

Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos

Angustias Hombrado Martos y Carlos Hernández Ferreiro

Documento de Trabajo 53/2010



Angustias Hombrado Martos

Angustias Hombrado Martos tiene un MA en Comparative Federalism por la Universidad de Kent (Reino Unido) y es candidata a doctora en el departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED. Ha desempeñado labores docentes en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras-UNAH y la Universidad de Kent. Asimismo, ha sido investigadora visitante en la Universidad de Edimburgo (Escocia) y en la Universidad de Concordia (Canadá), en este último caso a través de la participación en el programa de becas de posgrado de La Caixa. Sus áreas de especialización incluyen demandas de autogobierno y relaciones intergubernamentales en contextos de federalismo y/o descentralización asimétrica, con especial interés en los casos de Canadá, España y el Reino Unido. Recientemente ha colaborado en publicaciones sobre políticas públicas españolas para la Fundación Alternativas y la Fundación Bertelsmann.

Carlos Hernández Ferreiro

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado para la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), donde estuvo a cargo del desarrollo de varios proyectos de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional para gobiernos y administraciones locales en América Latina. Igualmente ha trabajado como experto para diversas administraciones descentralizadas en España e Italia y ha colaborado en publicaciones del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid, FRIDE y, más recientemente, con la Fundación Alternativas en el marco del presente documento de trabajo. Actualmente, es director ejecutivo de la Fundación European Partnership for Democracy en Bruselas y continúa colaborando como experto con varias administraciones públicas locales en España y con el Programa HABITAT de Naciones Unidas.


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

© Fundación Alternativas

© Angustias Hombrado Martos y Carlos Hernández Ferreiro

ISBN: 978-84-92957-27-9

Depósito Legal: M-27326-2010

Impreso en papel ecológico 



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción: ¿un nuevo escenario para la coordinación multinivel en el sistema español de cooperación?	11
2. El ejercicio de planificación 2009-2012: eficacia de la ayuda y coordinación en la teoría	15
3. De la teoría a la práctica: nuevos espacios de coordinación en sede en el sistema español de cooperación. La Conferencia Sectorial y los Encuentros de Comunidades Autónomas	24
3.1 La Conferencia Sectorial	24
3.2 El diálogo político: de Zaragoza (2008) a Mérida (2009)	27
4. Coordinación entre la cooperación del Estado y la cooperación de las comunidades autónomas en el terreno: el caso de El Salvador	30
4.1 Selección del estudio de caso y breve nota metodológica	30
4.2 ¿Cuál es el importe de nuestra ayuda?	32
4.3 ¿Quiénes somos y dónde estamos?	34
4.4 ¿Qué tipo de cooperación hacemos?	36
4.5 ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación en el terreno?	38
4.6 Coordinación en El Salvador: un vistazo a la opinión de las contrapartes	45

5.	Coordinación entre la Administración General del Estado y comunidades autónomas en la práctica. ¿Cuánto estamos avanzando?	49
6.	Conclusiones y recomendaciones	58
7.	Índice de Tablas y Gráficos	67
8.	Bibliografía	68
9.	Anexos	70

Siglas y abreviaturas

AACID	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AECID	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
AGE	Administración General del Estado
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
CC AA	Comunidades autónomas
CECADE	Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CICD	Comisión Interministerial de Cooperación Internacional
CSD	Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CSP	Comisión Sectorial Permanente
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo
FALCA	Foro de Autoridades Locales de Centroamérica
FEMICA	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe
IDELCA	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OMUDES	Organismos Multilaterales de Desarrollo
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OPAMSS	Oficina de Planificación de la Municipalidad de San Salvador
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RECODEL	Red de Donantes de Desarrollo Local
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Próximo Oriente

Abstract

Mientras que en la legislatura 2004-2008 la cooperación española avanzó en la incorporación de la agenda de la eficacia de la ayuda, la nueva legislatura (2009-2012) parece haber traído a colación nuevos desafíos políticos e institucionales. Desde el punto de vista de las relaciones intergubernamentales, estos desafíos se traducen en dos cuestiones fundamentales: la incorporación de la coordinación como elemento sistémico dentro de un marco de política pública de cooperación y la necesidad de dotar de contenido sustantivo a las reformas diseñadas en el nuevo ejercicio de planificación. Este documento de trabajo analiza algunas de las innovaciones institucionales y de política pública que se han incorporado al sistema español de cooperación a partir de la aprobación del III Plan Director de la cooperación y su traducción práctica hasta la fecha. En este sentido, aunque se pueden identificar avances, la cooperación española parece tener aún mucho camino por recorrer hasta transformar las palabras en hechos. Un camino que parece estar jalonado no sólo por viejos desafíos, sino también por nuevos retos.

The period 2004-2008 witnessed the incorporation of the agenda of Aid Effectiveness to the Spanish System of International cooperation. The beginning of the new legislative term (2009-2012) has brought about new institutional and policy challenges. In the field of inter-institutional relations, it remains unclear whether the coordination among the different actors will be incorporated as a systemic element into a public policy framework beyond the rhetoric of the planning exercises, or it will rather remain an element of the political discourse with little impact on the practice of development assistance. This working paper

analyzes some institutional and policy changes in the field of actors' coordination in Spanish Development Assistance as a result of the approval of the III Master Plan for Spanish Development Co-operation. The paper argues that, whereas some improvements can be identified, it is still far from clear the extent to which the Spanish system is effectively moving from words to deeds.

Resumen ejecutivo

A lo largo de las páginas que componen este informe valoraremos las últimas reformas emprendidas por el sistema español de cooperación desde el punto de vista del fortalecimiento de la coordinación entre niveles de gobierno y los potenciales desafíos que enfrentan las instituciones a la hora de llevar este programa a la práctica. En este sentido, se toman como punto de partida analítico las conclusiones y recomendaciones del informe elaborado por Angustias Hombrado para el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas en 2008. A partir de aquí, el documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se repasan las innovaciones principales que se han incorporado en el nuevo ejercicio de planificación 2009-2012, así como algunos de los condicionantes y limitaciones de los que *a priori* parecen adolecer los mecanismos previstos en el tercer Plan Director de la Cooperación Española y que habrá que resolver en el futuro inmediato. En este sentido, la coordinación se ha transformado en un eje estratégico de la nueva propuesta de planificación para esta legislatura. Sin embargo, como veremos más adelante, parece que las medidas propuestas en el plan para abordar su desarrollo adolecen aún de un enfoque sistémico; este problema de enfoque se traduce en algunas limitaciones de la propuesta del Plan Director (entre otras, la multiplicación de espacios sin una clara delimitación funcional o la falta de delimitación conceptual entre funciones, como representación, participación y coordinación, etc.), que tendrán que ser corregidas, probablemente, en el marco del Proyecto de Ley de Cooperación Internacional.

En segundo lugar, se revisa el funcionamiento práctico de algunos de los instrumentos de coordinación más novedosos previstos en el Plan Director. En particular, se analizan las primeras reuniones de la Conferencia Sectorial de Cooperación, así como la experiencia de los Encuentros de Comunidades Autónomas. Ambos instrumentos vienen a mejorar las dinámicas de coordinación horizontal y vertical en el sistema español de cooperación, y como tal han sido recibidos por los actores del sistema. Aun así, se argumenta que sólo en la medida en que se produzca una vinculación real entre las agendas de ambos espacios y que ésta aborde cuestiones estratégicas para el desarrollo de los instrumentos del sistema español de cooperación estaremos en disposición de hablar de mecanismos efectivos de coordinación.

La tercera parte del informe tiene por objeto la implementación de la coordinación de actores en el terreno. Para ello, se examina la experiencia de El Salvador, uno de los países donde la coordinación entre la Administración central y las comunidades autónomas (CC AA) tiene una mayor relevancia y donde además está previsto el desarrollo de uno de los primeros marcos de asociación. Los marcos de asociación vienen a sustituir a los instrumentos de planificación por país de la cooperación española y constituyen la pieza angular de un sistema que se pretende basado en los principios de alineamiento, coordinación, complementariedad y coherencia de políticas. La experiencia de El Salvador ha resultado en la puesta en marcha de mecanismos cada vez más formalizados de coordinación entre actores del sistema de cooperación. Esta apuesta se ha desarrollado bajo el liderazgo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC). Sin embargo, los sistemas puestos en marcha aún no han conseguido romper las dinámicas y las prácticas tradicionales de los actores del sistema, y todavía encuentran muchas dificultades para consolidar una cultura de coordinación y complementariedad en el terreno que se traslade de manera clara a los tomadores de decisiones en los cuarteles generales de la cooperación descentralizada autonómica y de la cooperación de la Administración General del Estado (AGE). En este sentido, la experiencia de El Salvador muestra claramente la necesidad de abordar, en paralelo a los procesos de reforma institucional, la construcción de capacidades en los propios actores del sistema, de manera que podamos asegurar la transición entre un proceso de cambio institucional basado en el liderazgo a un modelo de política pública en el que la coordinación de actores se convierte en garantía de la efectividad de todo el sistema.

Una vez analizadas las innovaciones institucionales y los mecanismos de coordinación en sede y en terreno, la cuarta parte de este documento de tra-

bajo ofrece una valoración general del estado de la coordinación entre actores. Ello sirve de base a las conclusiones y recomendaciones con las que se cierra la última sección del documento. Como intentaremos explicar en esta sección, los esfuerzos por garantizar una incorporación más estratégica de la voz de las comunidades autónomas en el sistema de cooperación se han apoyado en un refuerzo de mecanismos de inclusión dentro del sistema, una precondition para avanzar hacia una mayor coordinación, aunque el tránsito de la inclusión a la coordinación no es un paso automático. Además, este proceso se debe desarrollar en un entorno cada vez más diversificado y donde los modelos de liderazgo público adscritos a cada uno de los niveles de gobierno –y de manera particular su capacidad para incorporarse a las dinámicas de innovación institucional y de políticas que plantea el nuevo ejercicio de planificación– tienen una influencia determinante. En este sentido, hay que partir de la base de que trascender hacia una integración estratégica de la cooperación descentralizada parece un paso que aún no está al alcance de todos los actores del sistema de cooperación, ya sea desde el punto de vista de las estructuras institucionales como de los modelos de política o de liderazgo, por lo que parecería necesario abordar el desarrollo de un proceso diferenciado e incremental de incorporación de los diversos mecanismos de coordinación planteados en el Plan Director.

En este sentido, algunas de las principales propuestas presentadas son las siguientes:

- Avanzar hacia la incorporación sistémica de la coordinación en el marco del desarrollo de una política pública de cooperación.
- Eliminar la Comisión Interterritorial de Cooperación.
- Crear incentivos para la coordinación.
- Transformar el grupo de trabajo sobre cooperación descentralizada, establecido en el Plan Director, en un espacio de debate público sobre el valor añadido de la cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación y en el marco de la agenda de la efectividad de la ayuda.
- Secuenciar los procesos de reformas para que éstos tengan mayor valor añadido en la cooperación autonómica.

- Reforzar los espacios de diálogo político entre CC AA para que funcionen como una herramienta de coordinación horizontal entre ellas.
- Reforzar los acuerdos de asociación como espacio de actuación vinculante a través de la incorporación de la CSD en el proceso de desarrollo y aprobación de los mismos.
- Fortalecer las capacidades existentes en los países socios.
- Potenciar el liderazgo de las OTC como espacios de coordinación.
- Mejorar el equilibrio entre los mecanismos de coordinación formal e informal en sede y en terreno.
- El convenio marco de colaboración entre la AECID y las CC AA para regular el estatus de los delegados autonómicos en terreno y su integración en las OTC de los países socios debería abordar también el tratamiento de la figura de los becarios.

1. Introducción: ¿un nuevo escenario para la coordinación multinivel en el sistema español de cooperación?

Existe un consenso generalizado a la hora de definir la legislatura 2004-2008 como uno de los periodos más significativos en la historia de la cooperación española. Los avances en el plano del discurso político, así como las reformas institucionales emprendidas recientemente, evidencian un giro hacia una visión de política de desarrollo moderna y alineada con los consensos internacionales. Por una parte, esto ha servido para situar la política española de cooperación como uno de los elementos de prestigio de la acción exterior del Estado. Por otra, ha permitido abrir un proceso de reflexión sobre algunas políticas públicas y muchas de las prácticas institucionales e instrumentos del sistema. Entre los debates más relevantes destaca, precisamente por su novedad y por su calado institucional, el de la coordinación de actores dentro del sistema de cooperación internacional.

A pesar de la multiplicidad de actores, visiones e intereses, el desafío de la coordinación ha pasado, paradójicamente, más o menos inadvertido. Así, si los primeros años noventa estuvieron marcados por los intentos del Gobierno central de delimitar las fronteras de participación en la acción exterior del Estado de otros actores –y de las administraciones descentralizadas en particular–, a partir de mediados de los noventa se produce un proceso de paulatino desentendimiento mutuo y aislamiento de los esfuerzos de cooperación de los diversos actores.

La primera llamada de atención sería llega en el año 2002, cuando el primer informe de pares del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre la cooperación española señala que, si bien la diversidad es uno de los grandes

valores añadidos de la cooperación española, la falta de coordinación (horizontal y vertical) pone en peligro su capacidad para contribuir a los procesos de desarrollo de los países del Sur. A partir del año 2004, el cambio de color político del partido en el gobierno significa una nueva sensibilidad hacia el funcionamiento de la cooperación como política pública¹. Este cambio de sensibilidad se traduce en la incorporación de la cooperación como eje de la acción exterior española; pero también en la reforma y mejora de los mecanismos de planificación y evaluación; y, de manera más general, en la incorporación de España a la modernidad de los marcos de acción y debate en el seno de la cooperación internacional y a los consensos europeos e internacionales en la materia².

En este contexto, el debate de la coordinación de actores ha empezado a adquirir una relevancia cada vez mayor, hasta el punto de acabar por ser incorporada como eje estratégico de la acción del sistema español de cooperación en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Por un lado, el tránsito de la cooperación desde la indefinición institucional y política anterior hasta convertirse en uno de los ejes de la acción exterior del Estado ha concedido al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación un mayor liderazgo, una mayor visibilidad y mayores capacidades para significarse como punto de referencia de la acción del sistema de cooperación, tanto horizontal como vertical.

Por otro lado, espoleados por los cambios introducidos por la agenda de la eficacia de la ayuda, se ha acabado por producir un progresivo acercamiento entre la cooperación de la AGE y la cooperación descentralizada, al menos en lo referente a buscar potenciales espacios de cooperación y coordinación, que hasta entonces habían resultado prácticamente inexistentes. ¿Podemos entonces hablar de un cambio de escenario en la cooperación española desde el punto de vista de la coordinación de actores?

-
- 1 La presentación realizada en estos párrafos no es completa si no se hace referencia a la importancia que el cambio de ciclo político en España ha tenido en el desarrollo de una nueva manera de entender el ámbito de las relaciones intergubernamentales. Una visión que se ha traducido en la creación de nuevos espacios de concertación política e institucional, como la Conferencia de Presidentes y la potenciación de las Conferencias Sectoriales; o en el desarrollo de iniciativas de reforma sobre la autonomía local y el papel de los gobiernos locales en España (Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local y Libro Blanco de la Autonomía Local), por no mencionar la reforma de los estatutos de autonomía en más de la mitad de las CC AA del país.
 - 2 Cambios que han sido saludados por el siguiente Informe de Pares del CAD en el año 2007, que, sin embargo, sigue mencionando la falta de coordinación como uno de los puntos débiles del sistema.

Este documento de trabajo parte de la hipótesis de que, aunque los cambios operados a nivel del discurso político y de algunos de los instrumentos del sistema (sobre todo desde el punto de vista de la planificación) así parecieran indicarlo, la transición hacia una política de cooperación basada en los principios de apropiación, alineamiento, complementariedad, coordinación y eficacia está aún por consolidarse.

Por un lado, parece que el debate conceptual que acompaña a los procesos de reforma dentro del sistema español de cooperación está avanzando más rápidamente que las reformas del sistema en la práctica. Esto es resultado de la propia dificultad del proceso, pero también de la fatiga que parece acusar el sistema, que, después de cuatro años intensos, no ha logrado culminar muchas de las reformas emprendidas.

Esta sensación de fatiga viene reforzada por la velocidad con la que se ha incorporado el léxico de los consensos internacionales establecidos en la agenda de la efectividad de la ayuda. Así, parecería que muchos de los actores del sistema no han tenido tiempo de interiorizar el nuevo vocabulario ni de hacer un balance estratégico sobre sus implicaciones. Esto podría estar conduciendo a un proceso de incorporación de la agenda de la efectividad de la ayuda más formal que real (si se quiere); un proceso que se traduce en la multiplicación de las propuestas de reforma, pero que, precisamente por este motivo, encuentra bastantes dificultades para anclarse en las prácticas y en los instrumentos de los que se dota la cooperación española.

Además, en el caso concreto de la coordinación multinivel, estas dinámicas parecen estar siendo reforzadas por un incipiente proceso de diferenciación entre los instrumentos y las prácticas de cooperación de algunas CC AA, con mayor capacidad para adaptar sus políticas a las nuevas demandas del sistema, que sin duda dificultan los esfuerzos de coordinación al establecer estándares de política pública cada vez más diversificados.

Finalmente, hay que añadir que en el caso de la coordinación entre la AGE, las CC AA y los entes locales, la distancia existente entre las prácticas del sistema español de cooperación y las nuevas necesidades impuestas por la incorporación de la agenda de la efectividad de la ayuda es, si cabe, aún mayor que en otras áreas. Esta distancia se nutre de modelos de acción pública en el ámbito de las relaciones entre niveles de gobierno que, tal y como se ha mostrado en anteriores informes, no coadyuva precisamente a la construcción

de políticas públicas multinivel coordinadas y coherentes³; mucho menos aún si tomamos en cuenta el valor simbólico que la cooperación descentralizada ha tenido históricamente en el marco de la construcción de la imagen de las CC AA, tanto hacia dentro como hacia fuera.

A lo largo de las páginas que componen este informe valoraremos las últimas reformas emprendidas por el sistema español de cooperación desde el punto de vista del fortalecimiento de la coordinación entre niveles de gobierno y los potenciales desafíos que enfrentan las instituciones a la hora de llevar este programa a la práctica. En este sentido, se toman como punto de partida las conclusiones y recomendaciones del informe elaborado por Angustias Hombrado para el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas en 2008.

3 Hombrado (2008).

2. El ejercicio de planificación 2009-2012: eficacia de la ayuda y coordinación en la teoría

Existe un consenso generalizado a la hora de definir la legislatura 2004-2008 como uno de los periodos más significativos en la historia de la cooperación española⁴. El giro experimentado durante este periodo, desde una cooperación anquilosada y estancada, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, hacia una visión de política de desarrollo moderna y alineada con los consensos internacionales, ha servido para posicionar a la política española de cooperación como uno de los elementos de prestigio de la acción exterior del Estado, tanto en el plano del discurso político como en el de las líneas fundamentales de política pública y de algunas de las reformas institucionales emprendidas.

Sin embargo, este nuevo modelo de política de desarrollo se ha venido construyendo sobre muchas de las inercias del sistema anterior, lo que ha generado desfases sustanciales entre la vocación transformadora del discurso político y la capacidad real de cambio del sistema español de cooperación.

Los actores del sistema español de cooperación abordaron el comienzo de la nueva legislatura con la esperanza de que el nuevo ciclo abierto a partir de las elecciones de marzo de 2008 serviría no sólo para consolidar muchas de las reformas institucionales emprendidas en la legislatura anterior, sino también para incorporar plenamente la visión de política de desarrollo inspirada en los

4 Véase, entre otros: Sanahuja (2008) y Sjard Schulz (2010).

principios de la agenda de la eficacia de la ayuda (coordinación, coherencia, complementariedad, alineamiento y eficacia) a los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación de la cooperación española.

El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de febrero de 2009, se define en este sentido como el Plan de **la calidad y eficacia de la cooperación española**, una apuesta por la plena adaptación de la cooperación española a los requerimientos de la Declaración de París, la Agenda para la Acción de Accra y el Código de Conducta de la UE, y que sitúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España como una de las metas fundamentales a las que debe aspirar el sistema de cooperación en el periodo 2009-2012⁵.

La voluntad de los actores del sistema de cooperación de transformar esta legislatura en la legislatura de la calidad y de la eficacia de la ayuda se ha traducido en la incorporación sistemática de los principios de **coherencia de políticas, coordinación de actores, la complementariedad y la asociación** sobre el terreno como **ámbitos estratégicos** para el desempeño de la cooperación española y, de manera específica, como elementos estructurales sobre los cuales articular reformas –aún necesarias– desde el punto de vista de la articulación institucional y la gestión de una política de desarrollo. Al mismo tiempo, estos principios se convierten, en línea con un modelo de la planificación basada en resultados, en **elementos evaluables** del desempeño de la acción de las instituciones del sistema español de cooperación⁶.

Desde este punto de vista, el Plan Director 2009-2012 refleja un cambio de mentalidad importante, aunque **“la carga de la prueba” sigue estando en la propia capacidad del sistema para pasar de las palabras a los hechos**, poniendo en práctica algunas, si no todas, las reformas previstas.

En materia de coordinación, el Plan Director parece asumir de manera explícita el consenso preexistente entre los actores de la cooperación española, sobre la necesidad de abordar la reforma de los mecanismos de coordinación dentro del sistema español de cooperación al desarrollo. Este consenso se había venido construyendo a lo largo de las últimas legislaturas a través de las

5 Véase el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012:3.

6 Por ejemplo, la Propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 12 de febrero, determina objetivos específicos para cada uno de los ámbitos estratégicos mencionados más arriba.

reflexiones críticas de la academia y de los expertos, así como de algunos de los actores del sistema, consolidándose de manera definitiva con la publicación, en el año 2007, del Informe de Pares del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, que identificaba la falta de coordinación como uno de los problemas cardinales del sistema español de cooperación⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, el documento ofrece medidas concretas para favorecer la coordinación de actores. Estas medidas, además, se han incluido como objetivos concretos en los instrumentos de planificación anual (PACI), lo que añade niveles de concreción sin precedentes a un debate que hasta ahora había transitado entre la fascinación por una singularidad mal entendida y los límites de un discurso políticamente correcto, pero sin el necesario impulso político⁸. Las medidas propuestas se pueden estructurar en torno a tres ejes fundamentales: la mejora del funcionamiento de los mecanismos de coordinación existentes y la creación de nuevos mecanismos de coordinación dentro del sistema español de cooperación (nivel de sede); el fortalecimiento del sistema de coordinación de actores en el terreno en base al principio de asociación (actores en el terreno) y el establecimiento de mecanismos de coordinación específicos en el marco del ciclo de política pública (planificación y diseño, implementación, seguimiento y evaluación), que transformen a la cooperación descentralizada en un elemento estratégico de la cooperación española (coordinación multinivel).

En relación con la coordinación en sede, el tercer Plan Director prevé la reforma de los mecanismos ya existentes: el **Consejo de Cooperación**, la **Comisión Interministerial** y la **Comisión Interterritorial de Cooperación**. El primero pretende elevarse a la condición de un consejo consultivo sobre cooperación, mientras que en el caso de la Comisión Interministerial se plantea la creación de un comité de carácter más técnico y operativo. Y en ambos casos, además, se subraya la necesidad de reforzar la coordinación entre los departamentos que gestionan un mayor volumen de AOD y/o que tienen competencias especialmente relevantes para los procesos de desarrollo; a saber: el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Industria Turismo y Comercio.

7 Este documento recoge, además, las conclusiones de la evaluación previa realizada en el año 2002 y que identificaba la cooperación descentralizada en España como uno de las grandes potencialidades del sistema, al tiempo que llamaba a mejorar la coordinación de actores en tanto que único mecanismo desde el que realizar dicho potencial. Véase: Development Assistance Committee/OECD (2002:45-50 y OECD (2007:19-21 y 58-9).

8 Véase Hombrado (2008: 69-75) y Hernández Ferreiro (2008:11-26).

Finalmente, se prevé la potenciación de la **Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo**, reforzando sus medios ejecutivos –a través de la Comisión Permanente– y estableciendo mecanismos que permitan el tratamiento por separado de las especificidades de CC AA y entidades locales.

A la reforma de cada uno de estos órganos individualmente considerados se añaden otras previsiones relativas a la formalización de mecanismos de comunicación y enlace entre los mismos. Se promoverá, en este sentido, la participación de miembros del Consejo de Cooperación al Desarrollo en las reuniones de la Comisión Interterritorial en calidad de invitados, y viceversa. Se promoverán, asimismo, encuentros entre la Comisión de Desarrollo y Seguimiento de Plan Director y PACI, del Consejo de Cooperación, y la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial. Y se harán públicas las actas, dictámenes y resto de documentos emanados de los mismos. Por otro lado, el sistema de cooperación se dota de dos órganos nuevos: la Comisión Delegada (en marcha *de facto* desde antes de la publicación del Plan Director, en abril de 2008), que ostenta el liderazgo del debate político en el ámbito de la coherencia de políticas, y la Conferencia Sectorial para la interlocución directa entre todas las administraciones públicas (Gobierno, CC AA y entes locales).

Además, se pondrán en funcionamiento **grupos de trabajo generales**, donde pueden participar todos los actores que estén interesados, con independencia de su pertenencia o no a alguno de los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación española, y desde los que se pretende contribuir al mejor desarrollo del análisis en temas específicos y a mejorar la capacidad de inclusión del sistema de cooperación.

En cuanto a la coordinación, se plantea la creación de instancias de coordinación en el terreno: los grupos estables de coordinación –para asegurar la complementariedad en el país concreto a lo largo del ciclo completo de la política pública de cooperación– y las mesas de complementariedad –donde los diferentes actores podrían coincidir en la financiación de un programa concreto (programas multilaterales) o en sectores o áreas geográficas dentro del mismo país–, que vienen a articularse con el papel ya reconocido a las OTC como espacio natural para garantizar la coordinación y el desarrollo del principio de asociación.

Estos espacios deberían fortalecer el papel de las OTC como ámbito de coordinación de los esfuerzos de cooperación en el terreno. Una iniciativa que,

a la luz de las recomendaciones del informe anterior, parecía más que necesaria en la medida en que, por un lado, la coordinación en el terreno había venido operando, de manera casi exclusiva, a través de mecanismos informales de trabajo; y, por otro lado, el nuevo marco de los acuerdos de asociación exige, aún más, la coordinación de esfuerzos que favorezcan el alineamiento de los actores de la cooperación española con los esfuerzos de desarrollo de nuestros socios⁹.

Finalmente, el Plan Director plantea la necesidad de avanzar hacia el establecimiento de un mecanismo de división del trabajo entre niveles de gobierno, así como instrumentos financieros coparticipados por los diversos niveles territoriales y el reforzamiento de iniciativas de cooperación multinivel, como el programa MUNICIPIA.

Se confirma, por tanto, la preocupación del sistema de cooperación por abordar el problema de la falta de coordinación, no sólo entre niveles de gobierno, sino también en el nivel de la AGE. La idea de partida es la necesidad de combinar reforma de los instrumentos existentes e innovación en un único proceso de reforma de las estructuras del sistema español de cooperación. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, no queda claro cuál es el modelo real de coordinación de actores sobre el que, finalmente, se apoya la propuesta del Plan Director. Esto es así por varios motivos:

- **No existe una visión de política pública sobre cómo construir una política de desarrollo coordinada**

Responder a esta cuestión requiere no sólo un diagnóstico sobre dónde se hallan los problemas de coordinación específicos en el seno del actual sistema, sino también una visión de política pública sobre la que articular los distintos esfuerzos para mejorar la coordinación de actores. Esta visión, que en teoría constituye el *leit motif* del nuevo ejercicio de planificación, paradójicamente no parece trasladarse plenamente a la discusión sobre la coordinación de actores, que ofrece respuestas a problemas puntuales, pero que no acaba de concretar una reflexión más sistémica sobre la coordinación en el marco de una política de desarrollo.

9 Es destacable que la propuesta de los grupos permanentes de trabajo, así como la creación de mesas de complementariedad, supone la consolidación en el nivel sistémico de prácticas exitosas que se venían realizando al nivel de algunas OTC. Véase Hombrado (2008:81).

Así, probablemente, habrá que esperar al desarrollo del texto de la nueva ley de cooperación para ver en qué medida esta reflexión tiene realmente cabida en el sistema español de cooperación o, por el contrario, se seguirá apostando por remendar las estructuras existentes¹⁰.

• **Confusión entre valores y objetivos**

La falta de una visión más estratégica sobre los mecanismos de coordinación hace que las propuestas del plan director mezclen **valores y objetivos diversos, como la inclusión, la representación y la información que, aunque relacionados, no necesariamente son equivalentes a una mejor coordinación.**

Por ejemplo, los grupos de trabajo generales pueden considerarse un espacio para la inclusión y para la puesta en valor de la diversidad de actores y visiones en el sistema español de cooperación. Sin embargo, que los mismos contribuyan a una mayor coordinación de los actores del sistema dependerá enteramente de la definición de objetivos que se haga en cada grupo y de su capacidad para crear propuestas que sean articuladas y vinculantes. Por otra parte, las reformas relativas a las mesas de complementariedad y los grupos estables de coordinación están más directamente orientadas a responder al déficit de transparencia y disponibilidad de información. Aunque necesaria, la mejora en los procesos de intercambio de información no se traduce inmediatamente en una mejora de los niveles de coordinación.

Esta confusión puede resultar a la larga en la creación de un sistema perverso por el que la creación de “espacios de coordinación nominales” que, *de facto*, cumplen otras funciones, generándose así una falsa impresión de coordinación dentro del sistema, que acabe por ocultar un proceso de reforma necesario tras una maraña de grupos de trabajo, comisiones y comités.

Además, en la medida en que muchos de los sistemas de coordinación previstos no establecen, al menos por el momento, sistemas de incentivos (tanto palos como zanahorias) y seguimiento desde los que ayudar a que los actores involucrados asuman una cierta obligación –lógica por otro lado–, se corre el riesgo de que muchos de los espacios llamados de coordinación se conviertan en meros ámbitos de yuxtaposición.

10 En este sentido, parece que se ha avanzado poco con respecto a las conclusiones del informe publicado en 2008 por la Fundación Alternativas. Véase Hombrado (2008:72 y ss).

- **Multiplicación de espacios frente a limitación de la capacidad**

El Plan Director parece **apostar por el aumento de espacios de coordinación** (comisiones, foros y grupos de trabajo). Este aumento de instrumentos no ha venido siempre acompañado de una definición más clara de los límites funcionales de los órganos ya existentes y los de nueva creación. Tampoco se han especificado claramente los procesos de coordinación entre los viejos y nuevos instrumentos, así como de los instrumentos de coordinación en sede y en terreno, dentro del nuevo organigrama. No se han valorado, por último, las capacidades reales de los actores del sistema a la hora de responder a los costes del aumento de los espacios de coordinación.

De manera similar, en tanto en cuanto los nuevos espacios de coordinación en el terreno tienen su origen en prácticas exitosas de las OTC, habrá que analizar en qué medida estas prácticas, una vez elevadas al nivel sistémico, no presentarán problemas para ser replicadas en contextos institucionales que son por naturaleza diversos, no sólo desde el punto de vista del mapa de los actores en el terreno, sino, sobre todo, desde el punto de vista de la “capacidad instalada”. Abordar el desarrollo de los nuevos mecanismos de cooperación en el terreno requerirá un análisis detallado y el fortalecimiento de dichas capacidades, de manera que los nuevos mecanismos no acaben por transformarse en una carga que ralentice el funcionamiento de todo el sistema¹¹.

- **La coordinación como elemento sistémico: desafíos a partir del ejercicio de planificación**

En general, podemos decir que, aunque el nuevo ciclo de planificación establece bases más sólidas para la mejora de los mecanismos de coordinación en el sistema de cooperación española que en épocas anteriores, **las propuestas de reforma planteadas no acaban de abordar el problema de la coordinación de una manera sistémica.**

11 Los mecanismos de coordinación en terreno no pueden convertirse en un espacio tan oneroso que impida el ejercicio efectivo del trabajo de cooperación de los actores. La multiplicación de espacios de coordinación hasta ahora inexistentes en la mayoría de los países generará la necesidad de reforzar las capacidades de todos los actores que trabajan en el terreno a la hora de atender los requisitos establecidos por las nuevas reglas del juego. En este sentido, resulta conveniente reforzar las capacidades de las OTC para abordar el desafío de la constitución de las nuevas estructuras en una manera que sea consistente con los objetivos planteados por el Plan Director, pero que, a la vez, permita la participación efectiva del resto de los actores en el territorio, de manera particular ONGD, gobiernos locales y gobiernos autonómicos.

Además, está por ver **hasta qué punto los actores del sistema serán capaces de trascender el nivel del compromiso político** (alcanzado durante la elaboración del Plan Director) y “hacer aterrizar” todas estas propuestas en marcos de acción coherentes y efectivos. El texto del Plan Director deja abiertos numerosos interrogantes.

En este proceso de pasar de las palabras a los hechos, los actores descentralizados desempeñarán un papel importantísimo en la medida en que son ellos los que van a tener que asumir una parte fundamental de los costes de la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación previstos en el nuevo ejercicio de planificación¹².

El sistema español de cooperación no puede desperdiciar el capital de consenso acumulado durante la anterior legislatura y a raíz del proceso de elaboración del III Plan Director; esto exige maximizar la buena disposición de muchas CC AA y entes locales para incorporarse a los debates sobre la efectividad de la política española de desarrollo. Sin embargo, **no está claro hasta qué punto el sistema de cooperación ofrece incentivos suficientes** a todos los actores descentralizados para moverse *de facto* hacia una política de cooperación más armonizada y coordinada.

Algunos de los elementos de la discusión que podrían resultar más atractivos para CC AA y entes locales aparecen todavía muy borrosos. Nos referimos, por ejemplo, al establecimiento de mecanismos de cooperación delegada sobre el terreno, o la creación de fondos sectoriales coparticipados por la AGE, las CC AA y entes locales (por no hablar del establecimiento de un marco estratégico para el desarrollo de las acciones de cooperación descentralizada).

De hecho, aunque se trata de iniciativas que requieren altos niveles previos de coordinación y armonización, no estaría de más situarlas en la perspectiva de un cronograma de trabajo, de modo que puedan funcionar como incentivos para la incorporación de otras reformas más próximas en el tiempo y que tocan más de cerca el corazón de las políticas de cooperación descentralizada tal y como se han venido desarrollando hasta ahora. En este sentido, la discusión del Proyecto de Ley de Cooperación al Desarrollo debería servir para establecer un horizonte normativo para estos desarrollos; un horizonte que,

12 Hay que recordar que para muchas CC AA y entes locales el debate de la coordinación y la incorporación de la agenda de la eficacia de la ayuda se juega como un *trade-off* entre el ejercicio de la autonomía política y la construcción de un sistema más eficaz.

más adelante y una vez que se den las condiciones adecuadas, puede ser incorporado de manera plena a los ejercicios de planificación.

Además, es necesario priorizar aquellas reformas que faciliten la participación de entes locales y CC AA en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, como veremos más adelante, la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial y la continuidad dada a los encuentros de CC AA suponen pasos en la dirección correcta, en la medida en que ambos espacios parecen favorecer la apropiación por parte de los actores descentralizados de los procesos de reforma de la cooperación española.

Ahora bien, **la coordinación no se reduce únicamente a garantizar la voz de los actores descentralizados**. Si las reformas priorizadas no son capaces de generar espacios de trabajo eficaces y dinámicos sobre los que cimentar relaciones de confianza entre los actores involucrados, las propias expectativas generadas por los nuevos espacios de diálogo serán las que centrifuguen a entes locales y CC AA fuera de los marcos de coordinación establecidos, dando al traste con las aspiraciones de crear una política de desarrollo más coordinada.

3. De la teoría a la práctica: nuevos espacios de coordinación en sede en el sistema español de cooperación. La Conferencia Sectorial y los Encuentros de Comunidades Autónomas

3.1 La Conferencia Sectorial

Una de las principales recomendaciones del anterior documento de trabajo era la creación de una “conferencia sectorial de cooperación para el desarrollo”, “como instancia de representación al más alto nivel, con vistas a canalizar el debate político entre el Gobierno central y las CC AA sobre la política pública de cooperación internacional para el desarrollo”¹³. En su comparecencia ante la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados, celebrada el 11 de junio de 2008, la entonces secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Leire Pajín, hizo público el anuncio de creación de tal instrumento (pág. 4), compromiso que, como ya hemos visto, trascendió al Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

Aunque se trata de una iniciativa de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, la buena acogida e impulso que recibió por parte de los gobiernos autonómicos en las reuniones de CC AA de Zaragoza (julio de 2008) y Mérida (mayo de 2009) han contribuido, sin duda, a acelerar la puesta en marcha de dicho mecanismo. El resultado fue la negociación en un tiempo récord entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, las CC AA y el Ministerio de Política Territorial, dando lugar a la firma del acuerdo institucional de constitución de la referida “**Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional**

13 Hombrado (2008:80).

para el Desarrollo” (en adelante CSD) el 28 de octubre de 2009¹⁴. Hasta la fecha se ha reunido en una única ocasión, el pasado 4 de febrero de 2010. Como órgano de apoyo de nivel técnico, se constituye la **Comisión Sectorial Permanente** de Cooperación Internacional para el Desarrollo (CSP), entre cuyas funciones se encuentran la elaboración de la propuesta sobre el orden del día de la Conferencia Sectorial, así como el análisis previo de los asuntos y el seguimiento de los acuerdos adoptados en la CSD¹⁵. En cuanto a la frecuencia de convocatoria, se prevé una reunión semestral del pleno de la CSD y una reunión trimestral de la CSP.

En su primera reunión, la CSP abordó dos temas fundamentales de la agenda de coordinación, creando dos comisiones de trabajo para tales fines. La primera está dedicada a la realización de propuestas sobre un sistema de representación de la cooperación descentralizada en foros internacionales, mientras que el objeto de la segunda es el futuro convenio marco de colaboración entre la AECID y las CC AA, para regular el estatus de los delegados autonómicos en terreno y su integración en las OTC de los países socios. La formulación de un convenio de aplicación genérico a todas las CC AA sugiere una apuesta por herramientas multilaterales que, en nuestra opinión, constituye un avance, tanto en términos de armonización como para la mayor estabilidad y operatividad del sistema en su conjunto. Por esta vía se podrán introducir una serie de principios, criterios y reglas de actuación amplios, que sirvan para dar cobertura al actual tratamiento de este tema a través de convenios bilaterales con cada comunidad autónoma, que sólo afectan a la comunidad firmante y cuya aplicación se circunscribe en muchos casos a un país, programa y/o periodo concretos. En cualquier caso, ello no obsta para que la realidad siga siendo diversa y plural,

14 Dicho acuerdo fue suscrito por el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el ministro de Política Territorial, Manuel Chaves, los consejeros autonómicos responsables de cooperación internacional para el desarrollo y el presidente de la FEMP. Contó, además, con la asistencia de la secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, y el secretario de Estado de Cooperación Territorial, Gaspar Zarrías.

En cuanto a su composición, preside la CSD el titular del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, mientras que los titulares de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial ocupan las vicepresidencias primera y segunda, respectivamente. Y la DG POLDE desempeña las labores de secretariado. La representación de las CC AA corresponde a los consejeros competentes en la materia, quienes, con carácter excepcional, podrán delegar su asistencia en otro consejero o consejera. Asimismo, la FEMP participa con una delegación (con voz y voto únicos), compuesta por el presidente y otros dos miembros.

15 La CSP está presidida por la persona titular de la SECI, y en ella también participan representantes de la AECID y del MAEC, un responsable autonómico con rango mínimo de director/a general y el director de cooperación de la FEMP.

pues ni los intereses geográficos de todas las CC AA son idénticos ni la presencia en el terreno es una preocupación percibida por ellas con la misma intensidad¹⁶.

Parece que la CSD ha buscado ser un instrumento de coordinación más ágil que la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICD). Uno de los riesgos era precisamente convertirla en un mero duplicado de la CICD, pero al menos en lo que se refiere a la composición, este temor inicial ha sido convenientemente resuelto. Así, si uno de los principales lastres de la CICD era precisamente su excesivo tamaño, la CSD ha dispuesto una importante reducción en el tamaño de la representación tanto de la AGE como de las entidades locales, que han pasado de 17/19 miembros a sólo tres en cada caso. Por otra parte, la combinación CSD-CSP puede servir para garantizar el equilibrio entre la relevancia política de este instrumento –mediante la exigencia de rango de consejero en las sesiones de la primera– y su necesaria agilidad a través del debate y análisis más técnico en la CSP.

Si bien la mera constitución de la conferencia ha sido valorada muy positivamente tanto por la Administración central como por las CC AA¹⁷, cuyo surgimiento en un momento de gran entusiasmo y voluntad de colaboración ha generado grandes expectativas y parece haber iniciado dinámicas de trabajo prometedoras, no faltan algunas reflexiones más cautelosas¹⁸. Y, en general, su corta vida impide que podamos pronunciar conclusiones más firmes y que podamos hacer una valoración certera de sus resultados e impacto real en términos de coordinación.

Uno de los retos que se abre ahora es la adecuada vertebración entre la Conferencia Sectorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión

16 Es previsible, por tanto, que sean comunidades autónomas con mayores volúmenes de ayuda concentrados en un territorio como Cataluña, Andalucía o Madrid, las que hagan un uso inmediato del convenio.

17 Véanse, por ejemplo, las declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores, que la define como la “inauguración de una nueva realidad” (http://www.maec.es/es/MenuPpal/Ministerio/Tablondeanuncios/Documents/20091028RP_MoratinosChaves.mp3). También la vicepresidenta primera y portavoz de la Junta de Extremadura (<http://www.europapress.es/extremadura/noticia-pallero-considera-muy-positiva-constitucion-conferencia-sectorial-cooperacion-20091028205630.html>), o el vicepresidente de la Generalitat, Carod Rovira, que “ve el nuevo órgano con voluntad constructiva y positiva”, después de que en la reunión quedó claro “que se respetaban las competencias que tiene Cataluña en este ámbito” (*Revista de Cooperación de ACCD*, núm. 40).

18 Se nos comenta en una de las entrevistas con un gobierno autonómico que “el primer pleno fue necesariamente protocolario”, pero parece que el nuevo instrumento “da al menos un margen para la discusión y el debate políticos”.

Interterritorial. Si bien el acuerdo de constitución de la CSD hace referencia a la “necesaria colaboración” entre los dos instrumentos, está todavía por definir la articulación real entre ambos mecanismos y los términos de dicha colaboración. La duda que ahora se plantea es la permanencia de la propia CICD, y en algunos sectores incluso se comenta que de alguna forma estaría llamada a desaparecer en el futuro. Sus reuniones siguen siendo un “puro trámite”, porque así está obligado por Real Decreto para la aprobación del Plan Director y de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, y precisamente las dos reuniones celebradas en 2009 han tenido que ver con la aprobación de dichos documentos.

3.2 El diálogo político: de Zaragoza (2008) a Mérida (2009)

Una de las iniciativas recientes, y probablemente más prometedoras, en materia de interlocución y coordinación entre las CC AA –y de éstas con la AGE– ha sido sin duda la realización de los Encuentros de Comunidades Autónomas en materia de Cooperación al Desarrollo, celebrados en Zaragoza en julio de 2008 y en Mérida en mayo de 2009¹⁹. El primero de ellos combinó el formato de ponencias con mesas de debate. Con las limitaciones propias de un primer ensayo o una experiencia piloto, este primer encuentro para abrir un espacio de diálogo novedoso y una voluntad de discutir conjuntamente temas de preocupación generalizada para las CC AA tuvo una propuesta inmediata de continuidad²⁰.

Según una valoración compartida por la AGE y las CC AA, “si Zaragoza constituyó un primer paso, Mérida significó un salto sustancial”. Desde el punto de vista de la participación, se incorporó el País Vasco, única comunidad autónoma ausente en Zaragoza, y hubo una representación a nivel tanto político como técnico²¹. En cuanto a la organización y el desarrollo del Encuentro, estuvo fundamentalmente liderado por las CC AA, con una clara

19 En la reunión de Mérida se acordó la celebración de un tercer encuentro organizado y/o liderado por la Comunidad de las Islas Baleares, cuya celebración se produce al tiempo de la edición de este documento.

20 Ya en la propia reunión de Zaragoza la Comunidad Autónoma de Extremadura se ofreció a acoger el siguiente encuentro en su territorio.

21 Solo el País Vasco y Madrid estuvieron ausentes de los talleres, ausencia justificada en el primer caso por la renovación del departamento tras las recientes elecciones de marzo de 2009, y en el segundo por coincidir el encuentro con un periodo de gran actividad dentro de la Dirección de Cooperación.

involucración autonómica en la selección de temas objeto de análisis²². Aparte de ponencias y mesas de debate, hubo espacios específicamente reservados a cuatro talleres de trabajo: armonización de las convocatorias de subvenciones, coordinado por Extremadura; educación para el desarrollo, coordinado por Islas Baleares; cooperación directa y coordinación en terreno, coordinado por Andalucía; y gestión de la información, coordinado por Cataluña.

Mérida sirvió, además, para acelerar la actividad dentro de la SECI sobre el proceso de creación, ya anunciado, de la Conferencia Sectorial²³. A tal respecto, el taller sobre cooperación dio claves claras en cuanto a temas de inmediata inclusión en la agenda de trabajo de la futura Conferencia Sectorial. Entre los temas que después se trasladarían a la discusión dentro de la Comisión Sectorial Permanente estuvieron: la participación autonómica en el diseño de la política de cooperación del Estado, la representación autonómica en el terreno, los mecanismos de representación interautonómica con vistas a la participación en foros internacionales, o la posibilidad de participar en el Consejo de Ministros de Desarrollo Europeo.

También hubo avances importantes en el taller sobre el intercambio de información, donde ya se participó la posibilidad de crear un sistema estadístico integrado. Como resultado de los debates, la DGPOLDE ha iniciado un trabajo de elaboración de una nueva herramienta para el cómputo de AOD en diálogo con Cataluña, que se aplicaría como herramienta piloto en esta comunidad autónoma y, de confirmarse su funcionamiento, se generalizaría su uso al resto de CC AA. En cuanto a la armonización de procedimientos, hubo en el taller correspondiente una parte expositiva que sirvió para detectar aspectos coincidentes y discrepantes de las órdenes de subvenciones públicas en cada comunidad autónoma, que debería aprovecharse durante el proceso de redacción del nuevo Real Decreto de subvenciones.

Existen, sin embargo, algunas opiniones que cuestionan los avances que ambos encuentros han operado²⁴ y el propio diseño de los mismos. También se lamenta

22 Aparte de la comunidad autónoma anfitriona, se creó una estructura de apoyo compuesta por Galicia y Baleares. Para la selección de los temas de los talleres, se pidió a todas las CC AA que sugirieran un máximo de 10, de entre los cuales se escogió los cuatro de interés para un mayor número de CC AA.

23 Forzando, incluso, el establecimiento de un objetivo temporal que fue satisfactoriamente cumplido, (según entrevista con la AGE).

24 Se apunta, por parte de alguna comunidad autónoma, que los encuentros sirven, sobre todo, “para saber lo que hacen los demás y poner en perspectiva lo que la propia comunidad autónoma está haciendo” (entrevista en enero de 2010).

la falta de información que algunas CC AA disponen sobre el periodo post-Zaragoza y post-Mérida, y concretamente en el segundo, la medida en que se ha dado continuidad al trabajo de los talleres. Se corre el riesgo, de esta forma, de que se acabe convirtiendo en un instrumento en el que sólo se involucran activamente las CC AA afines políticamente al partido en el Gobierno central.

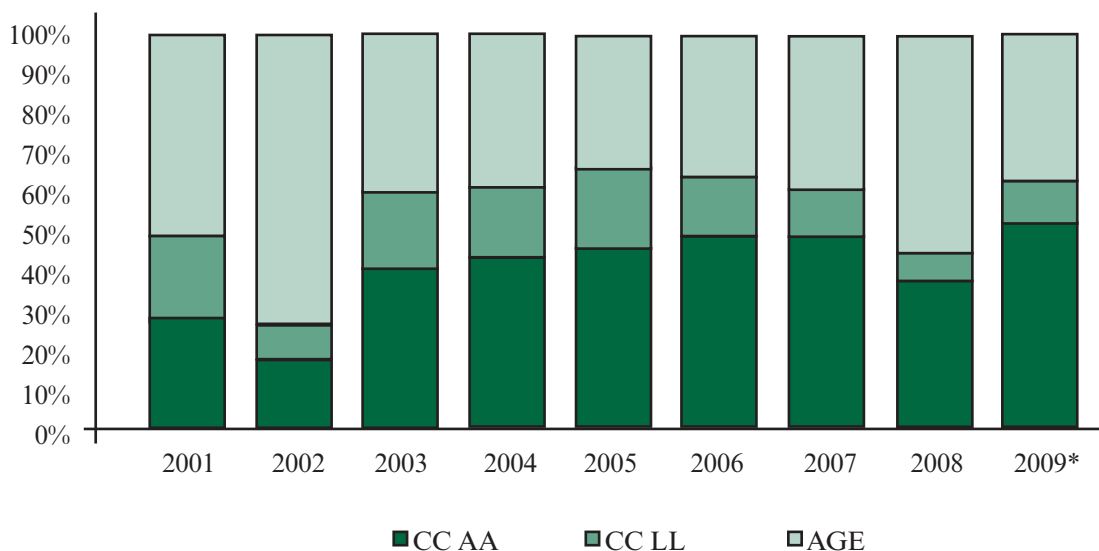
4. Coordinación entre la cooperación del Estado y la cooperación de las comunidades autónomas en el terreno: el caso de El Salvador

4.1 Selección del estudio de caso y breve nota metodológica

La selección de El Salvador como estudio de caso atiende, en primer lugar, a razones de relevancia y pertinencia del país para nuestro objeto de estudio. A su reconocimiento como país prioritario tanto por parte de la AGE como de los gobiernos autonómicos que disponen de un instrumento de planificación plurianual propio²⁵, se añade el peso cuantitativo de la cooperación descentralizada en dicho país. En este sentido, mientras que la cooperación descentralizada ha representado un porcentaje aproximado entre el 20% y el 25% sobre el total de AOD bilateral española entre los años 2004 a 2008, si atendemos al caso particular de El Salvador las cifras se duplican: durante el mismo periodo, las CC AA aportaron el 42,7% de la AOD española, y el cómputo del conjunto de cooperación autonómica y local superó el 56%. Esto demuestra la idoneidad de El Salvador para examinar los instrumentos y dinámicas de coordinación en terreno entre los diversos actores de la cooperación española.

25 Andalucía, Aragón, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana. Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone de plan estratégico, pero realiza una definición muy general de las prioridades geográficas, sin enumerar los países.

Gráfico 1. Composición territorial de la AOD española en El Salvador (2001-2009)



Fuente: Seguimiento PACI 2001 a 2008 y PACI previsiones 2009. Elaboración propia.

En segundo lugar, se han tenido en cuenta criterios de complementariedad con otras investigaciones sobre la cooperación descentralizada española²⁶. Intentamos evitar así la multiplicación de trabajos sobre un mismo caso; y al ampliar la cobertura geográfica de las diferentes investigaciones, pretendemos también contribuir a la capacidad de generalización de los resultados agregados. Finalmente, siendo El Salvador uno de los primeros países en los que está previsto desarrollar un marco de asociación, nuestro examen de la coordinación en terreno podría aportar elementos esenciales para la reflexión en torno a las posibilidades reales y el papel potencial de tal instrumento como base sobre la cual construir una cooperación basada en los principios de coordinación, complementariedad y alineamiento con las estrategias de desarrollo de los países socios.

26 La investigación “La agenda internacional de eficacia de la ayuda y la cooperación descentralizada en España”, desarrollada por Ignacio Martínez y José Antonio Sanahuja, se nutre del trabajo de campo en Perú y Nicaragua. La línea de investigación sobre cooperación descentralizada del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), bajo la dirección de Rosa de la Fuente, ha culminado recientemente el proyecto con particular atención al caso de Argentina. El Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional HEGOA-UPV lleva a cabo un proyecto sobre “El nuevo marco institucional de la cooperación vasca”, que incluye cuatro estudios de caso: Ecuador, Perú, Guatemala y el Sáhara Occidental.

Nuestro examen combina aspectos cuantitativos y cualitativos. En este sentido, ofrecemos en primer lugar unos datos generales sobre la cooperación española en El Salvador, seguidos de un mapeo de actores y su despliegue sobre el territorio salvadoreño. Posteriormente se describen y examinan los mecanismos de interlocución y coordinación entre cooperantes españoles, y la valoración que de los mismos han realizado las contrapartes salvadoreñas. La elaboración de esta sección se fundamenta en el material documental y la información recogida en un total de 25 entrevistas en profundidad realizadas en El Salvador en abril de 2009. Con vistas a garantizar la pluralidad de visiones y opiniones, el repertorio de entrevistados incluyó tanto actores de la cooperación española en el terreno –personal de la OTC en San Salvador, delegados y becarios autonómicos y una muestra representativa de ONGD– como representantes del Gobierno central, instituciones públicas, municipalidades y contrapartes de la sociedad civil de El Salvador.

4.2 ¿Cuál es el importe de nuestra ayuda?

Si la cooperación española inició sus operaciones en El Salvador como respuesta coyuntural a raíz del catastrófico terremoto de 1986, las relaciones de cooperación se consolidaron de manera casi inmediata. Así, al año siguiente se firmó el **Primer Convenio Básico de Cooperación entre la República de El Salvador y el Reino de España**, cuya renovación se ha realizado más recientemente²⁷. En este espacio temporal, ambos Estados han suscrito, además, hasta **seis comisiones mixtas**²⁸. Al mismo tiempo, la formalización de las relaciones ha venido acompañada por el reconocimiento explícito de El Salvador como una de las prioridades geográficas de la cooperación española²⁹. Como tal, fue uno de los primeros países dotados del correspondiente **Documento Estrategia País desde 2006**, el cual tiene por objeto reforzar la orientación estratégica a medio plazo de la dotación presupuestaria e intervenciones españolas³⁰.

27 La negociación del nuevo convenio se produjo en octubre de 2008, y su ratificación por la Asamblea Legislativa de El Salvador en abril de 2009.

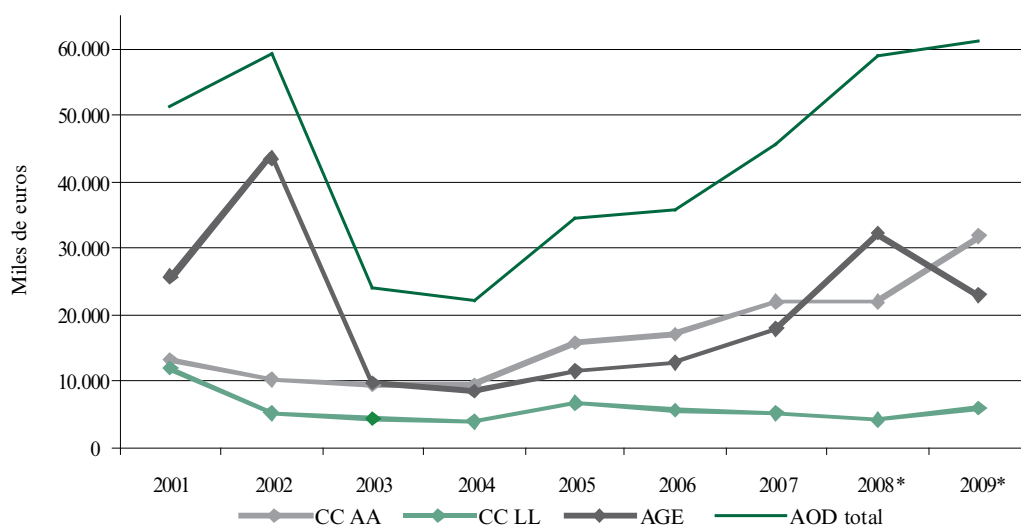
28 I Comisión Mixta 1989-1992; II Comisión Mixta 1993-1994; III Comisión Mixta 1995-1998; IV Comisión Mixta 1999-2001; V Comisión Mixta 2002-2005; VI Comisión Mixta 2006-2009.

29 Definido como “país-programa” en el Primer Plan Director (2001-04), “país prioritario” en el Segundo Plan Director (2005-08) y “país de asociación amplia” en el Tercer Plan Director (2009-12).

30 Accesible en: http://www.aecid.org/web/es/cooperacion/coop-paises/dep/01coop_mex_acentral_caribe/index.html?imprimir=true.

En términos cuantitativos, los fondos con destino a El Salvador representan un porcentaje muy reducido sobre el total de AOD bilateral española (inferior al 2%). Desde el punto de vista de El Salvador, sin embargo, **España ha sido con frecuencia, y sigue siendo claramente en la actualidad, el primer donante bilateral**³¹. Por otra parte, la AOD española en El Salvador ha crecido a un ritmo exponencial, pasando de 11 millones de euros en el periodo de la primera Comisión Mixta a la previsión de 200 millones durante la sexta. Aunque con un crecimiento más moderado, la cooperación autonómica también ha aumentado en su cómputo agregado, pasando de 13 millones y medio de euros en 2001 a más de 22 millones en 2008 y hasta 31 millones previstos en 2009. Desde el punto de vista de su contribución neta, **las principales donantes en los años 2007 y 2008 han sido Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco**³². Y, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la AGE, y haciendo excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias, **El Salvador ha estado siempre entre los diez primeros receptores de ayuda autonómica**. Concretamente, ha sido el segundo destino de AOD autonómica agregada en 2007 y el quinto en 2008³³.

Gráfico 2. Evolución de AOD española en El Salvador (2001-2009)



Fuente: Seguimiento PACI 2001 a 2008 y PACI previsiones 2009. Elaboración propia.

- 31 Si en 2004, cuando la cooperación española tocaba su punto más bajo, España contribuía con un 14% de la AOD bilateral en El Salvador, desde entonces ha llegado a alcanzar el 40% en 2008. Para mayor detalle, véase la información del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (<http://stats.oecd.org/qwids/>).
- 32 Dentro de la cooperación descentralizada, destaca también el apoyo del Fons Valencià.
- 33 Durante el periodo considerado 2007-2008, fue incluso el primer receptor de ayuda extremeña y el segundo en el caso de la cooperación castellano-manchega.

4.3 ¿Quiénes somos y dónde estamos?

Aunque la presencia en el terreno no es una práctica generalizada entre los actores de la cooperación descentralizada, en El Salvador podemos encontrar algunos ejemplos destacados de dicha práctica. En el momento de realizar nuestro trabajo de campo, sólo la Junta de Andalucía³⁴, el Fons Valencià per la Solidaritat y FUNDEMUCA³⁵ disponían de una delegación propia en El Salvador. Por su parte, también la Comunidad de Madrid y la Diputación de Barcelona habían contado con alguna forma de representación en los años inmediatamente anteriores³⁶. **Dadas las dificultades para la contratación de personal en el extranjero, las CC AA han tendido a firmar convenios con la OEI para tales fines.** Por esta vía, mientras los delegados autonómicos eran formalmente financiados con cargo a un programa o proyecto específico, sus funciones eran más amplias, alcanzando el seguimiento del conjunto o de gran parte de la cooperación autonómica en el país correspondiente. Éste ha sido el sistema utilizado por la Comunidad de Madrid para contratar a sus delegados en América Latina, y lo ha sido también, hasta muy recientemente, el del delegado de la cooperación andaluza en El Salvador. Sin embargo, la situación de la Junta de Andalucía ha cambiado con la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID), que, dotada de personalidad jurídica propia, permite ahora la contratación directa de personal.

Por otra parte, los gobiernos subestatales se han acogido a **diferentes modalidades de “implantación”** en diferentes momentos. De una parte, la Diputación de Barcelona y la Comunidad de Madrid han aprovechado la firma

34 Junto con un coordinador de la cooperación andaluza en El Salvador, la representación autonómica está constituida por una persona responsable del Programa Regional con el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y personal administrativo.

35 Se trata de un instrumento técnico y financiero de la AECID, cuyo origen se remonta a la década de los ochenta. Con el respaldo de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y las asociaciones nacionales de municipios de Centroamérica y El Caribe, ejecuta programas y proyectos en materia de promoción de la descentralización, asociacionismo y desarrollo local para el fortalecimiento de los gobiernos locales. Para información más detallada sobre su historia, organización y actividades, véase <http://www.demuca.org/>.

36 La labor y presencia en terreno del representante de la Diputación de Barcelona estuvo principalmente vinculada al Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA), celebrado en abril de 2008. Según información de la Dirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, tras la renuncia de su delegado en El Salvador a finales de 2008, es ahora el delegado de Nicaragua quien asume la responsabilidad para toda Centroamérica.

de convenios de colaboración con organismos públicos o privados sitos en El Salvador –el Instituto para el Desarrollo Local de Centro América (IDELCA) y la OEI, respectivamente– para disponer de un espacio en sus sedes. De otra, la cooperación de Junta de Andalucía, que en un primer momento dispuso de una oficina de representación propia en el municipio de Chirilagua, se encuentra ahora sita dentro de la OTC de San Salvador. Aquí también se encuentran ubicadas la representación del Fons Valencià y la de FUNDEMUCA. **La ocupación del espacio físico de la OTC parece haber dependido tanto de consideraciones políticas como posibilidades prácticas reales.** En este sentido, la voluntad de la cooperación descentralizada ha convergido con un cambio de actitud dentro de la Administración central y una política más claramente a favor de “la apertura de las puertas de las OTC a las cooperaciones descentralizadas”³⁷. A ello se ha sumado, finalmente, la construcción de la nueva sede y su puesta en funcionamiento a comienzos de 2009.

Frente al carácter excepcional del establecimiento de delegaciones propias, **el envío de becarios autonómicos al terreno ha sido bastante más habitual.** En este sentido, en el periodo 2007-2009 hay constancia de la presencia de becarios en El Salvador financiados por los gobiernos autonómicos de Andalucía, Cantabria, Galicia, el País Vasco y la Comunidad Valenciana. En algunas ocasiones –por ejemplo, en la Comunidad Valenciana– existía un convenio de colaboración con la AECID, fruto del cual los becarios se integraban en la estructura de la OTC. Sin embargo, las funciones de esta figura no han sido siempre definidas con la suficiente precisión y las personas beneficiarias acaban desarrollando labores de apoyo en un área específica, dependiendo de sus propios intereses y de la coyuntura de la OTC. Por otra parte, la influencia y/o capacidad decisoria de las OTC en cuanto a la recepción de becarios parece limitada, así como su conocimiento y la consecuente planificación de su llegada³⁸. En otras ocasiones, las becas se vinculan a convenios de colaboración entre el correspondiente gobierno autonómico y alguna institución salvadoreña –por ejemplo, los becarios del Gobierno cántabro en IDELCA– o algún organismo de cooperación internacional –por ejemplo los becarios del gobierno vasco en UNICEF–. Por último, los becarios de la Junta de Andalucía dependen de la delegación de la AACID en El Salvador.

37 Coincidiendo con el desempeño de la Secretaría General de la AECID por Juan Pablo de la Iglesia en los años 2005-2006.

38 En varias conversaciones en la sede de la OTC se comenta que los becarios “aparecen a veces un poco de sorpresa” y que en ocasiones “hay que decirles que se busquen la vida”.

El estatus legal de los becarios difiere dependiendo de la existencia o ausencia de un convenio de colaboración entre el gobierno autonómico y la AECID para tales fines. Mientras que en el primer caso existe una decisión institucional de apoyar el proceso de acreditación de los becarios como cooperantes, no queda así garantizada en el segundo. Un rasgo común a todos los casos es que los beneficiarios de tales becas de formación carecen de capacidad de representación oficial de la cooperación autonómica en el terreno, y el objetivo prioritario de su estancia en el extranjero es su propia formación en cooperación. Pese a todo, no es extraño que a los becarios se les encomiende, además, **labores de seguimiento de programas o proyectos de cooperación financiados por la comunidad autónoma** respectiva. Esta función se encuentra en un espacio de cierta indefinición, siendo dudosa la utilidad y hasta la legitimidad de sus informes, o la medida en que sus resultados revierten a la ONGD española o contraparte salvadoreña sujeta a dicha “inspección”. El carácter controvertido de esta tarea ha sido destacado por algunas ONGD, que en ocasiones han planteado reticencias a la observación por personas en fase de formación y cuya experiencia en la materia no está suficientemente garantizada.

4.4 ¿Qué tipo de cooperación hacemos?

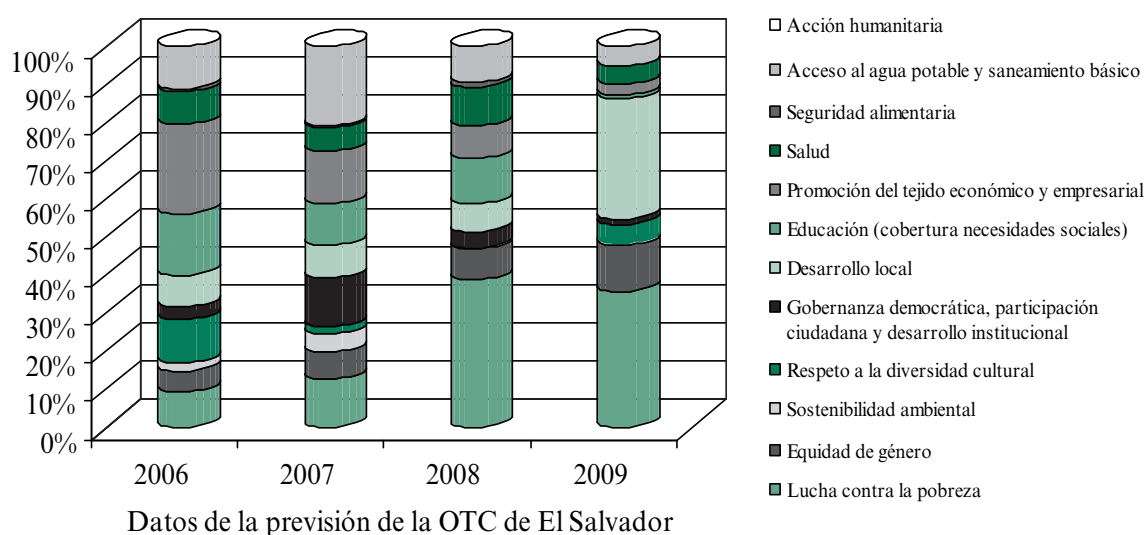
En línea con el peso que la cooperación directa tiene sobre el conjunto de la AOD andaluza, **Andalucía se ha consolidado como protagonista casi exclusiva en materia de cooperación directa en El Salvador**³⁹. No sorprende, por tanto, que en el año 2008, el 41% de la cooperación andaluza se canalizara a través de convenios de colaboración con instituciones de la Administración central o con municipalidades del Estado salvadoreño. Destacan dentro de estas intervenciones el apoyo al Programa de Gobierno de Comunidades Solidarias Rurales y el apoyo al desarrollo local en el Área Metropolitana de San Salvador. Excepción hecha del caso andaluz, por tanto, la cooperación de las CC AA en El Salvador sigue la tendencia general en todos los países receptores de AOD autonómica. A saber, se trata de cooperación indirecta, canalizada prioritariamente mediante subvenciones a proyectos o convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales de desarrollo. En consecuencia, **las ONGD españolas siguen siendo actores de importancia inestimable en la gestión de proyectos de cooperación en El Salvador.**

39 Según información de la OTC de San Salvador, la contribución andaluza por esta vía representa aproximadamente el 100% de la AOD autonómica directa en el país.

De acuerdo con los datos de la OTC actualizados a enero de 2009, en El Salvador trabajan más de 50 ONGD españolas, 28 de las cuales han constituido la Coordinadora de ONGD españolas en El Salvador, y aproximadamente el 80% del total tiene oficina propia en el terreno. Las intervenciones de las ONGD españolas se distribuyen casi por todo el territorio de El Salvador. Si se tiene en cuenta, asimismo, que las fuentes de financiamiento de estas organizaciones incluyen no sólo a las CC AA sino también a entidades locales, a la propia AECID y hasta a la Unión Europea⁴⁰, ello las convierte en un instrumento de gran potencial de cara a la coordinación de las políticas de cooperación para el desarrollo de los diferentes niveles territoriales de gobierno.

En lo que se refiere a la distribución sectorial de la ayuda, y frente a una gran dispersión en los primeros años de la VI Comisión Mixta, parece apuntarse más recientemente una concentración de la cooperación descentralizada en dos sectores: la lucha contra la pobreza y el desarrollo local, que son complementarios a la acción de la cooperación centralizada, y a su vez coinciden con sectores estratégicamente prioritarios para el Gobierno de la República de El Salvador (véanse anexos I, II, III y IV).

Gráfico 3. Distribución sectorial AOD descentralizada (2006-2009)



Fuente: OTC de El Salvador.

40 Frente a estas fuentes de financiación pública, el porcentaje de fondos propios es muy reducido, o inexistente.

En El Salvador, como país de renta media y país definido como prioritario en el Plan Director de la Cooperación Española, también se está realizando un especial esfuerzo en las prioridades horizontales de defensa de los derechos humanos (lucha contra la impunidad de los delitos violentos) y la equidad de género (promoción del movimiento de mujeres y lucha contra la violencia de género). Además, sectorialmente se prioriza la gobernanza democrática (participación ciudadana y desarrollo institucional), la educación, la salud, el acceso al agua y saneamiento básico, la seguridad alimentaria y la promoción del tejido productivo, los microcréditos y el empleo.

En cuanto a las prioridades geográficas, la cooperación española en El Salvador se concentra en dos áreas definidas como prioritarias en el Documento de Estrategia País (Oriente y Occidente) para maximizar el impacto en la reducción de sus índices de pobreza. En concreto, el mayor volumen de recursos de la cooperación española se concentra en los Departamentos de Ahuachapán y La Unión, así como también en el área metropolitana de San Salvador, aunque no se descarta financiar proyectos fuera de las zonas propuestas.

Los instrumentos a través de los que se canaliza la AOD española en El Salvador son fundamentalmente los programas, los proyectos y las asistencias técnicas. De hecho, en su relación con las ONGD, la AOD basa la colaboración en dos instrumentos: los convenios de cooperación y los proyectos de cooperación. Los nuevos instrumentos –como el enfoque sectorial, el apoyo presupuestario y los fondos globales– pertenecen más al ámbito de ejecución directa intergubernamental.

En cuanto a la ayuda reembolsable, destaca el mecanismo de canje de deuda por educación, un instrumento de alivio de la deuda externa que en El Salvador ha supuesto una inversión de diez millones de euros.

4.5 ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación en el terreno?

Si bien la preocupación por la coordinación entre actores de la cooperación española en el terreno no es una novedad del III Plan Director, el reto adicional en esta etapa es convertir la coordinación en un elemento evaluable dentro de un marco de planificación por resultados. Las primeras referencias a las mesas de complementariedad y los grupos estables de coordinación tienen su

origen en el periodo de planificación 2004-2008. A tal respecto, el Documento de Estrategia-País para El Salvador 2005-2008 ya afirmaba la voluntad de “buscar la máxima interlocución y alinear nuestras prioridades y reforzar la coordinación con otros actores de la cooperación española presentes en el país y con otros donantes”⁴¹. Y con vistas a materializar y formalizar dicho propósito, proponía seguidamente la constitución de “un mecanismo de trabajo conjunto que actuará como foro de coordinación de las actuaciones de cooperación del sistema español”⁴². A tal mecanismo se le asignaban funciones como promover el análisis conjunto y permanente de la realidad del país en términos de desarrollo; compartir información sobre intervenciones futuras, en curso y procesos de socialización de aprendizajes; dar seguimiento a la estrategia expuesta en los documentos de estrategia país; e identificar posibles intervenciones coordinadas o conjuntas.

La OTC en San Salvador dio una respuesta inmediata y muy positiva a dicha demanda, creando dos instrumentos formales de coordinación: el “**Mecanismo de Coordinación General**”, por una parte, y las “**mesas sectoriales**”, por la otra. En cuanto a la composición del primero, se preveía la participación tanto de los representantes de las CC AA y entidades locales con presencia en el terreno –en aquel momento la Junta de Andalucía, la Comunidad de Madrid, la Diputación de Barcelona, el Fons Valencià y FUNDEMUCA– como de la Coordinadora de ONGD españolas en El Salvador. Además, se establecía un régimen de convocatoria trimestral –aunque en la práctica no ha sido siempre cumplido de manera rigurosa–, correspondiendo la decisión sobre la fecha de convocatoria y el orden del día al coordinador de la OTC⁴³.

Dicho instrumento, cuyas discusiones tienen un carácter fundamentalmente técnico, ha servido para recoger y examinar propuestas y observaciones de la cooperación descentralizada, que en su caso han sido posteriormente remitidas a la DGPOLDE⁴⁴. Entre otros, este Mecanismo de Coordinación General ha sido utilizado en el proceso de análisis y evaluación del Documento de Estrategia-País para El Salvador, para la discusión del III Plan Director o para la evaluación a medio término de la VI Comisión Mixta. A pesar de haber cubierto un vacío evidente en materia de interlocución entre los actores de la

41 Véase el Documento de Estrategia-País para El Salvador 2005-2008, p. 5.

42 *Ibíd.*

43 Se contempla formalmente la posibilidad de que el resto de actores soliciten incluir temas en la agenda, pero no parece que esta opción haya sido frecuente en la práctica.

44 De acuerdo con entrevista en la OTC.

cooperación española, la propia OTC reconoce algunas de sus debilidades. En concreto, se ha cuestionado su representatividad, por cuanto la mayoría de los actores de la cooperación oficial descentralizada carecen de presencia directa y estable en el terreno. Y aunque se ha tratado de solventar esta limitación mediante un diálogo de tipo más informal con las principales contrapartes, estos últimos actores permanecen excluidos de las reuniones formales del Mecanismo de Coordinación General.

Por su parte, las denominadas “**mesas sectoriales**” pretenden dar una respuesta a las carencias de coordinación, pero focalizada en ámbitos específicos de políticas públicas. En una primera fase más o menos exploratoria, tales mesas fueron convocadas con una periodicidad mensual o bimensual, para abordar de manera sucesiva diversos temas relacionados con los sectores prioritarios para la cooperación española en El Salvador, entre ellos la educación y el medio ambiente. A la luz de los resultados en aquel primer momento, parece haberse descartado la continuidad inmediata de todas las posibles mesas sectoriales. Se abre, así, una segunda etapa en la que está previsto concentrar los esfuerzos de coordinación en aquellos sectores en los cuales parece converger el interés de la OTC con la voluntad de las ONGD que trabajan en ese campo. Éste sería el caso de la “**mesa sectorial del agua**”, donde las ONGD “están altamente motivadas y ‘proactivas’, y muy interesadas en hacer su función de incidencia política, y tienen mucho interés en trabajar con nosotros y con los actores nacionales”⁴⁵.

Hay que destacar también el papel desempeñado por la **Coordinadora de ONGD españolas en El Salvador**, que integra a casi todas las ONGD con mayor peso financiero y con presencia permanente en el país. La OTC ha afirmado, e igualmente lo confirman las propias ONGD, que la coordinadora ha tenido un papel determinante en la gestión de ayuda de emergencia⁴⁶. Por otra parte, la Coordinadora ha sido muy activa durante la larga y difícil negociación para la acreditación del personal desplazado entre la embajada española y el gobierno salvadoreño, que culminó con la firma, a finales de 2008, de un convenio entre ambos Estados reconociendo el estatus y carné de misión internacional a las ONGD. De alguna forma, en este proceso la coordinadora ha constituido un instrumento de interlocución muy útil con la

45 *Ibíd.*

46 Con referencia, por ejemplo, al caso del Huracán Stan que azotó a Centroamérica a finales de 2005. En aquellos momentos las ONGD contaban con un mecanismo de coordinación muy efectivo, que fue incluso asumido por el sistema de Naciones Unidas y la cooperación central.

OTC. Sin embargo, una vez resuelto dicho problema, el interés por la coordinación y la frecuencia de reuniones parece haber disminuido⁴⁷.

Juntamente con estas estructuras de carácter más o menos permanente y estable, cuya finalidad última es precisamente la coordinación, es posible argumentar que **los propios instrumentos e instituciones de desarrollo salvadoreños han servido y/o pueden servir como forma más espontánea y coyuntural de coordinación y armonización entre actores**. En la medida que aglutinan fondos de diversos donantes, pueden ser convenientemente aprovechados para contribuir a la interlocución y generar dinámicas de comunicación entre los propios actores de la cooperación descentralizada, y de éstos con la cooperación de la Administración central. Además, al ofrecer un espacio de relaciones más horizontales donde la OTC deja de ser percibida como la Administración “que nos quiere coordinar y de paso controlar” para convertirse en un actor más, posiblemente añaden una ventaja adicional de cara a su eficacia⁴⁸.

En este sentido, las **grandes ONGD salvadoreñas captadoras de fondos de diversas administraciones territoriales españolas** son potenciales impulsoras de la complementariedad de esfuerzos y la coordinación entre donantes. Así, por ejemplo, la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas) y el Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes (Las Mélidas) en materia de equidad de género; el Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE) en los ámbitos de municipalismo, fortalecimiento institucional y creación de ciudadanía activa⁴⁹; o el Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA) en materia de descentralización política y capacitación y formación de liderazgo local⁵⁰.

47 “En ocasiones hacíamos sesiones técnicas, en las que, por ejemplo, discutíamos algún tema como la Cumbre Iberoamericana, con poco éxito de público, porque no llevaba mucha gente: una ONGD o dos ONGD; y les hemos entonces criticado que para todos los temas migratorios había mucho interés, pero luego para lo que son los temas de cooperación cuesta más reunirlos para hablar con ellos” (entrevista con la OTC).

48 Según valoración desde la Administración central de El Salvador.

49 Entre los actores de la cooperación española de los que CECADE recibe financiación y/o cuenta con convenios de colaboración, se encuentran la AECID, la Diputación de Barcelona, el Fons Català y el Fons Valencià. Además, tanto CECADE como Las Mélidas y Las Dignas reciben apoyo indirecto de las CC AA y el Estado a través de los convenios de colaboración con ONGD españolas que operan en El Salvador.

50 Aparte de su estrecha vinculación con la Diputación de Barcelona en el momento fundacional de IDELCA, el Instituto ha diversificado posteriormente sus fondos, habiendo contado, entre otros, con el apoyo presupuestario de las CC AA de Cataluña, Cantabria y Extremadura.

Aunque los beneficios y eficacia de estas organizaciones como herramientas de coordinación coyuntural están todavía por explorar en su mayor parte, existen algunas experiencias pioneras a tener en cuenta. Así, por ejemplo, en el marco de la organización del Primer Foro de Autoridades Locales de Centroamérica (FALCA)⁵¹ por parte de IDELCA, se gestó un grupo de coordinación de los diferentes donantes españoles con representación en el terreno –a saber, OTC, la Diputación de Barcelona, la Junta de Andalucía y la Comunidad de Madrid–, que se reunía casi de forma mensual y de forma rotatoria en las distintas sedes: OEI, OTC e IDELCA. Si bien se trataba de reuniones que abordaban básicamente cuestiones de gestión económica, como el diseño del cuadro global de presupuesto y el ajuste de los presupuestos individuales al mismo, este tipo de experiencias podría reproducirse en un futuro para abordar otras cuestiones de carácter más sustantivo.

Junto con aquellos actores de la sociedad civil, existen otros **polos de coordinación espontánea y coyuntural de carácter público**, en forma de instrumentos o programas públicos nacionales que lideran procesos de desarrollo del país, que nuevamente aglutinan a diversos donantes y donde sí ha habido un trabajo más planificado y consciente de armonización. El más significativo en términos financieros ha sido el programa “**Red solidaria de lucha contra la pobreza**”, al que contribuye tanto la Administración central como la Junta de Andalucía. A través del programa se da un apoyo directo a la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza a través de mecanismos de apoyo presupuestario, reconversión de deuda por educación y programa de microcréditos. Focalizado en el eje de mejora de la infraestructura social básica en los 100 municipios más pobres del país, y a través de transferencias monetarias condicionadas, se contribuye a erradicar el hambre a la vez que se vincula a la familia con el cumplimiento de los protocolos de salud y educación básicos. La inversión a este programa supone **23 millones de euros** para un periodo de cuatro años (2006-2010).

La **Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)** ofrece otro ejemplo en esta línea. Así, en su programa de seguridad ciudadana, presentado en abril de 2009, ha incluido una línea de coordinación de la cooperación internacional.

Existen, por último, **iniciativas novedosas de coordinación que trascienden a los propios actores de la cooperación española**. En este sentido, en el ámbito de

51 Celebrado en San Salvador los días 17 y 18 de abril de 2008, donde se aprobó la primera propuesta de la Carta Centroamericana de la Autonomía Local.

desarrollo local, se ha creado, a iniciativa conjunta de España y Alemania, la Red de Donantes de Desarrollo Local (RECODEL) para el apoyo al Consejo Nacional de Desarrollo Local, donde también participa el PNUD y Estados Unidos. En el caso español se aceptó la presencia de la cooperación descentralizada, por lo que también se han incorporado la Junta de Andalucía, el Fons Valencià y FUNDEMUCA.

Aunque parece haberse avanzado en materia de intercambio de información, las CC AA todavía suelen enviar la información a requerimiento de la propia OTC y no de oficio, en algunos casos con datos incompletos y sobre todo con cierto retraso⁵². Esto ha permitido a la OTC elaborar un censo de actores, sus áreas de intervención y la financiación recibida para tales fines, pero las deficiencias en la actualización de datos y en la publicación de los mismos son subrayadas por los socios de la cooperación española en El Salvador. En materia de viajes oficiales, se viene consolidando la práctica de comunicación y la organización de visitas a la embajada y a la OTC⁵³. Sin embargo, esto no debe confundirse con una mejora en la coordinación, sino que en muchos casos viene determinado por la necesidad: por razones obvias, la embajada es la única que puede establecer los contactos institucionales y gestionar las eventuales reuniones con el gobierno salvadoreño.

Existen, sin embargo, riesgos de duplicación de estructuras e intervenciones, como son el caso de FUNDEMUCA e IDELCA. Sus ámbitos de intervención son paralelos, pero no hay experiencia de actuaciones conjuntas. También se han dado ejemplos de diversas organizaciones de la sociedad civil trabajando en el mismo espacio territorial. En materia de juventud, en el área metropolitana de San Salvador se hizo un rastreo y se detectaron, *a posteriori*, al menos 10 organizaciones salvadoreñas y españolas haciendo cosas muy parecidas⁵⁴.

52 Según la OTC, como promedio las CC AA y entidades locales publican con un año de posterioridad, de manera que en febrero de 2010 aún no disponían de los datos oficiales de 2009 y los datos para 2008 todavía estaban incompletos.

53 “El único ideal que yo he visto es un mapa a la entrada de la OTC en Managua... donde uno de los que pasaron por ahí hace 15 años pusieron unos alfileres... aquí está la parte catalana, los vascos están por acá... eso es lo único que yo he visto. Jamás he visto yo que haya indicios y voluntad de hacer eso. Yo creo que sería lo lógico. Vos tenés que mostrar a la gente de acá, porque muchos proyectos se duplican, muchos proyectos se financian hasta tres veces. Y eso es bueno transparentarlo acá, porque los de aquí también se aprovechan” (entrevista con contraparte salvadoreña).

54 Entrevista con contraparte salvadoreña.

Más allá de estos ejemplos que tienden a ser cada vez más puntuales, los momentos iniciales de secretismo, recelos y tensiones entre los diferentes actores parecen haberse superado⁵⁵. Es preocupante, sin embargo, que la fluidez y mejora en las relaciones se ha debido en ocasiones a la propia iniciativa de los cooperantes en terreno, sin el conocimiento o incluso en contra de las directrices desde la sede⁵⁶. Aunque en general la capacidad de decisión de los actores en el terreno es bastante limitada, la generación de estos espacios de diálogo y comunicación establece algunas precondiciones básicas para el desarrollo de mejores sistemas de coordinación de la constelación de actores que operan en el terreno.

En general, los instrumentos establecidos hasta el momento han conseguido desarrollar una cierta periodicidad y por tanto comienzan a consolidarse como espacios más o menos permanentes. Sin embargo, estas iniciativas siguen teniendo un fuerte carácter coyuntural, lo que debilita su capacidad para convertirse en instrumentos efectivos de cooperación en terreno. En este sentido, el sistema necesita dotarse de mejores sistemas de ordenación, articulación y, sobre todo, apostar por la continuidad y la consistencia de los procesos.

Por otra parte, estos instrumentos han servido para favorecer el conocimiento mutuo entre los diferentes actores y sus respectivas actuaciones, pero queda todavía mucho terreno hasta poder hablar de herramientas efectivas de detección de sinergias o posibles intervenciones conjuntas en un futuro. De este modo, los problemas detectados desde el punto de vista de la coordinación tienen que ver sobre todo con la novedad del tema y con el hecho de que las iniciativas con vistas a fomentarla son relativamente recientes y se requiere cierto rodaje y habitualidad.

En este sentido, el papel de liderazgo de la OTC parece haber sido decisivo en el desarrollo de estos espacios. El coordinador de la OTC es percibido como una figura clave en el proceso, y tanto los actores de la cooperación española

55 “En el año 2004 existía la política oficial de que las CC AA estaban en otro sitio. En el mismo pueblo, a pesar de las sucesivas invitaciones por parte de la cooperación central a que pasaran a contar lo que estaban haciendo, siempre se ponían excusas y nunca fue posible incluso la comunicación” (entrevista en la OTC).

56 Habiendo referencia a su experiencia en cooperación en varios países socios, se nos ha comentado “cuando estamos allí cada uno está en su sitio, pero aquí estamos todos juntos y coincidimos en un montón de situaciones, entonces es casi ridículo que no tengamos comunicación. Pero me consta que en algunas ocasiones, incluso, hay instrucciones por parte de la central de que se mantenga la distancia... me lo han comentado en confianza algunos compañeros y amigos de que la instrucción es que cada uno por su cuenta” (entrevista en la OTC).

como las contrapartes coinciden en que la OTC tiene un discurso y una voluntad manifiesta de colaboración con las CC AA, entidades locales y el resto de actores de la cooperación española. Es indudable, además, que el tamaño del país también ha favorecido la interlocución entre donantes⁵⁷.

La “integración” de los actores de la cooperación descentralizada en la estructura de la OTC significa compartir el espacio físico, y hacer uso de su estructura administrativa y personería jurídica para poder ejecutar. Pero se trata de programas de cooperación completamente independientes⁵⁸. Compartir el espacio ha permitido la participación de aquellos en las “reuniones de agenda de la OTC” y la facilidad de comunicaciones de carácter informal. Sin embargo, es un arma de doble filo: las reuniones de agenda no deben confundirse con reuniones de coordinación propiamente dichas y el abuso de interlocución informal puede encerrar una trampa para el proceso de desarrollo de los mecanismos de coordinación más efectivos en el terreno.

4.6 Coordinación en El Salvador: un vistazo a la opinión de las contrapartes

En una primera valoración y con carácter general, las contrapartes salvadoreñas tienen una percepción muy positiva de la cooperación española, tanto central como descentralizada. En este sentido, está cubierta de un halo de magnificencia y bondad y se la ha calificado como “el cooperante”⁵⁹, y la “experiencia de cooperación más productiva y la más positiva”⁶⁰. Entre sus virtudes se suele hacer referencia a que ha sido capaz de superar los lastres del asistencialismo, su grado de efectividad y dinamismo, e incluso la trascendencia de intereses puramente políticos⁶¹.

En una discusión más en profundidad, se apuntan, en cambio, algunos problemas de la cooperación española. Entre ellos se destaca que, si bien la multiplicidad de actores no resulta problemática por el número, sí que plantea

57 Un comentario reiterado por parte de las ONGD españolas en terreno es: “Si no nos vemos en la coordinadora, al final nos acabamos encontrando en un bar”.

58 Este aspecto ha sido especialmente enfatizado con referencia a la cooperación de la Junta de Andalucía.

59 Entrevista con el Gobierno de El Salvador.

60 Entrevista con un gobierno municipal.

61 La percepción ciudadana también coincide en ver a la cooperación española como la que más ayudó, por ejemplo, en la reconstrucción tras el terremoto.

dificultades de gestión al traducirse en diferentes convocatorias, plazos, documentos para la justificación y trámites procedimentales, y la falta de una definición homogénea del concepto de partidas de cooperación básicas entre las administraciones públicas españolas⁶². A ello se ha añadido, a veces, un intento de imponer el enfoque español en líneas de intervención, como la creación de instrumentos de gestión supramunicipal o la participación ciudadana, y modas cambiantes en las prioridades o el tipo de proyectos susceptibles de financiación. Es también recurrente la referencia a la “tangibilización de la cooperación en el tocho, el ladrillo y la foto”⁶³ y la remanencia, aunque excepcional, de algún “personal cooperante con actitud colonialista y misionera”⁶⁴.

Una estrategia habitual de las ONGD españolas ha sido la búsqueda de un socio local para el primer proyecto, con cargo al cual se dotan de una oficina propia que seguidamente se legaliza como una organización local. Ésta, que ha sido denominada “lógica de la implantación”, es decir, la instalación de estructuras paralelas de ejecución ha sido también criticada, en la medida que actúa en detrimento de la potenciación y fortalecimiento de las capacidades locales⁶⁵.

Por otra parte, hay que destacar una cierta incapacidad de las contrapartes para identificar las diferencias entre la AOD del Gobierno central y la de los gobiernos autonómicos, y la singularidad o el valor añadido de la cooperación descentralizada se confunde a menudo en un discurso vago y ambiguo⁶⁶. Se ha sugerido, por ejemplo, que la presencia de donantes descentralizados es positiva

62 Aunque el carácter técnico de estos problemas debería conducir a su fácil solución, se lamenta que “por el afán de mayor transparencia o el afán de tapar hoyos de corrupción, se les fue la mano en materia de justificación”.

63 La reconstrucción del palacio municipal de Santa Tecla, financiado por la AACID, se ha presentado como paradigma de la cooperación descentralizada. Aunque desde la municipalidad de Santa Tecla se percibe “no sólo como la construcción de la infraestructura, sino que se abrió una ruta cultural santatecleña”.

64 “A algunos colegas de las ONGD españolas no les gusta cuando tú les llegas hablando de tú a tú, quieren que les hables de indio emplumado... muchas ONGD se consideran que son las financiadoras, y actúan como financiadoras. y vienen como los grandes jefes blancos” (entrevista con el director de una ONGD salvadoreña).

65 “El famoso implantarse resulta que les sale en una visión empresarial, que ya no es una visión de cooperación, pura y dura, de mantener esos grandes elefantes blancos que han montado, subsidiados por las diferentes convocatorias... estas ONGD se han vuelto un fin en sí mismas, consiguen proyectos pero para mantener a sus burocracias... Hay zonas del mundo que necesitan que les envíes tu desembarco de chelitos, pero Centroamérica ya no es esa realidad. Hay capacidades creadas” (entrevista con ONGD salvadoreña).

66 “Si hay algo que ha hecho que cada día la cooperación descentralizada vaya agarrando más visibilización es el aporte de la cooperación española” (entrevista con gobierno local salvadoreño).

para materializar los beneficios de la descentralización en una región muy centralista, como es el caso de las CC AA; sin embargo, no hay constancia de que los gobiernos autonómicos hayan concentrado su ayuda en iniciativas de descentralización política territorial. También se afirma que la cooperación autonómica fomenta “el diálogo entre iguales” y es “más personal, cercana y flexible”. Sin embargo, la flexibilidad a veces se identifica con criterios de exigencia y de justificación más bajos, lo que no necesariamente constituye un beneficio, sino todo lo contrario.

Resulta interesante reflejar cómo la percepción y valoración que las ONGD españolas y salvadoreñas tienen de las bondades o defectos de las cooperaciones de la AGE y las CC AA están a menudo vinculadas al volumen de financiación que reciben de dichos niveles territoriales⁶⁷. Algunas ONGD prefieren trabajar con la AECID por el monto de los fondos: mayores subvenciones y presupuestos plurianuales favorecen una mayor previsibilidad e impacto de las actuaciones, y la figura del convenio está más extendida que en el caso de las CC AA y permite trabajar procesos e intervenciones a más largo plazo. La cooperación descentralizada, por otra parte, se aprovecha a veces para cubrir aspectos que la AECID no financia, sirviendo así para complementar recursos y para solicitar “cosas más peregrinas”.

El tema de la visibilidad y las visitas de los donantes no son siempre percibidos como algo negativo por las contrapartes. En muchos casos, se alega que fortalece la imagen y el prestigio de los políticos locales, a quienes confiere mayor legitimidad política⁶⁸. Se sugiere, incluso, que dadas las características de algunas de las regiones autónomas españolas y el volumen de financiación que canalizan hacia Centroamérica, CC AA como Andalucía, Cataluña o el País Vasco deberían tener una oficina regional⁶⁹.

Se han detectado también algunos riesgos en la financiación de las contrapartes salvadoreñas. Hay algunas ONGD muy “activas” que han interiorizado los nuevos modelos de cooperación, basados en el principio de alineamiento y el liderazgo de los actores locales del país socio. Este proceso se complementa con

67 Una reflexión que, probablemente puede extenderse a cualquier ONG con respecto a sus donantes.

68 Esta visión, muy extendida en Centroamérica, de la cooperación internacional como respaldo político y como un “cheque en blanco” de los que me apoyan, resulta cuando menos arriesgada.

69 “Eso no quiere decir que no se coordinen, porque es muy fácil, vos venís... y te doy acá un despacho y aquí coordinamos más fácilmente” (entrevista con contraparte salvadoreña).

estrategias de acompañamiento y de rendición de cuentas, pero sin una intervención supervisora y tutelar. Sin embargo, en la mayoría de los casos, sigue habiendo una actitud pasiva de las contrapartes, a la espera de ser invitadas a participar en un proyecto⁷⁰. A estos procesos, además, hay que añadir las dinámicas clientelares basadas en la financiación “personal”, de aquéllos que se hacen el llamado “paseílo anual a España” para solicitar fondos: casos como el del alcalde de Santa Tecla o IDELCA. Es muy difícil distinguir, sin embargo, hasta qué punto estas dinámicas pueden ser atribuidas al funcionamiento de uno u otro nivel de gobierno, o en qué medida mejoras en los niveles de coordinación de actores sobre el terreno podrían poner coto a estas prácticas.

Parece evidente que avanzar hacia un modelo de mayor apropiación por parte de las contrapartes en el país socio ofrece una vía de trabajo más sólida desde el punto de vista de la construcción de capacidades locales. En este sentido, apostar por la construcción de estos liderazgos es un desafío que, afrontado desde la coordinación de actores, puede generar importantes valores añadidos desde una óptica de mejor división del trabajo y de diversificación de la oferta de cooperación.

Al mismo tiempo, es cierto que muchos de los mecanismos informales que se utilizan generalmente para la identificación de contrapartes no pueden ser sustituidos por mecanismos abiertos y transparentes de trabajo con las contrapartes locales. La generación de circuitos de confianza entre los donantes y los actores en terreno y el desarrollo de estas relaciones a lo largo del tiempo sirve en muchos casos para reducir costes de transacción y para fomentar el desarrollo de capacidades locales de manera consistente a lo largo del tiempo, aunque no es menos cierto que estos mecanismos pueden generar prácticas de exclusión y clientelismo que son perjudiciales para los procesos de desarrollo en los países socios. Sin duda, la línea que separa la buena práctica de la mala es muy fina y tiende a confundirse con demasiada facilidad.

70 Éste parecía ser el caso de Las Mélicas y Las Dignas. Dado que existían inicialmente pocas ONGD en igualdad de género y hubo un momento en el que se dieron muchos fondos con este fin, estuvieron muy solicitadas y tenían proyectos que implementaban acciones muy similares, con fondos de diversos donantes, pero parecían estar incluso sobredimensionadas para asumir los fondos que les llegan.

5. Coordinación entre AGE y comunidades autónomas en la práctica. ¿Cuánto estamos avanzado?

Tal y como se desprende de las secciones anteriores, los esfuerzos por mejorar la coordinación entre la AGE y CC AA en sede han estado centrados en fortalecer los espacios de interlocución en todos los niveles y con intención integradora. Mientras tanto, en el terreno, según el caso analizado, se desarrolla a través del liderazgo de la OTC y del establecimiento de mecanismos, aún incipientes y en muchos casos coyunturales, para mejorar sólo en los niveles de intercambio de información.

La agenda de los encuentros de cooperación parece avanzar en la discusión de algunos mecanismos de armonización horizontal, como pueden ser la puesta en marcha de sistemas integrados de información sobre las actividades de cooperación o el desarrollo del nuevo reglamento de subvenciones, al tiempo que se exploraron algunos temas de interés común para discutir en el marco de la Conferencia Sectorial. Asegurar la continuidad de los contenidos de una reunión a otra permitirá a las CC AA trabajar sobre agendas cada vez más estratégicas y poder establecer mecanismos de seguimiento de los progresos de dichas agendas entre cada reunión, y favorecer la construcción progresiva de espacios de mutua rendición de cuentas entre pares dentro del sistema de cooperación⁷¹.

71 Por ejemplo, podría ser interesante que una vez puesto en marcha el nuevo Reglamento de Subvenciones, las Comunidades Autónomas pudieran establecer, en el marco de este foro un espacio permanente de seguimiento y evaluación de los procesos de implementación del mismo, que pudiera servir no solo como un ámbito para compartir inquietudes, sino también como un mecanismo informal de mutua rendición de cuentas.

Tal y como han reconocido Martínez y Sanahuja, la agenda de la eficacia de la ayuda plantea importantes desafíos desde el punto de vista de los mecanismos de funcionamiento de la cooperación descentralizada, tanto local como autonómica. Esta agenda, sin embargo, va más allá de los problemas de coordinación entre niveles de gobierno en sentido estricto (aunque muchos de los elementos que se discuten tienen un impacto directo en la posibilidad de mejorar los mecanismos de coordinación multinivel)⁷².

Los mecanismos de implementación de la cooperación descentralizada, apoyados en muchos casos en la gestión indirecta a través de ONGD, dificultan el desarrollo de una agenda que, como la de la Eficacia de la Ayuda, se articula en torno a la necesidad de generar mayor valor agregado en los procesos de desarrollo de los países socios. Aunque datos recientes indican un proceso de diversificación de las modalidades de implementación (directa frente a implementación vía ONGD), la canalización de la AOD descentralizada vía ONGD sigue predominando (el 74,4% en 2006, el 65,8% en 2007 y el 55,5% en 2008⁷³). El incremento de implementación directa en el nivel autonómico permite superar algunas de las limitaciones de la cooperación indirecta y exige de las administraciones públicas autonómicas una mejora de las capacidades institucionales.

Sin embargo, una vez desagregado, observamos cómo el descenso de los niveles de cooperación indirecta no se ha traducido de manera homogénea entre todas las CC AA. Así, por ejemplo, Andalucía y Cataluña, que representan conjuntamente más del 35% de la AOD autonómica, sólo canalizaron el 47% y el 50% de su ayuda, respectivamente, vía ONGD en 2008. La mayoría de las CC AA siguen recurriendo casi exclusivamente a convocatorias de subvención pública a ONGD –los ejemplos más emblemáticos son los casos de Extremadura o Navarra–.

Algo parecido sucede desde el punto de vista de las contribuciones de la cooperación descentralizada a los organismos multilaterales. España, que ha experimentado un crecimiento espectacular, representando el 30% de la cooperación española de 2008 y más del 58% en su modalidad multi-

72 Martínez y Sanahuja (2009:123 y ss).

73 Con todo, hay que considerar los datos presentados con prudencia, pues en algunos casos las CC AA no envían información detallada sobre el tipo de canalización de la ayuda, lo que puede contribuir a desvirtuar los datos. Como se ha indicado desde la AGE, “existe un 70% de los casos en los que no podemos asegurar si se trata puramente de cooperación directa o no, por falta de información”.

bilateral⁷⁴, permite la participación –por ahora no muy significativa–⁷⁵ de las CC AA. El incremento de las contribuciones multi-bilaterales pasaron de 8 millones de euros en 2007 a más de 16 millones en 2008, siendo menos del 2% de la AOD multi-bilateral española y un 3,5% de la cooperación autonómica. La mayoría de las CC AA que realizan contribuciones a organismos multilaterales de desarrollo canalizan entre el 1% y el 3% de su ayuda, mientras que en el caso de la Comunidad Valenciana y el País Vasco se aproxima al 5%, y Cataluña (que contribuye a 15 programas o Agencias de Naciones Unidas) al 10% en 2007 y más del 13% en 2008. Por un lado, la mayoría de las CC AA son cautelosas en el uso de los instrumentos multilaterales, siendo más partidarias del discurso tradicional de la base social y apoyo a las ONGD. Por otro lado, la Comunidad Autónoma de Cataluña prioriza un enfoque de planificación más estratégica, siendo el primer gobierno subestatal con una estrategia sectorial propia en este ámbito⁷⁶. Parece haber indicios suficientes de modelos diferenciados dentro de la cooperación descentralizada en España con implicaciones muy diversas en función de los modelos de política pública aplicados en cada territorio.

Esta brecha tiene implicaciones en la articulación de los mecanismos de coordinación dentro del sistema de cooperación, así como la necesidad de atender nuevas necesidades de coordinación que antes no existían. Naciones Unidas es el principal destino de la ayuda multilateral autonómica. Este tipo de contribuciones multilaterales faculta a los gobiernos autonómicos no sólo a recibir informes de seguimiento y ejecución, y a realizar visitas en terreno de las intervenciones que se ejecuten con cargo a dichas partidas, sino, además, y muy especialmente, a asistir a las reuniones de donantes y a aportar en ellas la visión de la cooperación descentralizada. En este sentido, la proliferación

74 Es decir, las donaciones vía organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) que es posible desagregar tanto geográfica como sectorialmente.

75 No se computó ayuda multilateral autonómica en 2006 y tampoco en 2008. Y en 2007, de un total de más de 1.300 millones de euros, hubo una partida de 108.000 euros de la Generalitat de Cataluña.

76 Así parece sugerirlo la presentación de dicha estrategia por una delegación del Gobierno catalán –encabezada por el vicepresidente del Gobierno, Josep Lluís Carod Rovira, la viceconsejera de Asuntos Exteriores, Roser Clavell, y el director general de Cooperación al Desarrollo y Acción Humanitaria, David Minoves– en el marco del seminario sobre “Gobiernos Descentralizados y el Nuevo Multilateralismo” organizado por la Generalitat de Cataluña y la Universidad de Naciones Unidas en Nueva York, a finales de 2009 (*Cooperacio. Revista de la ACCD* núm. 40 (noviembre-diciembre 2009)). Titula la revista de cooperación de la ACCD “Cataluña con voz en el mundo” el artículo relativo a la presentación de su estrategia de cooperación multilateral en Nueva York en octubre de 2009.

de convenios con organismos multilaterales hace más compleja la coordinación⁷⁷.

Sin embargo, más allá de esta discusión teórica, cabe preguntarse en qué medida podría afectar en el seno de la cooperación descentralizada los mecanismos de coordinación estrenados en esta legislatura.

Por un lado, la progresiva distancia entre los modelos de política pública de los actores descentralizados puede generar una cada vez mayor divergencia de intereses. Los actores menos innovadores pueden desarrollar estrategias de bloqueo institucional para evitar compromisos de reforma vinculantes para todos. Por otro lado, los avances hacia la homogeneización no han sido demasiado concluyentes ni siquiera en los temas de rendición de cuentas.

Como hemos dicho antes, en qué medida se pueda materializar un escenario u otro, o una combinación de ambos, depende de hasta qué punto los nuevos sistemas de coordinación generen incentivos para todos los actores del sistema de cooperación. En cualquier caso, la integración estratégica de la cooperación descentralizada es un paso que aún no está al alcance de todos los actores autonómicos, ya sea desde el punto de vista de las estructuras institucionales como de los modelos de política o de liderazgo. Los esfuerzos por garantizar una incorporación más estratégica de las CC AA en el sistema de cooperación refuerza la inclusividad del sistema. Sin embargo, el tránsito de la inclusión a la coordinación no es un paso automático. Las entrevistas realizadas para la elaboración de este informe, más allá del optimismo que despertan las nuevas iniciativas, así lo han resaltado en más de una ocasión.

En cuanto a la coordinación en terreno, el caso de El Salvador muestra las posibilidades que ofrece un liderazgo decidido, comprometido y competente por parte de la OTC a la hora de consolidar prácticas de coordinación y armonización de actores que no hace demasiados años hubieran parecido absolutamente imposibles. En este sentido, el reconocimiento que reciben las

77 Véanse, por ejemplo, las contribuciones de la ACCD a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Próximo Oriente (UNRWA), en materia de salud psicosocial; y al fondo para combatir el sida, la malaria y la tuberculosis. También la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) ha firmado a finales de 2009 su segundo convenio de colaboración con la OEI (2009-11) y toda una serie de memorandos de entendimiento con diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, entre ellas UNRWA, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el fondo temático “Supervivencia y Desarrollo del Niño Pequeño”.

OTC en el III Plan Director debe servir para reforzar las posibilidades de ejercer este liderazgo en terreno de manera más sistemática.

Ahora bien, el reconocimiento de las potencialidades de estos modelos de liderazgo en terreno es también una muestra de las debilidades que el propio sistema de cooperación ha mostrado hasta ahora y de las posibilidades reales de transformar la coordinación en una variable sistémica.

En este sentido, la mejora de los mecanismos de coordinación entre actores en el terreno debe entenderse no sólo como un proceso de construcción de capacidades institucionales (más espacios formales de coordinación), sino también de capacidades técnicas y de cultura organizativa por parte de los funcionarios y los representantes de los actores descentralizados, que deben entender el valor de dichos espacios y aprovechar todas sus potencialidades.

Este segundo proceso, que en el caso de El Salvador parece estar avanzando, no debe tomarse, sin embargo, como un producto automático de la implementación de ciertas reformas institucionales; siquiera como una práctica actualmente extendida en otras OTC. Y es precisamente desde la constatación del escaso peso que la coordinación ha tenido en la cultura organizacional del sistema español de cooperación desde donde debemos convenir en rebajar las expectativas de los cambios reales que los procesos de reforma emprendidos en esta legislatura pueden tener dentro del sistema.

Estas dinámicas merecerán una atención especial en el caso de la negociación del Marco de Asociación con El Salvador, previsto para el primer semestre de este año 2010. Los marcos de asociación constituyen la pieza clave del armazón del sistema de cooperación español, en la medida en la que estos documentos deben constituir el punto de encuentro entre los principios de asociación sobre el terreno, coordinación, coherencia, complementariedad y, sobre todo, alineación con las estrategias de los países socios.

Sin embargo, muchas CC AA y entes locales no parecerían estar realmente en posición de realizar una contribución sustantiva (a partir de un análisis de las ventajas comparativas de los marcos de cooperación descentralizada existentes) al desarrollo de este nuevo instrumento.

Esto es así no sólo por las propias características de los procesos de planificación y evaluación en sede en las CC AA; o por la desarmonización de los ciclos (y los

objetivos) de la cooperación descentralizada y de la cooperación de la AGE⁷⁸; o por la falta de armonización de los mecanismos de intercambio de información y la incorporación de la misma al proceso de toma de decisiones; sino también por la propia diversidad existente entre las distintas CC AA a la hora de incorporar los elementos principales de la agenda de la eficacia de la ayuda en el debate en torno a sus propias prioridades estratégicas de cooperación⁷⁹.

Del mismo modo, en la medida en que, como hemos dicho, muchos de los elementos estratégicos clave para el desarrollo de mejores mecanismos de división del trabajo entre niveles de gobierno parecen encontrarse circunscritos al desarrollo de la nueva Ley de Cooperación al Desarrollo o a los trabajos de la recientemente inaugurada Conferencia Sectorial, no parece razonable esperar en este momento una visión claramente definida sobre el valor estratégico de la cooperación descentralizada en el proceso de asociación, más allá de las experiencias que en cada país concreto puedan destilarse de la práctica de las OTC y de los actores descentralizados⁸⁰.

Este hecho, que en sí mismo podría constituir un valor añadido del proceso, por cuanto se estimulan procesos de aprendizaje institucional y la valorización de buenas prácticas en el terreno, tiene implicaciones desde el punto de vista de los resultados que podremos esperar de los nuevos marcos de asociación (que parecen dependientes de las prácticas actualmente existentes más que ser un corolario de un proceso de reforma de las mismas) como mecanismos para fortalecer los niveles de coordinación entre la AGE y las CC AA, y como pieza estratégica del Sistema de Cooperación, al menos en lo que se refiere a una primera ronda de acuerdos.

En el caso de El Salvador, analizado en estas páginas, la debilidad de muchos de los mecanismos de coordinación existentes en el terreno; la mejora, aún

78 Hombrado (2008:43).

79 El documento de posicionamiento recientemente elaborado por la Generalitat de Catalunya o el hecho de que algunos documentos de evaluación de las políticas de cooperación descentralizada incluyan como criterio de evaluación la armonización con la agenda de la eficacia de la ayuda, ofrecen ejemplos de los múltiples mecanismos que pueden adoptarse para incorporar este elemento al debate sobre las prioridades estratégicas de la cooperación descentralizada. Generalitat de Catalunya (2009), Documento de posicionamiento: la cooperación catalana y la eficacia de la ayuda; Aisha Al-Said Albella, A., y Poo Gutiérrez, R. (2008).

80 Esto no quiere decir que el debate público sobre este tema no haya generado ya propuestas interesantes acerca de hacia dónde podría avanzar un potencial modelo de división del trabajo multinivel y qué áreas de especialización le podrían corresponder a la cooperación descentralizada en este marco. Sin embargo, este debate no ha trascendido aún al nivel de los instrumentos de política pública ni a la práctica de los actores del sistema.

insuficiente, de los mecanismos de intercambio de información; la aparente desconexión, en determinados momentos, entre la sede y la delegación en el terreno en el caso de la cooperación descentralizada; o el desarrollo, sólo incipiente, de estrategias de división del trabajo entre los distintos actores presentes en el terreno, marcan algunos de los condicionantes que el proceso de elaboración del marco de asociación con el país tendrá que afrontar desde el punto de vista de la articulación de la oferta de cooperación.

Así, una parte importante del éxito de la estrategia del marco de asociación podría residir en la capacidad del sistema español de cooperación para alinearse de manera ordenada con los aglutinadores domésticos institucionales y sociales que hemos identificado más arriba, mucho más que en su capacidad actual de ofrecer una oferta coordinada y consistente.

Esta estrategia, aunque en línea con los principios fundamentales de la agenda de la eficacia de la ayuda, debe enfrentar, sin embargo, algunas de las cuestiones que se destilan de las prácticas de muchos actores del sistema español de cooperación a la hora de identificar y alinearse con las contrapartes del país socio, sobre todo a la hora de enfrentar un proceso para redimensionar estratégicamente dichas relaciones. En último término, hay un riesgo potencial de que el diseño del marco de asociación se transforme en un ejercicio más descriptivo que estratégico, sin ningún peso para discernir aquellos mecanismos que generan capacidades para el desarrollo en los países socios de aquéllos que se apoyan en la cooptación y el clientelismo.

De manifestarse este escenario, se plantearían serias dudas sobre el alineamiento efectivo de los marcos de asociación con la agenda de la eficacia de la ayuda y, por tanto, sobre la capacidad del sistema para incorporarse de manera efectiva a dicha agenda, más allá de la retórica de los documentos de planificación.

Aun así, no debemos pasar por alto que el desarrollo (temprano desde el punto de vista de las capacidades actuales del sistema) de los marcos de asociación abre una ventana de oportunidad para mejorar los niveles de coordinación entre actores. Esto será así en la medida en la que el propio instrumento genere los incentivos necesarios para que los actores entiendan la coordinación y la alineación de esfuerzos como un juego de suma positiva, y no necesariamente como un juego de suma cero.

La experiencia de los documentos de estrategia-país, en este sentido, debe ser superada desde un nuevo sistema de incentivos que convierta a los marcos de

asociación en un espacio vinculante para todos los actores. Este sistema de incentivos requiere, sin embargo, un aprovechamiento más consciente de los mecanismos existentes a nivel de coordinación entre sedes (horizontales y verticales) y no puede ser el resultado de estrategias de coordinación que operan exclusivamente en terreno.

En este sentido, como se ha dicho anteriormente, plantear que la Conferencia Sectorial se vea involucrada en el desarrollo de los marcos de asociación puede contribuir a mejorar los niveles de apropiación sobre estos procesos y las posibilidades de que dichos marcos, independientemente de su diseño, puedan convertirse en instrumentos vinculantes desde el punto de vista de la AGE y la cooperación descentralizada, incorporándose a los ejercicios de planificación de todos los actores de la cooperación.

Tabla 1. Retos, avances y desafíos para la cooperación española (continúa)

Retos identificados en 2008	Avances en la nueva legislatura	Nuevos desafíos
<p>Un discurso políticamente correcto, pero políticamente inviable y con poca significación en la práctica</p> <p>El sistema de cooperación parece perder oportunidades para poner en la práctica de los procesos de reforma los diagnósticos alcanzados a través de los procesos de evaluación</p>	<p>En la nueva legislatura, el desafío de la coordinación ha cobrado carta de naturaleza tanto en los instrumentos programáticos como a partir de la puesta en marcha de algunas iniciativas concretas tanto en sede como en terreno</p>	<p>La carga de la prueba sigue residiendo en la capacidad del sistema de pasar de las palabras a los hechos y consolidar las reformas previstas para esta legislatura</p>
<p>Ausencia de una estrategia general que articule de forma coherente los instrumentos e instancias de coordinación del sistema de cooperación</p>	<p>La coordinación pasa a ser una orientación estratégica del sistema en el marco de los documentos de planificación</p>	<p>Aunque se ha hecho un esfuerzo en el proceso de elaboración del Plan Director, aún queda mucho camino por recorrer desde el punto de vista de la incorporación sistémica de la coordinación como el elemento del sistema de cooperación</p>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Retos, avances y desafíos para la cooperación española

Retos identificados en 2008	Avances en la nueva legislatura	Nuevos desafíos
<p>Falta de consistencia entre el diseño y las funciones de las instancias de coordinación existentes</p> <p>Confusión de roles y capacidades funcionales de las instancias de coordinación dentro del sistema</p>	<p>Se ha mejorado en el caso de la Conferencia Sectorial de Cooperación al Desarrollo y la Conferencia de Comunidades Autónomas</p>	<p>Aun así, el Plan Director todavía acusa fuertemente la falta de una reflexión sistémica sobre la coordinación en el marco de la política pública de cooperación. Se detecta confusión entre los valores de las diversas instancias del sistema (coordinación, representación intercambios de información, etc.), así como un peligroso ejercicio de sinécdoque entre las funciones de cada una de las instancias del sistema</p>
<p>Falta de capacidad en el sistema para pasar de la yuxtaposición de actores e iniciativas hacia una coordinación basada en los principios de coherencia, complementariedad y alineamiento</p>	<p>Tanto las primeras experiencias de la Conferencia Sectorial y de las Conferencias de Comunidades Autónomas invitan a esperar una mejora de los resultados del sistema en este sentido, al menos en el nivel de sede</p>	<p>La incorporación estratégica de la cooperación descentralizada sigue siendo una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de cooperación. Los ejercicios de definición del valor añadido de la cooperación descentralizada son aún incipientes (sólo en algunas CC AA) y probablemente deberán esperar a la nueva Ley de Cooperación; la diversificación de los mecanismos e instrumentos de la cooperación descentralizada dificulta la búsqueda de espacios de coordinación y armonización de políticas; los ejercicios de diseño estratégico en el terreno (marcos de asociación) aún no consiguen superar la fase de mapeo de actores para entrar en procesos de discriminación estratégica de roles y capacidades</p>
<p>Es necesario abordar las reformas generando incentivos y una secuencia de cambios que permita incorporar a los actores del sistema. La coordinación a atracones puede generar fatiga en el proceso de reforma</p>	<p>Las reformas implementadas tanto en terreno como en el nivel de sede parecen mejorar la capacidad de incorporación de las CC AA a los procesos de toma de decisiones y de representación</p>	<p>No está claro hasta qué punto el sistema de cooperación ofrece incentivos suficientes a todos los actores descentralizados. Algunos de los elementos de la discusión que podrían resultar más atractivos para CC AA y entes locales, aparecen todavía como elementos muy borrosos en la discusión</p>

Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones y recomendaciones

El debate sobre la coordinación en el sistema español de la cooperación parece estar destinado a avanzar, pero no está claro en qué medida lo hace de manera estratégica. En este sentido, muchos de los retos identificados en el anterior informe siguen vigentes (Tabla 1), a pesar de que el nuevo ejercicio de planificación ha incorporado el desafío de la coordinación de manera más explícita⁸¹.

Tal y como se desprende de los capítulos anteriores, los esfuerzos por mejorar la coordinación entre AGE y CC AA en sede han estado centrados en fortalecer los espacios de interlocución en todos los niveles y con intención integradora. Desde el punto de vista del diálogo político, la apuesta por el fortalecimiento de espacios de diálogo, como los Encuentros de Comunidades Autónomas o la puesta en marcha de la Conferencia Sectorial, ha servido para consolidar el capital de consenso que se había acumulado en la pasada legislatura.

Desde el punto de vista técnico, sin embargo, la extensión del número de espacios así llamados de coordinación no parece haber resultado en una mayor claridad en las funciones de dichos espacios, de sus objetivos o de su posición en la propia estructura orgánica del sistema de cooperación.

Además, la diversificación de las políticas de cooperación autonómica está generando un proceso de diversificación en la incorporación de las comuni-

81 Hombrado (2008:69-76)

dades autónomas a la agenda de la coordinación establecida en el Plan Director. Así, mientras algunas CC AA están avanzando en esquemas mejor alineados con los principios de la eficacia de la ayuda, otras mantienen las viejas modalidades de trabajo basadas en la cooperación indirecta y una escasa articulación estratégica de los esfuerzos de cooperación.

Este escenario va a hacer más compleja, si cabe, la puesta en marcha de las previsiones del Plan Director en materia de coordinación en la medida en la que se requerirá del establecimiento de sistemas de incentivos diferenciados para atraer tanto a las CC AA más “avanzadas”, como a aquéllas menos dinámicas a la hora de ajustar sus políticas de cooperación⁸².

En cualquier caso, más allá de esta discusión y aunque la integración estratégica de la cooperación descentralizada es un paso que aún no está al alcance de todos los actores autonómicos (ya sea desde el punto de vista de las estructuras institucionales como de los modelos de política o de liderazgo), los esfuerzos por garantizar la incorporación de las CC AA en el sistema de cooperación están reforzando la percepción de inclusividad del sistema y deben servir para reforzar el capital de consenso político desarrollado en la pasada legislatura.

Ahora bien, los esfuerzos para mejorar la coordinación en el sistema no se pueden reducir únicamente a garantizar la voz de los actores descentralizados. Si las reformas emprendidas no son capaces de generar espacios de trabajo eficaces y dinámicos sobre los que cimentar relaciones de confianza entre los actores involucrados, las propias expectativas generadas por los nuevos espacios de diálogo serán las que centrifuguen a entes locales y CC AA fuera de los marcos de coordinación establecidos, dando al traste con las aspiraciones de crear una política de desarrollo más coordinada.

En el terreno, el caso analizado muestra cómo la coordinación se desarrolla fundamentalmente a través del liderazgo de la OTC y del establecimiento de mecanismos –aún incipientes– en muchos casos coyunturales, que por ahora han servido para mejorar los niveles de intercambio de información entre actores.

El caso de El Salvador muestra cómo parecen haberse superado los momentos iniciales de secretismo y tensiones entre los diferentes actores, dando paso a

82 Conviene recordar que la combinación entre innovación y procesos de isomorfismo institucional entre las CC AA es una de las características más sobresalientes de la evolución de la cooperación descentralizada en España.

una situación en la que la comunicación y el diálogo es más frecuente. Esto podría ser interpretado como una expresión del consenso tácito existente en todo el sistema de cooperación acerca de la necesidad de abordar el problema de la coordinación.

Así, se han encontrado instrumentos utilizados con cierta periodicidad, pero que no dejan de ser iniciativas puntuales y en muchos casos débiles. Aunque muchos de los instrumentos analizados han servido para favorecer el conocimiento mutuo entre los diferentes actores y sus respectivas actuaciones, queda todavía mucho terreno hasta poder hablar de herramientas efectivas de detección de sinergias o posibles intervenciones conjuntas en un futuro. En este sentido, el papel de la OTC y del coordinador sigue siendo decisivo, en la medida en la que su apuesta por abordar un proceso de institucionalización de los mecanismos de coordinación existentes es la que sigue permitiendo avanzar en este terreno.

Sin embargo, está por ver hasta qué punto estos mecanismos serán suficientes para abordar los procesos de negociación de los nuevos marcos de asociación y si éstos ofrecerán incentivos suficientes para que el resto de los actores de la cooperación española los considere espacios de trabajo vinculantes.

En este sentido, existe un riesgo potencial de que el diseño del marco de asociación se transforme en un ejercicio más descriptivo que estratégico. La falta de capacidad de las contrapartes para identificar las diferencias entre la AOD del Gobierno central y la de los gobiernos autonómicos, y la falta de singularidad o valor añadido de la cooperación descentralizada se confunden a menudo en un discurso ambiguo, que refuerza el riesgo de convertir la mejora de la coordinación en el terreno y el intento de abordar una cierta división del trabajo en ejercicios más nominales que otra cosa.

Tomando en cuenta estas consideraciones, este trabajo plantea las siguientes recomendaciones.

1. Avanzar hacia la incorporación sistémica de la coordinación en el marco del desarrollo de una política pública de cooperación

La cooperación española debe avanzar hacia una incorporación sistémica del principio de coordinación, que permita superar la actual yuxtaposición de iniciativas para construirse como un elemento de diseño de política. En este sentido, el proyecto de la ley de cooperación deberá introducir los principios bási-

cos de división del trabajo multinivel, especialización de la cooperación descentralizada y armonización de los procedimientos y mecanismos de información, planificación y evaluación. Esto, sin embargo, debe hacerse desde el respeto a la diversidad y a la autonomía política de los entes descentralizados.

2. Eliminar la Comisión Interterritorial de Cooperación

En este momento parece un espacio poco efectivo y que, además, se ha visto superado en su funcionamiento por la creación de la Conferencia Sectorial. Este proceso de simplificación y clarificación del sistema de cooperación deberá emprenderse en el desarrollo de la nueva ley de cooperación, que deberá establecer el marco de referencia institucional.

3. Crear incentivos para la coordinación

El sistema de cooperación parece estar suficientemente dotado de espacios de coordinación, representación e inclusión. La discusión debe centrarse en cómo hacer que dichos mecanismos sean más efectivos y vinculantes para los actores del sistema. Esto sólo será posible si se consigue articular un sistema de incentivos que estimule la participación de las comunidades autónomas en los nuevos espacios y la generación de mecanismos de intercambio e isomorfismo institucional que coadyuven a la modernización de la cooperación descentralizada, en línea con los principios de la agenda de la efectividad de la ayuda.

Una primera iniciativa en este sentido podría ser la de abordar el desarrollo de un capítulo específico sobre la cooperación descentralizada dentro del Proyecto de Ley de Cooperación, que pudiera ser discutido por y con los entes locales y CC AA en el marco de la Conferencia Sectorial y de sus grupos de trabajo. Este capítulo debería incluir una definición del valor estratégico de la cooperación descentralizada, identificar modalidades de intervención alineadas con los principios de la eficacia de la ayuda y definir el papel de la administración local y autonómica en la política española de desarrollo (véase recomendación 4).

Una segunda iniciativa sería la de acelerar la creación de programas sectoriales de cooperación coparticipados por AGE, CC AA y entes locales en materia de fortalecimiento institucional y apoyo a los procesos de descentralización, que permitiera a los tres niveles de gobierno explorar mecanismos de planificación conjunta, así como abordar en la práctica el desarrollo de una agenda de divi-

sión del trabajo país basada en el principio de cooperación delegada. Estos programas sectoriales podrían vincularse a la estrategia de elaboración de los marcos de asociación, de manera que se refuerce el valor estratégico de la cooperación descentralizada en el terreno (véase también recomendación 5).

4. Transformar el grupo de trabajo sobre cooperación descentralizada, establecido en el plan director, en un espacio de debate público sobre el valor añadido de la cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación y en el marco de la agenda de la efectividad de la ayuda

Este grupo podría articular sus trabajos en la realización de un informe público, que pueda ser incorporado y debatido en el seno de los trabajos de elaboración de la Ley de Cooperación (véase recomendación 3). Este informe debería hacer énfasis en los siguientes elementos:

- Valor añadido de la cooperación descentralizada.
- Armonización de procedimientos e información.
- Estrategias de división del trabajo.
- Cooperación delegada.
- Mecanismos de cooperación multinivel.

5. Secuenciar los procesos de reformas para que éstos tengan mayor valor añadido en la cooperación autonómica

Las reformas de los espacios de coordinación deben secuenciarse de manera que aquellas iniciativas de mayor valor añadido para las administraciones locales y autonómicas puedan servir como incentivo para que éstas asuman los costes de los procesos de armonización y coordinación.

Esta secuencia deberá articularse dando prioridad a los mecanismos de coordinación en terreno y al desarrollo de experiencias piloto que sostengan el desarrollo efectivo de los acuerdos de asociación (véase recomendación 3).

Al mismo tiempo, la CSD y el Foro de Comunidades Autónomas deben identificar cuáles de las múltiples propuestas elevadas en el Plan Director podrían generar mayor valor añadido desde la óptica de la cooperación descentralizada, y articularlas en un plan de acción sobre coordinación en el que se establezcan fechas concretas para la puesta en marcha de dichos mecanismos.

Este plan debería verse reflejado en los planes anuales de la cooperación española y ser vinculante para todos los actores del sistema a través de su incorporación en la Ley de Cooperación en una disposición transitoria.

6. Reforzar los espacios de diálogo político entre CC AA para que funcionen como una herramienta de coordinación horizontal

Si bien los espacios de diálogo abiertos tras las reuniones de Zaragoza y Mérida han servido para mejorar la interlocución entre el Gobierno central y las CC AA, el sistema todavía muestra carencias desde el punto de vista de la coordinación entre actores del mismo nivel de gobierno.

En este sentido, se recomienda explorar modificaciones al formato de los espacios de diálogo político que permitan transformar a las mismas en un espacio de coordinación horizontal. Para ello sería suficiente que se habilitara una jornada de trabajo exclusivamente para las CC AA, sin la presencia de la AGE, de manera que éstas puedan abordar también aquellos problemas de armonización y coordinación de políticas.

Igualmente, este espacio exclusivo para las CC AA se podría convertir en una reunión preparatoria de la Conferencia Sectorial, que sirva a las CC AA para detectar potenciales temas de agenda, que puedan ser propuestos y discutidos durante las reuniones de la Conferencia, o para articular posicionamientos comunes por parte de las CC AA ante los temas de la agenda de la Conferencia, tanto desde el punto de vista de la preparación de la reunión como de la puesta en marcha de posibles acuerdos emanados de la misma.

De obtenerse resultados positivos, ésta podría convertirse en un ejemplo de buena práctica, trasladable a otros sectores de políticas públicas, potenciando la muy deficiente coordinación horizontal en el sistema español de relaciones intergubernamentales.

7. Reforzar los acuerdos de asociación como espacio de actuación vinculante a través de la incorporación de la CSD en el proceso de desarrollo y aprobación de los mismos

Este proceso tendría como resultado la generación de un proceso de apropiación por parte de las CC AA de ambos procesos, mejorando la efectividad de los dos instrumentos.

8. Fortalecer las capacidades existentes en los países socios

Para ello, los acuerdos de asociación deben construirse desde la perspectiva del principio de alineamiento estratégico con los aglutinadores sociales e institucionales existentes en los países socios, reforzando sus capacidades para construir los procesos de desarrollo y evitando las duplicidades de esfuerzos y la multiplicación de estructuras de implementación paralelas.

Sería, pues, conveniente crear estructuras a nivel país, compartidas entre la AGE, las CC AA y los gobiernos locales, que permitan el desarrollo de estrategias de apoyo presupuestario directo a los aglutinadores sociales e institucionales de los países terceros, al tiempo que permitiría mejorar los niveles de coordinación y de alineamiento estratégico de las políticas de subvenciones de los diversos actores de la cooperación española. Estas estructuras deberían estar recogidas en los acuerdos de asociación.

9. Potenciar el liderazgo de las OTC

Esto pasa no sólo por mejorar la dotación de recursos y los instrumentos de las OTC para ejercer este papel, sino también por la generación, en el marco del trabajo de la OTC de una cultura organizativa basada en el principio de coordinación de actores.

Una iniciativa innovadora, en este sentido, podría crear un sistema de pasarelas entre la AGE y las cooperaciones descentralizadas, por las cuales los técnicos y funcionarios de las CC AA y entes locales (expertos destacados) podrían desarrollar una parte de su carrera en la OTC, formándose con experiencia en el terreno, al tiempo que se generan espacios virtuosos de coordinación informal a través de la experiencia de trabajo en un entorno diverso del de la cooperación autonómica o la cooperación local.

Este sistema debería coordinarse con el sistema de pasarelas entre el MAEC y las OTC. En cualquier caso, podría adoptarse un sistema de cuotas como el que actualmente están diseñando para las delegaciones de la Comisión Europea en el marco de la creación del Servicio de Acción Exterior de la UE, asegurándose así la representación de los diversos niveles de gobierno en el marco de las OTC.

10. Mejorar el equilibrio entre los mecanismos de coordinación formal e informal en sede y en terreno

Las mesas de complementariedad y los grupos estables de coordinación en el terreno deben dotarse de la suficiente agilidad para que resulten dinámicos y efectivos. Asimismo, las reuniones deberían dotarse de suficiente contenido y con cuestiones de entidad que ayuden a compensar y contrarrestar su desgaste y su valoración en términos de tiempo y esfuerzo dedicados. Es decir, aprender de la experiencia de la Comisión Interterritorial y evitar que se reproduzcan sus defectos. Ello obliga no sólo a dotar de mayor liderazgo a las OTC, sino también a ampliar las capacidades de negociación y decisión de los actores de la cooperación descentralizada en el terreno.

Igualmente, aunque los espacios informales han contribuido positivamente al desarrollo de ciertas prácticas de coordinación en el terreno, ésta no puede quedar reducida únicamente a estos mecanismos. Éste es un factor que debe tenerse en cuenta en la regulación de la integración de los delegados autonómicos en las OTC.

El convenio marco de colaboración entre AECID y CC AA deberá establecer, en la medida de lo posible, mecanismos de trabajo conjunto predecibles entre representantes de las CC AA y de la AECID en el marco del trabajo de las OTC. Igualmente, deberá definirse cómo estos espacios afectarán al desarrollo de otros mecanismos de cooperación en terreno.

11. El convenio marco de colaboración entre la AECID y las CC AA para regular el estatus de los delegados autonómicos en terreno y su integración en las OTC de los países socios debería abordar también el tratamiento de la figura de los becarios

La discusión sobre el número “óptimo” de delegados y becarios autonómicos, y la participación de las OTC en decisiones al respecto debería aprovecharse,

además, para una reflexión más profunda y de carácter estructural sobre la división del trabajo. Al mismo tiempo, este proceso debe permitir mejorar la regulación de las funciones, derechos y deberes de la figura más débil de la estructura de representación de las CC AA en los países socios: los becarios. Para ello se podría abordar un proceso de armonización del estatus de becario entre las representaciones de las CC AA y la OTC que permitiera, además, reforzar el sistema de pasarelas entre la cooperación descentralizada y la cooperación de la AGE. Se trataría, así, de avanzar hacia un programa de becas que forme profesionales para el sistema español de cooperación al desarrollo, independientemente de que éstos posteriormente desarrollen su carrera en el marco de la cooperación autonómica, local o de la AGE (o, de hecho, permitiendo el desarrollo de un verdadero itinerario profesional multinivel).

7. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Retos, avances y desafíos para la cooperación española	56
---	----

Gráficos

Gráfico 1. Composición territorial de la AOD española en El Salvador (2001-2009)	31
Gráfico 2. Evolución de la AOD española en El Salvador (2001-2009)	33
Gráfico 3. Distribución sectorial de la AOD descentralizada (2006-2009)	37

8. Bibliografía

Al-Said Albella, A. y Poo Gutiérrez, R. (2008), Evaluación del Diseño de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Cantabria. Documento no publicado.

DAC/OECD (2002), Peer review: Spain. Paris.

DAC/OECD (2007), Peer review: Spain. Paris.

Fernández, J. y Rosa de la Fuente, R. (2009), La Cooperación Oficial Descentralizada: Un análisis de su relevancia, los problemas de su coordinación y la especificidad de los entes locales. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación – Universidad Complutense de Madrid, Documento de Trabajo 1/ Marzo 2009. Línea de Investigación Cooperación Descentralizada.

Generalitat de Catalunya (2009), Documento de posicionamiento: la cooperación catalana y la eficacia de la ayuda. Documento no publicado.

Hernández Ferreiro, C. (2008), Tomar la cooperación descentralizada en serio, o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas. Revista Española de Desarrollo y Cooperación, 21, 11-26 Madrid, IUDC.

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

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

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2005), Documento de Estrategia País para El Salvador 2005-2008.

Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2009), Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2010), Propuesta de Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) 2010.

Sanahuja, J. A. (2008), “La política de cooperación al desarrollo a partir de 2008: el reto de culminar las reformas”. Revista Quorum, Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales, 19, Invierno 2008. Alcalá de Henares, Universidad de Alcalá de Henares <http://www.revistaquorum.es/quorum-19/index.html>.

Sjard Schulz, N. (2010), Las políticas de desarrollo Españolas: Obstáculos para el progreso. Policy Brief, Nº 29, Enero 2010. Madrid, FRIDE.

9. Anexos

Anexo I. AOD EN EL SALVADOR 2008. INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PACI 2008 (continúa)

Evolución del volumen de AOD		2005	2006	2007	2008	2008/07
1.	Contribuciones multilaterales a OMUDES	672	619.505	0	1.879.737	-
2.	AOD bilateral bruta	34.293.482	35.631.079	45.431.762	58.821.310	29,47%
2.1.	AOD bilateral canalizada vía OMUDES	759.432	113.900	1.191.084	8.371.359	602,84%
2.2.	Otros desembolsos de AOD bilateral bruta	33.534.050	35.517.179	44.240.678	50.449.951	14,04%
3.	Reembolsos	0	-506.993	-833.512	-848.300	1,77%
3.1.	Reembolsos al F. de Ayuda al Desarrollo Internacionalización	0	0	-63.261	-184.755	192,05%
3.2.	Reembolsos al F. de Ayuda al Desarrollo Cooperación	0	0	0	0	-
3.3.	Reembolsos al F. para la Concesión de Microcréditos	0	-506.993	-770.251	-663.544	-13,85%
	AOD total neta destinada al país (=1+2+3)	34.294.154	35.743.591	44.598.250	59.852.747	34,20%
AOD bilateral bruta por agentes / instrumentos						
1.	Administración General del Estado	11.588.683	12.631.018	17.860.679	32.279.342	80,73%
1.1.	M° de Asuntos Exteriores y de Cooperación	10.436.980	10.719.344	17.048.092	31.170.589	82,84%
	Agencia Española de Cooperación Internacional	10.263.017	10.536.981	16.881.040	16.970.646	0,53%
	AOD bilateral vía OMUDES de la SECI	0	8.400	0	6.029.551	-
	F. para la Concesión de Microcréditos (AOD bruta)	0	0	0	8.000.000	-
1.2.	M° de Economía y Hacienda	0	0	0	7.572	-
	Operaciones de deuda	0	0	0	0	-
	AOD bilateral vía OMUDES del MEH	0	0	0	0	-
1.3.	M° de Industria, Comercio y Turismo	727.230	1.369.443	422.125	0	-100,00%
	Créditos del F. de Ayuda al Desarrollo (AOD bruta)	698.663	1.369.443	202.058	0	-100,00%
1.4.	M° de Administraciones Públicas	0	0	990	14.804	1.395,05%
1.5.	M° de Ciencia e Innovación	0	0	0	267.830	-
1.6.	M° de Cultura	0	0	0	0	-
1.7.	M° de Defensa	0	0	0	0	-
1.8.	M° Educación, Política Social y Deporte	135.958	46.783	32.227	526.011	1.532,20%
1.9.	M° de Fomento	0	0	0	0	-
1.10.	M° de Igualdad	0	0	0	135.022	-
1.11.	M° del Interior	53.080	28.900	36.799	44.378	20,60%
1.12.	M° de Justicia	0	0	0	0	-
1.13.	M° de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino	0	226.000	0	64.753	-
1.14.	M° de Sanidad y Consumo	0	9.035	71.300	0	-100,00%
1.15.	M° de Trabajo e Inmigración	235.435	231.513	249.145	48.382	-80,58%
1.16.	M° de Vivienda	0	0	0	0	-
1.17.	Otras entidades públicas	0	0	0	0	-

Anexo I. AOD EN EL SALVADOR 2008. INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PACI 2008 (continúa)

AOD bilateral bruta por agentes / instrumentos		2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
2. Comunidades Autónomas							
2.1. Andalucía		15.857.162	17.116.531	22.098.148	22.115.163	37,60%	22.115.163
2.2. Aragón		5.334.245	5.378.797	7.933.582	5.275.978	8,97%	5.275.978
2.3. Asturias		547.596	377.542	479.484	441.078	0,75%	441.078
2.4. Baleares		541.000	630.970	705.000	664.146	1,13%	664.146
2.5. Cantabria		232.309	330.030	376.845	347.315	0,59%	347.315
2.6. Canarias		330.357	583.873	284.153	258.972	0,44%	258.972
2.7. Cataluña		0	0	0	0	0,00%	0
2.8. Castilla - La Mancha		888.267	1.305.381	1.242.089	1.229.771	2,09%	1.229.771
2.9. Castilla y León		1.874.674	1.752.871	3.573.548	3.589.923	6,10%	3.589.923
2.10. Extremadura		752.894	450.219	659.999	809.916	1,38%	809.916
2.11. Galicia		1.161.307	643.677	734.667	557.686	0,95%	557.686
2.12. La Rioja		420.798	257.983	543.295	330.101	0,56%	330.101
2.13. Madrid		140.252	169.066	268.000	147.200	0,25%	147.200
2.14. Murcia		595.203	1.449.093	1.555.331	1.776.662	3,02%	1.776.662
2.15. Navarra		37.236	0	0	260.900	0,44%	260.900
2.16. País Vasco		294.310	347.935	988.187	1.208.735	2,05%	1.208.735
2.17. C. Valenciana		1.764.996	1.788.383	1.582.528	1.609.776	2,74%	1.609.776
2.18. Otras ayudas de la cooperación autonómica		941.718	1.650.712	1.171.439	3.607.005	6,13%	3.607.005
3. Entidades Locales		0	0	0	0	0,00%	0
4. Universidades		6.847.637	5.732.097	5.432.831	4.380.695	7,45%	4.380.695
AOD bilateral bruta destinada al país		34.293.482	35.631.079	45.431.762	58.821.310	100,00%	58.821.310

* EL SALVADOR es un país prioritario de la Cooperación Española.

Anexo I. AOD EN EL SALVADOR 2008. INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PACI 2008 (continúa)

	2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
Sectores CAD						
I. Contribuciones distribuibles sectorialmente						
100. Infraestructuras y Servicios Sociales	29.646.667	32.068.313	38.311.947	55.380.832	100,00%	44,55%
110. Educación	20.057.207	24.203.306	29.428.545	38.355.224	69,26%	30,33%
120. Salud	2.882.016	2.827.114	5.066.126	5.701.424	10,29%	12,54%
130. Prog. / Pol. de Población y Salud Reproductiva	3.945.877	3.460.815	2.169.130	4.177.945	7,54%	92,61%
140. Abastecimiento y Depuración de Agua	39.978	769.058	927.589	1.111.900	2,01%	19,87%
150. Gobierno y Sociedad Civil	3.105.319	3.527.771	3.468.008	3.322.805	6,00%	-4,19%
15164. Org. e Inst. de la Igualdad de las Mujeres	4.488.314	5.862.473	9.331.835	17.524.052	31,64%	87,79%
160. Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	1.762.253	1.535.617	2.280.826	2.193.609	3,96%	-3,82%
200. Infraestructura y Servicios Económicos	5.595.704	7.756.075	8.465.858	6.517.097	11,77%	-23,02%
300. Sectores Productivos	1.818.719	292.095	293.761	9.817.157	17,73%	3241,88%
400. Multisectorial	2.629.374	4.297.911	2.863.435	4.361.101	7,87%	52,30%
410. Protección General del Medio Ambiente	5.141.367	3.275.001	5.726.206	2.847.351	5,14%	-50,28%
430. Otros Multisectorial	2.587.632	1.884.639	2.270.972	1.267.206	2,29%	-44,20%
	2.553.735	1.390.362	3.455.235	1.580.145	2,85%	-54,27%
	4.646.814	3.562.766	7.119.815	3.440.478	100,00%	-51,68%
II. Contribuciones no distribuibles sectorialmente	506.186	10.981	1.353.085	1.791.688	52,08%	32,42%
500. Suministro bienes y ayuda general a programas	0	0	0	0	0,00%	-
600. Actividades relacionadas con la Deuda	3.898.299	3.224.171	5.420.490	1.141.695	33,18%	-78,94%
700. Ayuda de Emergencia	173.963	200.963	167.052	170.393	4,95%	2,00%
910. Costes Administrativos Donantes	0	0	0	124.602	3,62%	-
920. Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales	0	4.013	0	0	0,00%	-
930. Ayuda a Refugiados en el País Donante	68.366	122.638	179.188	212.100	6,16%	18,37%
998. Sin Especificación / No Clasificados.	53.491	64.138	82.011	75.464	2,19%	-7,98%
99810. Acciones no identificadas	14.875	58.500	97.176	136.636	3,97%	40,61%
99820. Sensibilización / educación para el desarrollo						
Total AOD bilateral bruta destinada al país (=I+II)	34.293.482	35.631.079	45.431.762	58.821.310	-	29,47%

Anexo I. AOD EN EL SALVADOR 2008. INFORME DE SEGUIMIENTO DEL PACI 2008

Objetivos / líneas estratégicas del Plan Director	2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
1. Aumentar las cap. sociales e institucionales	0	1.131.798	6.912.449	11.161.195	18,97%	61,47%
2. Aumentar las capacidades humanas	0	9.146.595	16.451.650	23.505.101	39,96%	42,87%
2.1. Soberanía alimentaria	0	763.540	4.832.946	2.991.065	5,09%	-38,11%
2.2. Educación	0	1.994.424	3.040.473	4.022.483	6,84%	32,30%
2.3. Salud	0	1.752.916	2.275.527	6.532.599	11,11%	187,08%
2.4. Protección de colectivos con mayor vulnerabilidad	0	2.812.242	1.172.171	4.202.431	7,14%	258,52%
2.5. Habitabilidad básica	0	1.228.971	2.569.537	2.460.118	4,18%	-4,26%
2.6. Acceso a agua potable y saneamiento básico	0	594.502	2.560.995	3.296.405	5,60%	28,72%
3. Aumentar las capacidades económicas	0	2.801.406	1.320.464	13.033.656	22,16%	887,05%
4. Aumentar las cap. para sostenibilidad ambiental	0	736.057	2.934.141	1.842.653	3,13%	-37,20%
5. Aumentar la libertad y las capacidades culturales	0	425.640	1.506.339	2.620.405	4,45%	73,96%
6. Aumentar las cap. y la autonomía de las mujeres	0	275.000	1.724.962	2.733.485	4,65%	58,47%
7. Prevención de conflictos y construcción de paz	0	0	78.000	2.840.511	4,83%	3541,68%
8. Otras actuaciones relacionadas	0	0	0	1.084.305	1,84%	-
Total AOD bilateral bruta destinada al país (=I a 8)	0	14.516.496	30.928.004	58.821.310	100,00%	90,19%
Características de la ayuda						
Canalización vía OМУDES (% de la AOD total bruta dest. país)	2,22%	2,02%	2,62%	16,89%		760,65%
Canalización vía ONGD (% de la AOD total bruta dest. país)	149,91%	171,97%	170,57%	42,55%		-66,67%
Apoyo presupuestario (% de la AOD total bruta dest. país)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		-
Operaciones de deuda (% de la AOD total bruta dest. país)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		-
AOD reembolsable bruta (% de la AOD total bruta dest. país)	2,04%	3,78%	0,44%	13,18%		-85,25%
AOD ligada (% AOD bil. bruta dest. país - c. técnica y c. admin.)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%		-87,78%
Orientaciones sectoriales / orientación a los ODM						
Servicios sociales básicos (% AOD bil. bruta distr. dest. país)	35,45%	38,04%	31,46%	21,32%		-2,02%
Metas específicas rel. a los ODM (% AOD bil. bruta dest. país)	48,48%	43,09%	45,13%	37,53%		7,65%

Fuente: DGPOLDE. Cifras en euros, salvo especificación contraria.

Anexo II. Distribución de la AOD española en América Latina (2008)

Países y regiones	AOD bilateral reembolsable neta				AOD bilateral no reembolsable				AOD bilateral neta		
	FAD	FCM	Total I	AOD bilateral via OMUDES	Deuda	Otras donaciones	Total 2	Total 1+2	Total 1+2	Total 1+2	
1. América Latina (=1.1 + 1.2 + 1.3)											
1.1. América del N, Central y Caribe											
Antigua y Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Barbados	0	0	0	108.235	0	0	108.235	108.235	108.235	108.235	108.235
Belice	0	0	0	0	0	1.840	1.840	1.840	1.840	1.840	1.840
Costa Rica	-1.364.709	0	-1.364.709	6.409.923	0	5.686.130	12.096.053	12.096.053	10.731.343	10.731.343	10.731.343
Cuba	0	0	0	6.393.424	0	25.380.164	31.773.588	31.773.588	31.773.588	31.773.588	31.773.588
Dominica	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dominicana, Rep.	-1.745.443	12.800.714	-14.546.157	4.158.675	0	32.644.721	36.803.396	36.803.396	22.257.239	22.257.239	22.257.239
El Salvador	-184.755	7.336.456	7.151.700	8.371.359	0	42.449.951	50.821.310	50.821.310	57.973.011	57.973.011	57.973.011
Granada	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	-17.139	0	-17.139	7.033.881	124.331.800	46.046.608	177.412.290	177.412.290	177.395.150	177.395.150	177.395.150
Haití	0	0	0	10.646.392	0	20.898.806	31.545.198	31.545.198	31.545.198	31.545.198	31.545.198
Honduras	22.070.421	0	22.070.421	2.922.440	8.618.251	47.891.166	59.431.858	59.431.858	81.502.279	81.502.279	81.502.279
Jamaica	0	0	0	0	0	1.402.494	1.402.494	1.402.494	1.402.494	1.402.494	1.402.494
México	-26.325.185	500.000	-25.825.185	2.831.439	0	12.545.496	15.376.936	15.376.936	-10.448.250	-10.448.250	-10.448.250
Nicaragua	15.031.887	1.250.000	16.281.887	10.186.591	2.484.238	57.951.133	70.621.963	70.621.963	86.903.850	86.903.850	86.903.850
Panamá	-922.248	-331.377	-1.253.625	4.033.085	0	2.375.801	6.408.885	6.408.885	5.155.260	5.155.260	5.155.260
San Vicente y Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Santa Lucía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trinidad y Tobago	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
América del Norte, Central y Caribe, no especificados											
1.2. América del Sur											
Argentina	-608.703	-2.360.125	-2.968.828	12.766.667	0	3.758.991	16.525.657	16.525.657	13.556.829	13.556.829	13.556.829
Bolivia	3.467.329	31.388.656	34.855.985	61.494.003	0	285.901.472	347.395.475	347.395.475	382.251.460	382.251.460	382.251.460
Brasil	9.965.602	0	9.965.602	1.970.226	0	8.633.829	10.604.055	10.604.055	20.569.656	20.569.656	20.569.656
Chile	-24.950	-1.561.269	-1.586.219	10.353.027	0	55.707.770	66.060.797	66.060.797	64.474.578	64.474.578	64.474.578
Colombia	0	0	0	4.038.185	0	21.490.691	25.528.876	25.528.876	25.528.876	25.528.876	25.528.876
Ecuador	-1.629.343	7.037.329	5.407.986	891.395	0	4.058.401	4.949.796	4.949.796	4.949.796	4.949.796	4.949.796
Guyana	-2.022.473	10.002.505	7.980.033	6.062.497	0	34.852.629	53.499.156	53.499.156	58.907.143	58.907.143	58.907.143
Paraguay	0	0	0	54.167	0	46.894.660	52.957.157	52.957.157	60.937.190	60.937.190	60.937.190
Perú	-854.582	1.500.000	645.418	3.189.313	0	12.132.739	15.322.052	15.322.052	15.967.470	15.967.470	15.967.470
Surinam	0	0	0	5.207.208	0	73.636.529	78.843.737	78.843.737	91.153.827	91.153.827	91.153.827
Uruguay	-3.017.002	0	-3.017.002	1.786.624	0	7.722.564	9.509.189	9.509.189	6.492.186	6.492.186	6.492.186
Venezuela	1.050.077	0	1.050.077	404.393	0	9.279.759	9.684.152	9.684.152	10.734.229	10.734.229	10.734.229
América del Sur, no especificados	0	2.100.000	2.100.000	8.890.441	0	11.491.902	20.382.343	20.382.343	22.482.343	22.482.343	22.482.343
1.3. América, no especificados											
	0	0	0	403.503.603	0	74.134.758	477.638.361	477.638.361	477.638.361	477.638.361	477.638.361

Anexo III. Cooperación autonómica 2008 (continúa)

Evolución del volumen de AOD		2005	2006	2007	2008	% 2008/07
1.	AOD multilateral canalizada vía OMUDES	0	0	108.183	0	-100,00%
2.	AOD bilateral bruta	266.264.450	323.908.212	389.645.136	464.709.158	19,26%
2.1.	AOD bilateral canalizada vía OMUDES	8.821.079	2.255.218	8.696.782	16.689.681	91,91%
2.2.	Otros desembolsos de AOD bilateral bruta	257.443.371	321.652.993	380.948.354	448.019.478	17,61%
	AOD total neta (=1+2)	266.264.450	323.908.212	389.753.319	464.709.158	19,23%
	Participación en la AOD total neta española (%)	10,96%	10,65%	10,38%	9,76%	-
AOD vía OMUDES por tipo de Org. / Agencia Intl.						
1.	Naciones Unidas	6.063.941	1.725.222	5.349.657	11.944.794	71,57%
1.1.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	6.063.941	1.525.222	4.909.132	10.191.118	61,06%
1.2.	Otras Organizaciones, Agencias y Fondos de NNUU	0	200.000	440.525	1.753.675	10,51%
2.	Unión Europea	0	0	0	0	0,00%
3.	OMUDES de carácter financiero	164.400	100.000	0	491.760	2,95%
3.1.	Grupo Banco Mundial	164.400	0	0	491.760	2,95%
3.2.	Otros Bancos Regionales y Fondos de Desarrollo	0	100.000	0	0	0,00%
4.	Otras OMUDES	2.592.738	429.996	3.455.308	4.253.127	25,48%
	AOD total canalizada vía OMUDES (=1+2+3+4)	8.821.079	2.255.218	8.804.965	16.689.681	100,00%
	% 2008/07					23,09%
						89,55%
Área geográfica						
1.	Total América Latina	140.834.949	161.558.669	210.167.933	260.304.156	56,01%
1.1.	América Central y Caribe	73.238.837	78.859.224	101.544.234	129.081.050	27,78%
1.2.	América del Sur	66.873.907	81.612.062	105.406.814	127.214.227	27,38%
1.3.	América Latina, no especificado	722.205	1.087.382	3.216.884	4.008.879	0,86%
2.	Total Mediterráneo	27.423.598	40.258.572	43.960.471	44.783.372	9,64%
2.1.	Norte de África	22.349.716	27.620.850	35.883.145	30.995.336	6,67%
2.2.	Oriente Medio	5.073.882	12.637.722	8.066.126	13.788.036	2,97%
2.3.	Mediterráneo, no especificado	0	0	11.200	0	0,00%
3.	Total África Subsahariana	38.973.075	44.550.145	53.949.601	65.810.160	14,16%
4.	Total Asia-Pacífico	11.052.880	5.972.442	9.724.861	9.501.653	2,04%
4.1.	Asia Central	476.425	346.713	333.090	913.821	0,20%
4.2.	Asia Sur	8.728.186	4.180.293	7.005.144	6.897.555	1,48%
4.3.	Asia Oriental	1.839.940	1.426.186	2.278.589	1.669.423	0,36%
4.4.	Oceanía	8.330	19.250	108.038	20.854	0,00%
5.	Total Europa	2.110.031	1.159.703	1.469.742	1.152.276	0,25%
6.	Total África (=2.1+3+6.1)	62.267.361	74.807.546	92.348.755	100.836.210	21,70%
6.1.	África, no especificado	944.570	2.636.551	2.516.009	4.030.713	0,87%
	% 2008/07					20,26%

Anexo III. Cooperación autonómica 2008 (continúa)

7. Total Asia (=2.2+4.1+4.2+4.3+7.1)	16.398.433	18.590.914	17.703.948	23.451.839	5,05%	60,20%
7.1. Asia, no especificado	280.000	0	21.000	183.003	0,04%	32,47%
8. PVD, no especificado	44.645.346	67.772.130	67.835.519	78.943.824	16,99%	771,44%
AOD bilateral bruta (=1 a 6 +6.1 +7.1 +8)	266.264.450	323.908.212	389.645.136	464.709.158	100,00%	16,38%
Principales países receptor es (AOD bilateral neta)	2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
1. PERU	20.939.518	28.199.667	39.691.415	41.588.074	8,95%	2008/07
2. NICARAGUA	10.222.683	11.166.145	17.795.554	27.867.254	6,00%	4,78%
3. ECUADOR	10.962.657	11.724.188	16.529.336	24.548.530	5,28%	56,60%
4. BOLIVIA	16.318.476	18.986.498	19.354.769	23.276.694	5,01%	48,51%
5. EL SALVADOR	15.857.162	17.116.531	22.098.148	22.115.163	4,76%	0,08%
6. GUATEMALA	14.955.833	17.397.515	17.485.609	21.739.483	4,68%	24,33%
7. HONDURAS	10.894.733	10.874.374	12.848.022	19.211.513	4,13%	49,53%
8. MARRUECOS	15.787.264	15.860.602	22.051.125	18.980.239	4,08%	-13,93%
9. COLOMBIA	9.212.961	14.381.686	13.381.466	16.703.003	3,59%	24,82%
10. DOMINICANA, REP.	8.632.596	7.047.083	9.776.555	14.786.354	3,18%	51,24%

Fuente: DGPOLDE. Cifras en euros, salvo especificación contraria.

Anexo III. Cooperación autonómica 2008 (continúa)

	2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
Sectores CAD						
I. Contribuciones distribuíbles sectorialmente						
100. Infraestructuras y Servicios Sociales	29.646.667	32.068.313	38.311.947	55.380.832	100,00%	44,55%
110. Educación	20.057.207	24.203.306	29.428.545	38.355.224	69,26%	30,33%
120. Salud	2.882.016	2.827.114	5.066.126	5.701.424	10,29%	12,54%
130. Prog. / Pol. de Población y Salud Reproductiva	3.945.877	3.460.815	2.169.130	4.177.945	7,54%	92,61%
140. Abastecimiento y Depuración de Agua	39.978	769.058	927.589	1.111.900	2,01%	19,87%
150. Gobierno y Sociedad Civil	3.105.319	3.527.771	3.468.008	3.322.805	6,00%	-4,19%
15164. Org. e Inst. de la Igualdad de las Mujeres	4.488.314	5.862.473	9.331.835	17.524.052	31,64%	87,79%
160. Otros Servicios e Infraestructuras Sociales	1.762.253	1.535.617	2.280.826	2.193.609	3,96%	-3,82%
200. Infraestructura y Servicios Económicos	5.595.704	7.756.075	8.465.858	6.517.097	11,77%	-23,02%
300. Sectores Productivos	1.818.719	292.095	293.761	9.817.157	17,73%	3241,88%
400. Multisectorial	2.629.374	4.297.911	2.863.435	4.361.101	7,87%	52,30%
410. Protección General del Medio Ambiente	5.141.367	3.275.001	5.726.206	2.847.351	5,14%	-50,28%
430. Otros Multisectorial	2.587.632	1.884.639	2.270.972	1.267.206	2,29%	-44,20%
	2.553.735	1.390.362	3.455.235	1.580.145	2,85%	-54,27%
	4.646.814	3.562.766	7.119.815	3.440.478	100,00%	-51,68%
II. Contribuciones no distribuíbles sectorialmente						
500. Suministro bienes y ayuda general a programas	506.186	10.981	1.353.085	1.791.688	52,08%	32,42%
600. Actividades relacionadas con la Deuda	0	0	0	0	0,00%	-
700. Ayuda de Emergencia	3.898.299	3.224.171	5.420.490	1.141.695	33,18%	-78,94%
910. Costes Administrativos Donantes	173.963	200.963	167.052	170.393	4,95%	2,00%
920. Apoyo a Organizaciones No Gubernamentales	0	0	0	124.602	3,62%	-
930. Ayuda a Refugiados en el País Donante	0	4.013	0	0	0,00%	-
998. Sin Especificación / No Clasificados.	68.366	122.638	179.188	212.100	6,16%	18,37%
99810. Acciones no identificadas	53.491	64.138	82.011	75.464	2,19%	-7,98%
99820. Sensibilización / educación para el desarrollo	14.875	58.500	97.176	136.636	3,97%	40,61%
Total AOD bilateral bruta destinada al país (=I+II)	34.293.482	35.631.079	45.431.762	58.821.310	-	29,47%

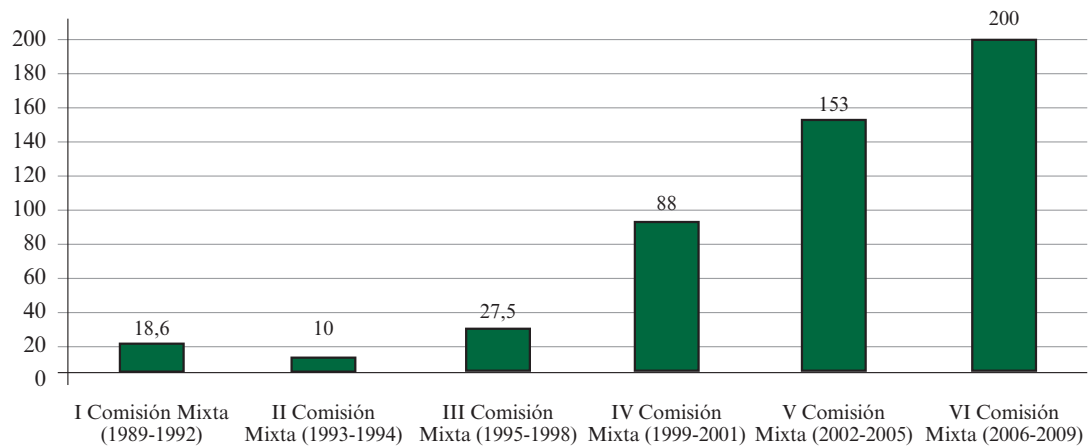
Coordinación de la cooperación española al desarrollo entre el Gobierno central y las comunidades autónomas en la nueva legislatura: nuevas oportunidades y viejos retos

Anexo III. Cooperación autonómica 2008

Objetivos / líneas estratégicas del Plan Director	2005	2006	2007	2008	% 2008	% 2008/07
1. Aumentar las cap. sociales e institucionales	0	1.131.798	6.912.449	11.161.195	18,97%	61,47%
2. Aumentar las capacidades humanas	0	9.146.595	16.451.650	23.505.101	39,96%	42,87%
2.1. Soberanía alimentaria	0	763.540	4.832.946	2.991.065	5,09%	-38,11%
2.2. Educación	0	1.994.424	3.040.473	4.022.483	6,84%	32,30%
2.3. Salud	0	1.752.916	2.275.527	6.532.599	11,11%	187,08%
2.4. Protección de colectivos con mayor vulnerabilidad	0	2.812.242	1.172.171	4.202.431	7,14%	258,52%
2.5. Habitabilidad básica	0	1.228.971	2.569.537	2.460.118	4,18%	-4,26%
2.6. Acceso a agua potable y saneamiento básico	0	594.502	2.560.995	3.296.405	5,60%	28,72%
3. Aumentar las capacidades económicas	0	2.801.406	1.320.464	13.033.656	22,16%	887,05%
4. Aumentar la libertad y las capacidades ambientales	0	736.057	2.934.141	1.842.653	3,13%	-37,20%
5. Aumentar la libertad y las capacidades culturales	0	425.640	1.506.339	2.620.405	4,45%	73,96%
6. Aumentar las cap. y la autonomía de las mujeres	0	275.000	1.724.962	2.733.485	4,65%	58,47%
7. Prevención de conflictos y construcción de paz	0	0	78.000	2.840.511	4,83%	3541,68%
8. Otras actuaciones relacionadas	0	0	0	1.084.305	1,84%	-
Total AOD bilateral bruta destinada al país (=1 a 8)	0	14.516.496	30.928.004	58.821.310	100,00%	90,19%
Características de la ayuda						
Canalización vía OМУDES (% de la AOD total bruta dest. país)	2,22%	2,02%	2,62%	16,89%	760,65%	760,65%
Canalización vía ONGD (% de la AOD total bruta dest. país)	149,91%	171,97%	170,57%	42,55%	-66,67%	-66,67%
Apoyo presupuestario (% de la AOD total bruta dest. país)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-	-
Operaciones de deuda (% de la AOD total bruta dest. país)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-	-
AOD reembolsable bruta (% de la AOD total bruta dest. país)	2,04%	3,78%	0,44%	13,18%	-85,25%	-85,25%
AOD ligada (% AOD bil. bruta dest. país - c. técnica y c. admin.)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-87,78%	-87,78%
Orientaciones sectoriales / orientación a los ODM						
Servicios sociales básicos (% AOD bil. bruta distr. dest. país)	35,45%	38,04%	31,46%	21,32%	-2,02%	-2,02%
Metas específicas rel. a los ODM (% AOD bil. bruta dest. país)	48,48%	43,09%	45,13%	37,53%	7,65%	7,65%

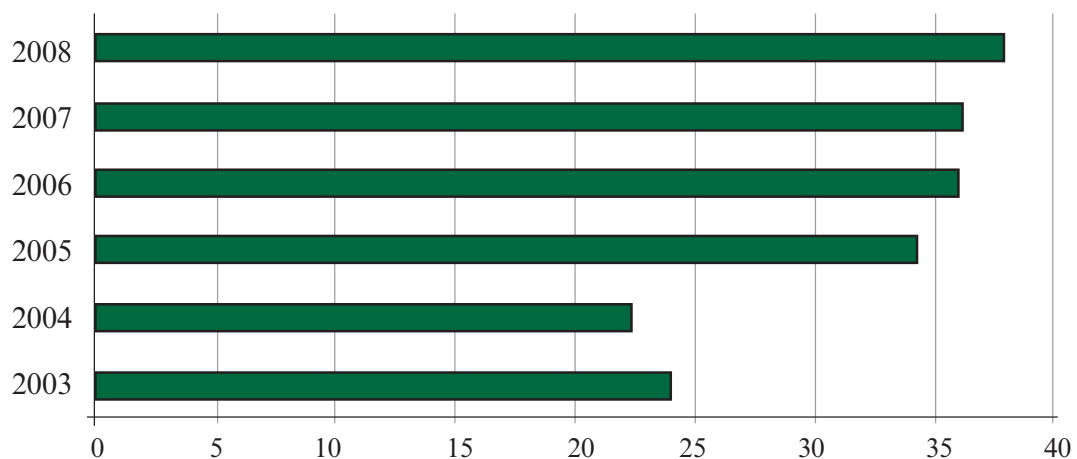
Anexo IV. Gráficos sobre la ayuda distribuida por Comisiones Mixtas, su evolución desde 2003 a 2008, la distribución entre los diferentes actores de la AOD, así como el destino de la AOD española en El Salvador)

Ayuda española en millones de dólares (precios corrientes) distribuidos por Comisiones Mixtas



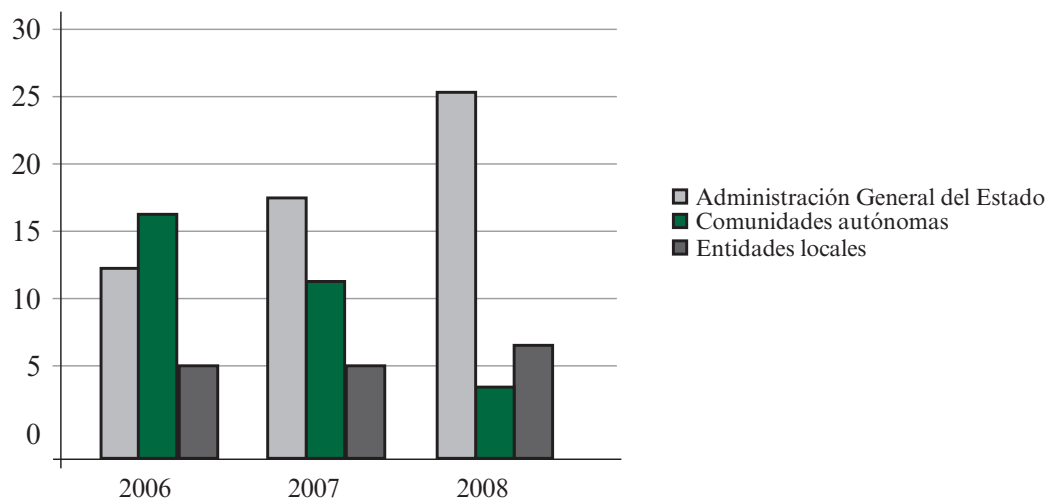
Fuente: Para todos los años, OECD. Stat Stracts. 2007 previsiones OTC y 2008 ficha PACI

Ayuda española en millones de dólares (precios corrientes) distribuidos por Comisiones Mixtas



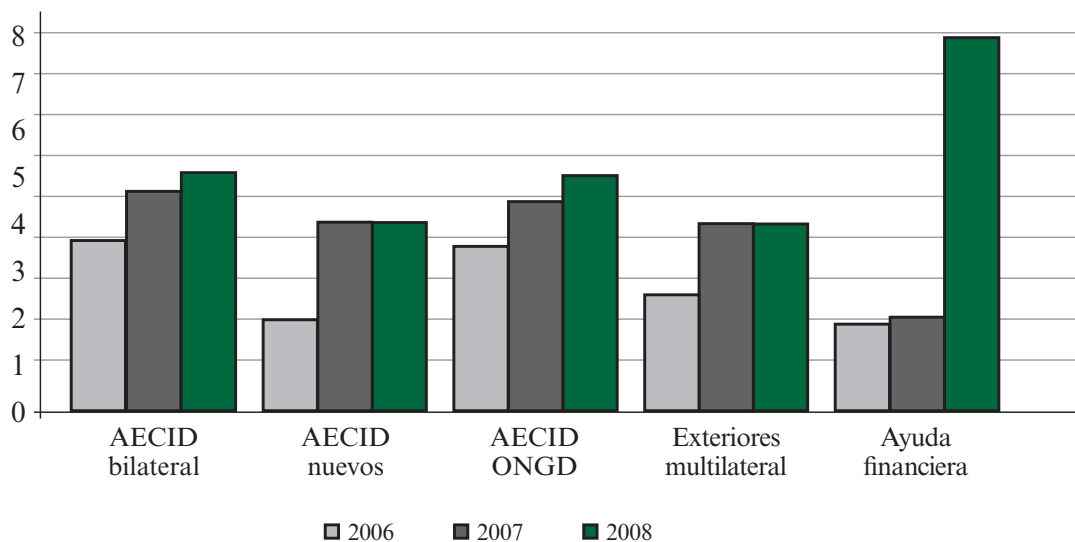
Fuente: Fichas de seguimiento PACI años 2003 al 2006 previsiones OTC 2007 y ficha PACI 2008

Distribución AOD española en millones de euros



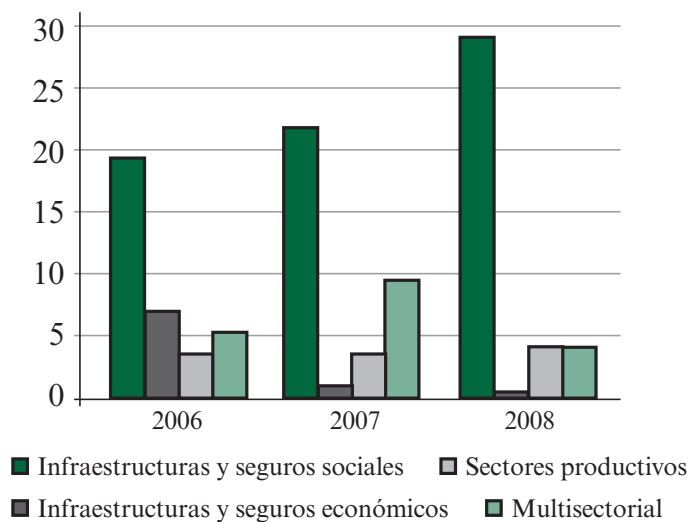
Fuente: Fichas seguimiento PACI 2006, previsiones OTC 2007 y fichas PACI 2008

AECID en millones de euros



Fuente: Fichas seguimiento PACI 2006, previsiones OTC 2007 y fichas PACI 2008

**Ayuda española en millones de dólares (precios corrientes)
distribuidos por Comisiones Mixtas**



Fuente: Fichas PACI y seguimiento PACI 2006, previsiones OTC 2007 y fichas PACI 2007 y 2008

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española.** Propuestas para Perú y México. Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la Cooperación Española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la Cooperación Española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español.** Alternativas a legislar. Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección civil y fuerzas armadas: la unidad militar de emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

- 34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.
- 35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.
- 36/2009. **El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA.** Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez y Patricia Garrido Llamas.
- 37/2009. **La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España.** Xira Ruiz Campillo y Francisco Salvador Barroso Cortés.
- 38/2009. **A Future Agenda for the European Security and Defence Policy (ESDP).** Borja Lasheras, Enrique Ayala, Jean-Pierre Maulny, Fabio Liberti, Christos Katsioulis y Sven Biscop.
- 39/2009. **Las relaciones de Rusia con la Unión Europea: desafíos y propuestas.** Javier Morales Hernández.
- 40/2009. **La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España.** Raúl Compés López y José María García Álvarez-Coque.
- 41/2009. **Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010.** Cristina Churruga Muguruza y Beatriz Pérez de las Heras.
- 42/2009. **Las medidas de apoyo a las familias de los militares desplegados en misiones internacionales.** María Gómez Escarda.
- 43/2009. **Realidades y espejismos del "Socialismo del siglo XXI" en Venezuela.** Manuel Hidalgo Trenado.
- 44/2009. **La Presidencia Española de la Unión Europea ante la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 2010.** Inmaculada Marrero Rocha.
- 45/2010. **México: quince años del TLCAN. 1994-2009: entre la crisis del efecto tequila y la crisis global.** Ciro Murayama.
- 46/2010. **El Servicio de Acción Exterior Europeo: Implicaciones para la Reforma del Servicio Diplomático Español.** Clara Portela.
- 47/2010. **Las consecuencias institucionales más relevantes de la ratificación del Tratado de Lisboa.** Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal.
- 48/2010. **Presidencia española de la Unión Europea 2010. Prioridades para el cambio climático y una economía baja en carbono.** Joaquín Nieto y Domingo Jiménez.
- 49/2010. **El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española.** Enrique Muñoz García y Antonio Ortiz.
- 50/2010. **Propuesta para un área eurolatinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social.** Juan de Dios Izquierdo Collado, Rubén Darío Torres Kumbrián.
- 51/2010. **La cooperación multilateral española: de la retórica a una práctica de calidad.** María Fernández Carcedo y Carmen Sánchez-Miranda Gallego.
- 52/2010 **¿Es todavía viable un Estado palestino? Trabas y alternativas al proceso de paz.** Ignacio Álvarez-Ossorio.

