



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

VII LEGISLATURA

Serie I:
BOLETÍN GENERAL

5 de marzo de 2003

Núm. 608

ÍNDICE

Páginas

PONENCIAS DE ESTUDIO

- Informe de la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores (543/000004) 1

PONENCIAS DE ESTUDIO

543/000004

PRESIDENCIA DEL SENADO

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES del **Informe** de la Ponencia de estudio sobre cooperación descentralizada, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores.

Lo que se publica para general conocimiento.

Palacio del Senado, 28 de febrero de 2003.—P. D., **Manuel Cavero Gómez**, Letrado Mayor del Senado.

La Ponencia de estudio sobre la Cooperación Descentralizada, constituida en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores, e integrada por los Excmos. Sres. D. Miguel Barceló Pérez (GPP), D. Manuel Cámara Fernández (GPMX), D. José Castro Rabadán (GPS), D. José Gabriel Díaz Berbel (GPP), D.^a Elena Etxegoyen Gaztelumendi (GPSNV), D. Francisco Fuentes Gallardo (GPS), D. Francesc Xabier Marimon i Sabaté (GPCIU), D.^a M.^a Australia Navarro de Paz (GPP), D. Victoriano Ríos Pérez (GPCC)

y D. Jordi Solé Tura (GPECP), ha acordado aprobar el siguiente Informe y elevarlo a la Comisión de Asuntos Exteriores.

INFORME DE LA PONENCIA DE ESTUDIO SOBRE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

I

ANTECEDENTES

1. El Senado y la cooperación para el desarrollo.

La Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, en su sesión del 7 de noviembre de 2000 adoptó el Acuerdo de constituir en su seno una Ponencia de estudio sobre la Cooperación Descentralizada. Dicho Acuerdo se tomó a partir de una iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Socialista con fecha 28 de septiembre de 2000 y contó con la aprobación unánime de todos los Grupos integrantes de la Comisión. Esta iniciativa y el Acuerdo consiguiente pueden enmarcarse en una línea de continuidad con los tra-

bajos realizados en anteriores Legislaturas por la Comisión de Asuntos Exteriores en relación con la problemática que plantea la cooperación para el desarrollo.

Por lo tanto, cabe resaltar, desde un principio, que la constitución de la Ponencia cuenta con diversos antecedentes que ponen de relieve el interés que el Senado y su Comisión de Asuntos Exteriores han venido mostrando a la hora de impulsar la reflexión, promover líneas de actuación y seguir con suma atención la política española en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. Ahora, y continuando con esta tarea, el Senado y su Comisión de Asuntos Exteriores han estimado oportuno posar su mirada sobre un aspecto parcial, pero cada vez más relevante dentro de dicha política, como es el de la cooperación descentralizada.

Refiriéndose a los antecedentes y, a título de recordatorio pueden señalarse las siguientes actuaciones del Senado en este campo:

a) Durante la II Legislatura (1982-1986), la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado elaboró y aprobó un Informe sobre la Cooperación Internacional en España que constituye el primer hito en esta materia y que dio lugar a la aprobación por el Pleno de la Cámara, el día 3 de octubre de 1984, de la Moción sobre Cooperación Internacional de España para el Desarrollo. El Informe y la Moción tuvieron una importancia decisiva a la hora de promover la pronta elaboración de un marco organizativo y jurídico que permitió asentar la concepción de la cooperación para el desarrollo como un instrumento de la política exterior española, en un momento en el que España dejó de ser país receptor de fondos de cooperación y empezaba a ser un país donante de ayuda oficial al desarrollo.

b) Durante la IV Legislatura (1989-1993), la Comisión de Asuntos Exteriores impulsó los trabajos, inicialmente simultáneos, de dos Ponencias. Una, cuya finalidad era el estudio de la incipiente labor de cooperación para el desarrollo llevada a cabo por las Comunidades Autónomas, y otra, genérica, relativa al estudio de la política española de cooperación para el desarrollo. La evolución de los respectivos planes de trabajo llevó a que finalmente la Ponencia de estudio sobre la política española de cooperación para el desarrollo asumiera las labores de la relativa al estudio de la cooperación de las Comunidades Autónomas. En todo caso, esta Ponencia unificada no culminó su labor con la presentación de ningún Informe, pero llevó a cabo una ronda de comparecencias de diversas autoridades y personalidades y acumuló un volumen de documentación de gran interés para el mejor conocimiento de la materia. Además, cabe entender que la primera de las Ponencias reseñadas constituye, sin duda, el antecedente más directo de la Ponencia aprobada en la presente Legislatura.

c) En la V Legislatura (1993-1996), la Comisión de Asuntos Exteriores mediante Acuerdo de 12 de noviembre de 1993 volvió a constituir una Ponencia de estudio de la Política Española de Cooperación para el Desarrollo. Esta Ponencia procedió a revisar la documentación acumulada por la constituida en la anterior Legislatura y realizó una

nueva ronda de comparecencias de autoridades y personas competentes para ilustrar los trabajos de la misma. La Ponencia culminó su labor aprobando su Informe el día 15 de noviembre de 1994 y tras recibir el apoyo unánime de la Comisión de Asuntos Exteriores, el Informe fue debatido y aprobado por asentimiento del Pleno del Senado, el día 30 de noviembre de 1994.

2. Trabajos de la Ponencia.

Como se ha señalado anteriormente, la Ponencia de estudio sobre la Cooperación Descentralizada fue creada por la Comisión de Asuntos Exteriores en su sesión del día 7 de noviembre de 2000 señalándose que habría de estar integrada por tres representantes del Grupo Parlamentario Popular, dos del Grupo Parlamentario Socialista y uno de los restantes Grupos que forman parte de la Comisión. De acuerdo con esta distribución, la Ponencia quedó integrada por los siguientes Senadores:

Excmo. Sr. D. Fernando de Arvizu y Galarraga (GPP)
 Excmo. Sr. D. Miguel Barceló Pérez (GPP)
 Excmo. Sr. D. Manuel Cámara Fernández (GPMX)
 Excmo. Sr. D. José Castro Rabadán (GPS)
 Excmo. Sr. D. José Gabriel Díaz Berbel (GPP)
 Excma. Sra. D^a Elena Etxegoyen Gaztelumendi (GPSNV)
 Excmo. Sr. D. Francisco Fuentes Gallardo (GPS)
 Excmo. Sr. D. Francesc Xavier Marimon i Sabaté (GPCIU)
 Excmo. Sr. D. Victoriano Ríos Pérez (GPCC)
 Excmo. Sr. D. Jordi Solé Tura (GPECP)

Con fecha 7 de marzo de 2002 el Senador Fernando de Arvizu y Galarraga causó baja en la Ponencia, siendo sustituido por la Excma. Sra. D^a María Australia Navarro de Paz igualmente perteneciente al Grupo Parlamentario Popular.

La Ponencia ha contado a lo largo de todo el desarrollo de su plan de trabajo con la asistencia del Letrado de la Comisión, Ilmo. Sr. D. Fernando Dorado Frías, así como de la Administrativa de la Comisión, D^a Victoria Redondo Rodríguez.

La Ponencia de estudio de la Cooperación Descentralizada celebró su primera reunión el día 5 de marzo de 2001 adoptando entre otros los siguientes Acuerdos:

— Designar como coordinador al Sr. Fuentes Gallardo (GPS).

— Realizar un plan de comparecencias ante la Ponencia que habría de incluir a los Consejeros o autoridades con competencia sobre la materia de las Comunidades Autónomas, representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, representantes de los Fondos de Cooperación Municipales constituidos en algunas Comunidades Autónomas, representantes de la Coordinadora de ONG's para el Desarrollo, así como del Secretario General de la AECI y del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

— Solicitar a la Coordinadora de ONG's para el Desarrollo un dossier de documentación relacionada con la materia objeto de estudio por parte de la Ponencia.

De conformidad con el plan de trabajo aprobado, la primera fase se concretó en la celebración de las siguientes comparecencias:

19 de abril de 2001

— Comparecencia de los representantes de la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), D. Félix González López y D^a Ángela Rodríguez Carabias.

— Comparecencia del representante de la Asociación de Investigación y Especialización sobre temas iberoamericanos, D. Christian L. Freres.

— Comparecencia del Director del Departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, D. José Antonio Alonso Rodríguez.

10 de mayo de 2001

— Comparecencia del Presidente de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad y Alcalde del Ayuntamiento de Villafranca del Penedès (Barcelona), D. Joan Aguado i Masdeu.

— Comparecencia del Director General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, D. Javier Restán Martínez.

4 de junio de 2001

— Comparecencia del Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, D. Joaquín Rivas Rubiales

— Comparecencia del Director del Servicio de Cooperación Internacional al Desarrollo del Departamento de Bienestar Social, Deportes y Juventud de la Comunidad Foral de Navarra, D. Andrés J. Carbonero Martínez.

26 de junio de 2001

— Comparecencia del Consejero de Asuntos Sociales del Principado de Asturias, D. José García González.

— Comparecencia de la Directora General de Cooperación al Desarrollo de la Vicepresidencia Primera de la Comunidad Valenciana, D^a Pilar Mateo Herrero.

— Comparecencia de la Presidenta de la Comisión de Cooperación al Desarrollo de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Alcaldesa de Lasarte-Orio (Guipúzcoa), D^a Ana Urcheguía Asensio.

3 de octubre de 2001

— Comparecencia del Director General de Relaciones Exteriores del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña, D. Joaquim Llimona i Balcells.

— Comparecencia del Director General de Relaciones Parlamentarias de la Consejería de la Presidencia y Administración Pública de la Junta de Galicia, D. Jesús Alfonso Vaquero Marín.

— Comparecencia de la Secretaria de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia, D^a María Dolores Alarcón Martínez.

8 de octubre de 2001

— Comparecencia de la Directora General de Acción Social de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, D^a Guadalupe Martín González.

— Comparecencia de la Directora General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, D^a María Dolores Aguilar Seco.

5 de noviembre de 2001

— Comparecencia de la Directora General de Asuntos Europeos y Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, D^a María Aránzazu Miguélez Pariente.

28 de noviembre de 2001

— Comparecencia de la Secretaria General de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria, D^a Marta Velasco Torre.

— Comparecencia del Secretario General para la Unión Europea y Acción en el Exterior de la Presidencia del Consejo de Gobierno de La Rioja, D. Emilio del Río Sanz.

— Comparecencia del Director de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno del País Vasco, D. Igor Irigoyen Fuentes.

— Comparecencia del Director General de Cooperación de la Consejería de Bienestar Social del Gobierno de las Islas Baleares, D. Llorenç Pons i Llabrés.

29 de noviembre de 2001

Comparecencia del Viceconsejero de Acción Exterior y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, D. Francisco Aznar Vallejo.

26 de febrero de 2002

— Comparecencia del Secretario General de la Oficina Española de Cooperación Internacional, D. Rafael Rodríguez Ponga y Salamanca.

24 de junio de 2002

— Comparecencia del Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, D. Alberto Larráz Vileta.

Finalizadas las comparencias la Ponencia se reunió el día 30 de octubre de 2002. En esta reunión se acordó intentar tener listo el Informe antes de finalizar el mes de diciembre de 2002, con el propósito de elevar el mismo a la Comisión al inicio del siguiente período de sesiones, es decir, en el mes de febrero de 2003.

Posteriormente la Ponencia se reunió el día 4 de febrero de 2003 para examinar el proyecto de Informe, aprobándolo definitivamente en su reunión del día 18 de febrero de 2003.

II

EVALUACIÓN SOBRE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA REALIZADA POR LOS COMPARECIENTES

1. Representantes de la Coordinadora de ONG's para el Desarrollo, D^a Ángela Rodríguez Carabias y D. Félix González López.

Los representantes de la Coordinadora de ONG's expresaron ante la Ponencia las cuestiones objeto de debate en el transcurso de la 2ª Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada celebrada en Alcorcón los días 15 y 16 de junio de 2000. En esta jornada, uno de los temas más relevantes que se debatió fue la propuesta elaborada por la Coordinadora de ONG's para el Desarrollo sobre la homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada.

Dicha propuesta puede desglosarse en tres grandes bloques:

- Cooperación para el Desarrollo.
- Educación para el Desarrollo.
- Acción Humanitaria.

De todas estas cuestiones, aquella que se desarrolla con una mayor minuciosidad es la referente a la cooperación para el desarrollo, ya que su propósito es el de fomentar un debate que posibilite un acuerdo o, al menos, un consenso generalizado en torno a la normativa marco o las bases generales que deben guiar la actuación de las Administraciones descentralizadas a la hora de diseñar su política de concesión de subvenciones a las ONG's que realicen actividades en el campo de la cooperación para el desarrollo.

En este sentido, se puso de relieve que algunas de las dificultades se centran en las limitaciones que se derivan del hecho de que las convocatorias de subvenciones, que suelen realizar Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, sean anuales, lo que origina un cierto desajuste que se deriva de la necesaria plurianualidad en la ejecución de los proyectos, así como en todo lo relativo a la justificación del gasto y seguimiento de los proyectos.

2. Representante de la Asociación de investigación y especialización sobre temas iberoamericanos (AIETI), D. Christian Freres.

El Sr. Freres comenzó dando cuenta de la encrucijada en que se encuentra la cooperación descentralizada en España al haber pasado en un plazo de diez años de representar el 3% a constituir el 15% de la ayuda oficial al desarrollo española. Por lo tanto, dicha cooperación está ante la necesidad de su consolidación así como de su ordenación y racionalización. En este sentido, indicó que podía continuar con un crecimiento relativamente desordenado o, realizada la correspondiente evaluación, tratar de hacer un esfuerzo para un mayor trabajo en común. Asimismo indicó que la concertación entre la Administración central y la descentralizada no funciona en la actualidad.

Recordó que la cooperación descentralizada no se entiende de igual manera en otros países, ni en el seno de la Unión Europea, y consideró que el interés estratégico de España es asumir una posición de liderazgo en este campo. Para ello será necesario reforzar los mecanismos de concertación existentes, no con el objetivo de propiciar un control, si no con el propósito de abrir un diálogo entre los diversos actores de la cooperación descentralizada que pueda llevar a una división de tareas y al impulso de acciones conjuntas.

En este sentido, indicó que la Comisión Interterritorial prevista en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, debería funcionar como marco político de esa concertación.

3. Comparecencia del Director del Departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, D. José Antonio Alonso.

El Sr. Alonso subrayó el carácter singular de la cooperación descentralizada española, situación que ha sido destacada por el último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo. Esta cooperación ha experimentado un crecimiento continuado desde 1995, si bien, existen modelos muy diferenciados en cuanto al volumen e intensidad del esfuerzo y al marco institucional de las diferentes Administraciones descentralizadas. Al mismo tiempo, esto ofrece un componente positivo en cuanto a la pluralidad y riqueza de las aportaciones, en especial de las diversas Comunidades Autónomas.

Por otro lado, indicó que, aunque existen dificultades estadísticas, puede estimarse que aproximadamente el 32% de la cooperación descentralizada se orienta a satisfacer necesidades sociales básicas y que, desde el punto de vista geográfico, está muy centrada en Iberoamérica, donde llegan aproximadamente el 44% de los recursos.

En cuanto a las características de la cooperación descentralizada señaló las siguientes:

- a) Se trata de una cooperación instrumentada básicamente a través de las ONG's y sólo marginalmente se trata

de una cooperación directa. Esta característica es razonable atendiendo a la limitada capacidad técnica de las instituciones donantes.

b) Se abusa de una política de reparto por lo que la cooperación es enormemente dispersa y está plagada de microproyectos.

c) Es una cooperación poco consolidada institucional y normativamente y, por lo tanto, sometida a avatares imprevistos y vaivenes.

Indicó que la cooperación descentralizada tiene ante sí los siguientes retos:

a) Consolidación normativa y estratégica. Esto no se traduce necesariamente en la existencia de una Ley en cada Comunidad Autónoma, aunque el proceso de debate que acompaña al procedimiento legislativo, siempre es enriquecedor. Mayor importancia tiene la definición estratégica.

b) Coordinación de los actores de la cooperación descentralizada creando una situación de mayor confianza entre ellos.

c) Integración de los sectores de la cooperación descentralizada, de tal forma, que el protagonismo no corresponda solamente a las ONG's para el desarrollo, si no que se integren activos de toda la sociedad y asuman un mayor papel las propias Administraciones.

d) Ser más eficaces en la labor de sensibilización de los ciudadanos

e) Promover la calidad técnica de la ayuda al desarrollo que, en la actualidad, adolece de carencias en cuanto a la fase de evaluación ya que, por lo general, sólo hay seguimientos parciales de la ejecución de los proyectos de cooperación.

4. Representante de la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, D. Jon Aguado i Masdeu, Alcalde de Villafranca del Penedès.

El Sr. Aguado señaló que, en los últimos años, el crecimiento de la cooperación descentralizada venía siendo proporcionalmente mayor que el de la propia ayuda oficial al desarrollo, hasta el punto de representar en 1999 el 14,35% de esa ayuda. En esa cooperación descentralizada el conjunto de las entidades locales supondría el 6,4% del total de la AOD española.

Por otro lado, puso de relieve la especificidad de la cooperación descentralizada española considerada como «fuente de inspiración» a seguir para otros países donantes de ayuda para el desarrollo.

Igualmente, indicó que los fondos de cooperación al desarrollo son instrumentos de los municipios que han ido surgiendo desde abajo y cuyo objetivo es facilitar e impulsar la gestión conjunta de los recursos económicos de diferentes entidades locales destina a la cooperación para el desarrollo. Dichos fondos se marcan el objetivo de que su metodología de trabajo sea ágil y de que su gestión económica sea impecable, hasta el punto de que los gastos de gestión deben representar, sobre el presupuesto de fondos de cooperación una cantidad inferior al 10%. En la actualidad la Confederación de Fondos está integrada por ocho fondos

que agrupan a 581 socios y que en el año 2000 gestionaron más de 1.400 millones de pesetas (8.414.169,46 euros).

5. Comparecencia del Director General de Cooperación, Desarrollo y Voluntariado de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, D. Javier Restán.

Tras indicar que la cooperación de las Administraciones autonómicas no es homogénea señaló que la Comunidad de Madrid creó en 1995 la Dirección General de Cooperación al Desarrollo con el doble objetivo de consolidar el sistema madrileño de cooperación para el desarrollo y elaborar una estrategia propia en esta materia.

Uno de los objetivos logrado ha sido la aprobación de la Ley de Cooperación Internacional de la Comunidad de Madrid en abril de 1999, tras un proceso de elaboración de dos años. En esa Ley se contempla la existencia de un Consejo de Cooperación y de una Comisión Regional de Cooperación para el Desarrollo, que tiene el propósito de conseguir la coordinación entre la Administración regional y la municipal. Esta Comisión regional está integrada por 17 representantes de los Ayuntamientos y 5 representantes de la Comunidad.

La Comunidad, por otro lado, financia a la Federación de Municipios de Madrid para que tenga un departamento internacional, y apoya a la Federación de ONG's de la Comunidad de Madrid. Por otra parte, indicó que se ha puesto en marcha el I Plan General de Cooperación 2001-2004, cuyos ejes son, en primer lugar, la adopción de una metodología para la cooperación descentralizada según la definición europea y por lo tanto basada en el diálogo y la concertación con los actores de la cooperación. Y, en segundo término, el diseño de una estrategia basada en objetivos de desarrollo y la evaluación permanente, concentrando la ayuda en ocho países. En resumen, afirmó que era importante romper la dinámica de cooperación que atiende sólo a las demandas de las ONG's y tener una estrategia propia. Asimismo, indicó que durante el último ejercicio los fondos dedicados a la cooperación por la Comunidad de Madrid ascendieron a 1.300 millones de pesetas (7.813.157,36 euros).

6. Comparecencia del Director General de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, D. Joaquín Rivas Rubiales.

El Sr. Rivas comenzó indicando que la Junta de Andalucía suscribió su primer Convenio de colaboración con la AECI en 1989. Desde entonces, ha desarrollado una política de cooperación para el desarrollo que pone el acento en la cooperación directa y no se circunscribe solamente a la realizada a través de ONG's. En relación con la primera, se tienen en cuenta los países que son prioritarios para la Junta de Andalucía que son, Marruecos, Cuba y los Centroamericanos. Así se suscribe una declaración de intenciones con cada país, intentando desarrollar el proyecto de

un plan específico para cada uno. Por ejemplo, está casi finalizado el plan referente a Marruecos para el que se espera destinar en el periodo 2001-2005 más de 5.000 millones de pesetas (30.050.605,22 euros).

Por lo que se refiere a la cooperación a través de ONG's en el año 2000 se destinaron 1.200 millones de pesetas (7.212.145,25 euros). Igualmente, la Junta ha suscrito Convenios para financiar proyectos con las organizaciones sindicales y con Universidades.

Indicó que, en el año 2000, el total de fondos destinados a la cooperación ha ascendido a los 4.000 millones de pesetas (24.040.484,18 euros), que se está elaborando un Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo, y que la Junta lleva a cabo una política de cooperación coordinada con la AECI.

7. Comparecencia del Director del Servicio de Cooperación internacional al Desarrollo del Departamento de Bienestar Social, Deportes y Juventud del Gobierno de Navarra, D. Andrés J. Carbonero Martínez.

El Sr. Carbonero indicó que los programas de cooperación del Gobierno de Navarra comenzaron a mitad de los años 80 respondiendo a demandas de diversas congregaciones religiosas, estableciéndose una línea presupuestaria específica a partir de 1989. En el año 1991 da comienzo un programa en tres fases: una primera, hasta el año 94, una segunda, hasta el año 2000, marcada por la resolución del Parlamento de destinar en el año 1997 el 0,7% del Presupuesto neto de gastos a cooperación para el desarrollo y, finalmente, la fase actual en la que se pretende aprobar una Ley de Cooperación foral para el Desarrollo.

En cuanto a las características del programa de cooperación son:

- Descentralización, lo que implica participación social y concertación con los agentes de la cooperación.
- Acción indirecta, es decir, cooperación realizada a través de las ONG's navarras.
- Centrada en proyectos de desarrollo humano sostenible y lucha contra la pobreza.

Indicó que en el año 2000 se habían destinado 1.800 millones de pesetas (10.818.217,88 euros) a la cooperación, con los que se habían financiado 226 proyectos de 96 ONG's. Aproximadamente el 35% de los proyectos se refieren a salud, y el 65% se destina a Iberoamérica. Finalmente, indicó que algunos de los problemas de la cooperación descentralizada estriban en la fragmentación y en la ausencia de planificación estratégica.

8. Comparecencia del Consejero de Asuntos Sociales del Principado de Asturias, D. José García González.

El Sr. García indicó que en el año 2001 el presupuesto destinado a la cooperación para el desarrollo asciende a

725 millones de pesetas (4.357.337,76 euros). Asimismo, indicó que en el año 2000 se aprobaron 53 Proyectos de cooperación centrados fundamentalmente en Iberoamérica, de los cuales 41 son ejecutados por ONG's.

Por otro lado, indicó que el Principado de Asturias lleva a cabo algunos proyectos de cooperación directa y realizan una convocatoria pública anual para las ONG's. Asimismo desarrolla proyectos de sensibilización y ayuda humanitaria.

Por otro lado, se refirió a que existe el compromiso de elaborar un Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo, y aludió a la falta de coordinación con la Administración central y la AECI, carencia que debería ser subsanada por un mejor funcionamiento de la Comisión Interterritorial para el Desarrollo.

9. Comparecencia de la Directora General de Cooperación para el Desarrollo de la Generalidad Valenciana, D^a Pilar Mateo Herrera.

La Sra. Mateo indicó que la cooperación descentralizada tiene algunas características y ventajas propias, como la movilización ciudadana, el protagonismo de la gente y la posibilidad de sensibilizar a la sociedad a través del tejido que representan las ONG's. Asimismo la presencia de las entidades locales es un potencial a desarrollar.

En cuanto a retos y aspectos negativos, se refirió a la falta de estrategias, y a la reducción de los actores sociales, por el monopolio de las ONG's para el desarrollo, lo que conlleva una excesiva focalización de los proyectos presentados por éstas. Por ello, indicó que es necesario superar el esquema del proyecto como instrumento único de cooperación, dotar de más transparencia a la cooperación descentralizada y ayudar al fortalecimiento institucional de los pueblos. También afirmó que, en este campo, no se aprovechan suficientemente las nuevas tecnologías.

10. Comparecencia del Director General de Relaciones Exteriores de la Consejería de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalidad de Cataluña, D. Joaquim Llimona Balcells.

Señaló que la primera partida presupuestaria en materia de cooperación para el desarrollo se remota al año 1986 y ascendió a 7,3 millones de pesetas (43.873,88 euros). Esta partida ha ido incrementándose desde entonces gracias a la existencia de un potente tejido de ONG's.

Indicó que el modelo descansa sobre todo en las mencionadas ONG's y es escasa la cooperación directa que realiza la Generalidad. Aproximadamente entre el 75 y el 80% de los recursos de cooperación se canalizan a través de las ONG's.

Por otra parte, indicó que son diversos los departamentos y organismos de la Administración de la Generalidad que hacen cooperación para el desarrollo, de tal suerte que el volumen de recursos ascendió en el año

2000 a 1.200 millones de pesetas (7.212.145,25 euros) y a 1.500 millones de pesetas (9.015.181,57 euros) en el presupuesto de 2001.

En cuanto a la estructura institucional, el área de cooperación se inserta dentro de la Dirección General de Relaciones Exteriores. Asimismo, se prevé la creación en el futuro de una Comisión Interdepartamental. Existe también un Consejo Asesor creado en 1995 con representación paritaria de la Administración, las ONG's y el Fondo Catalán de Cooperación. También se colabora con la AECI, señalando el Sr. Llimona en este sentido la necesidad de activar la Comisión Permanente de la Comisión Interterritorial prevista en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Por lo que se refiere a los procedimientos, se subvencionan aproximadamente unos 70 proyectos de cooperación al año, y se visitan sobre el terreno entre 20 y 25. Precisamente se está impulsando en estos momentos una política tendente a incrementar los controles externos sobre la ejecución de los proyectos.

Finalmente, el Sr. Llimona se refirió a la próxima aprobación de un Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.

11. Comparecencia del Director General de Relaciones Parlamentarias de la Consejería de la Presidencia y Administración Pública de la Junta de Galicia, D. Alfonso Vaquero Marín.

Comenzó indicando que las competencias sobre cooperación se encuentran repartidas entre varios departamentos. Así, la Dirección General de Relaciones Parlamentarias es competente en materia de ayuda al desarrollo canalizada a través de las ONG's, para lo que se creó hace 8 años un Registro, en el cual se hayan inscritas en la actualidad 93. La Secretaría de Acción Exterior canaliza parte de la cooperación a través de Fundaciones y Universidades, y la Consejería de Sanidad la ayuda de emergencia. También cuenta con competencias en la materia la Secretaría General de Cooperación con la Emigración.

Indicó el Sr. Vaquero que cada año se publican dos órdenes referentes a las subvenciones a ONG's, si bien puso de relieve algunos inconvenientes de este modelo, señalando gráficamente que la cooperación adolece de falta de madurez ya que las ONG's gallegas son muy pequeñas, lo que hace difícil su seguimiento, y las ONG's nacionales están demasiado sometidas a la estructura nacional. En cualquier caso, opinó que es excesivo el número de ONG's. En este sentido, manifestó que el primer criterio que se utiliza para valorar un proyecto es que sea consorciado entre varias ONG's, habiéndose presentado, en 7 años, uno sólo de estas características. Por ello, en el presente ejercicio se está ensayando un proyecto de cooperación directa por la Junta de Galicia, cuya contraparte se encuentra en Perú.

Finalmente indicó que en el año 2000 los recursos destinados a cooperación para el desarrollo ascendieron a 480 millones de pesetas (2.884.858,10 euros).

12. Comparecencia de la Secretaria de Acción Exterior de la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia, D^a M^a Dolores Alarcón Martínez.

Los antecedentes de la cooperación en la región de Murcia se remontan a una primera convocatoria anual de subvenciones en 1994. Posteriormente, se ha firmado un Convenio marco con la AECI, en 1997, por lo que la política de cooperación se estructura en torno a la convocatoria anual de subvenciones dirigida a las ONG's y la cooperación directa que se canaliza a través del Convenio con la AECI. En relación con la ejecución de esta política, indicó que se produce una cierta tensión con las ONG's, puesto que éstas son contrarias a la realización de cooperación directa.

En la faceta institucional, la Secretaría General de Acción Exterior se encuadra en la Consejería de Presidencia, si bien hay cuestiones que inciden en la política de cooperación que corresponden a otros departamentos administrativos, lo que hace necesaria la coordinación entre los mismos.

En la convocatoria anual de subvenciones existen tres líneas de financiación: una dirigida a proyectos dirigidos a los sectores más necesitados, otra relativa a proyectos de sensibilización y una tercera para ayuda humanitaria de emergencia. En 2001 se han financiado 18 proyectos dirigidos a los sectores más necesitados, dos de sensibilización y dos de ayuda de emergencia.

En cuanto a la cooperación directa, está en marcha un proyecto de escuela de formación municipal en Perú, en virtud del Convenio con la AECI. También existe el denominado proyecto Araucaria en México que se realiza en colaboración con la Universidad de Murcia.

Por otro lado, existe un Consejo Asesor Regional creado en 1994 y la evaluación de los proyectos se lleva a cabo por parte de la Universidad en virtud de un Convenio firmado con esta Institución.

En cuanto al volumen de los recursos, en el año 2001 la convocatoria a ONG's contaba con 145 millones de pesetas (871.467,55 euros), el Convenio con la AECI con 28 millones de pesetas y el Convenio con la Universidad con 1.200.000 pesetas (7.212,15 euros).

13. Comparecencia de la Directora General de Acción Social de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, D^a Guadalupe Martín González.

La cooperación para el desarrollo en Castilla La Mancha comienza en 1993 por una Orden de convocatoria de subvenciones para proyectos que contaba con una partida presupuestaria de 50 millones de pesetas (300.506,05 euros). En 1994, se toma la decisión de que el 0,7% del Presupuesto de ingresos propios se destine a ayuda oficial al desarrollo, y, en 1995, los recursos asciende a 676 millones de pesetas (4.062.841,83 euros).

La Ley de Solidaridad de Castilla-La Mancha dedica su Título IV a la solidaridad internacional y, en ella, se diseña la estructura de la cooperación basada en un fondo

regional de ayuda al desarrollo y un Consejo Regional Asesor.

Sobre esta base, el programa anual de cooperación contempla las subvenciones a proyectos de instituciones y ONG's y la ayuda de emergencia, realizándose una convocatoria anual para ejecutar dicho programa. Asimismo, se ha firmado un Convenio con la Fundación General de la Universidad de Alcalá que posibilita la asistencia técnica necesaria para informar sobre los proyectos que se presentan.

La evolución de los recursos ha continuado en el tiempo, hasta llegar a ascender en el año 2001 a 1.588 millones de pesetas (9.544.072,22 euros), que han permitido financiar 43 proyectos y 10 de ayuda de emergencia. En 2002, la partida presupuestaria será del 0,7% de los ingresos propios, es decir, 2.126 millones de pesetas (12.777.517,34 euros).

Por otro lado, se está trabajando en un borrador de Ley de Cooperación y se reclama una mayor participación en la Comisión Interterritorial prevista en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

De la experiencia acumulada se extrae la necesidad de que las ONG's se consorcién para llevar a cabo proyectos, así como que el control sobre la ejecución se lleve a cabo también con desplazamientos sobre el terreno, que en Castilla-La Mancha se vienen realizando desde 1998, y que suponen en todo caso un incremento del personal técnico propio.

14. Comparecencia de la Directora General de Migraciones, Cooperación y Prestaciones de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, D^a M^a Dolores Aguilar Seco.

Comenzó indicando que la Junta de Extremadura desarrolla políticas activas de sensibilización y de apoyo a proyectos de cooperación. El instrumento para ello hasta ahora es el Decreto de convocatoria anual de subvenciones, si bien próximamente entrará en la Asamblea de Extremadura un Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.

Las políticas señaladas se concretan en ayudas a proyectos presentados por ONG's, ayudas a proyectos que impulsan el comercio justo, ayudas de emergencia y ayudas para proyectos de sensibilización.

El volumen de los recursos ha crecido, desde los 400 millones de pesetas (2.404.048,42 euros) de 1995, hasta los 662 millones de pesetas (3.978.700,13 euros) de 2001, siendo el objetivo que dichos recursos ascienda al 0,7% del presupuesto de ingresos. En este mismo año 2001, se presentaron 81 proyectos por parte de 55 organizaciones, y, atendiendo a los requisitos establecidos, finalmente se seleccionaron 25 proyectos presentados por 19 organizaciones.

Finalmente, se hizo mención a la voluntad de la Junta de Extremadura de crear una estructura administrativa que permita la puesta en funcionamiento y el desarrollo de proyectos de cooperación de manera directa.

15. Comparecencia de la Directora General de Asuntos Europeos y Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, D^a María Aranzazu Mi-guéllez Valiente.

La Dirección General de Asuntos Europeos y Acción Exterior gestiona desde 1999 todo lo relativo a la ayuda al desarrollo por parte de la Junta de Castilla y León. Esta gestión se basa en la canalización de la ayuda a través de las ONG's, que presentan proyectos de carácter anual o bianual. Lo anterior se complementa también con la financiación de proyectos de sensibilización.

En cuanto al volumen de los recursos, la convocatoria de 2001 destinó 515 millones de pesetas (3.095.212,34 euros) a las subvenciones para proyectos presentados por las ONG's, de los cuales, el 62% se concentran en el área geográfica de Centroamérica.

Por otro lado, en el desarrollo de la política de cooperación cobra también un importante papel como órgano consultivo el Consejo de Cooperación de Castilla y León.

16. Comparecencia de la Secretaria General de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de Cantabria, D^a Marta Velasco Torre.

Desde 1996 es la Secretaría General de la Consejería de Economía y Hacienda quien tiene las competencias en materia de cooperación para el desarrollo. Inicialmente esta política se basaba en tres líneas, que son, la convocatoria anual de subvenciones para ONG's, la realización de cooperación directa y la concienciación de la sociedad cántabra. Tras la experiencia acumulada en los últimos 5 años se han introducido algunas modificaciones en las órdenes de convocatoria de subvenciones anuales en el siguiente sentido: establecer la prioridad de diversas zonas geográficas y países, permitir la formulación de proyectos plurianuales hasta un máximo de tres ejercicios y promover proyectos conjuntos entre las ONG's y organismos oficiales cántabros.

Las modificaciones señaladas han llevado a establecer en 2001 como áreas geográficas prioritarias las de Centroamérica, Chiapas y América del Sur, con excepción de algunos países que tienen una renta que les excluye de la ayuda, como es el caso de Chile y otros.

En cuanto al volumen de los recursos globales, se alcanzó en 2001 una cifra de 250 millones de pesetas (1.502.532,26 euros), lo que viene a constituir aproximadamente el 1% de los ingresos propios.

17. Comparecencia del Secretario General para la Unión Europea y de Acción en el Exterior de la Presidencia del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, D. Emilio del Río Sanz.

La cooperación para el desarrollo en La Rioja comienza con la previsión presupuestaria establecida en 1995 de des-

tinan 80 millones de pesetas (480.809,68 euros) a la financiación de proyectos presentados por los agentes de la cooperación. Esta línea de actuación se completa con la creación de un fondo de cooperación integrado por 16 Ayuntamientos y el Gobierno de la Rioja. El Sr. del Río se refirió a la necesidad de avanzar en la colaboración y la coordinación, para lo cual es importante el papel que debe desempeñar la AECI.

Por otro lado, a partir del año 2000 también se han puesto en marcha la financiación de proyectos relativos a ayudas de emergencia y de sensibilización ciudadana. Asimismo, se desarrolla una línea de cooperación directa, en colaboración con la AECI, que se refiere al denominado programa Araucaria. Por otra parte, en cuanto al volumen de los recursos, desde la cifra inicial antes mencionada del año 1995, se ha llegado a los 262 millones de pesetas (1.574.651,71 euros) del año 2000, con los cuales se financian proyectos que, desde el punto de vista geográfico, se concentran en un 80% en América Latina.

18. Comparecencia del Director de Cooperación al Desarrollo del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, D. Igor Irigoyen Fuentes.

La cooperación para el desarrollo en el País Vasco comienza en los primeros años de la década de 1980, alcanzándose ya en 1988 una partida presupuestaria de 300 millones de pesetas (1.803.036,31 euros). En los años 90, se crea un Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo, inicialmente dotado con 900 millones de pesetas (5.409.108,94 euros), cuyo volumen ha ido aumentando progresivamente y en el que participan las Diputaciones Forales. En 1998 se destina a cooperación para el desarrollo el 0,7% del presupuesto operativo, con excepción del Capítulo I. En el año 2001 esto ha supuesto que la cantidad presupuestada para cooperación ascienda a 4.250 millones de pesetas (25.543.014,44 euros), existiendo la previsión de que en el año 2002 supere los 5.000 millones de pesetas (30.050.605,22 euros).

En cuanto a los ejes principales de la política de cooperación, serían los siguientes: el referente de dicha cooperación son las poblaciones o Comunidades; la cooperación solidaria; la cooperación de calidad que supere las políticas asistencialistas; la gestión transparente; el fomento de los derechos humanos y la paz; la participación democrática; el enfoque de género y una cooperación que transforme la realidad.

Por otro lado, el Sr. Irigoyen indicó que existe el compromiso de elaborar antes del fin de 2002 una Ley de cooperación para el Desarrollo. En la actualidad, la cooperación se basa, desde el punto de vista normativo, en los decretos de convocatorias anuales de ayudas.

En este sentido, el principal programa es la convocatoria de ayudas con cargo al Fondo de Cooperación de Ayuda al Desarrollo (FOCAD) que en 2001 ascendió a 3.850 millones de pesetas (23.138.966,02 euros), destinadas a financiar proyectos de ONG's. Estos proyectos se financian como máximo hasta en un 70% y se permite un plazo de

ejecución de dos años. También se financian proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, que suponen aproximadamente un 10% de los fondos globales, así como acciones humanitarias y ayuda en situaciones de emergencia, que suponen aproximadamente el 5% de los fondos.

En cuanto a la cooperación directa, tiene carácter excepcional y se basa en la firma de Convenios. La política de cooperación para el desarrollo se completa con otros programas como son las ayudas a personas cooperantes vascas, becas de especialización o el premio anual para la persona más destacada en la cooperación vasca.

Finalmente señaló que existen lagunas en la coordinación con los Ayuntamientos, aunque se han llevado a cabo algunas acciones conjuntas con Euskal Fondo. Igualmente, indicó que en el presupuesto de 2002 el FOCAD se dotará con 5.000 millones de pesetas (30.050-605,22 euros) lo que es el 0,5% de dicho presupuesto. o el 0,7% si no se tiene en cuenta el Capítulo I.

19. Comparecencia del Director General de Cooperación de la Consejería de Bienestar Social del Gobierno de las Islas Baleares, D. Llorenç Pons Llabrés.

La cooperación para el desarrollo que lleva a cabo el Gobierno de las Islas Baleares se inspira en una serie de líneas estratégicas y en diversos programas. Para reforzar esta situación se está trabajando en la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo.

En cuanto a las líneas de actuación, se lleva a cabo cooperación directa con Cuba, Marruecos y Nicaragua. Sin embargo, el volumen más importante lo representa la cooperación basada en la convocatoria de subvenciones para proyectos presentados por ONG's. Estas convocatorias se realizan en número de tres al año: una, de carácter general, dotada en 2001 con 393 millones de pesetas (2.361.977,57 euros), otra de cooperantes voluntarios con una dotación de 17 millones de pesetas (102.172,06 euros) y otra de cooperación destinada al el pueblo saharauí dotada con 75 millones de pesetas (450.759,08 euros).

Existe también un programa de sensibilización y educación ciudadana dotado con 25 millones de pesetas (150.253,03 euros).

Otro programa es el de ayuda humanitaria y de emergencia que, en el año 2000, ascendió a 132 millones de pesetas (793.335,98 euros) y que, en el año 2001, lleva atendidas 15 emergencias por un montante de 120 millones de pesetas (721.214,53 euros).

Por otro lado, existe también un programa de estudios, a través de un Convenio con la Universidad, que permite la concesión de becas para Licenciados. Asimismo existe un programa de formación especializada, que se concreta en un curso de post-grado universitario para 25 personas.

También se desarrolla una política de relación con los tres fondos de cooperación existentes en las Islas Baleares, participando el Gobierno balear en todos ellos. Así el Fondo de Mallorca agrupa a 53 Ayuntamientos, el Consejo

Insular, la Universidad y el Gobierno. El de Menorca, agrupa a diversas ONG's, todos los ayuntamientos de la isla, el Consejo Insular y el Gobierno. Y el de Ibiza-Formentera agrupa a la mitad de los ayuntamientos de la isla, al Consejo Insular, ONG's y el Gobierno balear. La aportación del Gobierno a los Fondos ha sido, en 2001, de 100 millones de pesetas (601.012,10 euros) al de Mallorca y 55 millones de pesetas (330.556,66 euros) a cada uno de los otros dos.

Por lo que se refiere a las relaciones con la AECI, se está trabajando en la aprobación de un protocolo de cooperación directa, y se colabora en el Convenio-programa denominado Azahar en el que se integran cinco Ministerios del Gobierno central y las cinco Comunidades Autónomas del Mediterráneo.

En cuanto al volumen de recursos, en 2001 se destinaron a cooperación 1.217 millones de pesetas (7.314.317,31 euros) lo que supuso el 0,77% del presupuesto total de la Comunidad Autónoma. En 2002 la previsión es de 1.361 millones de pesetas (8.179.774,74 euros), siendo la vocación de futuro la de llegar al 1% del presupuesto.

20. Comparecencia del Viceconsejero de Acción Exterior y Relaciones Institucionales del Gobierno de Canarias, D. Francisco Aznar Vallejo.

En octubre de 1994 se llegó en el Parlamento canario a un acuerdo de todos los Grupos políticos de destinar 0,7% del producto de las Islas a cooperación, y, en todo caso, un montante no inferior a 500 millones de pesetas (3.005.060,52 euros). A partir de este acuerdo, el gobierno canario aprobó un Decreto en el que se señalan las líneas y prioridades sectoriales y estratégicas, y se fijan cuatro modalidades de cooperación: a través de ONG's, directa, programas de sensibilización y ayuda de emergencia.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto, se aprobó un plan cuatrienal y planes directores anuales, en los que se respetan las directrices del Estado y se pretende promover la identidad de Canarias.

De acuerdo con ello, las prioridades geográficas son en Iberoamérica, Cuba, Venezuela, Uruguay, Argentina y Brasil. En cuanto a África, las prioridades de cooperación se centran en Senegal, Mauritania, Cabo Verde, Guinea, Sur de Marruecos y Sahara.

En cuanto al volumen, en 1995 el presupuesto recogió una partida de 589 millones de pesetas (3.539.961,29 euros) y en 2001 se alcanzan los 1.136 millones de pesetas (6.827.497,51 euros). A través de las ONG's se canaliza el 60% de este presupuesto, y la cooperación directa se lleva a cabo donde hay relaciones o intereses estratégicos y no se puede llegar a través de las ONG's como es el caso, por ejemplo, de Mauritania.

Por otro lado, se está trabajando en la elaboración de un Proyecto de Ley de Cooperación para el Desarrollo y se ha formado una Mesa con la Federación de Cabildos Insulares y la Federación de Municipios, al objeto de coordinar mejor las actuaciones en materia de cooperación para el desarrollo.

21. Comparecencia del Consejero de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, D. Alberto Larraz Vileta.

El inicio de la política de cooperación en la Comunidad Autónoma de Aragón se produce en 1994 cuando se incluyó en la Ley de Presupuestos destinar el 0,4% de los créditos de los Capítulos VI y VII (inversión) para constituir un fondo de solidaridad destinado a financiar proyectos de cooperación para el desarrollo. En 1995 se amplió el porcentaje al 0,7%, porcentaje que se mantiene hasta hoy en día.

Posteriormente, se aprobó un Decreto sobre esta materia que contempla cuatro líneas de acción:

1) Una primera destinada a cubrir necesidades básicas de los países destinatarios de la ayuda, como salud, vivienda, educación y que se canaliza fundamentalmente a través de las ONG's.

2) Elaboración de programas de desarrollo específicos (formación, asistencia técnica, etc.) que se canaliza también a través de las ONG's y de otras personas jurídicas. En esta línea de acción pueden encuadrarse acciones directas de cooperación que no son habituales, en virtud de Convenios con la Administración General del Estado.

3) Realización de campañas de sensibilización y educación.

4) Ayuda humanitaria.

En este marco de acción se realiza una convocatoria anual de ayudas cuyos elementos de valoración a efectos de concesión de la misma son los siguientes: experiencia, implantación en la Comunidad Autónoma, existencia de un socio local, viabilidad técnica del Proyecto, fomento de la participación, capacidad para tener continuidad en el tiempo, etc.

Por otro lado, existe también en el ámbito de la Comunidad Autónoma una Federación Aragonesa de Solidaridad que colabora en actividades de sensibilización y de la que forman parte organismos como el Ayuntamiento y la Universidad de Zaragoza.

En el año 2002 se prevé que los créditos destinados a la cooperación para el desarrollo alcancen aproximadamente los 4 millones de euros, lo que supone un incremento importante del esfuerzo en esta materia teniendo en cuenta que en el año 1999 la cifra estaba en 1.600.000 euros.

La consolidación institucional ha continuado con la aprobación en el año 2000 de la Ley Autonómica de Cooperación para el Desarrollo. La Ley apuesta por la colaboración y coordinación entre Administraciones, instituyendo una Comisión Autonómica de Cooperación que permita recoger información de las diversas administraciones sobre los fondos que se dedican a cooperación, con el propósito de obtener una mayor coherencia, complementariedad y planificación de las acciones en este terreno.

Asimismo se recoge en la Ley el Consejo Aragonés de Cooperación como órgano consultivo en el que participan sindicatos, organizaciones empresariales y ONG's. Entre otras funciones se ha de someter al Consejo los planes cuatrienales y anuales de cooperación que prevé la Ley.

22. Comparecencia de la representante de la Federación española de Municipios y Provincias, D^a Ana Urchuguía, Alcaldesa de Lasarte-Orio.

La Sra. Urchuguía indicó que entendía por cooperación descentralizada, fundamentalmente, la que llevan a cabo las entidades locales, y no la de las ONG's, que es una cooperación privada con fondos públicos. Continuó indicando que la aportación de los entes locales a la ayuda oficial al desarrollo se duplicó entre los años 1995 y 1999 hasta alcanzar los 13.000 millones de pesetas (78.131.573,57 euros), pareciendo cerrarse en este último año el círculo expansivo. En todo caso, estas cifras ponen de relieve que la cooperación descentralizada española es la más alta de toda Europa.

Por otro lado, se refirió a la necesidad de reformar la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo por entender que falta un órgano de participación de todas las entidades administrativas. En este sentido, señaló que uno de los problemas más importantes es el de la descoordinación. Así, indicó que se ha producido una generalización de una previsión presupuestaria específica sobre la materia en los Ayuntamientos, pero falta una metodología adecuada.

Igualmente indicó que existen dos modos de entender el papel de los entes locales. El primero, se basa en la separación entre la entidad financiadora y los agentes de ejecución, y el segundo en el que la entidad local aparece como agente de cooperación, que requiere de una mayor responsabilidad en el diseño y ejecución. Hoy en día el 80% de los proyectos se gestionan por parte de las ONG's y sólo el 20% restante es cooperación directa de los entes locales.

Finalmente, indicó que la cooperación se centra sobre todo en el área iberoamericana y que existe un instrumento específico de cooperación de los entes locales de carácter directo que es la política de hermanamiento y entre municipios.

23. Comparecencia del Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, D. Rafael Rodríguez-Ponga y Salamanca.

La Ley de Cooperación Internacional para el desarrollo aprobada en 1998 recogía la diversidad de agentes de la cooperación, de acuerdo con un modelo plural, y establecía como órganos competentes en cooperación para el desarrollo las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales, actuando en el marco legal y con respeto a las directrices de los Planes. En este sentido, el Plan Director 2001-2004 ha subrayado la necesidad de mantener el principio de unidad de acción en el exterior.

Uno de los órganos previstos en la Ley, que es la Comisión Interterritorial, ha celebrado una reciente reunión plenaria, y también de su Comisión Permanente, en la cual están representadas tres Comunidades Autónomas (Cataluña, Baleares y Andalucía), la FEMP y la Confederación de Fondos de Solidaridad.

Las relaciones de la AECI con las Administraciones descentralizadas se concretan a través de la aprobación de

Convenios que permiten la realización de actuaciones conjuntas, en especial con diversas Comunidades Autónomas. Otro mecanismo es la declaración política de intenciones (por ejemplo, el programa Azahar), que después se concreta mediante la elaboración de convenios específicos.

La cooperación descentralizada supone, actualmente, aproximadamente el 15% del total de la ayuda oficial al desarrollo, si bien de la experiencia de evaluación de esta cooperación, resultarían las siguientes consideraciones:

— Necesidad de mayor coordinación para aprovechar mejor los recursos, tanto en el ámbito interadministrativo, como con respecto a las ONG's.

— Las administraciones descentralizadas gestionan la mayor parte del presupuesto público, dato que debe tenerse en cuenta cuando se tiene la perspectiva de alcanzar el 0,7% del PIB.

— La situación actual de la cooperación para el desarrollo pone de relieve la existencia de dos fuerzas contrarias: la creciente descentralización en España y la tendencia contraria a la centralización en el sistema de Naciones Unidas

— No se debe dejar de lado, en ningún caso, el punto de vista del beneficiario de la ayuda, ya que lo que importa, no es quien ayuda, si no la eficacia de la ayuda.

Finalmente, indicó que, en el año 2001, la relación entre la ayuda oficial al desarrollo y el PIB estará en torno al 0,24%, sí bien, tiene más importancia medir el esfuerzo y no tanto el porcentaje.

III

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

1. El concepto de cooperación descentralizada.

Cuando se aborda la cuestión de la cooperación descentralizada para el desarrollo, lo primero que debe tenerse en cuenta es la necesidad de realizar una cierta precisión conceptual, en la medida en que no se entiende de igual modo dicha modalidad de cooperación en el ámbito internacional, y, en especial en el ámbito de la Unión Europea, a como se viene entendiendo en el caso español.

Así, de acuerdo con los documentos oficiales de la Unión Europea, habitualmente se entiende por cooperación para el desarrollo descentralizada toda gestión de la ayuda oficial al desarrollo, realizada a través de los agentes o instituciones que no forman parte de la Administración central del Estado, tanto oficiales como de la sociedad civil, y, por lo tanto, nos encontramos ante un concepto amplio en el sentido de que comprende no sólo las Administraciones públicas descentralizadas (municipios, regiones) si no también a diversas organizaciones de la sociedad civil: Universidades, Fundaciones, sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, etc.

En el caso español, el fenómeno de la cooperación descentralizada que, como veremos, está dotado de una importante singularidad, se viene entendiendo habitualmente en un sentido algo más restrictivo ya que se utiliza esta terminología para referirse a la cooperación para el desarrollo que vienen realizando las Comunidades Autónomas y las entidades locales. Sólo esporádicamente suele atenderse a una utilización del concepto de cooperación descentralizada en su sentido más amplio. Un ejemplo lo encontramos en el documento aportado por la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad a la Ponencia de estudio, en el que se dice literalmente que: «los agentes de la cooperación descentralizada son, por consiguiente, tanto las instancias administrativas distintas a la del Gobierno estatal (gobiernos autonómicos, entidades de ámbito provincial o insular, fondos de cooperación, ayuntamientos, mancomunidades, etc.), como las organizaciones que surgen de la sociedad civil organizada (ONG's, sindicatos, entidades ciudadanas, etc.)». Bien es verdad que, como observaremos posteriormente, el sistema español de cooperación descentralizada tiene como base fundamental la canalización de la ayuda a través de las ONG's para el desarrollo.

En cualquier caso, la cooperación descentralizada española tiene un marcado carácter singular en el ámbito europeo, por la importancia que ha venido adquiriendo el volumen de su aportación a la ayuda oficial al desarrollo en los últimos 10 años. Esta situación incluso ha sido recogida en algunos de los recientes informes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD de la OCDE), ya que no existe ningún otro país europeo en el cual exista un volumen, siquiera semejante, de cooperación canalizada a través de las entidades públicas descentralizadas.

Para darnos idea de esta singularidad, debe recordarse que, de acuerdo a los últimos datos disponibles en el PACI-Seguimiento del Año 2000, la aportación de las Comunidades autónomas y los Ayuntamientos a la AOD española alcanzó el 15,79%, suponiendo una cifra de 34.653 millones de pesetas (208.268.724,53 euros), de los cuales 19.575 millones de pesetas (117.648.119,43 euros) correspondieron a las Comunidades Autónomas y 15.077 millones de pesetas (90.614.594,98 euros) a los Ayuntamientos. Esta cifra cobra mayor relevancia si se tienen en cuenta que el porcentaje que supone la cooperación descentralizada en la AOD española, ha pasado, en 10 años, del 2,41% al 15,79% anteriormente reseñado.

Ese carácter peculiar también se va a reflejar en una serie de características y problemas específicos, si tenemos en cuenta la diversidad de los modelos, tanto institucional como de gestión, la distinta intensidad de la ayuda y de su orientación, y las dificultades de coordinación existentes, si bien suele subrayarse al mismo tiempo el carácter extraordinariamente positivo y flexible de la cooperación descentralizada.

La evolución del sistema de cooperación descentralizada en España parece colocar al mismo ante una situación en la que parece adecuado detenerse, para hacer balance, y para establecer una serie de recomendaciones de cara al futuro, propósito que ha guiado precisamente la labor desarrollada por la Ponencia. En todo caso, las características

señaladas de la cooperación descentralizada española constituyen un buen elemento para debatir y definir lo que podría ser un interés estratégico de España de asumir el liderazgo y ser punto de referencia en este campo de la cooperación descentralizada, sirviendo de punto de referencia para otras experiencias que puedan desarrollarse en distintos países.

2. Evolución de la cooperación descentralizada.

Dentro del marco general definido por el hecho de que España se convierte de país receptor en país donante de ayuda al desarrollo, los orígenes de la cooperación descentralizada en España pueden buscarse en las políticas de hermanamiento entre municipios que se llevan a cabo en el ámbito de las entidades locales. A partir de ese dato inicial, cabe entender que, con la progresiva consolidación del Estado de las Autonomías diversas Comunidades Autónomas fueron poniendo en marcha programas de cooperación, siendo pionero en este sentido el Gobierno Vasco desde mediados de los años 80.

A partir de diversas iniciativas, la asunción de responsabilidades en el campo de la cooperación para el desarrollo fue generalizándose, tanto en el ámbito local como en el ámbito de las Comunidades Autónomas, al albur de una creciente sensibilización de la sociedad, en la cual influyeron tanto factores de carácter interno como de carácter externo. Así, por un lado, en el orden interno el proceso de descentralización política y administrativa ha llevado a que las entidades descentralizadas afirmen sus propios espacios de autonomía, lo que se refleja en el ámbito de la acción exterior, y, por lo tanto, también en la puesta en marcha de unas acciones propias en el campo de la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, son diversos los autores que ponen de relieve como en los años 80, algunos acontecimientos internacionales, como fueron la situación política en Nicaragua, o la situación del pueblo saharauí, activaron diversos movimientos de solidaridad que reivindicaron la puesta en marcha de acciones humanitarias y de cooperación al desarrollo por parte de las diversas instancias locales y autonómicas. Asimismo, la llamada campaña del 0,7% también ha sido un factor importante en la ampliación y generalización de una mayor implicación de las Administraciones públicas descentralizadas en el campo de la ayuda para el desarrollo de los países más desfavorecidos.

Esta evolución se reflejó, desde el punto de vista oficial, en el hecho de que desde 1991 las entidades locales y las Comunidades Autónomas empiezan a participar en la elaboración de los Planes Anuales de Cooperación Internacional, aportando los datos referidos a la previsión de la ayuda que realizan, así como a la efectivamente realizada. En concreto, las Comunidades Autónomas comunican sus programas y actividades directamente, y las entidades locales lo hacen a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Otro hecho que debe ser destacado es la puesta en marcha, en el ámbito de diversas Comunidades Autónomas, de los llamados fondos de cooperación, como instrumento del

que se dotan diversos municipios para tratar de coordinar de forma más racional y coherente las acciones que en materia de cooperación para el desarrollo empiezan a realizar. En 1995 se constituyó, además, la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad que, en la actualidad, agrupa a 8 fondos que coordinan la acción de 581 entidades locales.

También debe ser destacado el hecho capital de la aprobación, en 1998, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que establece el marco jurídico en el que, entre otras cosas, se contienen los principios fundamentales y las líneas básicas de la acción del conjunto de las Administraciones Públicas en materia de cooperación para el desarrollo. Esta Ley reconoce en su artículo 20.2 la capacidad que tienen las Comunidades Autónomas y las entidades locales para actuar como agentes de la cooperación, siempre dentro del marco del respeto a las directrices, principios, objetivos y prioridades reconocidas en la Ley, y aquellos que se marquen en la planificación general aprobada por el Congreso de los Diputados. Además, se establece que la acción de estas entidades públicas se ha de basar en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. Asimismo, en la Ley se creó la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como «el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones Públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo».

La aprobación de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo ha constituido, además, el punto de partida para que, como veremos posteriormente, en el ámbito de las Comunidades Autónomas se busque establecer un marco jurídico propio, mediante la aprobación de Leyes de

cooperación para el desarrollo. Y, en todo caso, aquellas que no lo han hecho todavía hacen expresa manifestación de voluntad política de elaboración y aprobación de las mismas a corto y medio plazo.

Para entender adecuadamente la realidad de la cooperación descentralizada hay que atender a las cifras que se reflejan en los diversos Planes Anuales de Cooperación. Se puede observar como, en el año 1991, la cooperación descentralizada suponía el 2,15% de la ayuda oficial al desarrollo que realizaba España. Esta cifra ha ido incrementándose progresivamente pudiendo considerarse que el gran salto hacia adelante se produce en los años 1995 y 1996. Así, si en 1994 la cooperación descentralizada suponía el 3,03% del total de la AOD, en 1995 se incrementa hasta el 8,74 %, y en 1996 alcanza ya el 12,10%. Se ha observado por diversos expertos que es posible que parte del crecimiento registrado tenga que ver con una simple mejora del registro estadístico, pero, en cualquier caso, no cabe duda de la tendencia creciente del esfuerzo financiero asumido en estos años, tanto por las Entidades locales como por parte de las Comunidades Autónomas, hasta llegar a la situación ya reseñada de que en el año 2000 la cooperación descentralizada suponía el 15,79% del total de la AOD española, porcentaje extraordinariamente significativo.

El cuadro comparativo que se inserta a continuación arroja una clara visión de las tendencias reseñadas anteriormente en cuanto a la evolución y el incremento que ha supuesto lo que a todos los efectos podemos denominar como la Cooperación Oficial Descentralizada. Como aludimos anteriormente, y se refleja en el cuadro, es a partir de 1991 cuando se empieza a disponer de las cifras reales de la cooperación desplegada por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y la Cooperación Oficial Descentralizada (COD)
(Cifras en millones de pesetas)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL AOD (millones pesetas) | 131.125 | 155.463 | 165.853 | 175.652 | 167.824 | 160.106 | 181.528 | 208.099 | 212.939 | 219.530 |
| Incremento AOD % | | 18,56% | 6,68% | 5,91% | - 4,46% | - 4,60% | 13,38% | 14,64% | 2,34% | 3,10% |
| Total COD (millones pesetas) | 2.821 | 3.789 | 4.185 | 5.316 | 14.667 | 19.380 | 20.763 | 28.143 | 30.556 | 34.653 |
| Incremento COD % | | 34,31% | 10,45% | 27,02% | 175,90% | 32,13% | 7,14% | 35,54% | 8,57% | 13,41% |
| % COD/AOD | 2,15% | 2,44% | 2,52% | 3,03% | 8,74% | 12,10% | 11,44% | 13,52% | 14,35% | 15,79% |
| % AOD/PNB | 0,24% | 0,27% | 0,28% | 0,28% | 0,24% | 0,21% | 0,23% | 0,25% | 0,23% | 0,22% |

3. Esfuerzo y orientación de la cooperación descentralizada.

Atendiendo a los datos proporcionados por el seguimiento del PACI 2000, podemos obtener una aproximación bastante real de la situación en que se encuentra actualmente el esfuerzo desplegado por las distintas Comunidades Autónomas y las entidades locales en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo.

Así, la cooperación oficial descentralizada se situó en el mencionado año en un volumen de 34.653,5 millones de pesetas (208.271.729,59 euros), de los cuales 19.575,8 millones de pesetas (117.652.927,53 euros) corresponden al volumen de ayuda aportado por las Comunidades Autónomas y 15.077,7 millones de pesetas (90.618.802,06 euros) al volumen aportado por las entidades locales.

El desglose de estas cifras por Comunidades Autónomas quedaría como sigue:

| Comunidad Autónoma | AOD | % |
|--|-----------------|--------------|
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA | 109,7 | 0,56 |
| COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA | 223,2 | 1,14 |
| COMUNIDAD DE MADRID | 1.181,4 | 6,03 |
| COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA | 1.917,6 | 9,80 |
| DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN | 592,4 | 3,03 |
| GENERALITAT DE CATALUÑA | 2.169,7 | 11,08 |
| GENERALITAT VALENCIANA | 2.112,6 | 10,79 |
| GOBIERNO DE CANARIAS | 746,9 | 3,82 |
| GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES | 468,9 | 2,40 |
| GOBIERNO VASCO | 4.196,1 | 21,44 |
| JUNTA DE ANDALUCÍA | 2.774,0 | 14,17 |
| JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN | 629,5 | 3,22 |
| JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA | 637,0 | 3,25 |
| JUNTA DE EXTREMADURA | 696,7 | 3,56 |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS | 487,5 | 2,49 |
| REGIÓN DE MURCIA | 147,3 | 0,75 |
| XUNTA DE GALICIA | 465,4 | 2,38 |
| VARIAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS | 19,9 | 0,10 |
| TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS | 19.575,8 | 100,0 |

En cuanto a la cooperación descentralizada llevada a cabo por las entidades locales, el desglose de las 20 entidades que mayor aportación han realizado sería el siguiente:

| | ENTIDAD LOCAL | 2000 e % |
|----|------------------------------------|-------------|
| 1 | AYUNTAMIENTO DE MADRID | 16,73 |
| 2 | DIPUTACIÓN DE VIZCAYA | 5,23 |
| 3 | AYUNTAMIENTO DE BARCELONA | 4,04 |
| 4 | DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE BARCELONA | 3,33 |
| 5 | AYUNTAMIENTO DE SEVILLA | 3,33 |
| 6 | DIPUTACIÓN FORAL DE GUIPUZCOA | 3,26 |
| 7 | AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA | 2,49 |
| 8 | DIPUTACIÓN FORAL DE ÁLAVA | 2,14 |
| 9 | AYUNTAMIENTO VITORIA-GASTEIZ | 2,08 |
| 10 | CONSEJO INSULAR ISLAS BALEARES | 1,56 |
| 11 | AYUNTAMIENTO DE MURCIA | 1,55 |
| 12 | DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE SEVILLA | 1,50 |
| 13 | DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE VALENCIA | 1,32 |
| 14 | AYUNTAMIENTO DE GIJÓN | 1,28 |
| 15 | AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA | 1,07 |
| 16 | AYUNTAMIENTO DE VALENCIA | 1,05 |
| 17 | CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA | 1,04 |
| 18 | DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA | 1,02 |
| 19 | AYUNTAMIENTO DE MALAGA | 1,02 |
| 20 | AYUNTAMIENTO DE BILBAO | 1,01 |

En cuanto a la orientación geográfica de la cooperación descentralizada puede observarse que el 63,16% de la ayuda tiene como destinataria a Iberoamérica, el 19,72% a África y el 3,26% a Asia. De manera más concreta, deben destacarse el área de América Central con un 26,35% de la cooperación descentralizada, el área de América del Sur destinataria del 16,67% de dicha cooperación y el África subsahariana que recibe el 12,01% de la misma.

Por lo que se refiere a la orientación sectorial de la cooperación descentralizada el 57,05% de la ayuda se ha destinado al desarrollo de infraestructuras sociales y servicios, el 8,88% a ayuda de emergencia, suponiendo los costes administrativos el 4,69%. De manera aún más desglosada puede obtenerse el siguiente cuadro de distribución de la cooperación para el desarrollo por sectores económicos y sociales.

| | AOD | % del Subsector | % del Total COD |
|--|-----------------|------------------------|------------------------|
| Infraestructuras Sociales y Servicios | | | |
| Educación | 12.749,9 | 64,50 | 36,79 |
| Salud | 2.653,0 | 13,42 | 7,66 |
| Programas sobre Población | 190,8 | 0,97 | 0,55 |
| Depuración y Suministro de Agua | 688,2 | 3,48 | 1,99 |
| Gobierno y Sociedad Civil | 608,9 | 3,08 | 1,76 |
| Otros Servicios e Infraestr. Sociales | 2.877,0 | 14,55 | 8,30 |
| Subtotal | 19.767,7 | 100 | |
| Infraestructura Económica y servicios | | | |
| Transporte y Almacenamiento | 806,3 | 51,59 | 2,33 |
| Comunicaciones | 57,1 | 3,65 | 0,16 |
| Energía | 505,8 | 32,37 | 1,46 |
| Servicios Bancarios y Financieros | 57,2 | 3,66 | 0,17 |
| Negocios comerciales y otros Servicios | 136,5 | 8,73 | 0,39 |
| Subtotal | 1.562,9 | 100 | |
| Sectores Productivos | | | |
| Agricultura, Silvicultura y Pesca | 2.400,5 | 84,69 | 6,93 |
| Industria, Minería y Construcción | 352,1 | 12,42 | 1,02 |
| Comercio y Turismo | 82,0 | 2,89 | 0,24 |
| Subtotal | 2.843,6 | 100 | |
| Multisectorial | | | |
| Protección Medio Ambiente | 1.039,0 | 31,07 | 3,00 |
| Mujer en el Desarrollo | 446,9 | 13,36 | 1,29 |
| Otros, Multisectorial | 1.858,4 | 55,57 | 5,36 |
| Subtotal | 3.344,3 | 100 | |
| Total Sectores Económicos y Sociales | 27.509,4 | | 79,39 |

4. Rasgos de la cooperación descentralizada española.

a) Marco normativo institucional.

Ya se ha subrayado anteriormente que una de las características del sistema español de cooperación descentralizada es la pluralidad y diversidad, que afecta también a lo que podemos considerar como el marco normativo institucional. Es cierto que el marco normativo encuentra su punto de referencia fundamental en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 1998, pero, a partir de esta premisa básica se produce una diversidad de situaciones tanto en el ámbito de las distintas Comunidades Autónomas, como especialmente, en el caso de las entidades locales.

Por lo que se refiere, en primer término, a las Comunidades Autónomas en prácticamente todas ellas se ha ido consolidando con el tiempo un proceso de progresiva institucionalización, a través de la creación de órganos administrativos a los que se ha encomendado la gestión de las cuestiones relativas a la cooperación para el desarrollo. Esta institucionalización ha continuado con la elaboración de una incipiente normativa, o, bien, simplemente, con la aprobación de partidas presupuestarias específicas que se han ido consolidando con el paso del tiempo. En este proceso se ha ido generalizando la elaboración de diversas normas de rango reglamentario que han tratado, en todas las Comunidades Autónomas, de establecer los criterios y requisitos necesarios para encauzar la gestión de la cooperación para el desarrollo.

Sin embargo, este desarrollo normativo parece ser insuficiente para afrontar los nuevos retos que plantea a las Comunidades Autónomas el adecuado despliegue de una política propia de cooperación para el desarrollo, por lo que hoy en día, puede decirse que una de las cuestiones objeto de debate en prácticamente todas ellas se refiere a la necesidad de elaborar una legislación propia, que de estabilidad y seguridad a las políticas que se están desarrollando en este campo. Incluso algunas Comunidades Autónomas han aprobado ya Leyes de Cooperación como es el caso de la Comunidad de Madrid, pionera en la materia, que aprobó su Ley en el mes de abril de 1999. Hasta el momento presente se han sumado la Comunidad Autónoma de Aragón, con la aprobación de una Ley propia en diciembre de 2000, y, más recientemente, Cataluña con la aprobación de su propia Ley en diciembre de 2001. En todos los demás casos, la cobertura normativa habitualmente se basa en la existencia de Decretos que, con carácter anual, realizan las convocatorias de subvenciones dirigidas a la presentación de proyectos destinados a la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, y como se señaló anteriormente, buena parte de las Comunidades Autónomas manifiestan su voluntad o compromiso de elaborar a corto plazo proyectos legislativos que serán sometidos a las Asambleas de cada una de ellas.

En el caso de las entidades locales resulta más difícil identificar un marco normativo específico o incluso una garantía de continuidad presupuestaria para financiar los

proyectos de ayuda al desarrollo, dificultad que se incrementa a medida que disminuye el tamaño de la entidad. Sin embargo, una experiencia altamente estimulante y positiva, es la representada por los Fondos de Cooperación y Solidaridad, como instrumento para agrupar los esfuerzos de los municipios y dotarlos de un marco de continuidad.

Se ha venido a subrayar con frecuencia que la ausencia de una normativa estable y de rango suficiente es un elemento que sin duda alguna puede favorecer la discrecionalidad en las decisiones y la ausencia de criterios claros en cuanto a la gestión concreta de la cooperación por parte de las entidades descentralizadas. Además, otras consecuencias inducidas serían la falta de una planificación de las actuaciones y una adecuada política de formación de los responsables institucionales de estas materias.

Con todo, también suele advertirse contra la inutilidad de reproducir miméticamente el esquema estatal de la cooperación para el desarrollo ya que ésta podría ser un elemento más que favorezca el solapamiento y la descoordinación entre las diversas instancias políticas y administrativas.

b) Gestión de la cooperación descentralizada.

De las dos posibles opciones que podrían plantearse respecto al modo de gestionar la ayuda al desarrollo, es decir, de manera directa o a través de organizaciones sociales especializadas, uno de los rasgos más importantes de la cooperación descentralizada española es que ésta se canaliza fundamentalmente a través de las ONG's de cooperación para el desarrollo. Aproximadamente el 80% de los fondos que destinan Comunidades Autónomas y entidades locales a ayuda al desarrollo se gestionan por parte de las ONGD's.

El procedimiento habitual es que las ONGD's, en el ámbito de cada Comunidad Autónoma o de cada entidad local, presentan sus proyectos una vez que se producen las convocatorias, habitualmente anuales, que para subvencionar los mismos se aprueban.

Este sistema de gestión permite aprovechar la experiencia desarrollada por las ONGD's y con ello suplir las carencias de las administraciones donantes que, en muchas ocasiones hace inviable la posibilidad de plantearse siquiera la ayuda directa por parte de éstas. Además, las ONGD's pueden considerarse como un instrumento adecuado para gestionar proyectos que no sean de grandes dimensiones, lo que parece coherente con el volumen de ayuda que pueden llevar a cabo las Administraciones descentralizadas.

Sin embargo, existe una corriente de opinión creciente que entiende que el recurso sistemático a canalizar la ayuda a través de las ONGD's favorece la dispersión y el escaso impacto de la ayuda, y es un elemento que igualmente juega a favor de la descoordinación de las acciones.

Estas opiniones críticas se pronuncian simultáneamente a favor de incrementar las vías de ayuda directa por parte de las diversas administraciones que, en la actualidad, tienen un carácter residual. En este sentido, cabe reseñar que tanto Andalucía como la Comunidad Valenciana, vienen desarrollando habitualmente importantes proyectos de co-

operación directa y que también la Federación Española de Municipios y Provincias se manifiesta a favor de promover en las entidades locales este mecanismo de cooperación. En las restantes Comunidades Autónomas la cooperación directa se concibe como un tipo de cooperación subordinada o que se realiza cuando es imposible la cooperación a través de las ONG's.

c) Sensibilización ciudadana.

La proximidad a la ciudadanía que tienen las acciones de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales, constituye otro rasgo que debe ser tenido en cuenta, en la medida en que favorece la posibilidad de una mayor sensibilización y compromiso cívico con las políticas de cooperación para el desarrollo.

Esta mayor facilidad para motivar la participación y movilización social en favor de la solidaridad internacional constituye un activo importante de la cooperación descentralizada y, a la vez, ha abierto la puerta a la progresiva aparición y consolidación de líneas presupuestarias destinadas a financiar programas específicos de educación y de sensibilización. En este sentido, cabe recordar que con ocasión de diversas catástrofes humanitarias que han tenido lugar en el ámbito internacional, y especialmente en Centroamérica, las campañas de sensibilización y de recogida de ayuda para hacer frente a estas situaciones han sido especialmente atendidas.

Este hecho, puede favorecerse de una manera sistemática, consolidando la realización de convocatorias específicas para programas que fomenten la concienciación y la participación ciudadana en las tareas de la ayuda al desarrollo, como ya vienen realizando algunas Comunidades Autónomas y entidades locales.

También hay que destacar, como complemento de lo anterior, las iniciativas que empiezan a surgir tendentes a estimular la participación de los centros educativos en el ámbito de lo que, puede llamarse, la educación para el desarrollo. Para ello, se vienen celebrando Convenios entre diversas Administraciones y centros de educación, integrando ciertas materias formativas que permitan conocer mejor la situación de los países necesitados de ayuda y promover los valores de solidaridad y de compromiso cívico.

d) El problema de la coordinación.

La diversidad de actores que intervienen en el sistema de cooperación descentralizada constituye un elemento que debería propiciar las tareas de colaboración y de coordinación entre los mismos. Sin embargo, uno de los rasgos que en España definen este sistema es, precisamente, el problema de la descoordinación que es un factor negativo en el sentido de que favorece la dispersión de la ayuda, la ejecución de proyectos de escaso impacto y, en definitiva, provoca una situación que no permite aprovechar adecuadamente el esfuerzo que viene desarrollándose en este campo.

Es cierto que se trata de una cuestión de cierta complejidad en la medida en que se produce la concurrencia de

entidades administrativas que tienen su propia esfera de competencias garantizada constitucionalmente. Por lo tanto, no cabe pensar en modelos que traten de imponer una mayor uniformidad en el sistema de cooperación descentralizada pero sí parece aconsejable fomentar la coordinación y la colaboración. En cualquier caso, lo que no nunca puede perderse de vista es que el propósito u objetivo de esta coordinación no es otro que el objetivo básico que persigue la cooperación para el desarrollo como es la lucha contra la pobreza.

En este sentido, como ya se indicó anteriormente, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo se refiere en su artículo 23.a) a la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones que ejecuten gastos computables como AOD. Dicha Comisión debe reunirse dos veces al año con carácter plenario y su Comisión Permanente debería celebrar reuniones cuatro veces al año. Sin embargo, hasta el presente, no se ha logrado que los trabajos de la Comisión hayan tenido el impulso suficiente para poder cumplir adecuadamente con los mandatos establecidos en la Ley y esta es sin duda una cuestión que deberá ser abordada y solucionada de cara al futuro. Entendiendo, en todo caso, que la Comisión debería ser una especie de plataforma privilegiada para que las diferentes Administraciones participantes en el sistema de cooperación descentralizada puedan compartir experiencias y sentar las bases para la realización de proyectos comunes.

Ahora bien, la coordinación entre las diversas Administraciones es una cuestión que debe plantearse en todos los niveles, sobre la base de que la filosofía debe ser que, respetando el ámbito de actuación de cada una, debe hacerse lo posible para aunar esfuerzos que permitan tener más y mejor información sobre las diversas iniciativas y proyectos y, a partir de ese dato, poder tomar el impulso necesario para elaborar planes, y llevar a cabo actuaciones y proyectos consorciados que tengan mayor impacto y que, en definitiva, sirvan para cumplir mejor los objetivos de la cooperación para el desarrollo y de manera muy especial para la lucha contra la pobreza.

III

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONSOLIDACIÓN NORMATIVA Y ORGANIZATIVA.

a) Se considera positiva la iniciativa que parece consolidarse en diversas Comunidades Autónomas tendente a la aprobación de Leyes específicas de cooperación para el desarrollo. Por ello, parece aconsejable promover la promulgación de dicha legislación en aquellas Comunidades Autónomas que todavía no hayan tomado dicha iniciativa.

En este sentido hay que tener en cuenta que la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo establece los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional para el desarrollo del

conjunto de las Administraciones Públicas españolas, así como los sistemas de relación y colaboración entre dichas Administraciones Públicas. A tal efecto la acción de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en la cooperación para el desarrollo, que se basa en los principios de autonomía presupuestaria y de autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, deberá respetar las líneas generales y directrices establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española.

b) Es necesario destacar igualmente el esfuerzo desarrollado por diversas Administraciones descentralizadas para ir adaptando sus estructuras organizativas a la puesta en práctica de líneas de actuación en el campo de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, es necesario continuar, con mayor celeridad si cabe, dicho proceso de adaptación y adecuación de las estructuras organizativas que se verá sin duda reforzado en la medida en que exista la adecuada normativa para ello. Asimismo, debe atenderse a que dicha adaptación orgánica cuente con los medios materiales y personales suficientes para asegurar una eficaz gestión administrativa de las actividades relacionadas con la cooperación para el desarrollo, de tal forma que no se pierdan iniciativas y se pueda hacer un correcto seguimiento de dichas actividades.

2. IMPULSO DE ESTRATEGIAS HOMOGÉNEAS.

a) El impulso de la coordinación entre las diversas Administraciones en el campo de la cooperación descentralizada es, sin duda, una necesidad estratégica sobre la que debe llamarse especialmente la atención. Por ello, deben ponerse todos los medios necesarios que favorezcan la colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones implicadas con el propósito de que ello ayude a una mayor eficacia y calidad de la ayuda al desarrollo.

b) Atendiendo a la necesidad de coordinación, es necesario aprovechar las posibilidades que ofrece la Comisión Interterritorial de Cooperación prevista en el artículo 23 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, es necesario hacer un esfuerzo para que se cumplan, al menos, las previsiones legislativas y reglamentarias en relación con esta Comisión.

Por ello, se considera conveniente conocer y debatir en esta Comisión, previamente a su aprobación, los planes plurianuales de cooperación que puedan elaborar las Comunidades Autónomas. También se recomienda aprovechar la capacidad y experiencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional como órgano de gestión de la política española de cooperación para el desarrollo.

c) En los diferentes niveles administrativos deben promoverse también los órganos de coordinación, especialmente en el ámbito autonómico, siendo las Leyes de Cooperación autonómicas el instrumento normativo adecuado para conseguir este objetivo. Igualmente, deben promoverse los órganos de cooperación y participación de las diferentes organizaciones sociales presentes en el campo de la cooperación para el desarrollo.

d) Si bien en la mayor parte de los casos la política de cooperación para el desarrollo que llevan a cabo las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se basa en ayudas que se canalizan a través de ONG's, no deben dejarse de lado, si no al contrario, aprovecharse cuando sea posible, las posibilidades que ofrece la cooperación directa por parte de esas Administraciones Públicas en las materias comprendidas en sus competencias estatutarias.

e) Debe existir claridad y coherencia en cuanto a la definición de las áreas geográficas a las que se destina fundamentalmente la ayuda al desarrollo. Además, debe exigirse también coherencia entre dicha definición y las áreas geográficas efectivamente destinatarias de la ayuda, de acuerdo a lo establecido en la Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y en el Plan Director de la Cooperación Española.

f) Igualmente es necesario que estén bien definidos e identificados los sectores a los que se destina la ayuda al desarrollo tratando de asegurar que se cumplen los objetivos esenciales de lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo humano y sostenible.

Asimismo conviene mejorar la identificación y evaluación de los proyectos de acuerdo con las recomendaciones del examen realizado a la cooperación española en 2002 por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

3. MEJORA DE LA CALIDAD TÉCNICA Y AUMENTO DE LA TRANSPARENCIA.

a) Es necesario promover en el ámbito de las diversas Administraciones descentralizadas la elaboración de planes plurianuales que permitan mejorar la eficacia y el seguimiento y control de los programas que se pongan en marcha. Estos planes deberán tener en cuenta los principios, los objetivos y las prioridades establecidas en el Plan Director de la Cooperación Española aprobado por el Gobierno.

b) Resulta aconsejable que las subvenciones y ayudas públicas para la realización de actividades de cooperación para el desarrollo figuren en una única partida presupuestaria.

c) Deben definirse de manera precisa los plazos para el abono de las subvenciones y ayudas públicas y de manera tal que no supongan retrasos notables en la puesta en marcha de los correspondientes proyectos.

d) La selección de los proyectos debe ser transparente y basada en criterios objetivos conocidos con la suficiente antelación. Asimismo debe precisarse la ponderación adecuada de los mencionados criterios.

e) Es aconsejable que se establezca con claridad el plazo que proceda para comenzar la ejecución material del proyecto, una vez que se ha concedido la subvención o ayuda pública.

f) Las diversas Administraciones implicadas en la cooperación descentralizada deben contar con los recursos materiales y humanos suficientes para la identificación, selección, seguimiento y evaluación de los proyectos. Esta

necesidad es especialmente importante en el ámbito de las Administraciones autonómicas.

g) Debe impulsarse una política de formación en el seno de las Administraciones Públicas descentralizadas que permita contar con el personal cualificado necesario para llevar adelante sus propias acciones de cooperación para el desarrollo.

h) Es conveniente que las Administraciones autonómicas elaboren una memoria anual de las actividades que llevan a cabo en el campo de la cooperación para el desarrollo.

i) Se considera también necesario fomentar la constitución de fondos de cooperación para el desarrollo como instrumentos que permitan la suma de esfuerzos que eviten en la medida de lo posible la dispersión y la puesta en marcha de microproyectos que tengan una muy escasa incidencia real entre los destinatarios de la cooperación.

4. SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO.

a) Debe promoverse la consolidación de líneas presupuestarias específicas para la realización de campañas de sensibilización y educación para el desarrollo que permitan hacer un esfuerzo sostenido en este campo.

b) Se considera también interesante la promoción de campañas específicas en colaboración con diversas organizaciones sociales.

Palacio del Senado, 18 de febrero de 2003.—**Miguel Barceló Pérez, Manuel Cámara Fernández, José Castro Rabadán, José Gabriel Díaz Berbel, Elena Etxegoyen Gaztelumendi, Francisco Fuentes Gallardo, Francesc Xabier Marimon i Sabaté, M.^a Australia Navarro de Paz, Victoriano Ríos Pérez y Jordi Solé Tura.**