena de la cooperación internacional y su creciente valor, en términos cuantitativos y cualitativos, ha provocado un interés cada vez mayor de los organismos internacionales y de las instituciones que gestionan la AOD.

Este interés se centra en los gobiernos locales como nuevas fuentes de financiación de la ayuda internacional al desarrollo.

Desde los países del norte, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE ha mostrado su interés de medir o cuantificar los flujos financieros destinados a esta



cooperación. De este modo los países donantes y el CAD como organismo que los representa, claman la necesidad de contabilizar como AOD los recursos y fondos que las instituciones descentralizadas dedican a la cooperación.

El autor añade que esta declaración de intenciones se observa en el informe del CAD: “L’aide allouée par les collectivités locales”³⁷, publicado en el año 2005, en el que se muestra el balance de flujos declarados por las instituciones locales y regionales. Este informe señala que ciertos países ejercen una cooperación descentralizada que moviliza una cantidad de recursos muy alta como ocurre en países europeos como Alemania, España o en menor proporción Bélgica, Italia y Francia, por otro lado encontramos que existen países que no contabilizan estos flujos económicos por ser muy reducidos.

Este informe se ha hecho eco en muchos países europeos que han comenzado a implementar y mejorar sus sistemas de recogida de información en esta materia. De esta manera se ha podido determinar que en el año 2006 la cooperación descentralizada ya representaba más o menos el 15% de flujo total de la AOD y el 40% del total destinado a proyectos de cooperación en terreno. Los resultados obtenidos del informe de la OCDE han permitido una mejora progresiva de las estadísticas disponibles en determinados países y una mayor visibilidad de la cooperación local.

Por parte de los países del sur y teniendo en cuenta su perspectiva como receptores de ayuda al desarrollo, la COD es percibida primariamente como una fuente de recursos y como la oportunidad para los actores locales de tener acceso a la ayuda internacional.

Desde este punto de vista, la CD es objeto de diversas críticas por su carácter disperso y descoordinado, esta crítica se reitera por parte de aquellos organismos internacionales encargados de coordinar y racionalizar la AOD. Estos cuestionan que la excesiva autonomía de los GL provoca la distribución caótica e ineficaz de los recursos, reclamando a su vez una mejor concentración y redistribución de estos. Para ello se construyen mecanismos y programas que pretenden canalizar las aportaciones de los GL del norte y redistribuirlas hacia las administraciones locales y regionales del sur siendo



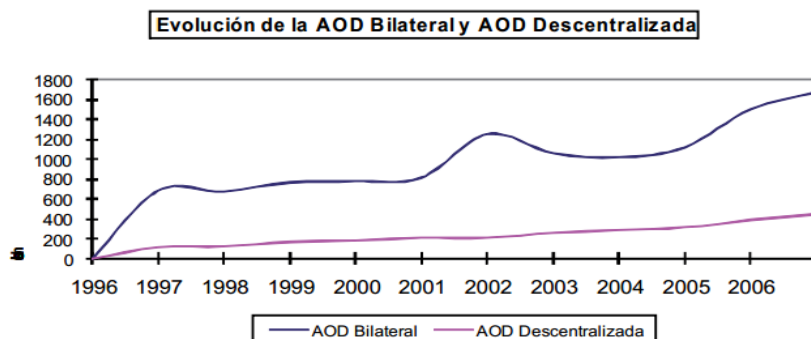
acordes con los planes nacionales instituidos de mutuo acuerdo entre el organismo internacional y el gobierno del país receptor de la ayuda, en concertación, con las asociaciones o representantes de los gobiernos locales. (Malé J.P 2009)

El ejemplo de este tipo de mecanismos que más ha tenido éxito y ha sido el más desarrollado es el programa Apoyo a las Redes Territoriales y Temáticas de Cooperación para el Desarrollo Humano: Gobernabilidad y Desarrollo Local (ART-GOLD) promovido por el PNUD.

Como ejemplo de la relevancia de la CD en los presupuestos destinados políticas de cooperación podemos fijarnos en la evolución de esta a lo largo de los años en España, comenzando por la época de surgimiento de la gestión descentralizada de la cooperación.

	1989	1993	1995	1996	1998	2000	2003	2005	2007
CCAA	-	15,9	45,4	64,1	91,71	117,4	197	266,2	389,7
EELL	8,39	9,16	42,5	53,7	77,14	90,46	88,9	118,8	118,8
COD	8,39	25,1	88	116	168,8	207,9	286	385	508,5
AOD	392	995	1008	960	1250	1319	1735	2428	3754
% COD/AOD	2,1	2,5	8,7	12	13,5	15,7	16,4	15,8	13,5

Fuente: Susana Ruiz Seisdedos, 2012. Elaborado a partir de PACIS Seguimiento.





Fuente: Carlos Gómez Gil 2008.

En la tabla y el gráfico del desarrollo presupuestario mostrados anteriormente se observa como la Cooperación Descentralizada ha ido adquiriendo peso e importancia en la agenda de la Cooperación Internacional de manera que la partidas presupuestarias se han ido incrementando cada vez más, siendo la CD un elemento indispensable en la elaboración de estos presupuestos.

Por desgracia estas cifras podrían quedar obsoletas puesto que han pasado varios años desde que se dieron estos datos, en los años venideros la partida destinada a estas políticas comienza a decrecer principalmente por el comienzo de la crisis de 2008 y la posterior política de recortes que han supuesto un decrecimiento de los fondos de un 0.46% de la Renta Nacional Bruta (RNB) alcanzado en 2009 hasta un 0.29% en 2011 y bajando progresivamente. A todo esto hay que añadir la complicidad de conseguir cifras exactas de los fondos invertidos en los siguientes años debido a la falta de documentación aportada por el Gobierno Central en materia de cooperación haciendo cada vez más difícil poder calcular de manera exacta la caída de los presupuestos destinados para esta. (Ruiz Seisdedos, S. 2012)

6.4 El papel de las ONGDs en la Cooperación Descentralizada.

Como hemos añadido en uno de los apartados anteriores una de las especificidades de la CD es que se lleva a cabo por lo general a través de la gestión indirecta a través de instituciones de solidaridad u ONGDs.

Según autoras como Ruiz Seisdedos. S, esto conlleva a una serie de ventajas como el hecho de que esta modalidad cuenta con la experiencia y la profesionalidad adquirida por estas entidades así como la posibilidad de abastecerse de la estructura organizativa y sus medios de acción específicos con lo que permitir abaratar costes en la gestión de los fondos. Además la delegación de los fondos a ONGDs frena las críticas sobre el uso de la cooperación de los entes donantes como una forma de penetración cultural y económica.

Siguiendo a esta autora la COD de gestión indirecta también acarrea una serie de críticas como la referente a la actividades subvencionadas que tienen como principal



objeto de intervención la áreas relacionadas con los servicios sociales básicos en las comunidades del Sur principalmente en los sectores de educación y salud, provocando como daño colateral el debilitamiento de las ya de por sí frágiles estructuras de las instituciones locales, un déficit democrático y en parte la privatización indirecta de las políticas municipales.

Por otro lado también nos encontramos que en el panorama relacionado con la fuente de financiación de los programas y proyectos de las ONGDs, se puede percibir un cierto rechazo debido a lo que en algunos casos podríamos considerar como excesivos criterios, requisitos y plazos de cada una de las convocatorias que se realizan por los entes descentralizados en la donación de fondos.

Existen un gran consenso por parte de muchos sectores relacionados con asociaciones y direcciones de las principales ONGDs con respecto a la necesidad de analizar y replantear el futuro de sus organizaciones en el ámbito de la cooperación, pero enfocando este futuro en el reforzamiento de las intervenciones de acción interna en los países del norte y sus políticas de desarrollo.

Con esto nos referimos al análisis crítico de las políticas de crecimiento de los países del Norte, que engloban el grueso de los presupuestos nacionales y que podemos relacionar con la Política Agraria Comunitaria, Política Pesquera o la relacionada con los derechos laborales a nivel internacional. Todas estas influyen en la pobreza y riqueza de los países tanto del Norte como del Sur. (Sancho Vendrell 2001)

Por ello la incidencia política debe ser objeto principal de acción de estas entidades evitando confundir el apartidismo con el apoliticismo. Esta incidencia ha de ejercerse tanto internacionalmente como en la dimensión local.

Para Sancho Vendrell Dicha iniciativa significa la implicación de la ONGDs en la elaboración de propuestas concretas tanto en países como en sectores de actuación y problemáticas. La participación en el seguimiento de políticas, programas y proyectos de cooperación, el desarrollo de campañas de denuncia de injusticias así como la integración de estas en las cumbres y encuentros internacionales.



Todas estas acciones se fundamentan en la prioridad de plantear transformaciones en el Norte, en sus políticas y en la dinámica de empobrecimiento de los países subdesarrollados.

Poco a poco gana peso la importancia de lo que consideramos como educación para el desarrollo y sensibilización como un campo referente de la acción de las ONGDs, son pocas las cantidades económicas destinadas al desarrollo de estos programas es por ello que se debe reconocer la importancia de esta y concebirla como un instrumento de información y acercamiento entre culturas así como de denuncia de situaciones concretas.

Según Vendrell las acciones realizadas en el Sur son motivo de debate en la planificación futura de las entidades de cooperación, y es que estas nos permiten acercarnos al conocimiento de las realidades locales además de la lucha por mejorar las condiciones de pobreza de estos países. Por ello se aboga por realizar un balance de lo que han sido las actividades realizadas allí y aprovechar algunas críticas recibidas para poder destacar una serie de cambios, refiriéndonos a la necesidad de valorar el impacto la actuación, exigir la coordinación entre ONGDs y otras instituciones, compaginar la acción local con la programación global o finalmente apoyar asociaciones y movimientos de los países donde se actúan.

Con respecto a la mejora de la coordinación para el futuro el autor anteriormente citado destaca una serie de pautas a seguir como el apoyo e implicación en las coordinadoras autonómicas, estatales e internacionales, fomentar el trabajo conjunto ente asociaciones similares o complementarias, la participación activa en iniciativas como: ATTAC⁶, Banca Ética o el Comercio Justo. Se propone también el desarrollo de nuevas relaciones con partidos políticos y sindicatos entendiendo que comparten un espacio de acción propio.

⁶ La Asociación por la Tasación de las Transacciones financieras y por la Acción ciudadana (ATTAC) es un movimiento internacional que promueve el control democrático de los mercados financieros y las instituciones encargadas de su control mediante la reflexión política y la movilización social y en particular promueve un impuesto a las transacciones financieras.



Habiendo dicho esto podemos concluir que en el panorama presente y futuro de las ONGDs estas deben de fundamentarse en la necesidad de recuperar y afianzar su papel dentro de la cooperación al desarrollo, hay que tener claro que la acción ha de ir desarrollándose en nuestro territorio apoyando las acciones de los pueblos del Sur y sustituyendo el paradigma benéfico paternalista por el solidario transformador y esto implica potenciar la acción política y la denuncia de acciones mal gestionadas o que pueden conllevar daños colaterales.

De esta manera hay que potenciar la autonomía de las políticas de cooperación reivindicando el papel de las ONGDs, así como el fomento de la coordinación entre los actores implicados.

7. El Trabajo Social y su aplicación en el campo de la Cooperación al Desarrollo.

El ámbito de la Cooperación al Desarrollo es un espacio que se encuentra en continuo cambio, y con esto nos referimos no solo al aumento de modalidades de gestión así como de los múltiples campos de acción y problemáticas sino también a la posibilidad de reconocer a nuevos actores dentro de sus filas, entre estos consideramos a la disciplina del Trabajo Social y todos los profesionales que formamos parte de esta.

Hay que reconocer que la función del trabajador/a social dentro de la cooperación al desarrollo es una cuestión que ha ganado peso en la última década, pues poco a poco y teniendo en cuenta las nuevas reconceptualizaciones de la promoción del desarrollo llevadas a cabo en las últimas políticas de cooperación, se va haciendo hueco el papel y las capacidades del trabajo social en este campo.

Esta perspectiva implica el reconocimiento de la labor del trabajador/a social como un actor especializado y dotado de las habilidades necesarias para abordar las cuestiones y problemáticas que abarca la Cooperación al Desarrollo.

Dentro de las competencias del trabajo social encontramos que el trabajador/a social no solo debe centrarse en la acción interna del país sino también la posibilidad de



abordar campos de acción exteriores, refiriéndonos con esto a su inclusión en políticas de cooperación internacional mediante su aportación en políticas y programas que giran en torno al desarrollo de intervenciones de carácter comunitario, actividades de educación al desarrollo o mejorar de la coordinación entre actores y entidades de los países receptores de la ayuda.

Para el desarrollo de estas competencias hay que resaltar que entre las capacidades del trabajador/a social podemos encontrar una actitud reflexiva y crítica con las condiciones de vida de las personas, el conocimiento de las consecuencias negativas y efectos de las dinámicas de empobrecimiento provocadas por las políticas neoliberales así como de la globalización feroz que tiene un innegable efecto en la vida de las personas, el conocimiento de nuevas estrategias de intervención comunitaria o el fomento de dinámicas participativas y de asociacionismo entre las personas afectadas.

8. Conclusiones.

Tras la realización de este trabajo en el que se han abordado diversos aspectos relacionados con el mundo de la Cooperación al Desarrollo, podemos afirmar que estamos ante un proceso complejo y en continuo cambio en lo que a promover el desarrollo se refiere, de esta manera añadimos una serie de conclusiones que pueden mostrarnos la línea de acción futura de los organismos y entidades encargadas de realizar políticas y acción en materia de cooperación.

Es por ello que los contenidos analizados nos permiten dilucidar tantos aspectos positivos como negativos del tema en cuestión.

Y es que a la Cooperación Descentralizada aun le queda mucho camino por recorrer por lo que hay que aprender de todos los errores cometidos en las diversas políticas llevadas a cabo por un lado y por otro hay que reconceptualizar y redefinir el modelo de relación entre las entidades descentralizadas tanto del país donante como del país receptor.



Las diversas críticas impuestas a este modelo de gestión nos indican la necesidad de superar la dinámica en la cual los organismos descentralizados han aplicado un margen de acción basado en muchos casos en el asistencialismo y el paternalismo que lejos de mejorar una situación han provocado relaciones de dependencia por parte de los países del sur además de tratarse en parte de medidas de intervención con una débil continuidad de cara al progreso futuro.

A estos aspectos de la Cooperación Descentralizada han de sumarse la falta de apoyo por parte de algunos sectores ciudadanos en la implicación en el ámbito de la participación para promover el desarrollo, de ahí la importancia de proyectar mejor la Educación para el Desarrollo, añadiríamos también la escasa financiación presupuestaria que aporta el Estado Central a los organismos descentralizados para el desarrollo de intervenciones y que limitan mucho sus capacidades de acción y por lo tanto de repercusión en la comunidad del país receptor.

La incidencia de la CD en el panorama de la promoción del desarrollo implica valorar el papel de los territorios y el rol de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo sostenible, cohesión social, integración así como de gobernabilidad.

Esta incidencia por lo tanto pasa por que las relaciones de cooperación den un giro hacia el empoderamiento de las instituciones locales y los mecanismos de cohesión ciudadana, que se fomente la mejora de capacidades técnicas y de recursos además de exigir la necesaria vinculación ciudadana en la elaboración de medidas para promover el progreso local.

La visión que fundamenta la Cooperación al Desarrollo se establece en la garantía del bienestar de los ciudadanos de modo que esto implica no solo medidas de carácter urgente o asistencia primaria sino más bien incidir en las causas globales que provocan dinámicas de empobrecimiento. Es en esto donde la Cooperación Descentralizada ha de ser cada vez más tajante, se trata por lo tanto de proyectar su dimensión política en el que se aborden determinadas cuestiones políticas y económicas que provocan graves impactos en el ámbito de lo local.



Una mejora del reconocimiento de los gobiernos locales y las entidades descentralizadas como agentes de la Cooperación al Desarrollo se hace necesaria y deseable siempre y cuando estas no sean percibidas como meros clientes o receptores de subvenciones. De este reconocimiento podría emanar una nueva relación en la que pueden seguir siendo considerados como actores subsidiarios o pasar a ser pioneros en la futura proyección de la cooperación.

Finalmente hay que añadir que teniendo en cuenta la situación económica actual y siendo cada vez más precarias las ayudas destinadas a la cooperación, es necesaria una mejora en el análisis del impacto de la ayuda, atendiendo a parámetros relacionados con la eficiencia de esta, la incorporación de la Cooperación Descentralizada en los debates de la comunidad internacional en torno a la eficacia de la ayuda significa reconocer su capacidad de acercamiento y de conocimiento del terreno en el que se ha llevado las políticas de cooperación.

Cuando hablamos de medir la eficacia de la ayuda no solo se orienta a medir el impacto material de las acciones realizadas sino más bien estimar los efectos más íntegros y a largo plazo sobre las condiciones de vida de la población receptora de la ayuda y con esto nos referimos a aspectos como el fortalecimiento de las capacidades locales, apoyo institucional, promoción de nuevas oportunidades, proyección exterior, formación y sensibilización de la ciudadanía, etc.



9. Referencias bibliográficas.

- Álvarez, S.M. (2012). “Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo”. Págs. 285-309. Honduras: REDUR IO
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). “Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948”.
- CEURI. (2000). Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo. *Reunión del plenario del CEURI*, (pág. 1). Córdoba.
- Cfr. Palacio, E., Cooperación delegada: algunas experiencias practicas, Madrid, EFCA, 2008, pág. 9
- *De Valparaíso a México: La agenda de París vista desde lo local*. Coleccion de estudios de investigación., Observatorio de Cooperación EU-AL, Barcelona. (2009)
- *Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, aprobado por Real Decreto 1403/2007 el 26 de octubre. Boletín Oficial del Estado, 26 de noviembre de 2007, núm. 283.
- *Estatuto de los cooperantes*, aprobado por Real Decreto 519/2006 el 28 de abril. Boletín Oficial del Estado, 13 de mayo de 2006, núm. 114, p. 18492-18497.
- Fernández, L. y Román, P. (2013). Manual de cooperación al desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (9).
- Gomez Gil, C. (2008). Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro. Vitoria.
- Gómez, M., Y Sanahuja, J. A., El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos, Madrid, CIDEAL, 1999, pág. 17.
- *III Plan Director de la Cooperación Española*. (2012)



- *IV Plan Director de la Cooperación Española*. (2013-2016)
- Instituto HLSP. , Enfoques sectoriales: *Documento de consulta para funcionarios del UNFPA*. Londres (2007). pág 1.
- Lallande, J. P. (2011). *Cronología histórica de la cooperación internacional*. En J. Á. Sotillo, *El sistema de cooperación para el desarrollo* (págs. 292-309). Madrid.
- *Ley Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Ley 23/1998, de 7 de julio de 1998. Boletín Oficial del Estado, 8 de julio de 1998, núm. 162.
- *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. Boletín Oficial del Estado, de 26 de marzo de 2014, núm. 74, p. 26531 a 26564
- Losada, F. d. (2009). Reflexiones sobre la perspectiva de los gobiernos locales en la construcción de la nueva arquitectura de la cooperación internacional y la Agenda de París. *La Agenda de París vista desde lo local. Colección de estudios de investigación*. , 7.
- Malé, J.P (2006): Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE, AL. Especificidades de la cooperación descentralizada pública: actores, contenidos y modelos. Pág. 7 ,8.
- Malé, J.P (2005, 2009): Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE, AL. La Cooperación Descentralizada UE en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente
- Organización de las Naciones Unidas (1945). “Carta de las Naciones Unidas de 1945”.
- Ortega, M y Enriquez, A. (2007). *COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA; DEL ASISTENCIALISMO A LA VISION DE SOCIOS*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.



- PNUD, *Human Development Report 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, pág. 19.
- *Real Decreto 794/2010, de 16 de junio, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional*. Boletín Oficial del Estado, de 25 de junio de 2010, núm. 154 p. 55780 a 55809
- Ruiz Seisdedos, S. (s.f.). DIMES Y DIRETES DE LA COOPERACIÓN: Retos y oportunidades.
- Ruiz Seisdedos, S. (2012). La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana. (U. d. Jaén, Ed.)
- Ruiz Seisdedos, S. (2012). La cooperación descentralizada: retos y perspectivas ante la crisis. (U.d Jaén, Ed.)
- Ruiz Seisdedos, S. (2007). LA AYUDA AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO DESCENTRALIZADO: EL RETRATO DE UNA POLÍTICA EMERGENTE. *Observatorio Iberoamericano Del Desarrollo Local Y La Economía Social*.
- Sancho Vendrel, A. (2001). El papel de las ONGDs en la cooperacion al desarrollo. *Revista de economía mundial*. 5 , 85-97.
- Sarruate, S. (2014). Nuevos aires para la cooperación descentralizada UE-AL. *Revista del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina* (11).
- *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. Legislación consolidada publicada el 30 de marzo de 2010. Boletín Oficial del Estado, núm. 83, p. 47-149.



Universidad de Jaén
