

Nuevas narrativas en la cooperación descentralizada española

Aitor Pérez | Investigador senior asociado del Real Instituto Elcano y consultor en cooperación al desarrollo | @aitor_ecoper 

Tema¹

El sistema español de ayuda oficial al desarrollo (AOD) es, con diferencia, el más descentralizado del mundo. A pesar de esta singularidad, las comunidades autónomas y ayuntamientos españoles no han elaborado una narrativa propia sobre sus políticas de cooperación internacional.

Resumen

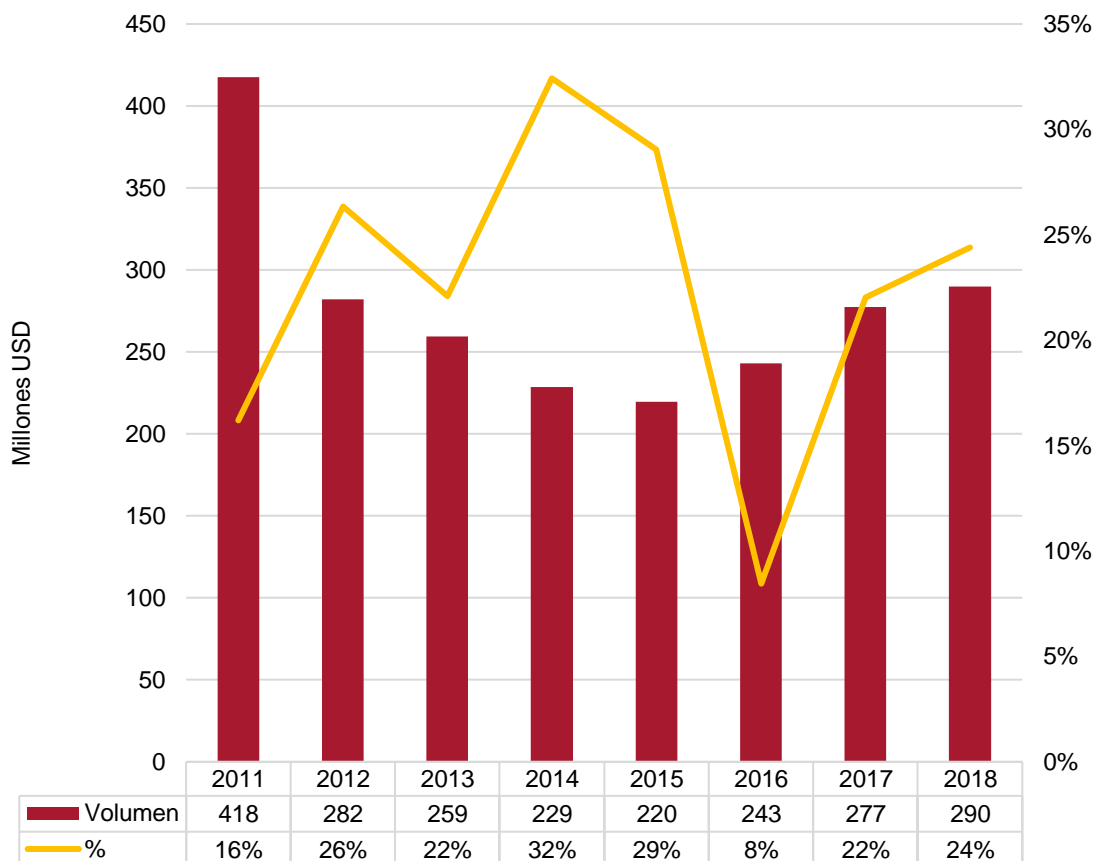
La ayuda descentralizada es una modalidad de cooperación internacional que implica desembolsos significativos con cargo a presupuestos municipales y regionales, los cuales son computados como ayuda oficial al desarrollo (AOD). En el marco de la Agenda 2030 está proliferando la participación de ciudades en programas de cooperación e intercambio de conocimientos que están organizados y financiados por gobiernos centrales y organizaciones intergubernamentales, pero la descentralización de la AOD es poco frecuente. De hecho, el alto grado de descentralización de la ayuda española y su canalización a través de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) es un caso único en el mundo. Dado que el discurso oficial sobre la política de desarrollo no suele referirse a estas particularidades, este documento aboga por un nuevo relato que ponga en valor la ventaja comparativa de la ayuda descentralizada frente a otras modalidades de cooperación. Para ello, el documento hace un repaso de las diversas narrativas de la ayuda descentralizada: la del 0,7%, la de las competencias propias, la de la localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la de la ciudadanía global. Además, analiza desde esta perspectiva la declaración sobre la crisis del COVID-19 de las comunidades autónomas y la confederación de fondos de cooperación y solidaridad.

¹ Este ARI responde a una petición de la Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo (AVCD) y retoma un debate sobre los retos de la cooperación descentralizada iniciado en el XIII Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo celebrado en Bilbao en febrero de 2020. El autor agradece los comentarios recibidos de los participantes en dicho encuentro y, de manera especial, los del personal de la AVCD Pol Ortega, Noemí de la Fuente y Marlen Eizaguirre.

Análisis

Las comunidades autónomas y ayuntamientos españoles contribuyen de forma significativa y constante al presupuesto español de ayuda oficial al desarrollo (AOD). En los últimos años, han aportado entre 220 millones y 418 millones de euros anuales, lo cual supone entre el 8% y el 32% de la ayuda bilateral bruta española.²

Figura 1. Evolución de la ayuda descentralizada española, 2011-2018: volumen (millones de US\$) y % sobre el total de la AOD bilateral



Fuente: elaborado a partir de las estadísticas de desarrollo CRS de la OCDE.

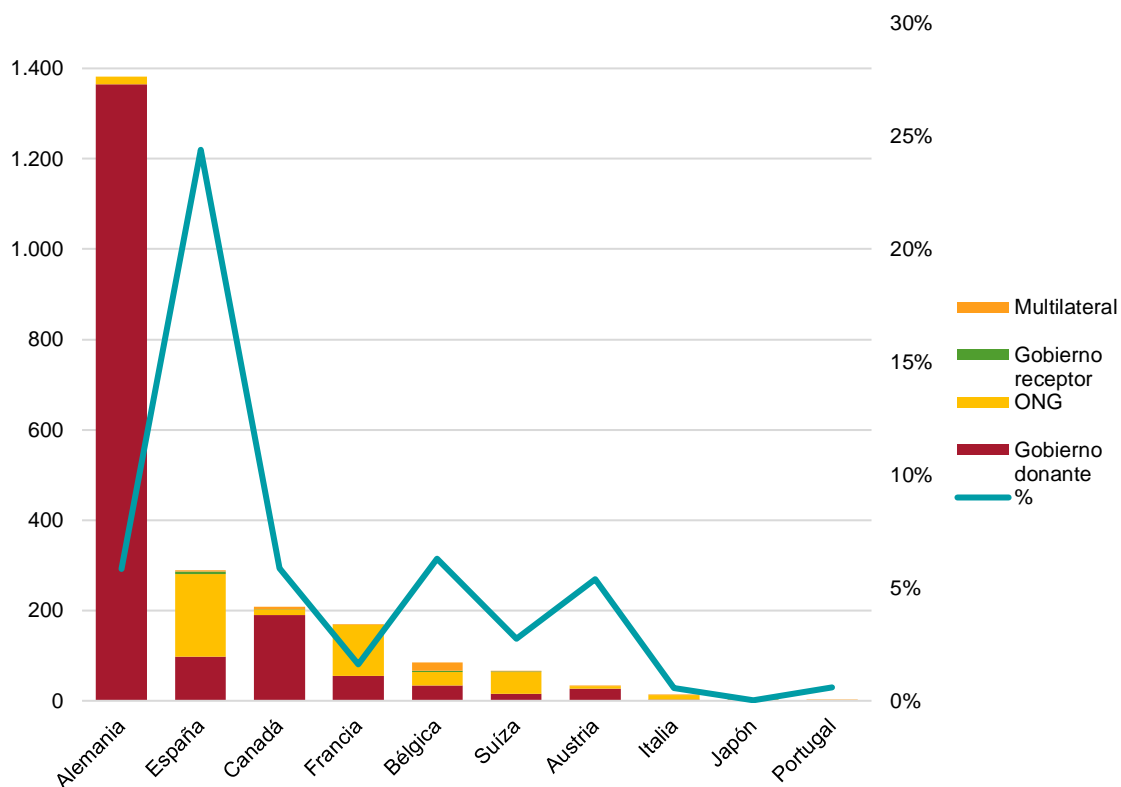
La descentralización de la cooperación española es una característica que se remonta a los años 90, cuando la ayuda española dio un salto cualitativo presupuestario e institucional. Sin embargo, hasta los años 2010, cuando se consolida el sistema *Common Reporting Standard* (CRS) de estadísticas de la ayuda en la OCDE, no se conocía hasta qué punto ésta era una característica singular española.³ Esta base de

² La ratio de descentralización de la AOD se determina en todo el documento como el cociente entre la ayuda descentralizada y la ayuda bilateral bruta. Por tanto, no se tiene en cuenta la ayuda multilateral. Esta ratio fue extraordinariamente baja en 2016 (8%) debido al fuerte incremento puntual de la AOD imputada al Ministerio de Economía por una operación de condonación de deuda con Cuba.

³ Este asunto se trata en mayor profundidad en el documento de trabajo (DT) nº 3/2018 del Real Instituto Elcano titulado "La ayuda internacional de los gobiernos subnacionales y el caso particular de España", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt3-2018-perez-ayuda-internacional-gobiernos-subnacionales-caso-espana.

datos refleja en el último año disponible de la serie que España es el segundo donante de ayuda descentralizada en términos absolutos (sólo por detrás de Alemania) y el primero con diferencia en términos relativos. En 2018, por ejemplo, mientras Canadá, Alemania, Austria y Bélgica presentaban un 6% de descentralización, España alcanzaba un 24% (véase la Figura 2).

Figura 2. Principales donantes de ayuda descentralizada, 2018: volumen (millones de US\$), canal y % sobre total AOD bilateral



Fuente: elaborado a partir de las estadísticas de desarrollo CRS de la OCDE.

España sería, además, el primero del *ranking* en términos absolutos si se tuviera en cuenta sólo la AOD descentralizada efectivamente transferida a países en desarrollo. Como se refleja en la Figura 2, otros países con volúmenes significativos de AOD descentralizada como Alemania y Canadá destacan por gastos realizados en su propio territorio, pues computan como AOD costes de sus políticas de educación y asistencia social destinadas a nacionales de países en desarrollo, por ejemplo, refugiados. Esta práctica, perfectamente coherente con las normas del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE sobre la contabilidad de la ayuda, no se da en España, donde los altos desembolsos de AOD descentralizada financian mayoritariamente proyectos en países en desarrollo ejecutados por organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC).

La canalización de la AOD descentralizada a través de organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido también una característica histórica española, sólo compartida con Suiza. Sin embargo, en los últimos años, Francia está canalizando mayores presupuestos por esta vía con el objetivo principal de promover la educación

para el desarrollo sostenible. Francia ha sido un donante muy centralizado y cuando se incorporó a esta modalidad de cooperación lo hizo fundamentalmente con programas de cooperación técnica entre ciudades, a menudo pilotados por la administración central.

Cabe añadir que, si bien la ayuda descentralizada se da en un número reducido de países donantes (véase la Figura 2), un reciente informe de la OCDE (2018) titulado “*Reshaping Decentralised Development Co-operation*” hace referencia a este asunto como un fenómeno generalizado y de creciente importancia en el conjunto de los países donantes. Esta aparente contradicción se debe a que la OCDE, como la mayor parte de las organizaciones internacionales, denomina cooperación descentralizada a cualquier modalidad de colaboración entre gobiernos no centrales de países desarrollados y países en desarrollo. En la mayoría de los casos estas colaboraciones no implican desembolsos con cargo a presupuestos regionales y locales, ni mucho menos apuntes en la contabilidad de la AOD.⁴

La ayuda descentralizada es una modalidad de cooperación descentralizada poco frecuente en el ámbito del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE y, en todo caso, el alto grado de descentralización de la ayuda española es un caso único en el mundo. Sin embargo, el discurso oficial sobre cooperación descentralizada en España no suele referirse a estas particularidades y no ha elaborado una narrativa política que ponga en valor su ventaja comparativa frente a otras modalidades de cooperación. Esto es una debilidad hacia el exterior, para justificarse ante la ciudadanía y ante otros actores del sistema de cooperación internacional, y hacia el interior, para su propia dirección estratégica.

La narrativa del 0,7%

Las normas autonómicas y municipales que regulan la cooperación invocan la solidaridad y la responsabilidad internacional. Su narrativa entronca con la construcción de la cooperación española de los años 90, la cual estuvo marcada por la movilización ciudadana en torno a la bandera del 0,7% y supuso el auge y consolidación del sector de las ONGD en España. Esta narrativa ha inspirado planes estratégicos centrados en la lucha contra la pobreza y sectores clave como alimentación, educación, salud o igualdad de género.

Es una narrativa que coincide con el discurso de la cooperación del gobierno central, de otros países donantes y de numerosas organizaciones intergubernamentales. Justifica la cooperación al desarrollo en general pero no informa sobre la pertinencia de descentralizar esta política. Más bien, al presentarse los donantes descentralizados a la ciudadanía de forma similar a las grandes agencias donantes, como la AECID o la Comisión Europea, se suscitan dudas sobre la idoneidad de administraciones de talla más reducida para ocuparse de asuntos tan complejos en ámbitos geográficos lejanos, en los que no tienen oficinas ni personal.

⁴ Por esta razón, en este y otros trabajos del RIE se usa el término “ayuda descentralizada” para designar a la modalidad de cooperación descentralizada que implica desembolsos significativos con cargo a presupuestos de gobiernos subnacionales o subestatales, los cuales son computados como AOD.

La narrativa de las competencias propias

El IV Plan Director de la Cooperación española (MAEC, 2013) afirmaba que el elemento característico de la cooperación descentralizada era la educación para el desarrollo, un ámbito de la política de desarrollo que se apoya en competencias propias de las comunidades autónomas y que, por tanto, tiene sentido que se localice en este nivel de gobierno.

Efectivamente, en España, la cooperación descentralizada dedica un mayor porcentaje de su presupuesto a educación para el desarrollo que la cooperación del gobierno central. Más aún, la importancia de la educación para el desarrollo y la pertinencia de una especialización autonómica en esta materia se reafirma en los planes directores de comunidades y en las declaraciones que siguen a los encuentros estatales que organizan sus representantes desde la declaración de Portugalete en 2012.

Sin embargo, la narrativa de las competencias propias no consigue enmarcar el conjunto de la cooperación descentralizada española. En su reverso está la narrativa de las competencias impropias reproducida de manera especialmente intensa durante la crisis financiera de finales de los 2000. Según esta narrativa, la participación en las políticas de desarrollo de países extranjeros debe ejercerse en exclusiva por el gobierno central en el marco de sus competencias de acción exterior, pues lo contrario supone ineficiencias administrativas y duplicidad de gastos. La Ley de racionalidad y sostenibilidad de la administración de 2013 local estuvo a punto de consolidar definitivamente esta idea.

La narrativa de la localización de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)

Las dudas sobre la eficiencia de la cooperación descentralizada dentro del reparto de competencias del Estado autonómico español se vieron acrecentadas por la generalización de los criterios de eficacia de la ayuda contenidos en la Declaración de París. Según estos criterios, los donantes deben concentrar y armonizar sus intervenciones para facilitar la apropiación de la ayuda por parte de los países receptores y su alineamiento con estrategias nacionales de desarrollo. Desde esta perspectiva, la proliferación de pequeños donantes públicos en países en desarrollo se presentaba como un problema de gestión.

Los criterios de eficacia de la ayuda siguen siendo válidos para informar los grandes programas financieros de gobiernos nacionales y organizaciones intergubernamentales. Sin embargo, la Agenda 2030 y su ODS 17 sobre las alianzas para el desarrollo aconsejan también la participación de actores de diversa naturaleza y talla en asociaciones y redes orientadas a la consecución de los otros 16 ODS. Más aún, la necesaria localización de objetivos como el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles) y el ODS 6 (agua limpia y saneamiento) en gobiernos locales y regionales pone en valor la implicación de las administraciones regionales y municipales en el sistema de cooperación internacional. La experiencia acumulada en sus ámbitos competenciales tiene gran valor para la cooperación técnica entre administraciones e, incluso, para la movilización de ideas y acuerdos en las instituciones de gobernanza global.

De esta forma, conceptos como la localización de los ODS, la cooperación de ciudad a ciudad o la Nueva Agenda Urbana se han incorporado al discurso de las principales organizaciones internacionales, dando un respaldo inesperado a la cooperación descentralizada. Sin embargo, este tipo de argumentos, aunque tienen cierto eco en España, no acaban de reforzar la lógica de su ayuda descentralizada tal y como se gestiona hoy en día. Como se ha explicado anteriormente, ésta se canaliza mayoritariamente a través de ONGD sin que necesariamente se impliquen en su ejecución administraciones territoriales españolas ni tengan por destinatarios a sus contrapartes de países receptores. El caso español es singular dentro de la comunidad de donantes y es comprensible que la doctrina internacional no sirva para sostenerlo normativamente.

La narrativa de la ciudadanía global

No obstante, la cooperación descentralizada española sí podría encontrar inspiración en otros donantes que establecen alianzas estratégicas con la sociedad civil organizada y adoptan una política al respecto. La Comisión Europea, por ejemplo, ha construido una narrativa basada en la profundización democrática y la participación ciudadana en sus países socios. En su Comunicación “Las raíces de la democracia y el desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”, se declara que una sociedad civil empoderada es un componente crucial de la democracia y del pluralismo: contribuye a hacer políticas más efectivas, equitativas y sostenibles; refuerza la cultura cívica democrática; y mejora la rendición de cuentas por parte de autoridades y administraciones públicas.⁵

Esta es una narrativa liberal, en el sentido del término en relaciones internacionales, que vincula la cooperación entre naciones con los valores democráticos y su difusión internacional. En España no se ha construido un relato así. Como han indicado los exámenes entre pares de la ayuda española, el país carece de una estrategia clara que guíe las relaciones entre gobiernos y ONG en el ámbito de la cooperación.

Teniendo en cuenta su preferencia por la canalización de fondos a través de ONG, “las raíces de la democracia” sería una buena referencia para la revisión del relato español sobre cooperación descentralizada. Se trata de un documento muy centrado en la sociedad civil de los países receptores de ayuda y por tanto podría completarse con otras reflexiones sobre la pertinencia de apoyar el propio tejido asociativo español y su activismo en las distintas causas que configuran la Agenda 2030. Más aún, las relaciones que se establecen entre las ONG españolas y sus contrapartes locales a menudo cuentan con el paraguas de redes transnacionales que influyen en el diseño de la propia agenda internacional de desarrollo y realizan un seguimiento de su aplicación por parte de los gobiernos nacionales, mejorando la gobernanza global. De manera directa o indirecta, estas redes se apoyan en programas de cooperación como los que gestionan los gobiernos autonómicos y municipales españoles.

⁵ Para un análisis comparado de los marcos de relación y financiación entre gobiernos y ONG véase G. Rico, I. Martínez y P. Martínez Osés (2013), *Una mirada internacional: marcos de relación y financiación entre Gobiernos y ONG de desarrollo*, CONGDE, Madrid.

“De la crisis se sale cooperando”

Ante la crisis provocada por el COVID-19, las comunidades autónomas y los fondos locales de cooperación se unieron en mayo de 2020 para en una declaración conjunta sobre la pertinencia de la cooperación para el desarrollo sostenible en un “mundo complejo, interdependiente y cambiante”. Además de apostar por más ayuda y cooperación internacional en momentos críticos para las políticas interiores y las finanzas públicas autonómicas, la declaración pone en valor varios elementos característicos de la cooperación descentralizada española de cara a una respuesta cooperativa a la crisis mundial: la colaboración sólida entre instituciones públicas a todos los niveles y organizaciones sociales; la promoción de una ciudadanía responsable y comprometida con los retos globales; el fortalecimiento de capacidades públicas entre pares; el fortalecimiento de la sociedad civil organizada para el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas; y el acceso a las poblaciones más vulnerables a través de la sociedad civil. Estos elementos conectan a la vez con la narrativa de la localización de los ODS y la de la ciudadanía global.

Conclusiones

De todas las narrativas anteriores, ninguna es necesariamente mejor que otra. Las mejores narrativas serán las que construyan los representantes políticos de cada autonomía o municipio y que guíen eficazmente a sus agencias y departamentos de cooperación, de forma que la realidad de la ayuda refuerce la propia narrativa política y, en consecuencia, su aceptación y respaldo ciudadano. En ocasiones, este liderazgo político no se ha ejercido y las administraciones públicas españolas, a pesar de su singularidad, han adoptado de forma acrítica narrativas elaboradas en el ámbito intergubernamental.

Actualmente, la Agenda 2030 ha derivado en la construcción de una narrativa internacional sobre la cooperación descentralizada basada en la idea de la localización de los ODS. Es una narrativa muy atractiva para la cooperación española por su alto nivel de descentralización, pero no sirve para justificar la modalidad dominante de la cooperación descentralizada española: las subvenciones a ONG. Por consiguiente, la adopción de esta narrativa precisa de cambios en la ejecución de esta política, en el sentido de canalizar más fondos por canales gubernamentales y reducir el protagonismo de las ONG españolas y sus contrapartes en beneficio de las propias administraciones donantes y sus homólogos en países en desarrollo.

Alternativamente, la realidad de la cooperación descentralizada podría mantener su perfil tradicional con una narrativa adecuada basada en la ciudadanía global y el papel de la sociedad civil organizada en el desarrollo y la democratización. Esta narrativa no sólo reforzaría una especialización temática de la cooperación descentralizada española, coherente con las mejores prácticas de la UE, sino que justificaría mejor la implicación de gobiernos autonómicos y municipales en la acción exterior, pues éstos tienen más facilidad para establecer relaciones con organizaciones ciudadanas de distintos sectores y territorios. En otras palabras, la cooperación descentralizada se justificaría con el mismo planteamiento que la descentralización de cualquier otra política: la cercanía al ciudadano y el principio de subsidiariedad.