

La política de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana: un análisis crítico

Carmelina del Romero Sánchez-Cutillas

Doctora en Derecho. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración Pública UV

Resum

Aquest article realitza una aproximació al concepte actual de cooperació al desenvolupament i com s'ha convertit en un tret més del nostre Estat de les Autonomies. En l'actualitat, les Comunitats Autònomes executen la cooperació al desenvolupament en el marc de la seua projecció internacional, siga dins de la seua pròpia acció exterior, siga participant de la cooperació executada des de l'Estat. La Comunitat València exerceix la seua projecció internacional des de finals de la dècada dels anys vuitanta, primer de forma paraoficial; posteriorment, resultat d'una pràctica consolidada després del reconeixement al bloc constitucional, sobre la base del seu propi Estatut. L'article 62 de l'Estatut d'Autonomia permet a la Comunitat Valenciana a realitzar cooperació al desenvolupament en les seues distintes dimensions. Finalment, l'article analitza la política de cooperació al desenvolupament que realitza la Generalitat Valenciana i s'obtenen uns trets característics.

Paraules clau: Cooperació al desenvolupament, entitats subestats, acció exterior, Comunitats Autònomes, Generalitat Valenciana.

Abstract

This article consists on an approach to the current concept of development cooperation and how has it become a new feature of the Spanish State of Autonomies. Currently, the autonomous regions implement their development cooperation policies within the framework of their international projection, either through their own external action or taking part in the State development cooperation. The Valencian Community has its own international projection since the late 80s, first extra-officially; then, resulting from a consolidated practice after the recognition by the constitutional bloc, on the basis of the Statute of Autonomy. Article 62 of the Statute of Autonomy allows the Valencian Community to implement development cooperation in its different dimensions. Lastly, this paper analyses the development cooperation policies undertaken by the Valencian Community and obtains some of its significant features.

Keywords: Development cooperation, sub-state bodies, external action, Autonomous Regions, Generalitat Valenciana.

Resumen

Este artículo realiza una aproximación al concepto actual de cooperación al desarrollo y cómo se ha convertido en un rasgo más de nuestro Estado de las Autonomías. En la actualidad las Comunidades Autónomas ejecutan cooperación al desarrollo en el marco de su proyección internacional, ya sea dentro de su acción exterior propia, ya sea participando de la cooperación ejecutada desde el Estado. La Comunitat Valenciana ejerce su proyección internacional desde finales de la década de los años ochenta, primero de una forma paraoficial; posteriormente, resultado de una práctica consolidada tras el reconocimiento en el bloque constitucional, sobre la base de su propio Estatuto. El artículo 62 del Estatuto de Autonomía posibilita a la Comunitat Valenciana para realizar cooperación al desarrollo en sus distintas dimensiones. Finalmente analiza la política de cooperación al desarrollo que lleva a cabo la Generalitat Valenciana y se obtienen unos rasgos característicos.

Palabras Clave: cooperación al desarrollo, entidades subestatales, acción exterior, Comunidades Autónomas, Generalitat Valenciana.

1. Introducción: una lectura breve sobre la evolución conceptual de la cooperación al desarrollo

El objeto de este artículo es reflexionar, a la luz de los rasgos que caracterizan hoy en día a la política de cooperación al desarrollo, respecto a la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana y, si es posible, aportar mejoras que puedan llevarse a término. El artículo parte de una breve introducción para continuar haciendo referencia a la aparición, en la sociedad internacional, de nuevos actores- las Comunidades Autónomas- con deseo de proyectarse exteriormente; a continuación se analiza cómo la Generalitat Valenciana durante más de dos décadas ha desplegado la política de cooperación al desarrollo en sus dos vertientes: dentro de la acción exterior propia y participando en la política de cooperación al desarrollo ejecutada desde el Estado. Finalmente, una vez conocidos los rasgos definitorios de la política de cooperación ejecutada por la Generalitat Valenciana, se aportan conclusiones críticas a la misma.

El estudio se ha centrado exclusivamente en la política de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana, por cuanto ya existen otros

Enviado: 20/06/2015
Aceptado: 30/09/2015

estudios referidos a la cooperación al desarrollo en la Comunitat Valenciana, que han analizado las acciones de Municipios y Diputaciones.

La política de cooperación al desarrollo se caracteriza por ser una política dinámica al estar íntimamente relacionada en su concepción y en sus resultados con el ser humano y también conectada con unos acontecimientos históricos de excepción frente a los que esta política no puede quedar marginada. Un mundo surgido de una catástrofe bélica, como fue la Segunda guerra mundial y con una situación geopolítica complicada, resultado de la contienda, que buscaba el bienestar económico perdido, propició la lógica rebelión de quienes no se benefician del crecimiento económico. Desde entonces, intelectuales y filósofos despliegan sus banderas reivindicatorias de avanzar hacia una mejor situación, intereses no siempre coincidentes respecto a lo que unos y otros conciben como un mundo mejor. De acuerdo con Jordi Sevilla (1993), mientras los planteamientos paternalistas concebían al desarrollo como algo externo al que recibía la ayuda, los sistemas políticos absolutos y abusivos propiciaron un incremento de la desigualdad, en la que Estados soberanos decidían el futuro de los ciudadanos.

Las crisis económicas que se sucedieron demostraron que la clave no estaba en buscar un crecimiento económico sin más, provocando el sacrificio de unos para el bienestar de otros. De ahí la visión de Sen (1995) sobre la pobreza como “el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables”. En este sentido, el fracaso de las políticas colonialistas y proteccionistas, sirvió para reconocer que quien importa es el ser humano en toda su extensión y no la voluntad de los que detentan el poder político y económico. Esto supuso una revalorización del empoderamiento, es decir, dotar de capacidad y libertad a las personas para decidir su futuro.

El interés intelectual por esta concepción de la cooperación al desarrollo fue calando de forma progresiva entre la ciudadanía, culminando en una demanda de actuaciones a sus gobiernos en esta materia. De ahí la necesidad, según Ottfried (2007), de que los sistemas democráticos estables cuenten con instituciones que puedan ofrecer oportunidades de participación en democracia a los ciudadanos para conseguir un buen desarrollo. De este modo, según Fernández (2006), favoreciendo la estabilidad y la cohesión social, los servicios públicos mejor gestionados se reorientarían a los ciudadanos.

Se reclama que al individuo, en la medida en que es sujeto de derechos, se le otorgue un espacio que le es merecido, y por cuanto él es el protagonista, se le entiende legitimado para demandar de los Estados que no sólo sean meros posibilitadores, sino también facilitadores y ejecutores de las necesidades humanas. Estas demandas, dirigidas a reconocer todos los derechos y libertades del individuo, tienen aplicabilidad práctica, ya sea en ocasiones evidenciando que la realidad observada debe cambiar o proponiendo soluciones a los desajustes que se han identificado.

En 1977 se reconoce al desarrollo como un derecho humano y en 1986 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Dere-

cho al Desarrollo, instando a los Estados a formular políticas de desarrollo. Este cometido no recae en exclusiva sobre los Estados, sino que existen diversos actores, como la sociedad civil, que colabora y participa de diferente manera. Y también las organizaciones de cooperación no gubernamental al desarrollo, que se implican y se comprometen en la escena internacional como puente entre los Estados y los receptores de la ayuda. Si bien éstas deben evitar su excesiva dependencia de los gobiernos para poder ser críticos con el sistema potenciando su labor reivindicativa, de demanda y de dinamización social para mejorar las posibilidades de las personas. Admitida la importante labor de las ONGDs, son muchos los autores que plantean sus dudas a la hora de analizar el modelo; coincido con Fuertes y Maset, (2006), y con Serrano (2002), ya que la recepción de fondos públicos puede restarles independencia.

Tampoco puede olvidarse el cometido de las mujeres a lo largo de la historia. Consideradas agentes y participantes activas en los procesos de desarrollo, se debe seguir teniendo en cuenta la perspectiva de género en lo que supone la planificación del desarrollo y en las instituciones de cooperación internacional al desarrollo.

La globalización permitió que los avances tecnológicos y el crecimiento económico se expandieran de unos lugares a otros; de forma paralela a este fenómeno se produjo un aislamiento de aquellas sociedades que no lograron el mismo umbral de bienestar. Estos desequilibrios dieron lugar a un replanteamiento del concepto de desarrollo y su impacto en la sociedad. Aciertan Martínez (2000), Unceta (2003), Latouche (2004) y Escobar (2009) cuando afirman que la uniformidad no es sinónimo de igualdad, sino que deben tenerse en cuenta diferentes factores, desarrollo sostenible, valores culturales a preservar, posibilidad de diversidad tanto de las personas como de las culturas, sin abandonar las señas de identidad que han acompañado y enriquecido a las colectividades durante mucho tiempo.

2. La cooperación al Desarrollo como parte de la proyección internacional de las Comunidades Autónomas

2.1. Las entidades subestatales y su eclosión en la cooperación al desarrollo.

Hasta épocas recientes los Estados han definido la naturaleza esencial de la sociedad internacional pero, como indica Del Arenal (2001), esta es una sociedad cambiante que genera nuevas realidades internacionales. Desde mediados del siglo pasado el fenómeno de las múltiples voces ha difuminado el papel del Estado central, que aparece ahora en las relaciones internacionales acompañado de otros sujetos, las organizaciones internacionales, y de nuevos actores, como las entidades subestatales, que se postulan activamente a través de su acción exterior y a las que hay que tener en cuenta.

Gonzalez y Cornago (1993) estiman que la irrupción de las entidades subestatales en la acción exterior está en relación con la creciente transnacionalización de todos los procesos económicos, políticos, culturales y sociales así como con los numerosos procesos de descentralización política y administrativa del Estado. Esto ha facilitado la toma de posiciones de las entidades subestatales y de las administraciones locales en materia de acción o proyección exterior.

Arrufat (2009) estima que la incursión de las entidades subestatales ha supuesto una democratización del ámbito exterior por cuanto especialmente en los modelos de Estado descentralizados éstas resultan más permeables a los intereses ciudadanos. La existencia de problemas de alcance global (violaciones de derechos humanos, daños al medio ambiente, etc.) ha ido construyendo una opinión pública internacional que ha encontrado en las entidades subestatales un convencido colaborador sobre el que sostenerse y planear estrategias conjuntas.

2.2. El papel de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo española.

En España y sin perjuicio de la acción de los entes locales, las entidades subestatales se identifican mayoritariamente con las Comunidades Autónomas (CCAA). Desde finales de los años ochenta han comenzado su proyección internacional por medio de viajes al exterior de representantes autonómicos, apertura de oficinas en el extranjero, cooperación cultural, colaboración transfronteriza o cooperación al desarrollo.

El origen del Estado de las Autonomías resultó ser un proceso complicado y difícil por la transición desde un Estado fuertemente centralizado al reconocimiento de otros órganos de poder territorial con capacidad de autogobierno y autoadministración.

Prueba de ello es la Constitución española de 1978 (CE), que reservó al Estado en su artículo 149.1.3 la competencia exclusiva en la materia "relaciones internacionales". Mangas (1981) estima que con esta redacción se cerraba el paso a cualquier pretensión autonómica en la materia, identificando las relaciones internacionales con toda la actuación exterior. Sin embargo, esta redacción no colmó las expectativas autonómicas ni trasladaba al exterior el creciente peso que iban a alcanzar en el ámbito interno en las décadas posteriores.

Con el tiempo las posibilidades de actuación exterior de las CCAA se ampliaron. El Tribunal Constitucional (TC) en un primer momento mantuvo su posición respecto a negar cualquier actuación exterior de las CCAA de acuerdo con una concepción rígida de las relaciones internacionales, entendiendo que cualquier conexión entre una Comunidad Autónoma y una entidad territorial extranjera vulneraba la reserva estatal sobre las relaciones internacionales, lo que plasmó en las SSTC 26/1982, 44/1982 y 154/1985.

El TC mantuvo la lectura globalizante de las relaciones internacionales y su atribución exclusiva al Estado hasta mediados de la década de los años 90; entonces, un cambio de orientación en el Tribunal entendió que no toda actuación relacionada con el ámbito exterior entraba dentro del art 149.1.3, distinguiendo lo que entendía por relaciones internacionales propias del Estado de aquellas otras actuaciones en el exterior que sí pueden realizar las Comunidades Autónomas.

La STC 165/1994 entendió que no toda actuación relacionada con el ámbito exterior entraba dentro del art 149.1.3, definiendo lo que entendía por relaciones internacionales propias del Estado, diferenciándolas de otras actuaciones en el exterior que sí pueden realizar las CCAA. Con ello se consumaba una evolución desde una concepción rígida de las relaciones internacionales hacia una visión más realista de la actuación autonómica. Es un lugar común en la doctrina que la acción exterior autonómica no es lo suficientemente grande para ir por sí sola o afectar demasiado la política exterior española, ni lo suficientemente pequeña para ignorarla y no intentar conocerla y coordinarla.

Todo ello abría el camino a la ejecución de la cooperación al desarrollo por parte de las CCAA en el marco de su acción exterior.

Obviado el Dictamen de La Rioja nº 1/96, (que proclamó que ninguna actividad puede desarrollar en cooperación al desarrollo la Comunidad Autónoma de la Rioja, aunque sí sería competente en lo referente a la sensibilización social de la opinión pública riojana en la materia) y, actualmente, amparadas en las nuevas redacciones estatutarias -las que han sido objeto de reciente reforma- las Comunidades Autónomas comenzaron a realizar cooperación al desarrollo. En la CE no se reconoce título competencial específico respecto a la cooperación al desarrollo, ni tampoco se reserva exclusivamente su ejecución al Estado; no obstante, las Leyes de Cooperación al Desarrollo autonómicas y los Planes de Cooperación se han multiplicado constituyendo una demostración de facto.

Resulta innegable la importancia de la cooperación descentralizada. En este sentido, la Comisión Europea (2008) entendió que las autoridades locales aportan un valor añadido a los procesos de desarrollo y que debería aprovecharse esta colaboración para evitar que se fragmente en exceso la ayuda al desarrollo. Considera, asimismo, que debería alcanzarse un intercambio y una asociación más estrecha mediante el impulso de mecanismos que permitan un mejor conocimiento global sobre las actividades de desarrollo puestas en marcha por las autoridades locales. En el mismo sentido se pronuncia el documento final acordado en el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebró en Busán en diciembre de 2011.

Coincido con González (2001) en que estas posibilidades de proyección internacional de las actividades autonómicas en cooperación al desarrollo, lejos de ser una suplantación del Estado en el exterior o un traslado a nivel localista del desarrollo, deben considerarse por los propios gobiernos autonómicos como una política pública.

Dicha política pública, a partir de la sentencia de 1994, puede desplegarse en dos dimensiones distintas: a) la acción exterior propia, y, b) la participación en la acción exterior del Estado. Coincidió con Arrufat (2009) en su afirmación sobre la multiplicación, en los años posteriores a la mencionada STC, de las agendas autonómicas de cooperación y en que los proyectos desplegados por éstas se multiplicaron. Tal fue su intensidad que el propio Estado se interesó por las aportaciones autonómicas para así poderlas sumar en su dura escalada por alcanzar el compromiso del 0,7%.

La segunda hornada de Estatutos de Autonomía consolidó estatutariamente la cooperación al desarrollo dentro de las actividades de proyección internacional de las CCAA (Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Catalunya, Comunitat Valenciana, Extremadura, Illes Balears). La totalidad de los Estatutos de Autonomía reformados han incorporado la facultad de ejecutar cooperación al desarrollo como parte de su proyección internacional. La cooperación al desarrollo constituye una de las formas de expresión autonómica en el exterior más recurrente.

3. Las vías de ejecución para la Cooperación al Desarrollo desplegada por la Generalitat Valenciana

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, antes de su última modificación, era el único, junto con el de La Rioja, que no se refería en su articulado a su proyección internacional. Dicha ausencia no se correspondía con el proceder cotidiano en la Comunitat, especialmente a partir de 1994. No tenía sentido que el ciudadano en la Comunitat Valenciana viviera la contradicción de que determinadas competencias, ejerciéndose, no estuvieran recogidas en el Estatuto de Autonomía, más aún habiéndose producido el ingreso de España en la Unión Europea (UE), (y aumentando con ello las posibilidades de actividad exterior), y la subsiguiente necesidad de contar con normas propias que habiliten y prevean esa actuación exterior. Todo ello, sin olvidar el importante montante de recursos económicos y humanos destinados a este fin.

La Ley Orgánica 1/2006 de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana cambió esta situación. La nueva redacción recoge las relaciones con la UE en el Título VI (artículo 61), dejando la acción exterior en el Título VII -en concreto en el artículo 62-. La participación de la Comunitat Valenciana en la acción exterior del Estado no fue objeto un Título específico y el legislador -en lo que a todas luces parece un error sistemático- prefirió entremezclarlo en los dos artículos anteriores.

De acuerdo con Juste y Enguádanos (2009), la nueva regulación de la proyección internacional en el Estatuto de Autonomía reformado pone de manifiesto la evolución producida en el ámbito internacional, en especial en el europeo, y en el interno, desde que se aprobó el Estatuto originario hasta dicha modificación.

El artículo 62 del Estatuto de Autonomía, en su apartado tercero, otorga base competencial a la política pública de cooperación al desarrollo desplegada desde la Generalitat. Dicha política puede ejecutarse, bien en el marco de la acción exterior propia o bien participando en la política de cooperación al desarrollo ejecutada desde el Estado.

3.1. La cooperación al desarrollo desplegada por la Generalitat Valenciana en el marco de su acción exterior propia

Independientemente de que la Comunitat Valenciana ejerciera de facto una acción exterior propia, coincido con Cardona (2005) en que ésta no se veía reconocida en el Estatuto anterior, por lo que podían plantearse problemas, como la carencia de base jurídica competencial de algunas de estas acciones no previstas en el Estatuto (por ejemplo la cooperación al desarrollo), o la inexistencia de mecanismos de coordinación con la acción exterior del Estado, y de ahí la necesidad de concreción y reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de algunas de esas acciones exteriores realizadas en el ejercicio de las competencias de la Comunitat Valenciana.

La Comunitat Valenciana desarrolla, en el marco de su acción exterior propia y más allá de sus fronteras, relaciones de tipo económico con otros gobiernos, con departamentos de Organizaciones Internacionales, o con centros de oriundos en el exterior con la finalidad de una promoción comercial de la Comunitat. Igualmente se llevan a cabo relaciones de carácter cultural, o una cooperación transfronteriza que se plasma en la firma de acuerdos exteriores, memorándums de entendimiento y convenios, así como estableciendo oficinas o delegaciones en el exterior. En este sentido la cooperación al desarrollo constituye otra de esas formas relacionales externas de las que dispone la Comunitat Valenciana.

Si bien el Estatuto de Autonomía vigente adolece en su redacción de cierta imprecisión terminológica y carece de concreción en otros casos -lo que puede llevar a diferencias de interpretación de su articulado-, la posibilidad de una acción exterior propia de la Comunitat Valenciana se contempla en el artículo 62,2 del Estatuto de Autonomía. Una facultad de carácter potestativo de la Generalitat Valenciana que ejercerá en función de su conveniencia para la ejecución de sus competencias.

En 1981 nuestro país era aún receptor de ayuda oficial al desarrollo, y por ese motivo el Estatuto de Autonomía no hacía referencia a la cooperación al desarrollo. El artículo 62. 3 del Estatuto valenciano, en su nueva redacción, lo reconoce pues establece que *“Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior”*. Y posibilita que

la Comunitat Valenciana realice acuerdos de cooperación, financie proyectos y subvencione actividades con la finalidad de contribuir a la erradicación de la pobreza y además en el exterior y para ello firma acuerdos con entidades públicas de diversa naturaleza (estatal, regional, local, universitaria) coordina y controla las acciones que financia, potestad reconocida al Consell en el artículo 22.2 de la Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana.

La cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana tiene dos dimensiones, una acción indirecta a través de otros entes, en concreto las ONGD, acción que se ejecuta mediante las convocatorias públicas de las diferentes líneas de subvención y una acción directa, mediante la celebración de acuerdos de colaboración con otros entes gubernamentales.

El programa de cooperación internacional al desarrollo nació en esta Comunitat en 1989 con el nombre de programa Norte-Sur. En ese mismo año se publicó la primera convocatoria de ayudas y subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. El Decreto 90/1996, de 7 de mayo, de la Generalitat Valenciana, reguló las bases de la cooperación al desarrollo, modificado en 1997 por un Decreto posterior, que distinguía el modo de llevar a término la cooperación al desarrollo. En 2010 se publicó un nuevo documento en relación con las modalidades de justificación de gastos, los órganos que intervienen en el proceso de concesión de las subvenciones y la regulación de la concesión de subvenciones.

Posteriormente, en el año 2004, el Consell acordó la aprobación del primer Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007. A partir de ese momento, y con objeto de concretar el tipo de actuaciones autonómicas en materia de cooperación al desarrollo, se publicarán Planes Anuales de la Cooperación al Desarrollo que establecerán los objetivos, prioridades y recursos diseñados en este Plan Director.

La Orden de 13 de junio de 1989 de la Consellería de Trabajo y Seguridad Social marcó el inicio de las convocatorias de subvenciones que se han desarrollado hasta la fecha y que muestran las diferentes líneas de actuación de la Generalitat Valenciana. En este sentido han sido muchas las convocatorias publicadas, si bien existen variaciones en cuanto a los requisitos y exigencias entre ejercicios anuales y respecto a las características de cada una de las líneas, ya sea uniéndolas en una sola o varios proyectos en uno sólo. Las convocatorias se han multiplicado al dirigirse, además de a ONGD's, a entidades jurídicas, públicas y privadas, y a Universidades. Se ha ampliado igualmente el ámbito de cooperación, incluyéndose el codesarrollo, la acción humanitaria, la sensibilización social y la formación y educación en desarrollo.

El artículo 62 del Estatuto, en su párrafo 5, autoriza la celebración de acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, con contenido obligatorio concreto y por lo que respecta a la cooperación al desarrollo estos acuerdos tienen fuerza de obligar. Por otra parte, los acuerdos administrativos, se han visto consagrados además en la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de

Tratados y otros Acuerdos Internacionales. En ella se reconoce la capacidad de las Autonomías para suscribir acuerdos internacionales no normativos y acuerdos internacionales administrativos, en el ámbito de la Cooperación Internacional, no sometidos al Derecho Internacional Público.

En cuanto a los acuerdos suscritos por el Consell en materia de cooperación al desarrollo, han sido varios y de contenido diverso: abarcando distintas materias como salud, educación o cooperación científica y técnica; en términos geográficos, también es amplia por cuanto incluye países del continente africano y Sudamérica, siendo menores en el área asiática.

3.2. La participación valenciana en la cooperación española desarrollada por el Estado

La Generalitat Valenciana colabora en la cooperación española desarrollada por el Estado de forma similar a otras Autonomías. En este sentido las Comunidades Autónomas han jugado un papel clave para la puesta en marcha de determinados programas y acciones puntuales en enclaves geográficos muy específicos. La Generalitat Valenciana ha participado en programas desarrollados desde la Administración Central, como el programa AZAHAR en el mediterráneo, actuaciones éstas dirigidas principalmente a la región del Magreb, Oriente Medio y Sudeste de Europa, dando preferencia a los países considerados prioritarios en el Plan Director y los Planes Anuales de la Cooperación Española; el programa ARAUCARIA XX, en América latina; y el programa VITA en el continente africano. En relación a las actividades desplegadas son variadas, contemplando tanto acciones de salud como medioambientales.

En noviembre de 2013 se formalizó un Convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Generalitat Valenciana para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de cooperación descentralizada. El texto declara en su Preámbulo la necesidad de un papel más preponderante de la cooperación descentralizada, mayor complementariedad de esta con la Administración del Estado y una división del trabajo que redunde en la eficacia del desarrollo y de la acción humanitaria.

4. Rasgos definitorios de la Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana

Tras más de dos décadas de cooperación al desarrollo desplegada desde la Generalitat Valenciana es posible extraer, no sin riesgo de incurrir en alguna generalización, algunos rasgos definitorios de su actuación. En este sentido, cabe decir que la Generalitat Valenciana ha realizado su política de cooperación al desarrollo en sus dos dimensiones: tanto en el marco de la acción exterior propia como participando de la cooperación al desarrollo desplegada por el Estado. Por lo tanto la política de cooperación desplegada resulta *temprana* desde la comparativa autonómica, consecuencia del diseño de instrumentos técnico-jurídicos y del destino de un importante montante

económico –inicial– para tal fin. Dicha política canalizó, a finales de los años noventa, el interés ciudadano por las cuestiones globales que afectaban al ser humano desde la perspectiva de la cooperación. Se trata igualmente de una política *consolidada* cuya planificación regular comenzó en 1989.

Además puede hablarse de una política *descentralizada*, ya que sus acciones se han programado y previsto presupuestariamente por medio de la Generalitat Valenciana, pero se han ejecutado por diferentes actores de una forma indirecta, a través de ONGD o mediante acuerdos de colaboración con otros entes gubernamentales.

Sin duda se trata de una política *oportuna*, por cuanto los principios y fines que han marcado sus líneas de actuación coinciden con lo que los estudiosos del tema estiman que hoy en día son los rasgos definitorios de lo que se ha de entender por desarrollo; pues los principios que han regido la cooperación valenciana, según los documentos de planificación, consideran que se debe atender al ser humano en su individualidad y en su dimensión colectiva, reconociendo que el desarrollo es algo más que reducir la pobreza, más que un planteamiento económico.

Otro rasgo definitorio son sus *objetivos ambiciosos y amplios*, ya que ha estado presente, al menos en términos de planificación, en todas las regiones del mundo, definiendo y concretando, mediante un Plan Director, las actuaciones a seguir con carácter cuatrianual. Los Planes Anuales han desarrollado las líneas establecidas en el Plan Director y contienen las convocatorias públicas donde se ha regulado el régimen de subvenciones para acometer los proyectos previstos. Lo que permite, igualmente, considerarla como *planificada*.

Además puede considerarse *bilateral y multilateral* en su marco de actuación, pues han participado en ella los agentes de la cooperación valenciana y los organismos multilaterales. En la medida en que la Generalitat se ha servido de otras entidades –ONGD’s, principalmente–, para ejecutar proyectos, o participa en programas ya establecidos por otras Administraciones u Organizaciones Internacionales, colaborando con aportaciones de carácter exclusivamente económico, puede considerarse *una política de carácter indirecto*.

Todo ello, sin olvidar lo, probablemente, más meritorio: *sostenida en el tiempo*. Desde sus inicios y pese a la reducción de recursos humanos y financieros –resultado de la crisis económica–, nunca ha dejado de estar presente.

No obstante, en la actualidad, la cooperación al desarrollo realizada por la Generalitat Valenciana es prácticamente circunstancial, habiéndose mermaado hasta su mínima expresión, lo que permite poder cuestionarse su condición de política pública.

Pese a la experiencia adquirida –25 años de cooperación ininterrumpida–, la cooperación al desarrollo valenciana mantiene algunos aspectos que son, al menos parcialmente, criticables.

En primer lugar, y como ya se ha puesto de manifiesto, no se ha ejecutado a través de sus propios medios, sino, a través de ONGD, que, en ocasio-

nes, no han contado con la suficiente independencia económica para actuar per se en ese ámbito, aviniéndose a lo que la Generalitat ha definido como prioritario en el ámbito de la cooperación. Esta *externalización* –si no privatización– de la ejecución de una política pública de la Generalitat pudo tener su sentido en los inicios de la cooperación valenciana. Treinta años después se deberían poner en marcha mecanismos que permitiesen la ejecución propia. La Generalitat Valenciana puede argumentar que la falta de medios personales y materiales le ha impedido ejecutar esta política directamente, e incluso la crisis económica existente podría suponer una justificación para un recorte de las acciones. Ello sería entendible si se circunscribiera la ejecución de esta política a un único departamento, pero atendiendo a lo proclamado en el Estatuto de Autonomía, que en su artículo 62. 3. indica claramente que es un compromiso de los poderes públicos valencianos velar por la cooperación al desarrollo, estableciendo programas y acuerdos que garanticen la efectividad de estas políticas, si se emplearan los medios existentes en el resto de la organización, si se llevara a cabo una política horizontal y global entre Consellerias, los medios se incrementarían y las posibilidades de actuación también. Cabe recordar que es un compromiso institucional reconocido estatutariamente que podría desarrollarse con la participación de todo el Consell. Ello además impide un mayor compromiso de actuar de los gestores públicos, pues si se abandona en otros organismos externos a la institución pública su actuación directa, difícilmente podrá llegar con nitidez a la ciudadanía el mensaje de una mayor implicación social.

En segundo lugar, y pese al manifestado esfuerzo por mantener esta política pública aún en los peores momentos de la coyuntura económica, los recursos que ha destinado el Consell no alcanzan lo establecido en la Ley de Cooperación al Desarrollo –fijados en el umbral del 0,7% del Presupuesto anual de la Generalitat Valenciana–. Los Planes de cooperación han destinado cantidades por encima de dicho umbral si bien, en realidad, se han contabilizado partidas que no responden a los criterios establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

En tercer lugar, reconocida la prolífica redacción de instrumentos de planificación –existe legislación, Planes Directores y anuales, etc.–, se constata en ellos excesiva retórica, así como una amplia relación de prioridades geográficas y sectoriales que, por extensas, hacen de sus efectos concretos meras ilusiones. Pues se ha apostado siempre por grandes objetivos de acción, gran número de países prioritarios en las ayudas y mayores prioridades sectoriales, primando “lo más” a costa en ocasiones de “lo mejor”. En este sentido resulta deseable un mayor realismo en cuanto a la elección de unas prioridades asumibles económicamente y una mayor y mejor concreción en los objetivos de la planificación.

En cuarto lugar, otra carencia importante es la ausencia de medidores, como los expuestos en la Declaración de París de 2005 sobre la Eficacia de la

Ayuda al Desarrollo, que permitan contrastar la eficacia de la ayuda, su transparencia y control social. No necesariamente un incremento presupuestario generará resultados más óptimos si esta política no se somete a una exhaustiva verificación. Por ello debería trabajarse para obtener:

- Una mejora de los indicadores parametrizables que permitan contrastar y comparar la eficacia de las acciones desarrolladas.
- Un sistema de financiación que prime el cumplimiento de los objetivos marcados y evidencie los resultados no alcanzados o utópicos. Debe recordarse que se trata de recursos económicos públicos y limitados.
- Un compromiso de corrección cuando los resultados no sean los pretendidos.

En relación a la publicación de los resultados derivados de las evaluaciones periódicas que la Generalitat Valenciana ha realizado respecto a esta política, éstos suelen ser presentados años después, tarde, cuando lo efectivo sería que se publicitaran con mayor rapidez, siendo necesario que se ofrezca además suficiente publicidad a las conclusiones entre los representantes de los órganos creados al efecto.

Frecuentemente se han encargado dichas evaluaciones a agentes externos a la Administración Autonómica, cuando deberían efectuarse por funcionarios sometidos al principio de legalidad, siendo responsabilidad de la Administración aportar los recursos humanos necesarios para que dicho control se realice adecuadamente. El principio de suficiencia de recursos, si bien es predicable en todas las actuaciones de la Administración, deviene esencial cuando el modelo de ejecución se basa en la externalización.

Finalmente, la Ley Valenciana de Cooperación al Desarrollo establece que corresponde al Consell definir y dirigir la política de cooperación al desarrollo y que este será competente para aprobar el Plan Director de la Cooperación Valenciana, así como los planes anuales, limitando el papel de les Corts a ser informadas por la Consellería competente. Este protagonismo del ejecutivo pudo tener explicación en una época anterior, donde la propia proyección exterior de las CCAA estaba en discusión. Sin embargo, una vez superada ésta parece poco razonable mantener dicho monopolio. En otras CCAA se evidencia mayor implicación de las Asambleas autonómicas, en algunas de ellas es su propio Parlamento quien aprueba, al menos, el Plan Director, o se debate en la Cámara, e incluso se regula el modo de rendir cuentas de la gestión ante el Parlamento autonómico. Consecuentemente con ello debería modificarse la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana y propiciar que la Asamblea autonómica participe de las líneas generales de la política de cooperación al desarrollo impulsada por la Generalitat Valenciana, para que, una vez fijados los objetivos, pueda debatir y aprobar el Plan Director y sus planes anuales.

5. Conclusiones

El pensamiento oficial del desarrollo debe abrirse a la diversidad y a la necesidad de replantearse las políticas y los instrumentos de cooperación, apuesta en la que, además del Estado, están llamados a implicarse actores diversos, pero necesarios y comprometidos.

En España se produjo una evolución del modelo de Estado que permitió la aparición de las Comunidades Autónomas. En sus orígenes, pocos podían anticipar el profundo interés de éstas por realizar cooperación al desarrollo. Si bien en un primer momento sus actuaciones podían identificarse con ayudas puntuales de índole humanitaria ahora cuentan con el soporte jurídico necesario para actuar dentro y fuera de nuestras fronteras. No obstante la crisis económica ha mermado de modo considerable esa forma descentralizada de realizar cooperación al desarrollo, por lo que la coordinación con otras CCAA es fundamental para optimizar esfuerzos y resultados.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su nueva redacción, reconoce la participación de la Comunitat Valenciana en la acción exterior del Estado, pero además le posibilita para ejercer una acción exterior propia. Dentro del marco competencial estatutario la Generalitat Valenciana acomete una política de cooperación al desarrollo estableciendo acuerdos y programas con los agentes e instituciones internas y externas competentes.

Sin embargo, tal necesidad de contar con otros actores para ejecutar la cooperación al desarrollo ha provocado un *desdibujamiento* de su presencia institucional. Y con independencia de que los fondos destinados a cooperación hayan disminuido en los últimos tiempos, la Generalitat Valenciana debe redefinir su propia política de cooperación al desarrollo y reflexionar en profundidad sobre los resultados obtenidos, por lo que deben tenerse en consideración las carencias y, en consecuencia, los aspectos a mejorar. Además debe tener presente al Consejo Valenciano de Cooperación, así como el ofrecimiento de un diálogo constructivo por parte de la Coordinadora de ONGD de la Comunitat Valenciana.

Por lo tanto, la política pública de cooperación al desarrollo desplegada por la Generalitat Valenciana debe mejorarse e implementarse por cauces que optimicen los esfuerzos tributarios de los valencianos. En todo caso, en una coyuntura política y económica muy compleja, más allá de cuestiones relativas a la competencia o a la forma de ejecución de la cooperación al desarrollo, lo fundamentalmente relevante es garantizar el sostenimiento de ésta como política pública y asegurar que la ayuda llega allí donde se necesita.

6. Referencias bibliográficas

- ARRUFAT, A. D. (2009) *Asambleas autonómicas y acción exterior*. Valencia: Corts Valencianes.
- ARRUFAT, A. D. (2014) *La proyección internacional de las Comunidades Autónomas: un análisis particular de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- CARDONA, J. (2005) "Comparecencia ante la Comisión Especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno", *REEI*, Núm. 10, p.16.

- Comisión Europea (2008) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Autoridades locales: agentes del desarrollo*, documento COM (2008) 0626 final.
- DEL ARENAL, C. (2001) "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política". *Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales* Vitoria-Gasteiz. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, p. 57.
- VI Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo*. Barcelona, 4 y 5 de marzo de 2013
- ESCOBAR, A. (2009) "El postdesarrollo como concepto y práctica social". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Núm. 24, p. 86.
- FERNANDEZ A. (2006) "Democracia y gobernabilidad: una compleja pero necesaria relación". *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, Núm. 18, p. 48.
- FUERTES, I y MASET, A. (2006) "Las ONGD en España: Independencia, neutralidad, capital social, transparencia". En *Cooperación y grupos vulnerables. I Congreso Internacional de cooperación al desarrollo* Valencia: Generalitat Valenciana, p. 474.
- GONZÁLEZ JR. (2001) "Enfoques de la ayuda al desarrollo". NIETO, L. (coordinador). *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Libros de la Catarata, p. 70-71.
- GONZÁLEZ, F. y CORNAGO N. (1993) "Cooperación internacional y entidades subestatales". XIV *Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Vitoria-Gasteiz 1991, Bilbao: Universidad del País Vasco, p. 315-322.
- JUSTE, J. y ENGUÍDANOS, A. (2009) "La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana". GARCIA PÉREZ, R.: (director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, p.180.
- LATOUCHE, S. (2004) *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Barcelona: Icaria.
- MANGAS, A. (1980) "Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978" *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Núm. 61, p.157.
- MARTINEZ, E. (2000) *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid: Trotta
- OTTFRIED H. (2007) *Ciudadano económico, ciudadano del Estado ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires: Katzeditores.
- SEN, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- SERRANO, M. (2002) "Las ONGD en la encrucijada: del Estado del bienestar a la franquicia del Estado", p. 92. REVILLA, M. (ed.) *Las ONGD y la política: detalles de una relación*. Madrid: Itsmo.
- SEVILLA, J. (1993) "Balance y perspectivas de las relaciones Norte-Sur", *Col·lecció d'Economia*, Conselleria d'Economia i Hisenda, p. 39.
- UNCETA, K. (2003) "El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo". *Revista de economía crítica*, Núm. 1, p. 199.