

**UNIVERSITAT DE VALÈNCIA**



**Facultad de Derecho  
Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política  
Doctorado en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible**

## **TESIS DOCTORAL**

**“LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO: SU EJERCICIO POR LA  
GENERALITAT VALENCIANA”**

**Doctoranda: M<sup>a</sup> del CARMEN DEL ROMERO SÁNCHEZ-CUTILLAS  
Directores: Dr. JORGE CARDONA LLORENS  
Dr. ALBERTO ARRUFAT CARDAVA**

**Valencia, 2014**



**LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
EN COOPERACIÓN AL DESARROLLO: SU  
EJERCICIO POR LA GENERALITAT VALENCIANA**



A mis hijas



*Seid umschlungen, Millionen!  
Diesen Kuss der ganzen Welt!*

*¡Abrazaos, millones de criaturas!  
¡Que este beso alcance al mundo entero!*

*Ode an die Freude*  
Oda a la alegría  
**Friedrich von Schiller**





## **Agradecimientos**

Mi agradecimiento más sincero en primer lugar a Jorge Cardona Llorens, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de València, Director de este trabajo, maestro y amigo. Sus conocimientos sobre el tema objeto de estudio han sido la referencia que ha centrado y guiado este trabajo, y su paciente y pronta ayuda prestada en todo momento han hecho posible el resultado final.

A Alberto Arrufat Cárdua, profesor de Derecho Internacional en la Universidad San Vicente Mártir de Valencia, que paciente y sabiamente ha colaborado y coadyuvado para que este proyecto sea una realidad.

A Vicente Bellver Capella, profesor de Filosofía del Derecho en la Universitat de València, con el que he compartido en la Generalitat Valenciana momentos profesionales importantes e interesantes. Sus consejos certeros han sido de gran utilidad en la elaboración de la presente tesis.

A INFOSUD, Centre de Documentació Sud- Nord de la Universitat de València, cuyo personal de apoyo me ha facilitado la suficiente documentación técnica y específica que he requerido

A mi buen amigo Artur Fontana Puig, funcionario de la Generalitat Valenciana, profesor asociado en el departamento de Derecho Administrativo de la Universitat de València, con en el que he intercambiado opiniones y pareceres en relación con este trabajo, y del que siempre he obtenido una interesante y centrada visión jurídica.

A Alberto Gil Soriano, amigo y compañero en los estudios para la obtención de la licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración, que ha contribuido a la elaboración técnica del presente documento.

.



## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN GENERAL</b>	<b>1</b>
<b>METODOLOGÍA</b>	<b>4</b>
<b>PARTE I: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>11</b>
<b>CAPITULO I: La Cooperación al desarrollo</b>	<b>13</b>
1. Introducción.	13
2. Antecedentes de la política de cooperación al desarrollo.	14
3. La descolonización. Países desarrollados y países subdesarrollados. Los condicionamientos económicos en el desarrollo. La crisis de la deuda. Gobernanza, democracia y desarrollo.	21
3.1. La descolonización. Países desarrollados y países subdesarrollados	21
3.2. Los condicionamientos económicos en el desarrollo.	29
3.3. La crisis de la deuda	31
3.4. Gobernanza, democracia y desarrollo.	34
4. La oficialización de la política de cooperación al desarrollo. El desarrollo como derecho humano	41
5. La globalización y su influencia en las políticas de cooperación al desarrollo.	53
5.1. El desvanecimiento del Estado-nación	53
5.2. El Estado adaptado a las estrategias de la mundialización	62
5.3. Los países en vías de desarrollo y la globalización	64
6. La sociedad civil, nuevos actores en la cooperación al desarrollo	69
6.1. Los instrumentos de la ayuda	69
6.2. Las ONG. Etapas y causas de su expansión en el mundo	72
6.3. El protagonismo de los actores no estatales en un escenario global	75
6.4. Las organizaciones de cooperación no gubernamental al desarrollo	81
6.5. Mujeres y desarrollo	88
7. El futuro de las políticas de cooperación al desarrollo	96
7.1. La responsabilidad de los Estados	96
7.2. La responsabilidad de los países en vías de desarrollo	99
7.3. Los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2007 y 2008. Las capacidades de las personas	101
7.4. El desarrollo humano y el desarrollo sostenible	108
7.5. El desarrollo éticamente viable	116
7.6. Repensar el desarrollo	118
8. Conclusiones	122
<b>CAPITULO II: Las competencias de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo</b>	<b>131</b>
Sección 1.- La actividad exterior de los entes subestatales y su cooperación al desarrollo.	131
1.1. Introducción.	131
1.2. La actividad exterior de los entes subestatales en el Derecho Comparado.	132
1.3. Conclusiones	142
Sección 2. La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y su cooperación al desarrollo.	143
2.1. La acción exterior	143
2.2. La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas.	189

## **PARTE II: LA GENERALITAT VALENCIANA Y LA COOPERACION AL DESARROLLO 225**

### **CAPITULO I: El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la cooperación al desarrollo. ...227**

Sección 1. Análisis del artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. ....	227
1.1. Introducción. ....	227
1.2. Antecedentes normativos. ....	227
1.3. Participación autonómica en la acción exterior del Estado.- ....	229
1.4. La acción exterior propia de la Comunitat Valenciana: Los acuerdos exteriores formalizados por la Generalitat Valenciana. ....	235
1.5. Conclusiones.....	242
Sección 2. Modos de ejercicio de la cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana .....	243
2.1. Introducción. ....	243
2.2. Dimensiones de la cooperación valenciana al desarrollo.....	252
2.3. Características que definen a la política de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana .....	303
2.4. Conclusiones.....	310

### **CAPÍTULO II: El codesarrollo y otras acciones: sensibilización y formación. ....314**

Sección 1. El codesarrollo .....	314
1.1. Introducción. Antecedentes. Inmigración, desarrollo y fuga de cerebros .....	314
1.2. Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios .....	318
1.3. Similitudes y diferencias entre cooperación al desarrollo y codesarrollo. Codesarrollo espontáneo en los ámbitos económico, social, cultural y religioso y político.....	322
1.4. Los Actores del codesarrollo. Líneas de trabajo: Convenios de colaboración .....	327
1.5. El codesarrollo en la Generalitat Valenciana .....	329
1.6. Análisis de experiencias reales de codesarrollo en la Comunitat Valenciana. ....	331
1.7. Conclusión. ....	335
Sección 2. Otras acciones: sensibilización y formación. ....	336
2.1. Introducción. ....	336
2.2. La Educación y la sensibilización social para el desarrollo. ....	339
2.3. La Educación y la Sensibilización social para el desarrollo en la Generalitat Valenciana .....	352
2.4. La Investigación y la formación para el desarrollo. ....	354
2.5. La Investigación y la formación para el desarrollo en la Generalitat Valenciana .....	360
2.6. Conclusión. ....	362

## **CONCLUSIONES FINALES 364**

## **BIBLIOGRAFIA 380**

### **1. NORMATIVA INTERNACIONAL 380**

#### **2. Normativa nacional..... 380**

    2.1. Ámbito Estatal .....

    2.1.2. Ámbito Autonómica .....

## **II. FUENTES DE CONOCIMIENTO DOCTRINAL 387**

### **1. Manuales y obras generales..... 387**

### **2. Monografías..... 399**

### **3. Artículos en revistas y Capítulos de obras colectivas..... 404**

<b>4. Actas, contribuciones a Congresos y otros documentos .....</b>	<b>432</b>
<b>5. Otros documentos .....</b>	<b>436</b>
<b>III. OTRAS FUENTES</b>	<b>440</b>
<b>1. Enlaces en Internet .....</b>	<b>440</b>
1.1. Naciones Unidas .....	440
1.2. Unión Europea .....	441
1.3. Parlamento Europeo.....	441
1.4. Organismos financieros .....	441
1.5. Representación institucional .....	442
1.6. Centros de investigación .....	442
<b>IV. ABREVIATURAS</b>	<b>443</b>

## INTRODUCCIÓN GENERAL

El presente trabajo se plantea el estudio de una política que en la actualidad, a causa de la mundialización que ha invadido la escena pública y privada, no puede analizarse sin tener en cuenta el contexto sociopolítico en el que nació. Se trata de la política de cooperación al desarrollo en la Generalitat Valenciana, estudiada desde la perspectiva de un modelo de Estado que, después de aprobada la Constitución de 1978, reconoció y oficializó el Estado de las autonomías.

Las Comunidades Autónomas han irrumpido con fuerza reivindicando las posibilidades de una acción exterior propia, donde se encuadraría esta política. El análisis por tanto permitirá conocer el margen de proyección exterior autonómico. Interesa además conocer las características de esta política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana, sus rasgos definitorios, sus especificidades, para finalizar presentando propuestas para avanzar en su consecución, por lo que se acompañará de un estudio de sus repercusiones prácticas.

Se ha delimitado el ámbito de investigación de este trabajo a la política de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana, por cuanto ya existe un trabajo recientemente publicado y referido a la cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana, que abarca además las actuaciones en cuanto a cooperación al desarrollo de los Municipios y Diputaciones de la Comunitat Valenciana <sup>1</sup> centrándose los autores en la evolución de esta política llevada a cabo también por estas Administraciones Públicas.

La presente tesis doctoral realiza otro tipo de investigación y se ha planteado la siguiente estructura de análisis y estudio:

- Mostrar la situación, los antecedentes y la evolución histórica de la política de cooperación al desarrollo en el mundo, desde sus inicios. Esta política tiene

---

<sup>1</sup>IBORRA, J y SANTANDER, G.: *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana*. Madrid: 2015 y más. Las personas la política y el mundo, 2012, p. 173-174. (obra ganadora del premio Manuel Castillo 2012 de investigación y periodismo para la paz y la cooperación en la modalidad de monografías de investigación).

mucho que ver con posicionamientos de los gobiernos, de los Estados, respecto a lo que es el desarrollo en su integridad. Se estudiarán por tanto sus connotaciones geopolíticas y los agentes que han intervenido en ella y la evolución del concepto respecto a lo que se entiende por cooperación al desarrollo, desde un planteamiento meramente economicista, defendido por los Estados desarrollados, hasta la toma en consideración del individuo como protagonista de su desarrollo. Se estudiará el diferente protagonismo de los diferentes agentes que en ella intervienen desde sus inicios, los propios Estados, las organizaciones no gubernamentales de cooperación al desarrollo, la mujer y el desarrollo, para finalmente plantear hacia dónde debería tender esta política ya institucionalizada y si es posible repensar de nuevo el desarrollo en estos momentos de dificultades económicas a escala mundial, se hace necesario un replanteamiento de dicha política, una perspectiva diferente en su punto de partida, tanto por lo que respecta a los escenarios de actuación como respecto a las acciones a llevar adelante, pero también sin despojarla, tras sus logros, de un compromiso realista para poder mantener aquello que se ha conseguido.

- Una vez expuesto el panorama global de esta política y comoquiera que esta tesis doctoral analiza la cooperación al desarrollo en la Generalitat Valenciana debe estudiarse, a la luz de la Constitución española de 1978, el modelo autonómico español, las competencias y posibilidades de actuación en el exterior de las Comunidades Autónomas. Para ello se investigará la evolución doctrinal y jurisprudencial, desde una posición rígida de lo que se entiende por relaciones internacionales, por actuaciones en el exterior en las que puedan comprometerse las autonomías, para concluir si existe un reconocimiento a éstas de cierto margen de proyección externa. Se examinará la posibilidad de que esa actuación se contemple en los diferentes Estatutos de Autonomía.
- Se analizará si las Comunidades Autónomas realizan una política de cooperación al desarrollo en el exterior, de facto o encuadrada en los instrumentos jurídicos de que disponen las diferentes Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía, algunos de los cuales han modificado recientemente su articulado adaptándolo a las nuevas realidades y necesidades.

- Se hará especial énfasis en el examen del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, de reciente modificación, en lo referente a la política de cooperación al desarrollo.
- Investigado el marco jurídico de actuación que posibilita en la Comunitat Valenciana que la política de cooperación al desarrollo puede llevarse a cabo, el siguiente análisis estudiará los diferentes instrumentos jurídicos y de planificación que la Generalitat Valenciana tiene a su disposición para acometer esta política, con objeto de concluir si estos instrumentos jurídicos facilitan adecuadamente el diseño y la ejecución de las acciones de cooperación. Analizando esta documentación se pretende identificar las especiales características de la cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana.
- También se analizará el papel de aquellos actores de la política de cooperación al desarrollo que tienen un protagonismo clave en estas intervenciones.
- Igualmente y para completar el análisis se propone el estudio de las diferentes modalidades de acción en cooperación al desarrollo, el codesarrollo, la educación para el desarrollo, la sensibilización social y la formación e investigación en desarrollo.
- Como manifestación práctica del estudio, y para obtener una radiografía completa de la cooperación al desarrollo en la Generalitat Valenciana llevada a término por la Generalitat Valenciana se identificarán las acciones y compromisos de ésta en cooperación al desarrollo.



## METODOLOGÍA

La tesis doctoral se estructura de la siguiente manera:

Una Primera Parte, denominada “La Cooperación al desarrollo y la acción exterior de las Comunidades Autónomas” subdividida a su vez en dos capítulos: El Capítulo I titulado “La Cooperación al desarrollo” y el Capítulo II “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo”.

- El Capítulo I titulado “La Cooperación al desarrollo” estudia los inicios y antecedentes de la cooperación al desarrollo y su evolución geopolítica, los agentes que intervienen en esta política, el papel del Estado y las responsabilidades de los actores del desarrollo, la influencia de la globalización y de la gobernanza en el desarrollo, y el modelo a seguir, teniendo en cuenta el desarrollo sostenible y la ética en el desarrollo.
- En el Capítulo II “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo” se analiza cómo, tras el desvanecimiento del Estado-nación como tal, se propicia la aparición de otros entes con protagonismo en el exterior y en el escenario de la cooperación.
  - En la Sección 1 de este Capítulo y bajo el epígrafe La actividad exterior de los entes subestatales y su cooperación al desarrollo, se presenta un estudio de la actuación progresiva en el exterior de las entidades subestatales y de su hacer en el Derecho Comparado en relación con la cooperación al desarrollo.
  - En la Sección 2. 1 de este Capítulo, bajo el epígrafe La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y su cooperación al desarrollo, se estudia qué sucede en la práctica con las Comunidades Autónomas, si estas desarrollan una proyección en el exterior. Para ello se analiza la evolución doctrinal y jurisprudencial tras la aprobación de la Constitución de 1978 y si actuaciones de facto de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior se han institucionalizado en los

Estatutos de Autonomía. En la Sección 2.2 y bajo el epígrafe La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas se estudian los Estatutos de Autonomía que en la actualidad han reformado su articulado, y que contienen esa acción exterior en la línea de la evolución jurisprudencial mencionada. Se analizan también las características del sistema español de cooperación descentralizada así como las líneas de la cooperación al desarrollo que se plasma en los Estatutos de Autonomía.

Una Segunda Parte, denominada “La Generalitat Valenciana y la cooperación al desarrollo” se subdivide a su vez en dos Capítulos : El Capítulo I denominado “El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la cooperación al desarrollo” y el Capítulo II, denominado El codesarrollo y otras acciones: sensibilización y formación.

- En cuanto al Capítulo I, “El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la cooperación al desarrollo” se subdivide en dos Secciones.
  - La Sección I, que se subtitula “Análisis del artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana” presenta un análisis de los antecedentes que han propiciado la redacción final de este artículo 62, su valor en la práctica y una crítica sistemática y sustantiva de su redacción final.
  - La Sección II titulada “Modos de ejercicio de la cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana” estudia la política de cooperación al desarrollo que lleva a cabo la Generalitat, su dimensión interna y externa, interviniendo en la política del Estado y actuando por sí misma, muestra los diferentes instrumentos jurídicos y de planificación que pone la Generalitat a disposición de esa política y se procura obtener una radiografía fidedigna del tipo de acción que se acomete, los Acuerdos de intenciones y Convenios de colaboración formalizados por la Generalitat en cooperación al desarrollo así como la posición y las actividades de los agentes intervinientes en la cooperación de la Generalitat Valenciana.

- Finalmente el Capítulo II, al que he titulado “El codesarrollo y otras acciones: sensibilización y formación” analiza estas modalidades de cooperación y su enfoque y desarrollo por parte de la Generalitat.
  - Para ello la Sección 1 analiza el codesarrollo , teniendo en cuenta que el codesarrollo interesa a la sociedad de origen y a la de destino del migrante.
  - En la Sección 2 se estudia la sensibilización social y su importancia respecto al desarrollo, pues esta sensibilización es fundamental para su aplicabilidad y validez, por la necesidad de una conciencia y respuesta social adecuada que facilite su ejecución. También en este epígrafe se estudia la formación, investigación y educación en el desarrollo, considerados instrumentos orientados a una eficaz política de desarrollo futura.

Para la elaboración de la tesis doctoral, se ha considerado necesario comenzar con el estudio de los manuales, revistas y obras de referencia conocidos sobre cooperación y desarrollo, pero también se han tenido en consideración cuantos Acuerdos, Cumbres y compromisos hayan contraído los gobiernos a escala mundial en lo que concierne a la política de cooperación al desarrollo, así como cuantas Comunicaciones haya adoptado la Comunidad Europea al respecto. Con ello y mediante un método deductivo, se ha querido situar el trabajo en lo que se puede considerar y estimar como desarrollo. Este análisis histórico y descriptivo de los antecedentes generales de la política de cooperación al desarrollo permite obtener unos rasgos definatorios de esta política, lo que sirve para realizar posteriormente comparaciones con la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana.

Por lo que respecta al análisis de una acción exterior autonómica propia, donde cabría situar a esta política de cooperación al desarrollo, a la luz de la Constitución Española de 1978, se ha analizado la posición del Tribunal Constitucional y los dictámenes del Consejo de Estado sobre la materia, para continuar con el análisis de los Estatutos de Autonomía y sus modificaciones, lo que ha permitido conocer la evolución jurídica y doctrinal del tema. El análisis de los instrumentos jurídicos que dan base a la actividad

competencial de las Comunidades Autónomas, al efectuar una comparación entre ellos, permite realizar valoraciones cualitativas.

Se ha consultado el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana así como la legislación autonómica que posibilita y desarrolla la política de cooperación al desarrollo referida a la Generalitat Valenciana, y también los diferentes instrumentos de planificación de la Generalitat Valenciana en cooperación al desarrollo a la luz de los rasgos definatorios generales obtenidos anteriormente, para así obtener valoraciones cualitativas de dicha política. Se han consultado los datos estadísticos que la Generalitat pone a disposición de los usuarios a través de Internet.

Se han analizado también diferentes sitios web de entidades no gubernamentales de conocida referencia y la documentación e información bibliográfica facilitada en y por éstos, así como las conclusiones derivadas de cuantos seminarios y congresos sobre el tema se ha considerado oportuno tener en cuenta.

El estudio puede calificarse de teórico, pero también tiene su vertiente práctica, por cuanto no únicamente se utilizan como referencia manuales y legislación de consulta, como ya se ha indicado, sino que es también un estudio de carácter práctico, puesto que otros documentos analizados se encuentran activos a día de hoy. A la finalización de cada una de las Secciones integrantes en los Capítulos en que se estructura el trabajo se presentan aportaciones originales como conclusiones que permiten obtener una visión sintética del tema analizado. El trabajo presenta conclusiones finales y propuestas originales.

La presente tesis doctoral, y por lo que respecta a la actividad llevada a cabo en cooperación al desarrollo en la Generalitat Valenciana, realiza un análisis de carácter eminentemente técnico de aquellos instrumentos que se han utilizado para poner en práctica la cooperación al desarrollo desde su inicio, los ámbitos de intervención y las prioridades sectoriales, sin entrar a evaluar los resultados de esta ni los aspectos presupuestarios de dichas actividades.

La información y estudio facilita la elaboración del presente trabajo, gran parte de la cual se ha podido obtener a través de la Biblioteca Gregori Maians de Ciencias Sociales de la Universitat de València. En cuanto a la bibliografía específica de referencia es muy notable la ayuda prestada por la Xarxa Infosud de la propia Universitat de València. La Generalitat Valenciana facilita información específica en su página web.

## **RESULTADOS Y DESARROLLO ARGUMENTAL**



**PARTE I: LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA ACCIÓN EXTERIOR  
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**





## **CAPITULO I: La Cooperación al desarrollo**

### **1. Introducción.**

El reconocimiento de que el desarrollo es un derecho inherente a cualquier ser humano, y la aparición de la política de cooperación al desarrollo, se conectan con determinados acontecimientos históricos, sociales, económicos, que coinciden en el tiempo con el abandono de la idea proteccionista que el Estado del bienestar propugnaba, lo que tiene como consecuencia directa el aumento de desigualdades importantes entre los países en el plano económico, político, social, y por lo tanto se abre una brecha que marca desde ese momento las distancias entre países ricos y pobres.

A continuación se estudiará cómo se gesta la política de cooperación al desarrollo, qué escenario mundial fue dibujando un mapa de desigualdades entre países, y cómo, de resultas de esta situación, apareció como prioritaria la política de la ayuda.

En este primer apartado por tanto se hace referencia, por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, a cuestiones de índole económica y a los modelos deseables de hacer política para afianzar el desarrollo. Interesa conocer las diferencias entre lo que se entendía por desarrollo, desde el punto de vista de un Estado desarrollado y desde el punto de vista de un país en vías de desarrollo.

Y también se estudiará el papel de los actores, activos y pasivos, que intervienen en la política de cooperación al desarrollo y si las necesidades que se han considerado como el techo a alcanzar por el ser humano para vivir en plenitud han sido las adecuadas. Para ello analizaremos las voces críticas y los movimientos que han surgido a lo largo del tiempo.

Además el estudio debe plantear qué escenarios políticos presenta el mundo cuando la globalización invade los mercados y qué papel desarrollan los Estados desde los años 50 hasta el momento actual en ese nuevo contexto, si el Estado como tal y frente a la mundialización puede seguir siendo protagonista de las tomas de decisiones o si ese modelo ya no es suficiente. Para ello se hará referencia no únicamente a documentos

jurídicos, sino al contexto sociopolítico que ha propiciado la gestación de esta política, a los foros, congresos y acciones que han acompañado cualquier avance o toma de decisión en este sentido.

Abundando en la idea de que el desarrollo ofrece diferentes vertientes y aspectos de estudio, y comoquiera que el mundo en que vivimos actualmente nada tiene que ver con aquél donde países en vías de desarrollo pugnaban por salir de esa situación, el estudio pretende mostrar cómo el desarrollo significa mucho más que una ayuda económica puntualmente ofrecida y que el compromiso con la sostenibilidad afecta a todos los seres humanos.

Las crisis económicas, los incrementos poblacionales, los éxodos masivos de personas a causa de desastres naturales o de los conflictos armados inciden hoy en día en el comportamiento de los seres humanos y de los países en mayor medida que en épocas pasadas. Se exige cierta uniformidad para formar parte del desarrollo, por lo que interesa conocer también si ello supone el abandono de las propias señas de identidad que han acompañado y enriquecido a las colectividades durante mucho tiempo.

## **2. Antecedentes de la política de cooperación al desarrollo.**

Para encontrar una explicación al concepto de desarrollo que se estudie en el presente trabajo hemos de dirigir nuestra mirada hacia los siglos XVIII y XIX, tal y como propone Unceta y examinar el sistema productivo imperante y un pensamiento filosófico, la Ilustración. La revolución industrial introdujo cambios importantes mediante nuevas técnicas productivas que modificaron el modo de trabajar y de obtener progreso y beneficio económico, posibilitando una mejora de las técnicas existentes y ofreciendo unas oportunidades mayores de bienestar. Como Unceta expresa impera la razón científica, el conocimiento empírico frente a un planteamiento del mundo basado en lo religioso y en el conformismo y la resignación como corolario y la Ilustración trasciende lo particular, lo localista defendiendo ideas universalistas y racionales, la igualdad de las personas y el conocimiento como fuente de progreso.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En este sentido, y aun reconociendo que no es posible caracterizar el pensamiento ilustrado del siglo XVIII como algo homogéneo, es oportuno destacar en el contexto del debate sobre el progreso y el

El autor cita a pensadores de la época que defienden que todos pueden beneficiarse del progreso, como Smith en *La Riqueza de las Naciones*, que dice “Nada parece más propicio para establecer una igualdad de fuerzas que la comunicación de los conocimientos y de todo tipo de mejoras que un comercio extenso entre todos los países ocasiona natural y necesariamente”. O Marx, que considera que el capitalismo industrial que defiende la propiedad privada de los medios de producción dará lugar a que la revolución socialista se implante en todo el mundo apropiándose los trabajadores de los medios de producción y logrando su bienestar.

La evidencia es que no todos han conseguido un desarrollo por igual, con la misma intensidad y sin embargo cuando se planteó esta cuestión, parece que había entre los pensadores y los políticos una respuesta conveniente, aunque más que una respuesta parece un desideratum de lo que se esperaba conseguir.<sup>3</sup> Según Unceta este pensamiento clásico defiende el progreso desde el punto de vista de la producción de bienes y lo circunscribe a aspectos económicos que dejan de lado la realidad social.<sup>4</sup>

Con el fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín ya no existe justificación para prestar ayuda a aliados estratégicos o a países con los que en el pasado se mantenían relaciones coloniales. El desplome de la Unión Soviética y la desaparición de ese conflicto bipolar entre dos mundos contrapuestos da lugar a una reorganización del

---

desarrollo, la importancia de algunas ideas presentes en la gran mayoría de sus representantes, entre las que se encontrarían el predominio de la razón, el derecho y la libertad de crítica, la noción de igualdad entre las personas, la oposición al poder absoluto, o el conocimiento como fuente de progreso frente al conformismo y la resignación. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”, *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América latina*, CLAES (2009), número. 7, pp. 1-34, p.4-5.

<sup>3</sup> Frente a este interrogante –y más allá de considerar los negativos efectos que, en el corto plazo, pudo generar la expansión capitalista entre las poblaciones de los países colonizados-, tanto Smith, como Marx y otros representantes del pensamiento clásico, apostaron por una creciente aproximación de las pautas de desarrollo en unos y otros lugares, bien a través del comercio y la expansión del mercado, bien por la acción de las leyes orgánicas del capital. Todo ello, además, en un contexto en el que, como ya se ha dicho, tanto unos como otros confiaban en la posibilidad de una expansión casi ilimitada de la capacidad productiva del sistema. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p 6.

<sup>4</sup> Como consecuencia de lo señalado, el legado principal dejado por el pensamiento clásico fue la deriva productivista de su consideración del progreso –avalada sin duda por los logros materiales alcanzados durante el siglo XIX-, lo que acabaría constriñendo gran parte de los debates sobre el mismo al seno de una ciencia económica que, a su vez, iba a ir paulatinamente reduciendo el alcance de su mirada sobre la realidad social”. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p. 8.

poder y de la hegemonía política, económica, de la soberanía, y el orden mundial comienza a mutar hacia una sociedad global.

No obstante, tras la segunda guerra mundial, con una Europa deshecha, la prioridad era financiar la reconstrucción de los países europeos, por lo que en junio de 1944 se inaugura en Breton Woods una conferencia internacional que permita reflexionar respecto a los modelos que había que seguir para lograr la estabilidad y el crecimiento de todos los países. En esta conferencia se presentaron dos posiciones contrapuestas respecto al modo de organizar la economía mundial, John Keynes británico y Harry White norteamericano.<sup>5</sup> Se acuerda crear el Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI) (con el objetivo de cuidar de la estabilidad cambiaria) así como el Banco de Reconstrucción y Fomento (en adelante BIRF) (que facilitara liquidez para la reconstrucción de los países y las economías depauperadas tras la segunda guerra mundial) conocido posteriormente como Banco Mundial y que aportó los recursos económicos con que contaba para la reconstrucción europea aunque las aportaciones corrieron a cargo en mayor medida por EEUU o la URSS.<sup>6</sup> El Banco Mundial más adelante centró su actividad en los problemas de desarrollo de los países del Sur. El concepto de desarrollo se liga entonces a crecimiento económico, que será financiado por EEUU o la URSS respectivamente y en cada uno de los dos bloques resultantes de la contienda los organismos de financiación serán, la Organización de Agricultura y

---

<sup>5</sup> “Así, mientras el plan White —finalmente triunfante— penalizaba a las economías deficitarias y endeudadas exigiendo fuertes ajustes, el plan Keynes contemplaba también la necesidad de penalizar las economías con fuerte superávit, exigiendo de alguna manera una corresponsabilidad global en el mantenimiento de la estabilidad financiera y un marco más fluido para el trasvase del ahorro y la inversión a escala internacional. Breton Woods significó así la consolidación de la nueva hegemonía de Estados Unidos en el mundo y la conformación de unas instituciones concebidas en buena medida de acuerdo a dicha hegemonía.” UNCETA SATRÚSTEGUI, K y YOLDI, P.: *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 2000, p.30.

<sup>6</sup> “Sin embargo, es preciso tener en cuenta que el Banco Mundial ha sido, a lo largo de los años, algo más que una entidad dedicada a proporcionar préstamos a los países del Sur. Además de su faceta propiamente financiera, el Banco Mundial ha tenido un gran protagonismo en el debate sobre las políticas de desarrollo y en la elaboración de propuestas. En él se han formado cientos de técnicos gubernamentales de países asiáticos, africanos y, en menor medida, latinoamericanos, y en su Departamento de Estudios se ha llevado a cabo un exhaustivo análisis de las políticas de desarrollo y los resultados obtenidos en decenas de países, análisis cuyas conclusiones no siempre reflejaban el pluralismo del debate sobre el tema y los puntos de vista críticos planteados por otros sectores intelectuales. Además, centenares de especialistas y profesores universitarios han trabajado como consultores del Banco Mundial, dando lugar a que éste se convirtiera así en la auténtica «fábrica» oficial de pensamiento sobre el desarrollo, hasta que el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) comenzara a hacerle sombra en 1990 con la publicación del primer Informe sobre el Desarrollo Humano. UNCETA SATRÚSTEGUI, K y YOLDI, P.: “*La cooperación al desarrollo: surgimiento...*” *ob cit*, p. 29.

Alimentación en Naciones Unidas y en el bloque comunista el Consejo Económico de Ayuda Mutua (en adelante CAEM).

El BIRF pudo hacer muy poco a la hora de la reconstrucción dada la escasez de capital suscrito en relación con las necesidades financieras reales, el Plan Marshall fue en realidad quien lideró la reconstrucción de Europa occidental, (la reconstrucción se supeditó a los intereses estratégicos de la política exterior de EEUU, con beneficios para los empresarios nacionales), canalizándose la ayuda en Europa a través de otros organismos que se fueron creando, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) entre ellos.<sup>7</sup> Y por lo que respecta al CAEM, las políticas de cooperación para el llamado bloque comunista ordenaron la economía internacional soviética sobre la base de una división internacional del trabajo, una especialización productiva de los países integrantes del bloque y un intercambio de la producción.

El panorama era de confrontación entre bloques contrapuestos, de guerra fría, Sanahuja explica que la ayuda externa nació con un carácter bilateral, teniendo en cuenta objetivos estratégicos y de seguridad muy explícitos (aunque más tarde se modificara éste planteamiento, cuando la descolonización puso de manifiesto el subdesarrollo subsiguiente), pero considera que “ el desarrollo y la dimensión Norte-Sur, sin embargo, no superaron en ningún momento el estrecho marco conceptual e ideológico de la Guerra Fría y la competencia bipolar. Incluso en los períodos en los que el desarrollo ha sido un objetivo declarado de la ayuda externa, éste siempre fue contemplado en relación con la seguridad nacional, y no como un objetivo con entidad propia y una lógica autónoma”<sup>8</sup>, para el autor nunca se abandonó esa concepción de dos mundos contrapuestos en uno de los cuales primaba el poder, la dominación del otro con un objetivo claro, marcar desde ese mundo las pautas en las relaciones con el otro.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> “Durante casi medio siglo, las políticas de ayuda han sido funcionales al ejercicio de la hegemonía y los objetivos estratégicos de las principales potencias”. GOMEZ GALAN, M., et al... *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Madrid: CIDEAL, 2001, p. 68.

<sup>8</sup> SANAHUJA PERALES, J A.: *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de EEUU, del Plan Marshall a la posguerra fría. VII Conclusiones y perspectivas*, Madrid: Entinema, 1999, p.87.

<sup>9</sup> “Son muchos los aspectos que expresan el cambio experimentado en el marco de las relaciones internacionales desde aquellos lejanos años cincuenta en que nace el sistema de la ayuda. Acaso, el cambio más visible haya sido la disolución del sistema bipolar que dominó la posguerra, aquél en que se gestó buena parte de los instrumentos e instituciones hoy vigentes. Como es sabido, se trataba de un

Aunque parece que en la posguerra las ayudas del Plan Marshall se destinaron a fines económicos en su mayoría, llegando los beneficios a áreas subdesarrolladas, esa acción digamos ética en la que está presente la prosperidad internacional (ya que si los receptores de la ayuda crecen esto será beneficioso para el orden internacional y también para los donantes), se va a ver modificada por intereses políticos, estratégicos, de seguridad atendiéndose a países amigos para favorecer intereses mutuos.<sup>10</sup>

Después de la guerra las políticas proteccionistas no fueron suficientes para resolver los problemas derivados de un crecimiento desproporcionado y diferente en el mundo y la orientación liberal posterior se postuló como la solución pero olvidó lo más importante, al ser humano.<sup>11</sup>

Se hace referencia aquí a tres discursos de diferente índole y con diferentes actores que vieron la luz en fechas cercanas entre sí, en los años 40, pero que convergen en el mismo fin, la política de ayudas, de cooperación, de resolución de los problemas

---

mundo fragmentado en dos bloques confrontados- economías de mercado y economías socialistas-, cuya pugna alcanzaba todos los órdenes de la vida social. En cada uno de los bloques en conflicto se mantenía una muy definida jerarquía internacional, verticalmente integrada, estableciéndose en su seno mecanismos para facilitar el reclutamiento de los países periféricos y para forzar su cohesión en el interior de cada bloque. La confrontación Este-Oeste permeó cuantos conflictos internacionales se produjeron en el período, condicionando las respuestas de la comunidad internacional”. ALONSO, J. A.: “Nuevas direcciones en la política de ayuda al desarrollo”, *Revista de Economía Mundial* (2001), número 5, pp.1-35, p.12-13.

<sup>10</sup>“El primero de ellos, un objetivo a largo plazo, puede resumirse en la promoción del crecimiento económico y la reducción de la pobreza en el mundo desarrollado. La motivación que subyace tras esta meta no es otra- para nosotros- que el resultado de la combinación entre un interés altruista y el convencimiento de que el desarrollo de los receptores acarreará futuros beneficios para la seguridad económica y política de los donantes. El segundo de los objetivos aludidos, un fin a corto plazo, apunta- sin embargo- a los intereses políticos, estratégicos, económicos o de cualquier otra índole de esos donantes”. RODRIGUEZ MANZANO I y SOTILLO LORENZO, J. A.: “Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”, *Revista española de Derecho Internacional* (2003), vol LV, fascículo 1, pp. 149-186, p.165.

<sup>11</sup> “Pero más allá de los diagnósticos y de las propuestas sobre la necesidad de reservar al mercado el protagonismo casi exclusivo del proceso económico, la nueva ortodoxia neoliberal se llevó por delante algo de suma importancia, que había logrado cuajar como referencia casi obligada en el debate económico y político: la idea del bien común, de la existencia de intereses colectivos, cuya garantía se encontraba necesariamente vinculada al papel de las instituciones públicas, y a la noción de Estado social y democrático de derecho. De esta manera, la nueva reivindicación del interés individual como motor del progreso, y de la competencia frente a la solidaridad como fundamento del orden social constituirían el germen de distintos problemas sociales (vinculados al incremento de las desigualdades y de la marginación de amplios sectores), ecológicos (como consecuencia de la prioridad otorgada al consumo, y a la codicia y la rentabilidad a corto plazo, frente a la eficiencia y a la preocupación por las futuras generaciones), y políticos (abandonándose la prioridad de los derechos humanos frente a los intereses empresariales y permitiéndose una paulatina degradación de la democracia, a la vez que un aumento de la violencia y de los conflictos).” UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p. 31.

económicos que algunos presentaban, de la obligación de los gobiernos de hacerlas frente.<sup>12</sup>

Veremos en el presente trabajo cómo la situación desde el punto de vista de la ayuda se modifica, precisamente porque el panorama estratégico cambia, y de acuerdo con esa estrategia la política de la ayuda también, las políticas que se acometieron tras la segunda guerra mundial gestaron lo que hoy se entiende por cooperación al desarrollo, pero la expansión económica no benefició por igual a todos los países, ni en la misma medida ni en todo momento, situaciones como la guerra fría, las crisis económicas, el aumento de los precios del petróleo.... influyeron consecuentemente en el modo de afrontar esta ayuda.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> «La verdad de la cuestión es que las necesidades de Europa para los siguientes 3 o 4 años de alimento extranjero y otros productos esenciales —principalmente de América— son mucho más elevadas que su actual capacidad de pagar, y necesita una sustancial ayuda adicional para evitar un deterioro económico, social y político que podría llegar hasta un punto muy grave. Nuestra política no está dirigida hacia ningún país o doctrina, sino contra el hambre, la pobreza, la desesperación y el caos. Su objetivo debería ser el revivir de una economía dinámica en el mundo, capaz de permitir la emergencia de condiciones políticas y sociales en las cuales puedan existir las instituciones libres.»(George Marshall, Secretario de Estado de EE.UU., en un discurso en la Universidad de Harvard en junio de 1947, definía así el papel de su país en la nueva situación mundial). «Cuarto: debemos embarcarnos en un nuevo programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos y el progreso técnico sirvan para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro almacén de conocimientos técnicos, para ayudarles a darse cuenta de sus aspiraciones para una vida mejor, y en cooperación con otras naciones deberíamos fomentar la inversión de capital en áreas necesitadas de desarrollo.»(El Presidente de EE.UU. Harry Truman en enero de 1949). «Los países en desarrollo, aunque no pertenecen al Sistema Mundial Socialista, pueden aprovecharse de sus logros... necesitan no tener que mendigar a sus antiguos opresores para lograr equipos modernos. Pueden conseguirlo en los países socialistas, libres de todo tipo de obligación política o militar.»(Nikita Krushev, Secretario General del Comité Central, en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS en 1956).UNCETA SATRUSTEGUI, K., y YOLDI, P.: “*La cooperación al desarrollo: surgimiento...*” *ob cit*, p.18.

<sup>13</sup> “La idea de *cooperación* en modo alguno es nueva pues la misma ha estado presente en las relaciones diplomáticas internacionales desde hace mucho tiempo. En su origen, la cooperación era entendida como una forma de resolver los problemas entre los diferentes países de un modo distinto al militar. Sin embargo, la vinculación directa entre *Cooperación y Desarrollo* comienza a darse en la práctica tras la Segunda Guerra Mundial, en el marco de las necesidades y problemas planteados en el nuevo panorama internacional a finales de los años cuarenta. En efecto, la situación en que quedó el mundo tras la caída del nazismo y el fin de la Segunda Guerra Mundial está en la base de una serie de preocupaciones políticas y económicas que darían origen a lo que hoy llamamos cooperación al desarrollo, creando las condiciones para el surgimiento de la misma. Un primer fenómeno a resaltar es que, tras la finalización del conflicto, comenzó un largo *período de expansión económica para el mundo occidental*, el cual venía a cerrar un largo ciclo depresivo que había durado el tiempo transcurrido entre la primera y la segunda guerras mundiales. Se iniciaba así una etapa de crecimiento económico y de optimismo, en la cual se darían algunas de las principales transformaciones de nuestro siglo, hasta llegar al período de incertidumbre inaugurado en los años setenta con la crisis económica y los problemas surgidos con los precios del petróleo. Los inicios de este período expansivo estuvieron muy marcados por el importante papel asumido por los EE.UU como nueva potencia hegemónica, sustituyendo en ese papel a Gran Bretaña, país que había mantenido su supremacía en el mundo en épocas anteriores. En 1945 la economía de EE.UU. representaba casi la mitad de la producción y del comercio del mundo, y en las arcas de la Reserva Federal norteamericana se encontraba el 80% de las reservas de oro mundiales. Europa, por el contrario, se encontraba sumida en la destrucción provocada por la guerra, necesitando del apoyo exterior



En 1969 se publicó un informe que encarga el Banco Mundial, «Partners in Development» ó «El desarrollo, empresa común» conocido como *Informe Pearson*, dirigido por Lester B. Pearson, sobre los 20 años de cooperación al desarrollo transcurridos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, que propuso una reformulación global del concepto de desarrollo y un nuevo enfoque en la dirección de la ayuda.

Según el Informe el objetivo de la cooperación al desarrollo debía ser «reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la época industrial y tecnológica, de suerte que el mundo no se divida de modo cada vez más tajante en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados» Y respecto a las actuaciones de unos y otros países considera que la cooperación debe basarse «en la revisión constante de las políticas de ambas partes», con «menos incertidumbre y más continuidad.» El *Informe Pearson* establecía como necesaria que en 1975 deberían haberse aportado recursos exteriores con equivalencia al 1% del PNB de los países más ricos y en ayuda concesional, en forma de donaciones o préstamos favorables el equivalente al 0,7% del PNB de los países donantes, en 1980, aunque ésta meta no se cumplió.

Unceta manifiesta que en el siglo XX el estudio de las condiciones del progreso se vinculó con la idea de bienestar y éste con la posibilidad de ser medido o evaluado y cita a Pigou que diferenció entre bienestar total y bienestar económico, aunque poco a poco el bienestar económico es el que terminó representando la idea de progreso. De acuerdo con esto, a mitad del siglo XX y después de la crisis del período de entreguerras la economía del desarrollo surgió como una subdisciplina dentro de la economía para estudiar “los obstáculos que se observaban en determinados contextos (fundamentalmente en los países que, tras la Segunda Guerra Mundial, fueron alcanzando la independencia) para el logro de un crecimiento económico sostenido, y la manera de superar los mismos. Esta subdisciplina- y la mayoría de los autores que formaron parte de la misma- entroncaba con ideas keynesianas dominantes en la época,

---

para reorganizar la economía y emprender la senda del crecimiento. UNCETA SATRUSTEGUI K., y YOLDI, P.: “*La cooperación al desarrollo, surgimiento...*” *ob cit*, p. 16.

y con la consiguiente preocupación por el desequilibrio y la desocupación o subocupación de recursos, presentes en las mencionadas economías”.<sup>14</sup>

Esta era la situación, un mundo que va cambiando, un mapa político complejo, unas evidentes desigualdades económicas entre países y una necesidad de ir modificando las estrategias y las posiciones de partida respecto a lo que se consideró en un primer momento como ayuda y que después abarca el concepto más amplio de cooperación.

### **3. La descolonización. Países desarrollados y países subdesarrollados. Los condicionamientos económicos en el desarrollo. La crisis de la deuda. Gobernanza, democracia y desarrollo.**

#### ***3.1. La descolonización. Países desarrollados y países subdesarrollados***

A partir de 1950 y tras la descolonización la mayoría de los nuevos países que emergen de esa situación están por debajo del nivel de vida de EEUU y Europa y se comienza a distinguir entre países desarrollados y subdesarrollados.<sup>15</sup> Será entonces cuando se considera al subdesarrollo como problema del Tercer Mundo y aparece lo que algunos autores denominan mentalidad “desarrollista”. Y los intereses de las dos partes, los países y sus colonias, necesitan tomarse en consideración.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> UNCETA SATRUSTEGUI, K., “Desarrollo, sudesarrollo...” *ob cit*, p. 7

<sup>15</sup> “El proceso de descolonización y la irrupción de los nuevos Estados postcoloniales, junto con la creciente orientación de las organizaciones internacionales hacia estos países, contribuyó decisivamente a la aparición del subdesarrollo como problema del “Tercer Mundo” —es en 1956 cuando el geógrafo francés Alfred Sauvy acuña esta célebre y desde entonces controvertida denominación— en la agenda internacional y en la opinión pública, y al surgimiento de una mentalidad “desarrollista” que se extendió a los gobiernos, las organizaciones multilaterales y las organizaciones no gubernamentales. Esa mentalidad dio lugar a vastos programas de ayuda externa, como la “Alianza para el Progreso”, y a la promulgación en 1960 del “I decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo”, que incluía objetivos precisos de crecimiento económico. De hecho, es en la década de los sesenta cuando aparece la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) como tal, ya que los programas de ayuda de las dos décadas anteriores, como el “Plan Marshall”, se orientaban a la reconstrucción de posguerra o a consolidar las alianzas estratégicas de la guerra fría, y no tenían el desarrollo económico como objetivo ni como instrumento “. Vid. BONI ARISTIZABAL, A y BASELGA BAYO, P.: “La educación para el desarrollo como estrategia prioritaria de la cooperación” En el *Libro Blanco de la Cooperación al Desarrollo – Comunidad Valenciana*, Valencia: Generalitat Valenciana, 2003.

<sup>16</sup> “La descolonización modificó el carácter de las relaciones entre las antiguas metrópolis y lo nuevos países independientes. “Los fuertes vínculos de todo tipo existentes entre ambas partes necesitarían encontrar acomodo en la nueva realidad política y administrativa surgida. Por un lado, las antiguas metrópolis seguían teniendo importantes intereses en sus ex-colonias. Por otra parte, los nuevos países recién independizados necesitaban asistencia financiera y técnica para sus propios planes de desarrollo. La cooperación internacional vendría a convertirse así en un instrumento de utilidad e interés desde ambos puntos de vista, y los Ministerios de Cooperación externa acabarían sustituyendo a los antiguos

¿Qué características presentan los países subdesarrollados en un primer momento? ¿cómo aparecen? Algunas de sus economías eran economías agrarias con las que trataban de subsistir, con una importante dependencia de la solidaridad internacional, otras se basaban en el modelo primario exportador, especializadas en un monocultivo y con una economía minera o de selva. Otro tipo de economías estaban semi-industrializadas, su producción se orientaba al comercio exterior, con grandes contrastes entre lo rural y lo urbano, agudizándose las diferencias internas entre sectores tecnológicamente avanzados y otros con formas de producción artesanales y las exportaciones, cuando se realizaban, se dirigían a los países ricos, endeudándose con el exterior y con una necesidad de importaciones técnicas y bienes de equipo para poder ser algo competitivos en el mercado internacional. A esto se le añadía además una subordinación cultural con respecto a las pautas establecidas por los países desarrollados, adoptando el consumismo y una estandarización de los estilos de vida copiados del mundo desarrollado. La situación se complica en éstos países que se colonizaron en su día y que ahora tendrían que comenzar su andadura por sí mismos, integrándose en un mundo competitivo cuyas reglas desconocen, los nuevos países que estrenan su independencia necesitan ayuda técnica y económica para salir adelante.

Las políticas cristalizaban en una ayuda al desarrollo entendida como “ el conjunto de recursos, de procedencia pública, que los países industriales transfieren, bajo condiciones establecidas, al mundo en desarrollo para promover su progreso económico y social”<sup>17</sup> Por lo tanto se defendía que progreso y bienestar eran igual a crecimiento económico y como los países considerados subdesarrollados no podían por sí solos salir de su pobreza eran los países ricos quienes debía asumir ese rol. Hay aquí por tanto voluntariedad en la ayuda por parte de los países desarrollados y el deseo de los otros países, de los pobres, de salir de esa situación, progreso ligado sólo a crecimiento económico que genera muchos problemas, como se verá a continuación. <sup>18</sup>

---

Ministerios de Colonias.”UNCETA SATRUSTEGUI, K y YOLDI, P.: “*La cooperación al desarrollo: surgimiento...*” *ob cit*, p.19.

<sup>17</sup> ALONSO, J A.: “El sistema de cooperación internacional al desarrollo. Consideraciones críticas”, *Revista de Ciencias sociales*, ( 1997), número 138, pp.73- 99, p. 74.

<sup>18</sup> “Nunca debe confundirse el desarrollo con el crecimiento económico; el desarrollo debe entenderse como un proceso multilíneal en el que es obligado tener en cuenta el despliegue de las capacidades humanas de toda la población, la equitativa distribución de la riqueza socialmente producida y el respeto

Parece que las políticas de desarrollo van más allá de los planteamientos económicos y deben buscar algo distinto a la satisfacción del propio beneficio, pero en una concepción capitalista de los medios de producción las relaciones entre los países tienen como objetivo obtener el mayor beneficio económico, que suele ir acompañado de un mayor predominio también en el ámbito político. El mundo actuó así en la época colonial donde las colonias dependían de las potencias industrializadas a la que facilitaban los medios para su desarrollo en detrimento de su propio crecimiento. Esta situación perdurará finalizada la época colonial y los países subdesarrollados, incluso por la fuerza, siguen existiendo para favorecer la opulencia de los países desarrollados.<sup>19</sup> Alonso entiende que aunque ya no existieran dos bloques contrapuestos la rivalidad existe pero trasladada a lo que él considera polos regionales diferentes y enfrentados. En el plano económico y tecnológico los países subdesarrollados aparecen entonces como satélites de quienes siguen detentando el poder, en éste caso el económico y tecnológico.

En ocasiones estos países subdesarrollados serán lugar de destino de los bienes de producción de los países capitalistas, otras veces de sus excedentes de capital, por lo que su papel seguirá siendo importante y necesario, aunque siempre de subordinación, de sentimiento de explotación por el otro, y si en algún momento logran ciertas ventajas estaban mediatizadas y consentidas por los países desarrollados.

Se pensaba en la necesidad de un crecimiento económico para lograr el desarrollo de los países más pobres.<sup>20</sup> Los teóricos del desarrollo por lo tanto en ésta época defendieron

---

o restablecimiento del equilibrio ecológico". MARTINEZ NAVARRO, E.: *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid: Trotta, 2000, p. 55.

<sup>19</sup> "Con el final de la década de los ochenta, ese mundo bipolar se disolvió de manera abrupta, dando paso a un sistema distinto, más complejo y cambiante. Ya no existen dos bloques en conflicto, sino acaso polos regionales en torno a los que gravita más centralmente la actividad económica y el poder político- Norteamérica, Europa y el Pacífico, son los más evidentes-, con grandes áreas- como China o Rusia- de indefinida ubicación en el escenario internacional. La tensión entre estos polos es bien diferente a la existente en el pasado: se trata más de una rivalidad que de una estricta confrontación, estando la pugna orientada hacia los ámbitos económico y tecnológico más que hacia el ideológico o militar". ALONSO, J.A.: "Nuevas direcciones en la política de ayuda al desarrollo", *Revista de Economía Mundial* ( 2001 ) , número 5, pp. 11-45, p.13.

<sup>20</sup> "Este punto de vista partía de un diagnóstico según el cual, en muchas sociedades, la pobreza generalizada no era sino el producto de un estancamiento secular, en el que la ausencia de innovación técnica había desembocado en la imposibilidad de mayores incrementos en la productividad. En consecuencia, se hacían necesarias unas políticas adecuadas, capaces de superar dichos obstáculos y de

las tesis keynesianas y todas las propuestas a los países en vías de desarrollo partían de la transferencia de recursos financieros como modo de paliar los problemas.

Según Sevilla Segura hasta se ha llegado a hablar por algunos autores de un círculo vicioso de la pobreza, de un alto grado de estabilidad en el subdesarrollo, lo que según el autor impediría salir de esa situación, obstaculizando el progreso necesario.<sup>21</sup> Al parecer la causa de estos obstáculos se encontraría en la estructura social y económica del país subdesarrollado y en su empeño por lograr la mera subsistencia sin poder canalizar sus esfuerzos hacia la creación de capital<sup>22</sup> confiando que las cosas se solucionarían per se y que el mercado actuará para corregir los desequilibrios, lo que no es realista. La solución según Sevilla Segura estaría en plantearse una política activa de desarrollo que consiga terminar con los efectos perversos del mercado (el mercado no va a solucionar por sí mismo el problema ni va a generar beneficios porque sí).

Sevilla es crítico con determinadas razones que se esgrimen como las que motivan a los países desarrollados a plantearse una política de cooperación al desarrollo porque ve un sesgo muy economicista en todo ello, se dejan de lado aspectos culturales, históricos y expresa que “se ha intentado el desarrollo del Sur a imagen y semejanza de lo alcanzado por el Norte y con idénticos patrones de medida”.

No obstante no se puede asistir impasible a la situación de que millones de personas vivan precariamente, el autor se refiere a un “principio ético”.<sup>23</sup> Rechaza Sevilla Segura

---

impulsar la modernización y el crecimiento económico”. UNCETA SATRUSTEGUI, K y YOLDI, P.: “La cooperación al desarrollo: surgimiento...”*ob cit*, p. 25.

<sup>21</sup> “ El equilibrio en la subsistencia haría imposible la generación del ahorro interno necesario que proveyera el capital requerido para poner en marcha un proceso de inversión que rompiera el círculo vicioso- la incapacidad de generar capital suficiente – en sentido amplio, incluyendo tecnología y capital humano- sería pues lo que explicaría el por qué algunos países se han quedado rezagados en la carrera hacia el desarrollo, cristalizando una situación propia de subdesarrollo” SEVILLA SEGURA, J.: “Balance y perspectivas de las relaciones Norte-Sur.”, *Col.lecció d'Economia*, Conselleria d'Economia i Hisenda (1993), pp. 1- 186, p. 36-37.

<sup>22</sup> “...el reconocimiento del subdesarrollo como situación estable de la que no se sale ni automática ni necesariamente, entra en contradicción con lo que un enfoque puramente liberal del asunto pudiera concluir. Dejar a las cosas funcionar libremente confiando en que “el mercado” extenderá los beneficios del desarrollo a nivel mundial, es insuficiente. Cuanto menos, los supuestos teóricos implícitos en éste enfoque no se corresponden con la situación de los países subdesarrollados y, por tanto, sus soluciones parecen poco realistas. Superar la situación de atraso en que viven amplias zonas del planeta exige plantearse una política activa de desarrollo que interfiera los mecanismos del mercado tal y como se aplican, y contrarresta sus efectos perversos”. SEVILLA SEGURA, J.: “Balance y perspectivas...”*ob cit*, p.39.

<sup>23</sup> SEVILLA SEGURA, J.: “Balance y perspectivas...”*ob. cit*, p.85.

el interés de los sectores económicos del Norte desde el punto de vista comercial respecto al mercado del Sur y que la política de cooperación así planteada amplíe aún más las zonas de influencia de los países poderosos.

Unceta muestra los análisis de algunos estudiosos, como Nurkse,<sup>24</sup> para quien los países más pobres vivían encerrados en el círculo de la pobreza, al tener un bajo nivel de ingresos, no existía capital para dedicar a la inversión y sin esta inversión capaz de modernizar la base tecnológica, la productividad no podía crecer, lo que hacía imposible incrementar el nivel de ingresos, volviéndose así al punto de partida.

Según Nurkse, la tendencia a la escasez de capital se perpetuaría, a no ser que la misma fuera compensada mediante flujos provenientes del exterior, que rompieran ese círculo de la pobreza. De este modo, la inversión extranjera, los préstamos externos y la ayuda al desarrollo serían los instrumentos capaces de canalizar dichos flujos, imprescindibles de acuerdo al diagnóstico para incrementar la productividad y elevar los ingresos.

Otro estudioso, W. Rostov,<sup>25</sup> defiende la teoría de las etapas del crecimiento económico. Para él, el subdesarrollo era un simple retardo del crecimiento, y el desarrollo era una simple cuestión de eliminar los obstáculos existentes y proporcionar los elementos necesarios para cubrir cada etapa.

Las etapas para llegar al desarrollo serían:

- 1ª Sociedad tradicional atrasada.
- 2ª Gestación de las condiciones previas al impulso inicial.
- 3ª El despegue o impulso inicial.
- 4ª Marcha hacia la madurez.
- 5ª Era del alto consumo de masas.

Para cada una de ellas se describían una serie de propuestas y objetivos, destacando el papel fundamental de la modernización llegada desde el exterior. Y las etapas del crecimiento debían superarlas todos los países hasta terminar llegando a la meta, los

---

<sup>24</sup> NURSKÉ, R.: "Problemas de formación de capital en los países insuficientemente desarrollados". En UNCETA SATRUSTEGUI, K., y YOLDI, P.: "*La cooperación al desarrollo: surgimiento...*" *ob cit*, pp. 15- 43, p 27.

<sup>25</sup> ROSTOV, W.W., *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. 1961. En UNCETA SATRUSTEGUI, K. y YOLDI, P.: "*La cooperación al desarrollo: surgimiento...*" *ob cit*, pp. 15-43, p. 27.

países más industrializados ya habían sobrepasado casi todas ellas y el resto debían afanarse en lo mismo.

Aparece un movimiento que pretende aglutinar a un conjunto de países que habían conseguido su independencia tras el proceso descolonizador y que comienzan a cuestionar la cooperación al desarrollo tal y como estaba concebida, intentando hacer valer sus opiniones respecto a la desigualdad de las relaciones comerciales Norte/Sur.

Los países desfavorecidos toman conciencia de su situación y en Bandung (Java-Indonesia) en 1955 se celebra una Conferencia internacional de la que surge el Movimiento de Países No Alineados y que celebraron después 3 cumbres, Belgrado en 1961, El Cairo en 1964 y Lusaka en 1970. Será en 1972 cuando en la Conferencia de Ministros de Exteriores en Georgetown estos países aprueban el Plan de Acción para la Cooperación Económica de los Países No Alineados como precedente de lo que luego conformaría el Nuevo Orden Económico Internacional.

Estos países pretenden mantenerse al margen de los dos grandes bloques y se ven a sí mismos como un gran potencial de desarrollo económico. No obstante la idea no prosperó, aunque se introduce con normalidad la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados. Los asistentes a la Conferencia no estaban de acuerdo con el planteamiento que se daba a la política de desarrollo<sup>26</sup>. Samir Amin ha descrito con claridad el desideratum de lo que podría haber sido el “proyecto Bandung”, en el que el Estado nacional controlaría en su propio país el proceso de industrialización interno desarrollando sus potencialidades de producción, con la necesidad de un apoyo de la población implicada, así como con una asunción del sistema capitalista necesaria para llevar a cabo este cometido, aunque sin olvidar los posibles conflictos que pudieran generarse (y que a su juicio serían coyunturales, para lograr un beneficio final).

---

<sup>26</sup> Amin Samir habla de un “proyecto de Bandung” que podría contar con los siguientes elementos: - la voluntad de desarrollar las fuerzas productivas y de diversificar las producciones (sobre todo de industrializar); - la voluntad de garantizar al Estado nacional la dirección y el control del proceso; - la creencia de que los modelos “técnicos” son circunstancias “neutras” que uno no puede sino reproducir, aunque fuese dominándolas; - la creencia de que el proceso no implica, en primer lugar, la iniciativa popular, sino sólo el apoyo popular a las acciones del Estado.; - la creencia de que el proceso no es fundamentalmente contradictorio con la participación en los intercambios dentro del sistema capitalista mundial, aun cuando genere conflictos momentáneos con éste; AMIN, S.: *El fracaso del desarrollo en Africa y en el Tercer Mundo. Un análisis político*, Madrid: IEPALA, 1994, p 57.

En una línea semejante de planteamiento como la que defendían los países no alineados presentes en Bandung, Abellán <sup>27</sup> considera que el desarrollo no es una transferencia de ayudas de los países ricos a los pobres, sino que esta situación ha cambiado y ya se debe considerar a los países en vías de desarrollo como capaces de decidir su futuro y negociar frente a los países desarrollados. Calificar a un país de subdesarrollado de modo genérico a juicio de la autora es algo simplista<sup>28</sup>, pues debe analizarse cada supuesto concreto y suele aplicarse a un país el calificativo de subdesarrollado atendiendo al alto crecimiento demográfico, la estructura económica fundamentalmente agraria, los desajustes entre el sistema educativo y las necesidades de producción....pero al derecho Internacional le interesa que el problema se sitúe en el plano de las relaciones internacionales y en concreto en lo que respecta a las relaciones internacionales entre países subdesarrollados y desarrollados y analizar hasta qué punto estas relaciones pueden incidir en el fenómeno del subdesarrollo, y si esa incidencia es positiva o negativa, para finalmente reflexionar sobre qué ha de hacerse para superar ese subdesarrollo.

Las diferencias económicas entre los países subdesarrollados y el mundo desarrollado están ahí y la autora entiende que la forma de crecimiento es más lenta en éstos países y que se trataría de acelerar su ritmo de crecimiento e intervenir la libre competencia para proteger su comercio, por lo que en éste contexto tendría cabida la ayuda y la cooperación internacional.

Otra cuestión sería hacer hincapié en que el problema se encuentra en el fallo de la estructura del sistema económico de esos países y en la forma en cómo establecen sus relaciones con los países industrializados y siendo así debería modificarse la estructura económica internacional. Para la autora la ayuda al desarrollo se convierte en una vía utilizada por los países industrializados para incrementar su propio comercio exterior y

---

<sup>27</sup> “Pero además el centro de la estrategia del desarrollo, no son las relaciones Norte-Sur ( transferencia de recursos e incremento del comercio entre ambos grupos de países), sino que el fortalecimiento de las relaciones entre los países en vías de desarrollo ( relaciones sur-sur) como medio de potenciar su capacidad de negociar frente a los países desarrollados y promover así la reforma institucional”.

ABELLAN HONRUBIA, V.: “Nuevos parámetros para una estrategia internacional.” En “*El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*” Madrid: Trotta, 2002, pp. 17-4, p. 23.

<sup>28</sup>ABELLAN HONRUBIA, V.: “La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social Capítulo XIV. (I)” En DIEZ DE VELASCO, M.: *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1994, pp. 213- 241, p. 213.



crear las condiciones propicias para la inversión de capitales privados procedentes de estos países con un efecto negativo para los países subdesarrollados que hace que aumenten su deuda pública externa y su grado de dependencia respecto a los países desarrollados.<sup>29</sup>

A mi entender y lo expresado por la autora me sugiere que tiene sentido no generalizar, pues no todos los países encuentran las mismas facilidades para conseguir su adelanto económico.

El proceso de descolonización que se inicia, más la certidumbre de que los países en vías de desarrollo deben ser dueños de su propio destino, para decidir sobre el empleo de sus propios recursos con objeto de lograr bienestar, da lugar a que éstos países subdesarrollados y países no alineados en el seno de Naciones Unidas elaboren estrategias en favor del desarrollo, como la Acción concertada a favor del Desarrollo o la Declaración sobre el derecho de libre determinación de los países y pueblos coloniales o sobre Soberanía permanente sobre los recursos naturales.<sup>30</sup> La Acción concertada a favor del Desarrollo declaraba que para incrementar el desarrollo económico los países en desarrollo necesitaban de la ayuda de los países desarrollados, estimando que los países del tercer mundo deben aumentar su crecimiento económico con la ayuda de los países industrializados. Y la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales reconoce que continuar con el colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y es una denegación de los derechos humanos fundamentales. Con éste tipo de resoluciones se oficializa una incipiente política de cooperación al desarrollo.

---

<sup>29</sup>ABELLAN HONRUBIA, V.: “La cooperación internacional en la solución de problemas...” *ob cit*, p. 215.

<sup>30</sup>Resolución 1515 (XV) de 15 de diciembre de 1960, Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados. “.....uno de los deberes primordiales de las Naciones Unidas consiste en acelerar el adelanto económico y social de los países menos desarrollados, contribuyendo de ésta manera a preservar su independencia y ayudando a reducir la diferencia que existe entre el nivel de vida de los países más desarrollados y el de los menos desarrollados”

Resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. “...La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales”.

En 1961 la Resolución 1707 declara al comercio internacional como un instrumento necesario del desarrollo económico y en 1962 se convoca la Conferencia de Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo que se celebra en 1964 <sup>31</sup> constituyéndose como órgano permanente y subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas.

En 1968 tiene lugar en Teherán una Conferencia sobre Derechos Humanos <sup>32</sup> y en su declaración final se reconoce que la disparidad entre los países económicamente desarrollados y los en desarrollo impide la realización de los derechos humanos en la comunidad internacional. Por lo tanto se patentiza una explicación no sólo económica del problema del desarrollo y en la misma línea la declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social. (Resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969).

### ***3.2. Los condicionamientos económicos en el desarrollo.***

Ya hemos dicho que el desarrollo se medía a través del crecimiento económico, por lo que el subdesarrollo supone débil crecimiento económico, menos desarrollo en función del PIB de un país respecto de otros países con los que se compara.<sup>33</sup> Hasta aquí estamos enfocando el problema desde el punto de vista económico y analizando también el posicionamiento estratégico de los países en la ayuda, pero los compromisos institucionales necesitan de un sustrato jurídico pues las acciones de buena voluntad realizadas de modo unilateral cuentan con mayor fuerza expansiva si se adoptan en foros y contextos oficiales. Ello se irá comprobando de un modo gradual.

Se comienza a cuestionar el proceso de desarrollo de los años cincuenta y sesenta, la relación directa entre crecimiento económico y desarrollo, se evidencia que el crecimiento económico no garantizaba necesariamente un bienestar estable, los intereses

---

<sup>31</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Ginebra (Suiza) 23 de marzo de 1964.

<sup>32</sup> Conferencia Internacional de Derechos Humanos .Teherán abril 22-mayo 13, 1968. DOC.ONU.A/CONF.32/41 p. (1968).

<sup>33</sup> Se concluía que un país era subdesarrollado, o gozaba de un menor desarrollo que otro, en función de su PIB/hab. pero, paralelamente, no se establecía un criterio que permitiera explicar el desarrollo en esos mismos términos, quedando esta noción en un estado de notable imprecisión.

En consecuencia, y dado que no existía una meta clara, un punto de llegada a partir del cual ya no fueran necesarios sucesivos incrementos del PIB/hab. para alcanzar el desarrollo, se iba consolidando la apuesta por un crecimiento ilimitado. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p. 9.

de los países desarrollados no coincidían con las de los países en vías de desarrollo, los primeros focalizaban las ayudas a países donde pudieran obtener ventajas sustanciosas de tipo económico o en su caso político, de control o dominación a cambio de la ayuda.

Además al carecer esos países de democracias estables, en ocasiones éstos utilizaban la inyección económica para compras de armamentos que garantizaran su permanencia en el poder, generándose regímenes corruptos en ocasiones amparados o mediatizados por los países inversores

En 1974, un equipo de investigadores del Banco Mundial, dirigidos por Hollis Chenery, trataron de encontrar nuevas vías para medir el desarrollo y aparece el *enfoque de las necesidades básicas*. El Banco Mundial evoluciona en sus planteamientos sobre el desarrollo hacia un concepto de financiación de proyectos dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas, es decir, que el desarrollo suponga que las personas tengan ingresos suficientes para adquirir los artículos de primera necesidad para conseguir un acceso a los servicios públicos esenciales y que se logre una participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y operativas. Esto es importante, tener en cuenta a las personas y a sus necesidades.

Es muy importante la visión que Sen tiene de la pobreza como “el fracaso de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables” y los niveles mínimos aceptables engloban tanto el estar alimentado, vestido, sin enfermedades, como según dice el autor, “logros sociales más complejos, tales como Participar en la vida de la comunidad, poder aparecer en público sin avergonzarse y así sucesivamente” Por lo que la pobreza no sería el escaso bienestar, sino la incapacidad para conseguir el bienestar por no tener medios para ello. Centrarse únicamente en que la pobreza consiste en carecer de ingresos deja de lado la cuestión de lo que Sen denomina “fracaso de capacidades”, que viene a ser una limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar.<sup>34</sup> Aunque el autor considera que tanto la falta de capacidades como la falta de renta son dos perspectivas que están relacionadas, la renta es un medio importante para tener capacidades y si aumentan las capacidades de una persona aumentará su capacidad para ser más productiva y obtener una renta más

---

<sup>34</sup> SEN, A.: *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p.126-133.

alta.<sup>35</sup> Por lo tanto los poderes públicos de los países desarrollados y los países receptores de la ayuda deben contribuir con sus actuaciones a que se produzca el escenario propicio para que pueda generarse empleo estable, servicios sociales básicos, políticas macroeconómicas que primen la inversión pero que protejan las economías y la producción de los sectores más débiles.

Ya comienza a vislumbrarse que el desarrollo no es únicamente crecimiento económico si más, sino que se trata de lograr un bienestar y un crecimiento integral satisfaciendo unas necesidades básicas que no consisten únicamente en el logro de bienes materiales.

### ***3.3. La crisis de la deuda***

En 1973 los precios del petróleo suben y se disparan, la guerra árabe-israelí afecta a todo el planeta, se produce el embargo del petróleo por los países productores. Los países desarrollados afrontan esta situación dejando de lado cuestiones como el desarrollo y dando prioridad a hacer frente al desempleo y a la crisis. Si hasta la fecha imperaban las ideas keynesianas que defendían el papel del Estado para mantener la estabilidad, ahora el liberalismo hace su aparición y el mercado será quien realice los reajustes necesarios en la economía. Los países en vías de desarrollo se endeudan con rapidez, los países desarrollados cambian las condiciones de financiación con un incremento de los tipos de interés y los países en vías de desarrollo no pueden afrontar la situación y muchos caen en quiebra.

En 1975 y como la crisis ya afecta de lleno a los países desarrollados, que entran en recesión económica, los gobiernos, para afrontar esa situación, adoptan políticas monetarias restrictivas, se liberalizan las relaciones económicas internacionales y la deslocalización de la producción industrial entra en auge utilizando mano de obra de países subdesarrollados sin protección jurídica para el trabajador, dándose la

---

<sup>35</sup> “Los debates sobre la política económica y social se han distorsionado, de hecho, a causa del excesivo énfasis en la pobreza de renta y en la desigualdad de la renta y de la consiguiente despreocupación por privaciones que están relacionadas con otras variables, como el paro, la falta de salud, la falta de educación y la exclusión social. Por desgracia, la identificación de la desigualdad económica con la desigualdad de la renta es bastante frecuente en economía, y las dos suelen considerarse, de hecho, sinónimas. Si le decimos a una persona que estamos trabajando sobre la desigualdad económica, normalmente supone que estamos estudiando la distribución de la renta”. SEN, A.: *Desarrollo y libertad*, Madrid: Planeta, 2000, p.138.

circunstancia de que los países subdesarrollados no pueden utilizar ese mismo modelo de gestión, lo que incrementa su deuda externa y la distancia que separa a unos y otros se hace aún más patente. La crisis y sus consecuencias, que afectan a los que más tienen, se afronta por éstos con determinadas medidas para paliarla que terminan golpeando a los países subdesarrollados.

A causa de la recesión en 1979-80 se pone de manifiesto una situación crítica que según Sevilla <sup>36</sup>se caracteriza porque el volumen total de endeudamiento de los países en desarrollo es más grande de lo imaginado, y a ello se une una elevada concentración de riesgos de algunos de los más importantes bancos mundiales en muy pocos países, más una estructura de la deuda desequilibrada a favor del corto plazo, con coincidencia de vencimientos en el mismo período de tiempo y una situación económica internacional desfavorable (recesión), elevados tipos de interés y alza continuada del dólar, que era la moneda que centralizaba el grueso de la deuda.

El autor considera que la crisis de la deuda marca un punto de inflexión, pues por un lado es un ejemplo del fracaso de las políticas de desarrollo que se seguían hasta la fecha por los países en desarrollo que confiaban excesivamente en el recurso financiero exterior, y además se patentiza un cambio en la política de los organismos multilaterales de desarrollo y en los países desarrollados respecto a sus donaciones para el desarrollo.

El Banco Mundial y el FMI gestionaron la crisis mediante unos planes de ajuste estructural, de estabilización, en los que se pretendía desacelerar el crecimiento de la demanda interna para reducir las importaciones (deflación), generar un encarecimiento de las importaciones promoviendo las exportaciones (devaluación) y reducir el papel del Estado en la economía (desregulación) haciendo recaer la responsabilidad del desarrollo en agentes privados que gestionen adecuadamente los recursos (privatización del sector público). Se trataba de aplicar los principios del liberalismo económico y de la globalización en los países en vías de desarrollo, lo que creó efectos muy negativos y sólo consiguió que disminuyera la producción y aumentara el desempleo, que cayeran los ingresos y que se generara una inestabilidad política y social importante, lo que hizo peligrar las democracias, y como consecuencia afectó a los sectores más vulnerables de la sociedad. Por lo tanto lo que hicieron las instituciones internacionales con las

---

<sup>36</sup> SEVILLA SEGURA, J.: “Balance y perspectivas...” *ob cit*, p. 54-55

medidas adoptadas se asemeja más a poner obstáculos al desarrollo que a crear bienestar, demostrándose que no consiguieron ni un acercamiento a la realidad de esos países ni aliviar la situación.<sup>37</sup>

Los países más desfavorecidos fueron los grandes perjudicados, servicios financiados por la cooperación al desarrollo disminuyeron a causa de la disminución del gasto social de los países, y el desarrollo pasa a segundo plano, lo que importa es la liberalización de los mercados, olvidando la importancia del desarrollo social, el Estado ya no va a influir en la economía ni en los procesos de desarrollo como había hecho hasta la fecha. Por ello el Informe del Banco Mundial de 1997 *El Estado en un mundo en Transformación* propugna la nueva revitalización del Estado como agente de desarrollo, aunque con un papel complementario al de los demás agentes privados.<sup>38</sup>

Voces críticas, como la de Sogge, descartan planteamientos solidarios o idealistas respecto a la ayuda. El autor considera que los términos comerciales que pueden emplear los países donantes pueden ser más duros que los de los bancos que operan en el mercado. El autor sigue hablando de términos económicos por lo que respecta a la ayuda y descarta otro tipo de fines y motivaciones y habla de la existencia de unas reglas del juego que benefician al Norte global formado por banqueros, hombres de negocios....<sup>39</sup>

Pero parece que aunque el crecimiento económico es beneficioso, lo ha sido para los países ricos que han podido crear las condiciones institucionales que les han permitido lograr los avances necesarios para crecer. Siguiendo con las críticas, da la sensación de que todo se basa en la voluntad de los donantes, ya que las barreras protectoras en

---

<sup>37</sup> “La principal repercusión de estas políticas fue la fuerte disminución del gasto público- principalmente el gasto social- y el desmantelamiento progresivo del Estado, con su consiguiente impacto en su capacidad de incidir en los procesos de desarrollo. Se pasó así- en poco más de una década- de un sector público excesivamente dimensionado y poco eficiente, a una acelerada liberalización económica en la que el desarrollo social quedó huérfano de instrumentos capaces de hacerlo avanzar, todo ello en un contexto en el que la caída de las rentas de los sectores más desfavorecidos se hizo especialmente alarmante.....” UNCETA SATRUSTEGUI, K y YOLDI, P.: “La cooperación al desarrollo...” *ob cit*, p.72 .

<sup>38</sup>”...el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso”. p.1.Resumen.“ (...) A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente” WORLD BANK. *World Development Report 1997. The State in a changing World*. Worldbank and Oxford University Press. 1997, p.3.

<sup>39</sup>SOGGE, D.: *Dar y tomar. ¿qué sucede con la ayuda internacional?*, Barcelona: Icaria, 2002, p. 62

realidad lo que hacen es proteger la propia economía de los países ricos evitando posibles descalabros en su balanza de pagos y si además aparecen condicionantes rígidos para cobrar la deuda externa la consecuencia inmediata es la paralización del desarrollo de esos países desfavorecidos. Alonso cuestiona la credibilidad de los donantes cuando expresa que “ Al mismo tiempo que se otorga la ayuda, supuestamente dirigida a ampliar las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, los donantes mantienen elevadas barreras protectoras frente a las producciones del Sur, imponen abusivas condiciones para el cobro de la deuda externa, exigen restricciones al acceso a la nueva tecnología o, en fin, respaldan regímenes corruptos e ilegítimos en función de conveniencias ocasionales. Es demasiado baja la credibilidad de los donantes como para que no contamine con la carga de la sospecha al sistema de ayuda”.<sup>40</sup>

### **3.4. Gobernanza, democracia y desarrollo.**

El mundo actual es multiétnico y multicultural, las diferentes culturas exigen cada vez más el reconocimiento de su verdadero valor y un sitio con el resto de las naciones. La segunda mitad del siglo XX se caracterizó por el fin del yugo colonial y el logro de la independencia, descubriendo los antiguos pueblos colonizados su cultura, su identidad y sus raíces. Nuestro mundo está hoy formado por muchas naciones que han asumido su importancia política a pesar de las dificultades y problemas. Ahora en los países en vías de desarrollo interesa reforzar la estabilidad política para evitar conflictos y también la estabilidad económica y social para prevenir el aumento de la pobreza, frenando los efectos negativos que puede generar en el equilibrio mundial, ya que los problemas de estos países inciden en el resto del mundo a causa de la globalización<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>ALONSO, J A.: “Prólogo” En SOGGE, D.: “*Dar y tomar...*” *ob cit*, p.10.

<sup>41</sup>Al debilitar la soberanía nacional, los procesos de privatización y globalización económica cuestionan directamente la noción y la práctica de la democracia representativa. La paradoja es que la democracia se ha expandido y parece haber sido reconocida casi universalmente como la mejor forma de gobierno justo en el momento histórico en el que su eficacia como forma nacional de organización política comienza a ser cuestionada por las dinámicas de la globalización. Por otra parte, los procesos de exclusión social generados por la globalización atentan directamente contra la igualdad de derechos que está en la base de una concepción de la democracia con contenido social y económico, y no sólo político.

Estos problemas afectan a todos los regímenes democráticos, pero son quizás más graves en las incipientes democracias de los países del Sur, donde una década de ajuste estructural ha contribuido a debilitar al Estado y ha empujado a las economías nacionales a sumarse a la dinámica de la globalización, mientras que los gobiernos y los ciudadanos descubren que el margen de maniobra para la toma de decisiones a menudo es muy reducido o inexistente. Más allá de circunstancias locales, este problema se

En un régimen democrático las demandas sociales se canalizan a través de las instituciones y se evitan enfrentamientos al orden establecido, el consenso permite concertar las políticas más adecuadas para la ciudadanía. La democracia genera estabilidad política, lo que favorece el crecimiento económico y la facilidad para atraer inversiones desde el exterior. Según Sen si existen derechos civiles y políticos las personas pueden pedir una acción pública adecuada frente a situaciones de prevención de desastres económicos y sociales<sup>42</sup>.

Pero para que los países en vías de desarrollo sean responsables de su futuro hace falta crear un entorno seguro en sus países y generar cambios de mentalidad en sus habitantes y en sus órganos de gobierno, es necesario un ambiente propicio al desarrollo, un reconocimiento de las condiciones político-sociales adecuadas que cree el sustrato necesario para que los países en desarrollo sean responsables<sup>43</sup>. Es cierto que el poder concentrado en pocas manos da lugar a regímenes absolutos, y que garantizar la democracia en los países en desarrollo ha sido difícil, han aparecido caudillismos y regímenes autoritarios aumentando la pobreza y la desigualdad, por lo que la convivencia política debe equilibrar los poderes del Estado para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, de ahí la democracia como base de un régimen político que respete esos derechos y libertades.

No obstante a causa de la globalización hay dificultades para lograr una buena gobernanza, el poder del Estado tal y como se entendía hasta el momento ha quebrado, lo que ha hecho disminuir el control democrático de los Estados, es cierto que hay un

---

encuentra en la base de la rápida deslegitimación de algunos de sus incipientes regímenes democráticos, que se han mostrado incapaces de ofrecer respuesta a las necesidades y demandas de su población.

Estas realidades plantean un doble desafío. Por un lado, la creación de nuevos marcos de gobernanza global, fortaleciendo las instituciones y regímenes internacionales existentes, o creando otros nuevos. Por otro lado, dar a estas instituciones y regímenes carácter y contenido democrático, permitiendo la participación de los ciudadanos en los asuntos internacionales. BONI ARISTIZABAL, A, FERRERO LOMA – OSORIO, G, BASELGA BAYO, P.: *La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación. Propuestas para una estrategia de acción integrada*. Valencia: Universidad Politécnica, 2004, pp. 1- 84, p 17-18

<sup>42</sup> SEN, A.: “La democracia como un valor universal.” Discurso pronunciado en febrero 1999. Nueva Delhi. Congreso por la Democracia.

<sup>43</sup>“Sin seguridad jurídica para la integridad física, la vida y la propiedad, sin libertad religiosa, sin un descenso importante de los niveles de corrupción, sin una justicia independiente ni medios independientes, sin policía y fuerzas armadas neutrales y profesionales, no pueden esperarse cambios profundos”. OTTFRIED HOFFE.: *Ciudadano económico, ciudadano del Estado ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización*, Buenos Aires: www. Katzeditores.com (2007), p. 266.



más rápido acceso a la información y a la investigación a través de las nuevas tecnologías pero también aparecen la corrupción y los lobbies políticos y aumenta la precariedad laboral. Una gobernanza enfocada al desarrollo debe impulsar reformas económicas y promover la integración económica, la modernización del Estado cooperando los países para procurar que sus políticas favorezcan que la gobernanza pueda existir creando un consenso entre los países que potencie el diálogo político a la hora de tomar decisiones clave en orden al desarrollo mundial<sup>44</sup>.

Prats opina sobre lo que está suponiendo la globalización haciendo hincapié en la entrada de nuevos actores distintos del Estado en este proceso y el importante papel del Estado como vínculo entre ellos.<sup>45</sup> y cita a Habermas<sup>46</sup> en el mismo sentido, el cual proclama que las fronteras se expanden, se borran, “ si el Estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los Estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal ( el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional”. Habermas se lamenta de la pérdida de soberanía, de control, por parte del Estado y advierte de las consecuencias negativas para la democracia que ello puede llevar aparejado, al trascender del espacio físico y político propio la política nacional. Que las fronteras se borren traerá consigo un nuevo orden internacional donde habrá que reforzar las reglas del juego democrático y reinventar el margen de actuación del Estado como tal.

---

<sup>44</sup> “A nivel de políticas públicas, combinando acciones políticas y técnicas que favorezcan la estabilidad y cohesión social y a nivel de gestión pública, acciones técnicas que contribuyan a mejorar la gestión de los asuntos públicos, y que éstos reorienten a los ciudadanos”

FERNANDEZ POYATO, A.: “Democracia y gobernabilidad: una compleja pero necesaria relación”. *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, ( 2006), número 18, pp. 39-50, p. 48.

<sup>45</sup>“La globalización está produciendo un nuevo orden de roles, asociaciones partenariados entre los gobiernos, los ciudadanos y las empresas y fortaleciendo la influencia del público en las entidades y los gobiernos” Crecientemente, el Estado es llamado a actuar como el vínculo entre los diversos actores implicados en los procesos de planificación, regulación, consulta y toma de decisiones”. PRATS CATALA, J.: “De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo.” *Estudios goberna*, MAP, p. 25.

<sup>46</sup> HABERMAS, J.: *Tiempo de transiciones*. Madrid: Trotta, 2000, p. 20.

La cooperación debe trabajar, según Fernández Poyato, en el nivel político para que se establezca el diálogo político, el consenso, a nivel de políticas públicas que favorezcan la cohesión social y a nivel de gestión pública para un mejor desempeño de las instituciones hacia una cultura del servicio público orientado a los ciudadanos, pues si esto se consigue la gobernabilidad puede producirse<sup>47</sup>.

Democracia en relación directa con desarrollo, según Maravall<sup>48</sup> que cita el Informe del Banco Mundial de 1991<sup>49</sup> en el sentido de que el sistema democrático se asocia al bienestar y al desarrollo, con la democracia se favorece la oposición y la crítica y se tiene más posibilidad de influir sobre las actividades del Estado y posibilitar la rectificación de errores si los hay para lograr resultados eficientes. Y entiende De Laiglesia que en una democracia el gobierno va a tener más margen de maniobra para tomar (cuando se produzcan crisis económicas), decisiones eficaces y oportunas por la legitimidad que le da el voto.<sup>50</sup> A sensu contrario, cuando falta gobernabilidad democrática el Estado deja de ser quien coordina como instancia máxima, las instituciones son incapaces para asumir los conflictos, se diluye la institucionalidad del sistema político en muchas redes diversas de dudosa procedencia y las instituciones dejan de ser capaces de responder a lo que el pueblo demanda, con la subsiguiente fragilidad del poder político como tal, se produce corrupción y tensiones que pueden derivar en situaciones más violentas.

---

<sup>47</sup> “La cooperación puede, y debe, tener dentro de éste proceso un papel de “colaboración” con los actores implicados para que éstos logren sentar las bases necesarias del desarrollo. Esa colaboración debe traducirse en favorecer el establecimiento de condiciones para que la gobernabilidad pueda darse”. FERNANDEZ POYATO, A.: “Democracia y gobernabilidad: una compleja...” *ob cit*, p. 47.

<sup>48</sup> “existe evidencia empírica que muestra que las democracias, viejas y nuevas, tiene unos resultados económicos mejores de lo previsto (lo cual) puede explicarse por razones que tiene que ver con el funcionamiento de los mercados democráticos y sus instituciones políticas”. MARAVALL, J. M.: *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1995, p. 50.

<sup>49</sup> Informe sobre el desarrollo Mundial 1991. “ Hay datos indicativos de que ciertas características de los sistemas democráticos están asociados positivamente con el desarrollo y el bienestar.....El sistema político de contrapesos y salvaguardias, la libertad de prensa y un debate libre sobre los costes y los beneficios de las políticas de los gobiernos pueden hacer que un público más amplio tenga interés en la reforma. La necesidad de obtener buenos resultados para ser reelegido puede contribuir al progreso económico en vez de obstaculizarlo”.

<sup>50</sup> DE LAIGLESIA, J P.: “Desarrollo y democracia en la cooperación española.” *Revista española de Desarrollo y Cooperación* (2006), número 18, pp. 9-18, p.13.

El desarrollo y fortalecimiento de un sistema democrático es para Sen un componente esencial del proceso de desarrollo<sup>51</sup> pero el autor considera que las instituciones democráticas no son per se la solución para lograr el desarrollo de los pueblos, sino que su bondad, su beneficio, va a depender de la forma en que se utilicen las oportunidades que ofrecen esas instituciones, de sus posibilidades para una expresión y participación pública que esas instituciones favorezcan. El autor siempre propugna la intervención de los pueblos en su destino, de la persona, buscando y logrando su propio bienestar en todos los órdenes de la vida.

Estoy de acuerdo con esta posición de Sen, porque instaurar un sistema político que se diga democrático no resuelve la cuestión. El sistema político está al servicio de la ciudadanía, las instituciones lo que deben hacer es ofrecer oportunidades de participación en democracia a los ciudadanos para conseguir un crecimiento en todos los órdenes de la vida. Ser dueños del propio destino es democracia y es desarrollo.

El Consejo de Europa y los Estados miembros se pronuncian sobre la gobernanza en 1991<sup>52</sup>. Esta declaración supone el desideratum más completo respecto a lo que supone un adecuado planteamiento del desarrollo con el respeto a la democracia y el reconocimiento de que sin una buena gobernanza nada puede hacerse en el marco de una cooperación positiva en orden al desarrollo de la humanidad.

También la declaración del Milenio de Naciones Unidas defiende que la creación de un entorno propicio al desarrollo y a la erradicación de la pobreza depende entre otras cosas de una buena gobernanza a escala internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales, lo que es esencial para conseguir un desarrollo sostenible, crecimiento económico y erradicación de la pobreza,

---

<sup>51</sup> La importancia de la democracia, la primacía de los derechos políticos y liberales reside en el autor en tres virtudes: 1) su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas (incluida la de la participación política y social); 2) su papel instrumental en la mejora de las posibilidades de los individuos para expresar y defender sus demandas de atención política (incluidas sus exigencias de que se satisfagan sus necesidades económicas); 3) su papel constructivo en la conceptualización de las “necesidades” (incluida la comprensión de las “necesidades” económicas en un contexto social). SEN, A.: *Desarrollo y libertad*, .ob cit, p.185.

<sup>52</sup> Resolución del Consejo y de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre derechos humanos, democracia y desarrollo de 28 de noviembre de 1991. punto 5.BOL. CE 11/1991, 122-3.

” El desarrollo equitativo sólo puede alcanzarse de forma eficaz y duradera si se acatan varios principios generales de gobierno: políticas económicas y sociales sensatas, mecanismo de toma de decisiones democrático, transparencia gubernamental suficiente y responsabilidad financiera, creación de un entorno favorable al mercado en pro del desarrollo, medidas para combatir la corrupción, así como un respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos y libertad de prensa y expresión”.

entendiéndose entonces la gobernanza como capacidad del Estado de servir a sus ciudadanos, y lograr una sociedad estable donde importen los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho... Por ese motivo es importante que los países desarrollados se comprometan y que las instituciones públicas y las administraciones definan y propongan las políticas necesarias para permitir a los pobres mejorar su nivel de vida, garantizándoles el acceso a los servicios públicos y reforzando su seguridad para que consigan el ejercicio de sus derechos. En esa línea en el año 2003 la Comunicación de la Comisión europea al Consejo, al Parlamento y al Comité económico y social. Gobernanza y desarrollo<sup>53</sup>

Si los instrumentos de la ayuda cambian, desde la financiación de la deuda hasta crear las condiciones óptimas para que se den mayores posibilidades de negocios, y un fomento de la investigación,...cooperar va a significar muchas cosas, va a consistir en trabajar en la reducción de la pobreza facilitando el libre comercio, o en que intervenga el sector privado como motor de crecimiento, pero también va a ser decisivo apoyar la democracia y los derechos humanos en los países receptores de la ayuda para contribuir a que se eviten las prácticas corruptas y fraudulentas que favorecen el enriquecimiento de unos pocos en detrimento de los más débiles.

Barreda es de la opinión de que es importante la gobernanza para el desarrollo porque a mayor desarrollo institucional mejores condiciones para el crecimiento económico en un país, que cada persona podrá desarrollar mejor sus capacidades en un entorno institucional propicio y que nuevas formas de gobernar más participativas son necesarias para gestionar los asuntos públicos de modo que favorezcan a más personas.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> “ La mise en oeuvre d’approches inclusive et la promotion de l’intégration sociale doivent faire partie de tout programme de gouvernance en faveur des pauvres afin de donner la parole aux minorités, aux exclus et aux plus pauvres et de refléter leurs préoccupations.” Commission des Communautés Européennes. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social Européen. Gouvernance et Développement, Bruxelles, 20.10.2003. COM (2003) 615 final, p. 6.

<sup>54</sup>Esta forma de gobernar –que ha recibido el nombre gobernanza– se hace cada vez más presente –y con expresiones muy diversas– en las sociedades actuales: en el sector educativo, en el sistema regulador de un país, en la arquitectura institucional global, etc. (Prats, 2005). El ámbito del desarrollo no ha sido ajeno a esta influencia. Prueba de ello es que cada vez se habla más de la gobernanza de la ayuda al desarrollo, en referencia a la pluralidad de actores e instituciones que intervienen en su gestión. Asimismo, muchos de los instrumentos y políticas de la ayuda se hayan inspirados en un enfoque de gobernanza. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos de cooperación dirigidos a fortalecer el tejido social y la participación

A juicio de Alberdi un buen desarrollo se sustenta en un perfeccionamiento institucional del Estado y en una redistribución del poder entre más actores descentralizando la toma de decisiones.<sup>55</sup> Pero también estima el autor que “se le relaciona con las condiciones que los donantes imponen o “sugieren” a los países socios para continuar recibiendo ayudas y formar parte de las asociaciones estratégicas que se proponen, porque los actores de la cooperación sugieren a los países en vías de desarrollo, sobre todo a los más inestables, que gestionen sus países con un modelo de gobernanza.

El documento el Consenso Europeo sobre el desarrollo, establece nuevas directrices de la política comunitaria de cooperación al desarrollo, y su adaptación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio ( en adelante ODM) y la Lucha contra la Pobreza. El documento de la Comisión Europea sobre gobernanza y desarrollo <sup>56</sup> refleja la situación de la gobernanza en los Estados frágiles y fallidos que preocupa a la UE por la amenaza para la seguridad de los Estados miembros de la UE.

Otro documento <sup>57</sup>pretende que la promoción de la gobernanza en terceros países se condicione a la revisión quinquenal de los ODM y a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. El documento aborda la gobernanza en distintos aspectos desde el punto de vista de un desarrollo sostenible, con un apoyo a los procesos de democratización, el respeto al Estado de derecho y la exigencia de un gobierno con

---

ciudadana en una localidad o de la aplicación de instrumentos como los planes estratégicos territoriales. BARREDA M.: “Justificación de la gobernanza. Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes.”. *Cuadernos de trabajo Hegoa* (octubre 2008), número 47, pp 21-31, p.22.

<sup>55</sup>En relación con el desarrollo, la gobernanza puede estar asociada con la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad que sea capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes, pero también hace referencia a la necesidad de una sociedad fuerte, democrática y participativa, que articule autoridades políticas eficaces y legítimas. Tradicionalmente, estos han sido los dos enfoques sobre la gobernanza en su relación con el desarrollo: el pensamiento neo-institucional que parte de la tesis de que el avance del mercado y el crecimiento económico llegará a través del perfeccionamiento institucional del Estado (North, 1990), y una visión más alternativa fundamentada en las ideas del desarrollo humano, que mantiene que la gobernanza tiene más que ver con la participación, la descentralización en la toma de decisiones y, en definitiva, con la redistribución del poder (PNUD, 2002).ALBERDI BIDAGUREN, J.: “La agenda de la gobernanza en la cooperación de la UE.”. *Cuadernos de trabajo Hegoa* (octubre 2008), número 47, pp. 31-41, p.31.

<sup>56</sup> Bruxelles. COM (2003) 615 final13.ob cit.

<sup>57</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones de 30 de agosto de 2006. La gobernanza en el consenso europeo sobre la política de desarrollo, Hacia un enfoque armonizado en la Unión Europea. Bruxelles, 30.8.2006 COM (2006) 421 final.

garantía de limpieza en su gestión, y se da el mismo tratamiento y la misma importancia a la gobernanza local, nacional e internacional.

#### **4. La oficialización de la política de cooperación al desarrollo. El desarrollo como derecho humano**

Además del cambio paulatino en la situación estratégica de los países, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial que dividió al mundo y ante la evidencia de las desigualdades de todo orden y de la necesidad de buscar instrumentos jurídicos que institucionalizaran el compromiso de encontrar soluciones a la desigualdad, comienzan a difundirse posiciones o declaraciones en relación a los derechos humanos, bienestar material, seguridad económica y lo que ello significa como un derecho para los individuos, los pueblos y las naciones.

La declaración de Filadelfia de 1944 reanuda las actividades de la Organización Internacional del Trabajo y proclama que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades”.

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas del año 1945<sup>58</sup> los pueblos se declaran comprometidos a promover el progreso económico y trabajar para elevar el nivel de vida. Uno de sus artículos, el 1.3 establece la intención de los firmantes de cooperar para solucionar los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y para que se desarrolle el respeto a los derechos humanos y a las libertades sin distinguir raza, sexo, idioma o religión.

En el artículo 55 de la Carta se declara el compromiso de crear las condiciones necesarias de estabilidad y bienestar necesarias para que se den las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones promoviendo el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos. En esos momentos más que una preocupación por el desarrollo existe una preocupación por la paz y la seguridad internacional.

---

<sup>58</sup> Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional.

En el año 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>59</sup> considera que el reconocimiento de los derechos humanos debe llevarse a la práctica por todos los Estados y en ella se proclaman no sólo estos derechos básicos y su protección, sino la necesidad de su aplicación universal. Del examen de éstas declaraciones se podría afirmar que son de carácter programático y que con mayor o menor intensidad están defendiendo los derechos humanos de todos los individuos, en realidad más documentos de intenciones que normas con fuerza de obligar.

Según Abellán y como ya hemos indicado, la noción de desarrollo en el ámbito del derecho Internacional ha ido vinculada normalmente a las exigencias del sistema económico imperante en la sociedad internacional (el sistema económico capitalista) y a las distintas coyunturas de la política internacional.<sup>60</sup> En una primera etapa es evidente que el desarrollo se medía por crecimiento económico y evaluar el nivel de desarrollo se hacía en términos de renta per cápita o PIB, en los años 60 y con la etapa de la descolonización aunque existía crecimiento desde el punto de vista económico la pobreza no se reducía, ni el analfabetismo ni la desnutrición.

Pero será Naciones Unidas en una Resolución de 1969<sup>61</sup> la que declare que la rápida elevación del ingreso y la riqueza nacional y su distribución entre todos los miembros de la sociedad constituye la base de todo progreso social”, por lo que desarrollo económico y social va a suponer que los beneficios económicos lleguen a todos y que el desarrollo sea coordinado y equilibrado.<sup>62</sup> La noción de desarrollo de los países subdesarrollados va más allá del mero crecimiento económico y compromete diversos sectores de la vida social (educación, sanidad, vivienda, planificación familiar, admón.

---

<sup>59</sup>“ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. RES/AG/ 217 A (iii) de 10.12.1948.

<sup>60</sup>ABELLAN HONRUBIA, V.: “El derecho Internacional económico (I): La promoción del desarrollo” en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 2013, pp. 713-731, p 723.

<sup>61</sup> Resolución de la Asamblea de Naciones Unidas “Declaración sobre el progreso y el desarrollo social”. RES/AG/ 2542 (XVII) de 11.12.1969.

<sup>62</sup>ABELLAN HONRUBIA, V.: “El derecho Internacional económico...” *ob cit*, p.724.

pública...) y esto a juicio de la autora se plasma en los últimos informes del PNUD, de los que luego se hablará, con el término “Desarrollo Humano”

En 1970 la declaración sobre los principios de derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas habla de la obligación de los Estados de cooperar entre sí y de mantener la paz y la seguridad y promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial Pero no ciñéndose únicamente al ámbito económico.<sup>63</sup> Y concretamente el principio 4º dice “...los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo”.

Gómez Isa considera que es esta una importante declaración y que la Asamblea General de las Naciones Unidas confirma así como uno de los principios estructurales del orden jurídico internacional “la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la carta” (principio nº 4)<sup>64</sup>.

Ya se ha indicado con anterioridad que los Países No Alineados presionaron para que en las relaciones entre países ricos y pobres ya no primaran las relaciones de poder y de dependencia, y que Bandung fue el germen para que las cosas en éste aspecto comenzaran a cambiar. De ahí que en el año 1973 en la IV Cumbre de Argel se reclamaran nuevas formas de funcionamiento de las relaciones económicas entre los países. Será en 1974 cuando se celebre una Asamblea General de Naciones Unidas donde se aprueba la propuesta a favor de un Nuevo Orden Económico Internacional ( NOEI) y la carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

En la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y en el Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional se observa que ya no se trata tanto de que los países desarrollados aporten ayuda económica a quien no la tiene, sino en hacer partícipes a los países en desarrollo

---

<sup>63</sup> “Los Estados deben cooperar en las esferas económica, social y cultural, así como en la esfera de la ciencia y la tecnología y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo”  
Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas RES/AG/2625 (XXV) de 24.10.1970.

<sup>64</sup> GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999, p. 25-26.



en todas las decisiones que afecten a su futuro en el orden económico.<sup>65</sup> y se señala un aumento de la disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo en un mundo regido por un sistema que perpetúa la desigualdad.

En 1977 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresa por primera vez que el desarrollo es un derecho humano vinculado a otros derechos humanos y que se basa en la cooperación internacional.<sup>66</sup> Con posterioridad, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 4 de diciembre de 1986, está planteando el deber de los Estados de crear las condiciones óptimas para el derecho al desarrollo instando a los Estados a adoptar medidas para formular políticas de desarrollo<sup>67</sup> y para que las políticas que se formulen en derecho internacional faciliten el pleno ejercicio del derecho al desarrollo. Según Gómez Isa esta resolución ha sido calificada por algunos como un “texto histórico” “ya que por primera vez un órgano oficial de las Naciones Unidas se refiere eo nomine al derecho al desarrollo”.<sup>68</sup> Aunque EEUU votó en contra alegando que la declaración era confusa y cuestionando que el desarrollo exija transferencia del Norte desarrollado al Sur subdesarrollado y que existe un vínculo entre desarrollo y desarme. También países como Dinamarca, Finlandia, RFA, Islandia, Israel, Japón, Suecia y

---

<sup>65</sup> (...) 4. El nuevo orden económico internacional debe basarse en el pleno respeto de los siguientes principios: (...) d) El derecho de cada país a adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo, sin sufrir como consecuencia de ello ninguna discriminación (...) h) El derecho de los países en desarrollo y de los pueblos de territorios bajo dominación colonial y racial y ocupación extranjera a lograr su liberación y recuperar el control efectivo sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas. Programa de acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Resolución 3202 (S-VI) de 1 de mayo de 1974. Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas RES/AG/ 3201 (S-VI) AG de 1.5.1974.

<sup>66</sup> “Las dimensiones internacionales del derecho al desarrollo como derecho humano vinculado con los demás derechos humanos, basados en la cooperación internacional, incluyendo el derecho a la paz, y teniendo en cuenta las exigencias del Nuevo Orden económico Internacional y las necesidades humanas fundamentales”. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos RES/AG/ 4 (XXXIII) de 21.02.1977.

<sup>67</sup> Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas Res AG/41/128 de 4.12.1986.

Artículo 1: “derecho al desarrollo como un derecho humano inalienable, tanto de los individuos como de los pueblos” Y en el Preámbulo se dice: “un proceso económico, social, cultural y político global, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”. Artículo 3,1º “los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales para la realización del derecho al desarrollo”. Artículo 4,1 “ los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo”, y en su artículo 10 manifiesta: “ deben adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional”.

<sup>68</sup> GÓMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo... ob cit*, p.46.

Reino Unido se abstuvieron rechazando que la ayuda al desarrollo sea una obligación internacional.

Parece una Declaración un tanto vaga e imprecisa, sin una concreción real, pues a pesar de proclamar el deber de los Estados para contribuir al desarrollo y de hablar de un modo abstracto de medidas para lograrlo, no se percibe en ella fuerza de obligar. La Asamblea General aprueba también la Resolución 41/133 que declara que “la realización del derecho al desarrollo exige un esfuerzo concertado internacional y nacional, tendente a eliminar las privaciones económicas, el hambre y las enfermedades en todas partes del mundo sin discriminación, de conformidad con la declaración y el programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Carta de derechos y Deberes Económicos de los Estados. A tal fin, la cooperación internacional deberá apuntar a mantener un crecimiento económico estable y sostenido con medidas simultáneas destinadas a incrementar la asistencia en condiciones de favor a los países en desarrollo, crear una seguridad alimentaria mundial, resolver el problema de la carga de la deuda, eliminar las barreras comerciales, promover la estabilidad monetaria y realizar la cooperación científica y tecnológica.”

Gómez Isa comenta que este texto fue promovido por el movimiento de países no alineados y establece un nexo entre el derecho al desarrollo y el nuevo orden económico internacional. Ciertos países occidentales no iban a aceptarlo, por ello se aprobó de forma separada el mismo día y en la misma sesión que la declaración sobre el derecho al desarrollo.<sup>69</sup> Será en 1990 cuando Naciones Unidas comience sus informes anuales sobre desarrollo humano en los que ya especifica la situación real de los países y sus verdaderas carencias y necesidades<sup>70</sup>.

No obstante y tal y como reconoce Mariño Menéndez “la declaración del derecho al desarrollo constituye todavía hoy, diez años después de su adopción, el instrumento

---

<sup>69</sup> GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo...* ob cit, p.54.

<sup>70</sup> Para medir si un país contaba con un adecuado nivel de desarrollo se utilizaba el PIB per cápita, nivel de renta de los ciudadanos del país en dólares USA por persona, pero a partir de 1990 se introduce el Índice de Desarrollo Humano que considera que el desarrollo es algo más complejo que incluye la salud y la educación como algo básico para el bienestar de las personas.

normativo internacional más destacado en la búsqueda y establecimiento de un nuevo consenso de la Comunidad Internacional sobre el desarrollo y su realización<sup>71</sup>”.

Gómez Isa estima que el derecho humano al desarrollo “está adquiriendo progresivamente el rango de norma de Derecho Internacional consuetudinario, tras atravesar diferentes “etapas” en su proceso de consolidación definitiva. Sería, como señalan la mayoría de los autores, un derecho humano en formación, un derecho emergente, un derecho en statu nascendi”.<sup>72</sup> El autor considera como uno de los principales elementos del derecho al desarrollo el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. También está vinculado estrechamente con el resto de derechos humanos de tercera generación, como el derecho a la paz, al medio ambiente, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, el derecho a la asistencia humanitaria. Y constata el carácter participativo del desarrollo, pues el artículo 1.1. de la Declaración del Derecho al Desarrollo hace hincapié en la facultad de todos los seres humanos de participar en un desarrollo económico, social, cultural y político<sup>73</sup>.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en el año 1993 y en concreto su Acta Final de 25 de junio presenta una declaración y un plan de acción reafirmando el carácter inalienable del derecho al desarrollo<sup>74</sup>.

Respecto al valor jurídico de todas las resoluciones o recomendaciones que Naciones Unidas ha adoptado y su fuerza de obligar, reconocer el derecho al desarrollo supone cooperar e impulsar ese desarrollo. En estos momentos ese derecho ya se encuentra incluido en muchas Resoluciones adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas y sus principios se asumen por la mayoría de los Estados, aunque no se puede afirmar que por ese motivo tengan fuerza de obligar. A juicio de Gómez Isa “la mayoría

---

<sup>71</sup>MARIÑO MENENDEZ, F.: “El marco jurídico internacional del desarrollo.”. En *El desarrollo y la cooperación internacional*. Edición a cargo de MARIÑO MENÉNDEZ, F y FERNÁNDEZ LIESA, C.: Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. BOE 1997, pp. 35-54, p. 36.

<sup>72</sup>GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo...ob cit*, p.118.

<sup>73</sup>GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo..ob cit*, p.324.

<sup>74</sup> Conferencia mundial de Derechos Humanos. Viena 14-25 de junio de 1993. Acta final A/CONF/157/23.

<sup>72</sup>. “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma que el derecho universal es inalienable al desarrollo, según se establece en la declaración sobre el derecho al desarrollo, debe ser realidad y llevarse a la práctica”.

de la doctrina iusinternacionalista reconoce que la Asamblea de las Naciones Unidas, a pesar de que es el órgano más representativo de la comunidad internacional, no es un órgano legislativo mundial”<sup>75</sup> Aunque hay autores que consideren a esas resoluciones una fuente muy fecunda de creación de Derecho Internacional y el autor refiere que las resoluciones de la Asamblea cuando se enuncian bajo la rúbrica de una declaración participan del proceso de creación de Derecho Internacional consuetudinario.

Sin embargo Angulo Sánchez que expresa que son los Estados quienes deciden la aplicación interna de esas resoluciones, pero que desde el momento en que éstas resoluciones son aprobadas por los Estados quiere decir que están prestando su consentimiento para su aplicación y por consiguiente de ello se deriva un compromiso para aplicarlas, aunque se trate de un compromiso político.<sup>76</sup> y cita al Tribunal Internacional de Justicia que considera que “las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aunque carezcan de fuerza obligatoria, poseen en ocasiones valor normativo”<sup>77</sup>.

Teniendo como punto de partida la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo el desarrollo es un proceso que trata de conseguir todos los derechos y libertades para todos los hombres y no se asocia solamente a una serie de procesos económicos que consigan el bienestar, sino que también se trata de la realización de todos los derechos humanos, de participar en ello de modo libre, responsable y transparente y de una distribución equitativa de los beneficios logrados<sup>78</sup>. Es decir, lograr el pleno desarrollo de la personalidad y para ello adoptar acciones en el orden económico, social, cultural, político, y además concienciar a los Estados para que asuman las normas relativas a derechos humanos que se han aprobado por consenso.

---

<sup>75</sup> GOMEZ ISA, F.: *El derecho al desarrollo...ob cit*, p.93.

<sup>76</sup> “desde el punto de vista meramente formal, las resoluciones o recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas no son jurídicamente vinculantes para los Estados, pues estos últimos mantienen la potestad de decidir su aplicación o no en su orden jurídico interno y en sus relaciones exteriores. Sin embargo, podemos interpretar que, si un Estado ha manifestado su aprobación o aceptación respecto del contenido de una determinada resolución, ello refleja en alguna medida un cierto grado de consentimiento, aunque no con el alcance del consentimiento prestado respecto de un tratado internacional y, en consecuencia, se compromete en alguna medida a su aplicación y realización, aunque sólo sea por el momento un compromiso político”.ANGULO SANCHEZ, N.: *El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado* Madrid: IEPALA, Universidad Complutense, Colección Cooperación y Desarrollo, nº 19, 2005, p.58

<sup>77</sup>Corte Internacional de Justicia. ”Dictamen consultivo de 8-7-1996, Rec p 254 sobre la legalidad de la amenaza y uso de armas nucleares.

<sup>78</sup>ANGULO SANCHEZ, N.: *El derecho humano al desarrollo...ob cit*, p.65.

El derecho al desarrollo como derecho humano es objeto de examen en las Conferencias internacionales que Naciones Unidas promueve y así en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague de 1995 <sup>79</sup> se aprueba la iniciativa 20/20 impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) con el objetivo de destinar el 20% de la Ayuda Oficial para el desarrollo y el 20% del gasto público del país receptor a servicios sociales básicos universales y además los Estados se comprometen a promover el derecho al desarrollo. Del contenido y alcance de la Cumbre del Milenio de la ONU del año 2000 <sup>80</sup> surgen en 2001 los ODM y sus indicadores, comprometiéndose 189 países a alcanzar para el año 2015:

- Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal
- Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
- Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil
- Objetivo 5: Mejorar la salud materna
- Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
- Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Según Unceta y otros, los ODM suponían centrarse en metas concretas a alcanzar con mayor rapidez, en lugar de debatir sobre las estrategias de desarrollo y los obstáculos que existían para conseguir esas estrategias. <sup>81</sup>

A partir de esta Cumbre evoluciona el planteamiento de lo que debe ser la política de desarrollo evitando que se convierta únicamente en declaraciones programáticas o documentos de intenciones e incorporando en cambio practicidad a las declaraciones. Indican Unceta y otros que la mayor parte de los ODM ya estaban recogidos en acuerdos que se habían adoptado en Conferencias mundiales de los años 90 y explican

---

<sup>79</sup> Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995.

<sup>80</sup> Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. 8 de septiembre de 2000.

Resolución aprobada por la Asamblea General (sin remisión previa a una Comisión principal). RES/A/55/L.2. 55.2

<sup>81</sup> UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo” San Sebastián: Comunicación *XIII Reunión de Economía Mundial: En torno a la gobernanza global: Cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial*. 25, 26,27 de mayo de 2011, pp. 1-25, p.6

que hacía falta un esfuerzo de todos, desde un punto de vista político, para superar la pobreza, y además las estrategias basadas en la confianza ciega en los mercados habían fracasado y esta tarea no correspondía exclusivamente a la iniciativa privada, de ahí este compromiso.<sup>82</sup>

Sachs, que coordinó la elaboración de un Informe de Naciones Unidas respecto a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, considera que debe existir un compromiso de trabajar para conseguir éstos Objetivos y hace hincapié en la responsabilidad de los gobiernos, no sólo en la de los países pobres que no están en condiciones de alcanzar su desarrollo, sino que la responsabilidad radica en los países con altos ingresos<sup>83</sup>.

Unceta y otros reflexionan en relación a estos Objetivos y teorizan sobre las bondades y limitaciones en su planteamiento, los criterios de selección seguidos para su adopción, etc. Pero en realidad coinciden en el impacto que la relevancia de estos Objetivos ha tenido en los debates sobre la AOD y el papel de la cooperación al desarrollo.<sup>84</sup>

Teniendo su origen en el objetivo 8 de la Declaración del Milenio (fomentar una asociación mundial para el desarrollo) es en el Consenso de Monterrey 2002, celebrado

---

<sup>82</sup> UNCETA SATRUSTEGUI K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I., “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo... *ob cit*, p.5.

<sup>83</sup> Se necesita pasar con urgencia a la acción si queremos entrar en un decenio de altas ambiciones centradas en la consecución de los Objetivos. Los países en desarrollo necesitan desplegar todos los esfuerzos posibles para movilizarse en torno a esos Objetivos. Los países ricos tienen que preguntarse a sí mismos si debe preocuparles más, como sucede actualmente con muchos de ellos, señalar con el dedo la responsabilidad de los países pobres que atender sus propios compromisos.” “Huelga decir que el dinero por sí sólo no bastará para alcanzar los Objetivos y que un aumento de las inversiones ha de ir acompañado de una reforma institucional, buenas políticas, y mayores esfuerzos destinados a mejorar la responsabilidad de los gobiernos. A menos de que se disponga efectivamente de más asistencia financiera, los países de bajos ingresos y sus aliados en el desarrollo no estarán en condiciones de sostener discusiones serias y francas acerca de las reformas y las inversiones necesarias para conseguir los Objetivos. En el caso de los países en que esas reformas y buenas políticas existen ya, los países de altos ingresos deberían, en el espíritu del Consenso de Monterrey, cumplir sus compromisos de incrementar la AOD para poder trabajar con miras a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio” SACHS, J.: Director. *Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, 2005, p. 76- 77.

<sup>84</sup> “Para comprender el alcance de este asunto es preciso recordar la profunda crisis en la que se encontraba la cooperación a mediados de los años noventa, criticada en su propia esencia por la ortodoxia liberal dominante, y cuestionada por sus escasos resultados desde otros ámbitos, todo lo cual dio lugar a lo que se denominó la *fatiga de la ayuda*, a la vez que se registraban importantes descensos en los montos de la misma (UNCETA, 2003; SANAHUJA, 2007). En este contexto, los ODM vinieron a representar una nueva oportunidad para relanzar el debate sobre la cooperación y dar una mayor legitimidad a la AOD”.UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo... *ob cit*, p.11.

del 18 al 22 de marzo de 2002 (convocado por la Asamblea General de las Naciones Unidas)<sup>85</sup> donde surge el compromiso de reducir las cargas administrativas de la ayuda en los países receptores, y apoyar las políticas prioritarias que decidan los propios países en desarrollo. En Monterrey se estimó que un sistema multilateral de comercio basado en reglas claras y no discriminatorias podría contribuir al desarrollo económico y que aunque cada país tiene la responsabilidad primordial en lograr su desarrollo económico y social, debe propiciarse que se diseñen unas políticas que permitan a los países en vías de desarrollo responder a los desafíos de la globalización. En ella se estableció un marco de ámbito mundial de alianza global para el desarrollo en la que los países desarrollados y los países en desarrollo convinieron en adoptar y ejecutar medidas conjuntas para reducir la pobreza.<sup>86</sup> Y plantea que “en una economía mundial cada vez más interdependiente resulta imprescindible un enfoque integral con relación a los problemas nacionales, internacionales y sistémicos de la financiación para el desarrollo”.

Unceta y otros cuestionan que se planteara en esta Cumbre alcanzar los ODM y esforzarse por superar la pobreza, pero que a la vez se diera carta de naturaleza al comercio y a las inversiones extranjeras, se condicionara la ayuda a que se pusieran en marcha medidas liberalizadoras que facilitaran el camino al capital privado, exigiendo a los países receptores reformas que no encontraron como respuesta reformas en el sistema financiero internacional. Recuerdan los autores que ha habido determinados intentos de conseguir estas reformas pero que se han quedado en eso, en intentos de, por ejemplo lograr mayores ingresos a través de ciertos impuestos, como la tasa Tobin, los gravámenes sobre emisiones de CO<sub>2</sub>....pero no se ha conseguido nada en concreto en esa línea<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el desarrollo. Monterrey (México) 18 a 22 de marzo de 2002.

<sup>86</sup> “En cooperación con los Gobiernos interesados y sus instituciones financieras y con miras a apoyar más firmemente las medidas adoptadas por los países para aprovechar las oportunidades de comercio e integrarse eficazmente en el sistema comercial multilateral, invitamos a las instituciones financieras y de desarrollo multilaterales y bilaterales a que amplíen y coordinen su labor para eliminar gradualmente las limitaciones de la oferta y destinen más recursos a ese fin; mejoren la infraestructura del comercio; diversifiquen la capacidad de exportación y apoyen un aumento del contenido tecnológico de las exportaciones; fortalezcan el desarrollo institucional y estimulen la productividad y la competitividad en general”.

<sup>87</sup> UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: (2011): “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo...*ob cit*, p.12.

Siguiendo esta línea de practicidad la declaración de Roma sobre la armonización de la ayuda 2003<sup>88</sup> establece la voluntad de mejorar la gestión y la efectividad de la ayuda y que ésta se alinee con las prioridades de desarrollo del país receptor, así como un compromiso de adaptar las políticas, los procesos y las prácticas de las instituciones y Estados para facilitar la armonización, y simplificar los procedimientos que exceden de las posibilidades con que cuentan los países pobres.

Más adelante la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo 2005 pretende traducir los acuerdos anteriores en compromisos claros y específicos en la línea de la Declaración de Roma para lograr una mayor calidad en las políticas de desarrollo<sup>89</sup>. Los principios acuñados en este Foro fueron los siguientes: Apropiación, Armonización, Alineación Gestión orientada a Resultados y Mutua Responsabilidad. En ellos hay un compromiso de actuación tanto de países socios como de países donantes<sup>90</sup> y al parecer se quería abandonar la idea acuñada tiempo atrás de unos países receptores de la ayuda que nada tienen que decir y de unos países donantes que deciden y valoran las estrategias a adoptar, los fondos que se van a destinar a tal o cual proyecto, el compromiso se pretende que sea de otra índole, en la línea del empoderamiento, no sólo de las personas, sino también de los países.

Unceta y otros citan a Martínez y Zabala que expresan que esta Declaración presentaba unos principios y unos dispositivos para gestionar la ayuda, con unos indicadores para llevar a cabo su seguimiento y la evaluación de su eficacia, pero no se establecían

---

<sup>88</sup>Declaración de Roma sobre la armonización. Roma 25 de febrero de 2003.

<sup>89</sup>Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. París 28 de febrero- 2 de marzo de 2005.

<sup>90</sup>Apropiación. Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo. Los donantes se comprometen a respetar el liderazgo de los países socios y ayudarlos a reforzar su capacidad para ejercerlo.

Alineación. Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios. Los países socios refuerzan su capacidad de desarrollo con el apoyo de donantes.

Armonización. Los países socios se comprometen a realizar progresos para crear instituciones y establecer estructuras de gobernación que brinden seguridad y protección pública y acceso equitativo a los servicios sociales básicos para los ciudadanos y buena gobernabilidad. Los donantes se comprometen a utilizar al máximo los sistemas del país, regionales, sectoriales o no gubernamentales y a evitar actividades que socaven la construcción de las instituciones nacionales.

Gestión orientada a resultados. Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados. Los países socios y los donantes se comprometen a trabajar juntos en enfoques participativos para reforzar las capacidades de los países.

Mutua responsabilidad. Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo y se comprometen conjuntamente a evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación.



prioridades ni recomendaciones sobre los temas más vinculados al desarrollo ( excepto el medio ambiente).<sup>91</sup> Y tampoco se tratan las cuestiones de género, lo que estiman deja fuera de análisis el poder llevar a cabo una estrategia conjunta y armonizada entre los países en materia de maestraming de género. En realidad Unceta y otros estiman que primó una visión tecnócrata de la cooperación, que se centró en la gestión de la ayuda en lugar de plantear un enfoque amplio que analizara el papel negativo de algunas de las políticas de desarrollo.<sup>92</sup>

En Doha (Qatar), del 29 de noviembre a 2 de diciembre de 2008 tuvo lugar una Conferencia internacional donde se formuló la llamada Declaración de Doha de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo, encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey<sup>93</sup>. A pesar de reiterar en sus conclusiones lo ya aportado en conferencias anteriores, Unceta y otros estiman que sin embargo se aportaron otros temas a tener en cuenta en su declaración final, si bien consideran que no se desprendieron de ello compromisos concretos de actuación ni un plan de acción para afrontarlos.<sup>94</sup> En ésta reunión se plantean aplicar las medidas adoptadas en el Consenso de Monterrey con el compromiso de erradicar la pobreza, lograr un

---

<sup>91</sup> MARTINEZ, M J y ZABALA ,I., Economic crisis, gender repercussions. And Official Development Aid. Current Research nº 3, CBS. University of Nevada. Reno (pp 75-92) en UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo.... *ob cit*, p.15-16.

<sup>92</sup> El catálogo de actuaciones abiertamente incoherentes en materia de políticas de desarrollo es muy amplio y ha sido denunciado numerosas veces por distintos organismos internacionales de NN. UU. como la FAO, o el PNUD. En él se contemplan temas tan variados como las pérdidas en agricultura producidas por conflictos alentados por los propios países donantes y que llegan a suponer casi el equivalente a la posterior AOD recibida; las barreras impuestas a la importación de productos provenientes de países receptores de AOD y a los que se exige un mayor “esfuerzo productivo”; el apoyo a dictaduras y regímenes corruptos mientras se apela a la democracia y a la transparencia en la gestión como condiciones para el desarrollo; el cobro de abusivos intereses por la deuda contraída al tiempo que se reclama un mayor esfuerzo inversor; el mantenimiento de algunos derechos sobre patentes que dificultan la lucha contra algunas enfermedades a cuyo tratamiento se dedican luego importantes cantidades de AO. UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo... *ob cit*, p.18.

<sup>93</sup>Declaración de Doha de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey . 9 de diciembre de 2008. Doha (Qatar).

<sup>94</sup> “Doha representó sin embargo un fortalecimiento de la retórica sobre algunos aspectos del desarrollo. Así, en la declaración final se incluyeron diversos temas como la dificultad para implementar algunas políticas nacionales en el marco de la globalización; el interés de acometer reformas fiscales que incrementen el flujo de recursos internos para el desarrollo; la alusión a la fuga de capitales como problema; la mención a la necesidad de sectores financieros inclusivos que permitan el acceso a los mismos a los sectores más desfavorecidos; o el reconocimiento de la equidad de género<sup>19</sup> y del empoderamiento de las mujeres como dimensiones clave del desarrollo. Este último aspecto, el relativo al género fue especialmente relevante en el texto, lo que por otra parte estaba en línea con la importancia dada al tema pocos meses antes en el Programa de Acción de Accra”. UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTÍNEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo... *ob cit*, p.13.

crecimiento económico sostenido y promover el desarrollo sostenible. También se considera que la igualdad entre los géneros es un derecho humano básico y se muestra preocupación por las crisis y problemas interrelacionados a consecuencia de la globalización. Y se acuerda el compromiso de apoyar las necesidades especiales de África para que pueda incorporarse a la economía mundial.

En 2-4 de Septiembre de 2008 también tiene lugar en Accra el Tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, si bien no se dedujeron unos compromisos efectivos de actuación.<sup>95</sup> En 2011 se celebra en Busán el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda.<sup>96</sup>

## **5. La globalización y su influencia en las políticas de cooperación al desarrollo.**

### ***5.1. El desvanecimiento del Estado-nación***

La cooperación al desarrollo surgió como ya hemos indicado en un contexto caracterizado por el proceso de descolonización tras la segunda guerra mundial, en un momento de fuerte expansión económica donde las instituciones internacionales tenían un importante papel en la promoción del desarrollo y el bienestar de la gente, en

---

<sup>95</sup> “En este sentido, el Programa de Acción allí aprobado reconoció la importancia de otros actores (parlamentos, gobiernos locales, agentes económicos, sociales culturales, tales como organizaciones civiles, institutos de investigación, o el propio sector privado). Este reconocimiento supuso un avance hacia la posible creación de mecanismos más eficaces para el control y la rendición de cuentas en los países socios, lo que podría redundar en un mayor protagonismo de la población. Ello no obstante, las mejoras introducidas en el Plan de Acción de Accra representaron sólo recomendaciones, sin incorporar compromisos específicos ni definir instrumentos para poner en práctica las ideas planteadas”. UNCETA SATRUSTEGUI, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo... *ob cit*, p.17.

<sup>96</sup> “Todas las expectativas creadas ante el 4º Foro de Busan (2011) no se terminaron por reflejar en el documento final. En parte, los resultados del HLF4 de Busan se presentan una nueva concepción de la eficacia de la cooperación más inclusiva, en donde junto a los países del CAD se encuentran los países socios, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica), los gobiernos subestatales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Esta nueva arquitectura de la ayuda se desarrollaría bajo un nuevo Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo compuesto por Naciones Unidas, el CAD y el resto de los nuevos agentes incluidos en la declaración.

Pero esta nueva concepción se reduce a una agenda para la cooperación al desarrollo ya que, a pesar de las vagas referencias a un desarrollo inclusivo, persiste la idea del desarrollo basado en el crecimiento. Además, y en contra de las aspiraciones de las organizaciones de la sociedad civil que apuestan por un desarrollo centrado en las personas, el documento se limita a citar la importancia que juegan las OSC en la promoción del enfoque de derechos, pero sin llegar a vislumbrar posibles compromisos o retos para poderlo llevar a cabo. Si a todo lo anterior le añadimos que, una vez más, los acuerdos tomados en Busan siguen sin ser vinculantes, es difícil llegar a percibir la manera de lograr una alianza mundial incluyente y representativa” UNCETA SATRUSTEGUI K, MARTINEZ M. J y ZABALA, I.: “La crisis de la cooperación al desarrollo: Los ODM, la Agenda del desarrollo y el papel de la AOD”. *Centro de Documentación Hegoa. Boletín de recursos de información*, (2012), número 31, pp. 1-11, p. 6-7.

concordancia con el inicio de la guerra fría y el temor de los gobiernos occidentales a que se expandiera la influencia soviética en Africa, Asia y América Latina. Además los países subdesarrollados que conocían su posición (que podía considerarse estratégica en ese momento), aprovecharon la coyuntura y forzaron de alguna manera ese proteccionismo que les reportaba beneficios económicos a cambio de alinearse en una u otra dirección política.

Sanahuja expresa que durante casi medio siglo las políticas de ayuda han sido funcionales al ejercicio de la hegemonía y a los objetivos estratégicos de las principales potencias<sup>97</sup> El autor dice que “...las consecuencias de éste hecho siguen siendo muy visibles en la configuración del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo, y en los supuestos en que éste se basa. La vinculación casi automática que se establece entre intereses nacionales, seguridad nacional, política exterior del Estado y ayuda externa; el escaso papel de la ayuda multilateral frente a la ayuda bilateral; la presencia hegemónica de Estados Unidos y del Occidente industrializado, y la distribución de poder en el conjunto del sistema de ayuda, y en particular en las instituciones financieras multilaterales, son algunas de esas consecuencias. Como se verá, la globalización está empezando a alterar esa realidad, pero el legado de la guerra fría sigue estando presente”.

Un orden mundial en el que todo se encontraba prejuzgado de antemano, con unas relaciones de poder preestablecidas y estáticas, con la hegemonía de los países ricos que no se cuestionaba y un proteccionismo evidente hacia los países menos ricos. Por tanto las políticas de la ayuda eran claras y unidireccionales. Pero ahora la situación ya no es la misma, la globalización ha generado una nueva sociedad, un nuevo orden mundial con unos resultados que trascienden las fronteras de cada país y que nos implican a todos.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Las prioridades geográficas y las pautas de asignación de la ayuda por países a lo largo de toda la guerra fría revela que la asistencia económica de las superpotencias se orienta a sus respectivas zonas de influencia, a sus aliados estratégicos, y a países a los que se deseaba atraer o neutralizar, o se encontraban inmersos en conflictos insertos en la dinámica Este-Oeste”.

SANAHUJA PERALES, J A.: “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional.” En GOMEZ GALAN, M y SANAHUJA PERALES, J A.: (coords). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: 2001, pp. 53-127, p. 65-68.

<sup>98</sup> Además del fin de la guerra fría y de la nueva dimensión adquirida por las relaciones Norte-Sur desde los años ochenta, es preciso subrayar la relevancia del proceso de globalización como el fenómeno que en mayor medida ha modificado las condiciones en las que se desenvuelve la cooperación al desarrollo. Sin

Según García Segura <sup>99</sup> la globalización es un fenómeno de la sociedad internacional contemporánea integrado por un conjunto de procesos interrelacionados que se caracterizan por:

1. la tendencia a extenderse al ámbito planetario, cada vez son más las zonas implicadas en él.
2. su estabilidad en el tiempo, se ha mantenido y desarrollado.
3. su carácter predominantemente pero no exclusivamente económico. El motor de la globalización son los procesos económicos pero el fenómeno ya no es sólo económico sino que tiene consecuencias sobre todos los ámbitos de las relaciones sociales y ha dado lugar a que éstas también estén globalizadas.
4. su carácter integrador y totalizador.
5. protagonismo creciente de los actores transnacionales, lo que da lugar a que se limiten las capacidades de decisión y regulación de los actores estatales.
6. es un fenómeno inacabado, en curso.
7. consecuencias: aparecen elementos locales fragmentadores.
8. percepción y toma de conciencia respecto a la globalización.

La globalización ha generado un cambio en las sociedades actuales, ha transformado sus rasgos definitorios en comparación con épocas anteriores. Altvater y Mahnkopf concluyen, siguiendo la investigación de Held <sup>100</sup>, que la sociedad ha cambiado a finales del siglo pasado. Para estos autores se desvanece la concepción del Estado nación que surge después de la paz de Westfalia de 1648 y que hasta mitad del s XX dominaba el mundo, se ha perdido la soberanía y está desapareciendo la compatibilidad entre pueblo, poder y territorio del Estado, la soberanía nacional se erosiona porque su base era la

---

entrar a describir aquí el complejo entramado de relaciones que vinculan la globalización con los procesos de desarrollo, subrayaremos que dicha globalización ha generado, entre otras cosas, un notable incremento de la interdependencia existente entre los procesos económicos, políticos, sociales, ecológicos y culturales en unas y otras partes del mundo. Nos encontramos ante una creciente transnacionalización de la vida en sus diferentes aspectos, lo que se traduce en una mayor preocupación e implicación de las distintas instituciones y agentes sociales en lo que sucede más allá de su ámbito más cercano. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las Universidades españolas*, Madrid: AECI Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2008, p. 34.

<sup>99</sup>GARCIA SEGURA, C.: "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales". *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Universidad del País Vasco, 1999, pp. 315- 350, p. 324-325.

<sup>100</sup> Vid. HELD, D., MC GREW A., GOLDBLATT, D.: y PERRATON-J.: "Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura" En ALTVATER, E., MAHNKOPF, B.: *Las limitaciones de la globalización. Economía, ecología y política de la globalización*, México: Oxford University Press Siglo Veintiuno editores, 2002.

distancia entre unos pueblos y otros, lo que delimitaba los poderes estatales, definía un Estado y lo diferenciaba de otro y de ese modo se lograba el equilibrio, pero ahora la reducción de las distancias ha limitado los espacios de acción de los Estados.

Esta idea de un Estado desdibujado se explica porque las relaciones económicas traspasan las fronteras y el comercio mundial se expande, hay un desarrollo de los mercados globales, de las inversiones transfronterizas y un incremento de los movimientos migratorios, el espacio económico ya no está dentro de las fronteras de un Estado y las reglas económicas trascienden de esas fronteras. Además se crean reglas globales que se negocian en ámbitos internacionales y por éste motivo aparecen modelos informales de política, foros, redes políticas globales, instituciones y procesos de global governance. Influyen en esta situación las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), una presión del capital industrial y financiero para que los gobiernos nacionales eliminen sus fronteras y de ese modo ofrecer a las economías nacionales mejores posibilidades de expandirse en el espacio global<sup>101</sup>.

A juicio de Held, Mc Grew y otros <sup>102</sup>la globalización se debería entender como un proceso o serie de procesos, redes y sistemas interregionales de interacción e intercambio, redes que se tejen entre Estados, comunidades, instituciones internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG), corporaciones transnacionales...que están en evolución, en movimiento, se interaccionan, tanto las acciones individuales como la acumulación de todas ellas<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> "y el territorio donde opera la política estatal es, cada vez más, el mercado mundial". Vid. ALTVATER, E y MAHNKOPF, B.: *Las limitaciones de la globalización*, ob cit.

<sup>102</sup> HELD, D., MC GREW, A., PERRATON, J.: *Transformaciones globales. Política, economía y cultura. Introducción*. México: Siglo Veintiuno editores, 2002, p. LXIII a LV.

<sup>103</sup>"El sistema político internacional se fragmenta en escenarios locales de interacción e interdependencia. Las causas de esta fragmentación son principalmente tres: la diferente penetración de la economía capitalista, que ha dividido vastas partes del mundo en áreas económicas similares; la organización geopolítica se seguridad a escala local; y la integración recíproca de los Estados locales, que se traduce en resistencia a la penetración de Estados externos a la región. Dicha integración depende en gran medida de la existencia de instituciones regionales que se encarguen de favorecer la cooperación en el campo económico, en el político, o en el de la seguridad: los procesos de globalización tienden a reducir el peso de la discontinuidad regional, aunque está destinada a conservarse gracias a la formación de redes de cooperación regionales y locales a través de las cuales los gobiernos responden a las transformaciones de escala de los mercados en la economía contemporánea". ATTINA, F.: *El sistema político global: introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona: Paidós, 2001, p 114.

Y continúa el autor:

"...El efecto general de la globalización sobre las relaciones internacionales en el interior de una región es, sobre todo, alentar la cooperación intergubernamental para encontrar las mínimas soluciones a para acordar soluciones comunes por parte de los Estados de una región, habida cuenta que estas, merced a la

Los procesos de globalización invaden casi todas las áreas de la vida social, todos los terrenos sociales, desde el cultural, económico, político, legal, militar y ambiental, se reforma el espacio político, social, económico, local y por lo que respecta a la política global ésta presenta connotaciones e intereses geopolíticos, como la seguridad, los asuntos militares, pero también aspectos económicos, sociales, ecológicos y trasciende las fronteras del Estado- nación y las decisiones políticas se interaccionan, pueden trasladarse con rapidez de un lugar a otro y ser compartidas por los Estados con otros actores y organizaciones<sup>104</sup>, grupos de presión, movimientos sociales y ONG cuyos objetivos y fines se relacionan con los de los órganos de gobierno y de poder.

Los gobiernos nacionales ya no tienen la hegemonía del poder político, el Estado se ve mediatizado por otra serie de poderes y estructuras económicas, administrativas, que limitan su poder, los problemas fronterizos ya no son tales sino que hay una mayor interconexión y las decisiones de los otros Estados no se adoptan ni tienen efectos sólo internamente sino que trascienden esos límites. Desde el punto de vista financiero, la política económica nacional ya no es tal y no se identifica con un territorio determinado.

Explicar la globalización contemporánea sólo como resultado de la expansión del capitalismo o de la interrelación cultural o de los problemas medioambientales sería fragmentar la explicación, las consecuencias son de índole variada, implican muchos procesos, la globalización se vehiculiza a través de las comunicaciones y del transporte, genera infraestructuras globales en el orden político, financiero, legal y tiene consecuencias financieras, ecológicas, políticas, culturales, militares, migratorias.

---

naturaleza de los problemas globales, son probablemente mucho más eficaces que las soluciones individuales”.

<sup>104</sup> “El Estado tiene que habérselas con un enorme número de organizaciones intergubernamentales (OIG) de actores y regímenes internacionales que operan en diferentes ámbitos espaciales y con instituciones casi supranacionales, como la Unión Europea. Los actores que no son Estados, o los organismos transnacionales, tales como las corporaciones transnacionales, los grupos de presión transnacionales, las asociaciones profesionales transnacionales, los movimientos sociales, etc, también participan en una forma intensiva en la política global. Sucede lo mismo con muchos actores subnacionales y grupos de presión nacionales, cuyas actividades a menudo se derraman hacia la arena internacional”. Vid. HELD, D.: y otros *Transformaciones globales...*” *ob. cit.*, p.24.

**Globalización Cuadro contemporánea: repercusiones acumulativas sobre los EESCA.**

	<b>En las decisiones</b>	<b>Institucionales</b>	<b>En la distribución</b>	<b>Estructurales</b>
<b>Ámbito político</b>	Costos y beneficios cambiantes de la acción política nacional contra la internacional/transnacional	Aumento de los aspectos interdomésticos. Multilateralismo, regionalismo y ejercicio del poder estratificado. Nuevos ámbitos de movilización, acción y autoridad políticas Formación de elementos de la sociedad civil transnacional	Creación de coaliciones, movilización política, difusión del poder y la autoridad.	Erosión de la distinción interno/externo. Difusión del poder y la autoridad políticos. Nuevos regímenes de soberanía y autonomía. Comunidades de destino sobrepuesto. Autoridad sin territorialidad. Cambio del gobierno al ejercicio del poder.
<b>Ámbito militar</b>	Costos y beneficios cambiantes del empleo de la fuerza militar. Cambiar la estrategia y las opciones militares.	Redefinición de la seguridad nacional como seguridad internacional. Seguridad y defensa cooperativas. Multilateralismo.	Transnacionalización de la producción militar. Nuevos ganadores y perdedores. Reestructuración de las industrias de la defensa, por ejemplo, las europeas.	Cuestionamiento de la guerra como instrumento “racional” de la política nacional. Sociedad posmilitar. Redefinición de las políticas de defensa y seguridad.
<b>Economía: comercio, finanzas, producción</b>	Cambios en los costos y beneficios relativos de diferentes políticas macroeconómicas industriales y sectoriales y en el instrumento de la política. Costos y beneficios cambiantes de la administración de la tasa de interés y la tasa de cambio. Tendencia a la convergencia de las políticas fiscales, impuestos e incentivos corporativos. Disminución de la pertinencia de la política intervencionista industrial de estilo antiguo.	Dominio más profundo de la competencia global. Crecimiento de las redes de producción globales y a través de las fronteras. Crecimiento de la vigilancia y la regulación económica multilateral. Nuevos dilemas de la liberalización y la desregularización, contra la dirección del Estado.	Nueva división global del trabajo. Equilibrio cambiante del poder entre el capital nacional, internacional, industrial y de finanzas. Frontera cambiante entre los sectores comerciable y no comerciable. Beneficios cambiantes para la mano de obra capacitada contra la mano de obra no capacitada. Competencia salarial de una economía a otra.	Alteración del equilibrio de poder entre Estados y mercados. Especialización del comercio y estructuras industriales cambiantes. Desacoplamiento del desempeño nacional y de las CTN. Riesgos sistémicos.

**Globalización Cuadro contemporánea: repercusiones acumulativas sobre los EESCA (continuación)**

	<b>En las decisiones</b>	<b>Institucionales</b>	<b>En la distribución</b>	<b>Estructurales</b>
<b>Ámbito cultural</b>	Se alteran los costos y beneficios de las políticas culturales nacionales. La densidad simbólica crea problemas para la censura.	Contexto cambiante de la reproducción de la cultura nacional. El futuro de la cultura nacional está en la agenda.	Equilibrio cambiante entre las culturas occidental y no occidental. Nuevos movimientos sociales.	Sociedades multiculturales y multiétnicas. Erosión de la autarquía cultural.
<b>Migración</b>	Nuevos dilemas de los controles fronterizos contra la vigilancia. Costos crecientes de sellar las fronteras.	Se requieren controles internacionales. La migración como un problema de seguridad.	Pautas diferenciales del empleo y la prosperidad. Las consecuencias del mercado laboral son diferentes para los grupos capacitados y no capacitados.	Están en duda la identidad y la ciudadanía nacionales. Surgimiento de sociedades multiculturales y multiétnicas.
<b>Ámbito ecológico</b>	Costos/beneficios cambiantes de la política doméstica contra la acción internacional.	Los aspectos globales se incluyen firmemente en las agendas globales y nacionales. Supervisión del ambiente.	Transformación en la distribución de bienes y daños ambientales. Los contaminantes más grandes no siempre tienen los costos más elevados. Comercio en desechos peligrosos, exportación de la carga de la contaminación ambiental.	Sobreposición de las comunidades de destino, nacional, regional, local. Están en duda la capacidad individual de los estados para abordar los problemas ambientales y la legitimidad de las soluciones que proponen.

Fuente: HELD, D, MC GREW, A y PERRATON, J. Transformaciones globales. ....*ob cit.* p 546-y 547.





El panorama es otro, las relaciones económicas han cambiado, el mercado se ha mundializado, las TIC transforman los procesos de producción de bienes, Abellán Honrubia considera que entre otras características este fenómeno tiene como especificidad la deslocalización de los procesos productivos a través de empresas transnacionales que operan en red <sup>105</sup>, la liberalización y progresiva desregulación del comercio internacional, la disminución para los Estados tanto de su poder de decisión sobre la política económica nacional, como también de su capacidad para controlar los procesos de producción y de intercambio .. <sup>106</sup> La autora cita también a Beck que es crítico con el planteamiento de estar ante una economía globalizada<sup>107</sup> si así denominamos a lo que él considera un fortalecimiento de las relaciones mundiales.

Unceta ha analizado lo que ha supuesto la globalización para el tratamiento de los procesos económicos y sociales, pues no es algo lineal, sino que se producen cambios respecto a la financiación del desarrollo, respecto a cuestiones medioambientales, gobernanza, y políticas en general, tiene lugar una internacionalización de los problemas globales de desarrollo trascendiendo las fronteras nacionales, una internacionalización de las preocupaciones y

---

<sup>105</sup> ABELLAN HONRUBIA,V.: “Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo” En *El derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*.. Edición de Mariño Menéndez, F, Madrid: Trotta, 2002, pp. 17- 43, p. 25 y ss.

La autora cita a Capella respecto a lo que se entendería operar en red cuando dice que “operar en red posibilita además la deslocalización de los procesos productivos, que pueden ser trasladados de una sede a otra, de un país a otro, en busca de las mejores condiciones posibles “y describe el autor una situación que tiene que ver con el desmantelamiento de modo rápido y a costes bajos de unidades productivas con tecnología punta y como consecuencia la flexibilidad organizativa, al eliminarse las barreras a los desplazamientos de capital, es muy grande. CAPELLA HERNANDEZ, J.R.: *Transformaciones del derecho en la mundialización*. Madrid: Estudios de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial, 2000, p. 123-158, Citado en ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo” *ob cit*, p. 96.

<sup>106</sup>Capella refiriéndose a todo esto dice que ha llegado la tercera revolución industrial que describe como una situación en la que se emplean nuevos materiales químicos y bioquímicos, en la que se introduce la informática en la producción y en el consumo privado y en la que aparecen nuevas formas organizativas donde empresas operan en varios países a la vez, compañías transnacionales que actúan con más flexibilidad (comunidades de producción las denomina) y que operan en red “Cabe preguntarse, sin embargo, qué es lo que impulsa este proceso, esto es: por qué se da este ensanchamiento y esta conexión de los flujos sociales por encima de las fronteras estatales. Y la respuesta es inevitable: porque asistimos a una tercera revolución industrial que se desarrolla ante nuestros ojos y cuyo alcance totalizante exige un despliegue que sólo acaba de empezar. CAPELLA HERNANDEZ, J R.: Citado en ABELLAN HONRUBIA,V.: Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo”... *ob cit*, p.91.

<sup>107</sup> “se confunde globalización económica con internacionalización de la economía. Los indicadores muestran que, considerado con precisión, en las regiones de economía mundial (¿aún?) no se puede hablar de globalización sino de internacionalización. Lo que se comprueba es el fortalecimiento de las relaciones mundiales: América, Asia y Europa”. Y estima que “el globalismo es un virus mental que se ha instalado en el interior de todos los partidos, de todas las redacciones, de todas las instituciones. Su dogma no es que se haya de actuar económicamente sino que todo -política, economía, cultura- ha de supeditarse al primado de la economía”. BECK, U.: “¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.”.Barcelona: Paidós Ibérica, 1998. Citado en ABELLAN HONRUBIA, V.: Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo...*ob cit*, p.166 y 169.

estrategias de los órganos e instituciones a nivel mundial. Y esta globalización acarrea además el sufrimiento de muchos países por la volatilidad de los mercados financieros internacionales, lo que modifica también la forma como venía desenvolviéndose la financiación del desarrollo. Si a ello se une una quiebra de la estabilidad de regímenes políticos que podían defender la dignidad del ser humano en toda la extensión de la palabra, la incertidumbre sobre un futuro más equilibrado y justo conlleva la vulnerabilidad de las personas.<sup>108</sup>

## **5.2. El Estado adaptado a las estrategias de la mundialización**

Hay efectos positivos y también negativos en la globalización, según Gómez Galán, entre los positivos aumentan las oportunidades de las personas, de los organismos y de los bienes como consecuencia de una mayor circulación de la riqueza y del conocimiento, pero también se ha centrado el proceso de mundialización en torno a las necesidades del mercado y no en cambio en la sociedad y sus miembros cuando la economía debe estar al servicio de las necesidades de la sociedad y no la sociedad al servicio de lo que mande el mercado.<sup>109</sup>, porque según el autor debería acompañarse el proceso de globalización de una mundialización de las estructuras de gobierno, de la justicia, de la participación en decisiones de interés general...y en cambio se está debilitando lo público convirtiéndose los Estados y los mercados financieros en líderes que marcan las pautas del comportamiento entonces de un modo global.

---

<sup>108</sup> “(.....) En estas condiciones, se ha ido produciendo, poco a poco, una creciente internacionalización no solo de los problemas que afectan al desarrollo, sino también de las preocupaciones y las estrategias de las instituciones y organizaciones de unos y otros países, cuestión que afecta de lleno a la cooperación internacional en sus diversas vertientes y también, específicamente, a la cooperación al desarrollo. Esta no puede ser ya concebida como una mera transferencia de recursos técnicos y financieros, pues es evidente que muchas políticas puestas en marcha por distintos Gobiernos tienen un impacto internacional y resultan contradictorias con los objetivos del desarrollo.” UNCETA SATRUSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las Universidades...ob cit*, p.35- 36.

<sup>109</sup> “(...) el modo en que se ha venido realizando la globalización está produciendo, también, efectos negativos muy graves. Estos se derivan principalmente de que el proceso de mundialización, tal como se está llevando a cabo, gira en torno a las necesidades de las sociedades y de sus miembros. Esto provoca un creciente divorcio entre la lógica de funcionamiento de un mercado mundial desregulado y la atención a las necesidades reales de las personas. No es ocioso recordar que la economía debería estar al servicio de los imperativos del mercado. Aunque éste resulte eficiente en términos exclusivamente económicos, imponer su lógica sobre las necesidades de la sociedad en su conjunto, en los casos en que criterios de mercado y prioridades sociales entren en conflicto, trae consigo un significativo aumento de desarticulación social, de exclusión, y, en definitiva, de sufrimiento humano”. GOMEZ GALAN, M.: “Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades ¿un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?” En GOMEZ GALAN, M y SANAHUJA PERALES, J A.: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio...ob cit*, p.21.

Considero que este es el peligro que entraña la globalización, pues la economía parece que lo invade todo, y si las decisiones en los mercados trascienden las fronteras nacionales, deberían existir estructuras globales que protegieran a los ciudadanos del comportamiento de los mercados.

Mercado habla de “mitología de la globalización” “la razón económica convertida en una suerte de razón de Estado”, primando lo económico sobre la política. Critica el autor hacia dónde ha llevado la expansión del modelo económico occidental en el que la razón económica lo es todo, por lo que no se puede avanzar en ningún sentido, ni en política, ni en instituciones, ni en democracia, resultando superfluos los esfuerzos por buscar garantías para los individuos, para sus derechos, en un terreno semejante<sup>110</sup>.

En esa economía globalizada que trasciende las fronteras el autor plantea soluciones que exigen una “redefinición de los poderes, los actores y los presupuestos sobre los que se nucleaba hasta ahora el gobierno del sistema económico”; se precisa del Estado al que no hay que abandonar, ni renegar de él, sino que lo que hace falta es adaptarlo a la estrategia de la mundialización “su apertura para que en adelante forme una estructura jurídica y política abierta en consonancia con un mercado global universal abierto, acorde con el sistema económico” pues “a pesar de las apariencias la mundialización no exige menos Estado, sino la funcionalización de los instrumentos económicos, políticos y jurídicos del Estado a los imperativos de las estrategias de mundialización<sup>111</sup>.”

Entiendo que esto supone que se tenga en cuenta lo beneficioso que puede llegar a ser un mercado global, pero no sin el Estado, aunque se facilite a las personas la oportunidad de que, como sociedad civil, puedan participar en un mundo diferente en unas redes globales que les enriquezcan. Pero las nuevas condiciones existentes para los procesos de desarrollo en el actual contexto de la globalización han cambiado, la situación política, económica y política varía gradualmente y con la asunción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Banco Mundial diseña una estrategia de lucha contra la pobreza asumida por la ONU<sup>112</sup> distinta de la que existía hasta el momento. La globalización implica menos Estado y más

---

<sup>110</sup>MERCADO PACHECO, P.: “El estado comercial abierto. La forma de gobierno de una economía desterritorizada”. En CAPELLA J.R.: *Transformaciones del Derecho...ob cit*, pp. 123-158, p.152.

<sup>111</sup> MERCADO PACHECO, P.: *El Estado comercial abierto...ob cit*, p. 127 y 143-144.

<sup>112</sup>UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “La crisis de la cooperación internacional al desarrollo” En GARCIA DE LA CRUZ, J. M, y DURAN ROMERO, G.: *Sistema económico mundial y español*. Madrid: Thomson, 2007, pp. 1-343, p.173-174.

sociedad civil, y el ámbito geográfico de los Estados ya no es el marco de referencia, se han modificado las relaciones de poder y aumentado las oportunidades de las personas porque se potencia la circulación de conocimientos<sup>113</sup>.

### ***5.3. Los países en vías de desarrollo y la globalización***

¿Qué sucede con la globalización en los países en vías de desarrollo? ¿Cómo asumen países con incipiente desarrollo técnico, estructural, estas modificaciones políticas y económicas? Como ya se ha indicado algunos de los países, carentes de un régimen democrático, poco pueden hacer para lograr un cambio favorable, ya que la falta de una buena gobernanza y la existencia de regímenes corruptos impide también transparencia en el manejo de los recursos económicos, lo que favorece a los grupos poderosos y en cambio impide la participación real del pueblo en su propio desarrollo y bienestar. Además, la deuda que han contraído les obliga al pago posterior del préstamo más los intereses que la deuda genera, y terminan comprometidos en esa obligación sin libertad para utilizar sus recursos en su propio desarrollo. Por lo tanto, el actual orden económico condena a la miseria a una parte de la población del mundo impidiendo el desarrollo y el disfrute de los derechos humanos, situación que es injusta y que dificulta que muchas personas tengan un nivel de vida adecuado.

La globalización ha generado un nuevo escenario respecto a la ayuda al desarrollo, se han modificado las condiciones de financiación al desarrollo a causa de la liberalización del movimiento de capitales a escala internacional, han emergido problemas globales de desarrollo que trascienden las fronteras nacionales y que no pueden abordarse en el marco de los Estados sino que se necesitan nuevos mecanismos de cooperación transnacionales, la creciente inseguridad humana amenaza la estabilidad de las personas y es necesario reorientar esa política.

---

<sup>113</sup> “los procesos de globalización han acrecentado el número de los regímenes en cuya definición participan sujetos diferentes a los estados, empresas multinacionales o transnacionales y otros sujetos de naturaleza transnacional. De hecho, los progresos tecnológicos en el campo de las comunicaciones y de los transportes han favorecido la actividad de sujetos en disposición de cooperar a nivel global y susceptibles de interferir en la cooperación intergubernamental al intervenir en el funcionamiento de los regímenes internacionales...”ATTINA, F.: *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales* Barcelona: Paidós Ibérica, 2001, p.113.

Con la globalización las diferencias en el nivel de vida se perciben con claridad, la economía de los países subdesarrollados depende de los países desarrollados comercial, productiva, financiera y tecnológicamente. Hasta cultural es la dependencia, pues los patrones ideológicos de los países en vías de desarrollo ceden, y los estilos de vida se estandarizan según modos occidentales. Ramonet cuestiona las consecuencias que la globalización genera y dice que los Estados se ven arrastrados por ella; la globalización quiere conquistar mercados; las empresas, los grupos industriales pretenden dominar el mundo, ya no es el Estado quien gobierna sino los mercados. Es de la opinión de incrementar la ayuda al desarrollo y distingue entre los pobres del Sur frente al modelo del Norte, proponiendo se devuelva a los pobres el lugar que les corresponde mediante determinadas medidas que no les hagan perder su identidad.<sup>114</sup> Pues una forma de marginación, de rechazo, de abandono del otro comienza por la negación de sus diferencias, de su individualidad, de su entidad y de su identidad y si es importante y necesaria la integración de personas desfavorecidas que vienen de otros mundos y que se instalan en el mundo desarrollado ello no presupone que vengan obligados a renegar totalmente de sus modos de vida como condición previa a la recepción de la ayuda.

Al propiciarse con estos cambios un nuevo escenario a escala mundial por la liberalización del movimiento de capitales, cambian las condiciones de financiación del desarrollo y emergen problemas globales que trascienden de los Estados, por lo que es necesaria una cooperación transnacional. Ya sabemos que si la globalización lo invade todo también se produce una inseguridad humana creciente, pues las crisis financieras y políticas causan inestabilidad. Con estas implicaciones se hace necesaria una gestión más democrática y participativa de la ayuda al desarrollo.

La mundialización está provocando que los países en desarrollo soporten crisis financieras que empobrecen a las personas, que sufran un déficit en sus balanzas comerciales, más reducción de inversiones, lo que les provoca una dificultad para pagar la deuda externa; hay

---

<sup>114</sup> “En tal sentido, hay que devolver a los pobres del Sur el lugar que les corresponde poniendo fin a las políticas de ajuste estructural; anulando una buena parte de su deuda externa; incrementando a la ayuda al desarrollo y aceptando que éste no adopte el modelo del Norte, ecológicamente insostenible; promover economías autocentradas; defender los intercambios equitativos; invertir masivamente en escuelas, viviendas y salud; favorecer el acceso al agua potable a los 1,5 mil millones de personas que carecen de ella; establecer, especialmente en el Norte, cláusulas de protección social y ambiental para los productos importados que garanticen condiciones de trabajo decentes a los asalariados del Sur, lo mismo que la protección de los medios naturales“ Vid. RAMONET, I.: “Globalización, desigualdades y resistencias.” En RAMONET, I GEORGE, S PETRELLA, R y SHIVA, V.: *Los desafíos de la globalización*. Madrid: HOAC, 2004.

un aumento de la tasa de desocupación y por lo tanto desigualdad. La deuda es un problema para los países en vías de desarrollo y para los países ricos, el problema de los otros vuelve, en un efecto bumerang y se convierte en nuestro problema, el bumerang de la deuda externa del tercer mundo golpea al Norte en su trayectoria de retorno desde el Sur.<sup>115</sup>

Ya hemos hecho referencia anteriormente a que la crisis que afectó a finales de los 70 y principios de los 80 a los países desarrollados repercutió muy negativamente en las economías de los países subdesarrollados. Los ajustes estructurales que se han impuesto los países deudores han ido eliminando de su horizonte más cercano el incremento de sus propios recursos, por ello cada año han tenido menos capacidad para soportar la deuda y por consiguiente han visto alejar su recuperación económica.

Gómez Galán señala que los problemas que afectan a unos y otros además se están incrementando progresivamente pues entra en juego también el medio ambiente, el deterioro de éste como generador de desequilibrios<sup>116</sup>. Y a causa de la globalización aunque se extienden los problemas a todo el mundo, en mayor medida a aquellos países más desfavorecidos.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> La autora detalla las vías a través de las que el problema de la deuda se convierte en amenaza para los países acreedores: Por la vía del medio ambiente, pues la deforestación de los países del sur se relaciona con la necesidad de hacer frente a la deuda exterior, por la vía de la droga, ya que los países endeudados dependen de los narcodólares, la droga genera más empleo y más exportaciones, por la vía de la inmigración, surge la necesidad de huir de los países con austeridad económica, por la vía de los conflictos y las guerras, la deuda es causa de inestabilidad y guerras, por la vía del desempleo y pérdida de mercados pues por la deuda se pierden empleos, por la vía de la financiación de los bancos ya que esos países deben estar subvencionados en sus operaciones de deuda por los fondos públicos. GEORGE, S.: *El bumerang de la deuda*. Barcelona: Deriva Editorial, 1993, p. 35 y ss.

<sup>116</sup>“(…) en el marco de la globalidad e interdependencia en el que actualmente nos encontramos, los problemas que se derivan del subdesarrollo afectan cada vez en mayor medida al planeta en su conjunto, es decir, que impactan no sólo en las naciones en desarrollo sino también en las naciones desarrolladas. Estos problemas que alcanzan al Sur pero también al Norte, aunque sus efectos se manifiesten de distinto modo en cada lugar, están aumentando progresivamente. Puede señalarse, como ejemplo, la pobreza con todas las secuelas que trae consigo las cuales están vinculadas con el deterioro del medio ambiente que afecta a su vez a los países desarrollados, con el crecimiento desordenado de la población mundial y los desequilibrios demográficos que ello provoca, con epidemias generalizadas que amenazan también a la salud de los países ricos, con las crecientes presiones migratorias sobre el Norte o con el aumento de situaciones que favorecen objetivamente el estallido de conflictos y enfrentamientos armados, en sus distintas formas”. GÓMEZ GALÁN, M.: “Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?”. En *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio*. CIDEAL, Madrid: pp. 15-50, p.25.

<sup>117</sup>“Y sin embargo, también vivimos en un mundo de notables privaciones, miseria y opresión. Hay muchos problemas nuevos y viejos, y entre ellos se encuentran la persistencia de la pobreza y muchas necesidades básicas insatisfechas, las hambrunas y el problema del hambre, la violación de libertades políticas elementales, así como de libertades básicas, la falta general de atención a los intereses y a la agencia de las mujeres y el empeoramiento de las amenazas que se ciernen sobre nuestro ambiente y sobre el mantenimiento de nuestra vida económica y social. Muchas de éstas privaciones pueden observarse, de una u otra forma, tanto en los países ricos como en los pobres”. SEN, A.: *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta, 1999, p.15.

La globalización se caracteriza según García de la Cruz “ por la intensidad de la interdependencia entre todos los actores económicos, superando los límites políticos y geográficos, de tal forma que la autonomía de las naciones se ve sometida, se ha de acomodar, a la dinámica de la economía mundial”. Si la globalización supone que no existan barreras comerciales ni controles intervencionistas también genera desigualdades para quienes no pueden crecer económicamente. La presencia del Estado en la economía ha sido constante, y es cierto que la intervención del Estado y sus políticas públicas garantizaron un sistema de protección social para conseguir una sociedad más justa fijando límites a los movimientos del mercado y regulando el comercio. La liberalización de la economía, la apertura de los mercados dio lugar a una competitividad a la que no todos los países pudieron acceder, fue sobre todo en EEUU con Reagan y en Reino Unido con Thatcher donde se impulsa la apertura de las economías nacionales a la competencia internacional, liberalizando los movimientos de capitales, privatizando las empresas públicas, cediendo el Estado protagonismo a la iniciativa privada.

Ya hemos hablado de los avances tecnológicos, de la rapidez en las comunicaciones y de la pérdida de soberanía, de autonomía y de libertad de los Estados, pero ello no quiere decir que éstos no tengan responsabilidades económicas<sup>118</sup>, pues a juicio del autor son ellos quienes deben garantizar el funcionamiento de la economía y defiende que asuman sus responsabilidades en ese nuevo orden económico mundial. La asunción de responsabilidades de los Estados que detentan entre otros el poder económico debe estar siempre presente pues son ellos quienes tienen los medios a su alcance y la capacidad decisoria final.

Países que viven con atrasos tecnológicos y dominados por regímenes autoritarios se ven obligados a vivir con una economía global que les aprieta y les sofoca sin poder competir con los países ricos ni resistir su prepotencia. Si anteriormente podían ofrecer al menos mano de obra barata y materias primas, hoy en día esto no es suficiente y en ocasiones es hasta innecesario, esos países nada más pueden ofrecer y los países desarrollados se resisten a dar empleo a esos llamémosles “excedentes “ puesto que la tecnología moderna ya ahorra

---

<sup>118</sup>“Los Estados nacionales siguen siendo los garantes principales del funcionamiento de las economías. Si a los gobiernos de las economías endeudadas se les exige la responsabilidad de la devolución de las deudas, en las economías más desarrolladas, las autoridades asumen la responsabilidad del buen funcionamiento del mercado, bajo las denominadas políticas de defensa de la competencia. Al mismo tiempo las políticas económicas nacionales deben mantener la demanda por medios tan tradicionales como la reducción de los tipos de interés o las inversiones y las compras públicas o los programas de apoyo a determinados sectores en crisis o estratégicos”. GARCIA DE LA CRUZ, J. M.: “La globalización económica” en GARCIA DE LA CRUZ, J. M., DURAN ROMERO, G.: *Sistema económico mundial y español...ob cit*, p. 54 y 7.



puestos de trabajo .La realidad palpable en esos países es entonces un crecimiento de la población y la subsiguiente pobreza, falta de un mercado propio competitivo, y por lo tanto carencia de valor estratégico para poder exigir condiciones favorables en el aspecto del comercio ( condonación de la deuda). Oswaldo de Rivero llama a esos países cuasi Estados Naciones, los cuales, estima, no se pueden desarrollar y no tienen los atributos esenciales de un Estado Nación moderno “en el comportamiento nacional los cuasi Estados Naciones no proyectan ningún poder de negociación ni influyen en ningún acontecimiento de manera positiva, más bien son muchas veces un problema para la comunidad internacional”. Y explica que esos cuasi Estados Nación tienen gobiernos no democráticos que usan la fuerza para imponerse, y donde la política exterior, si existe, se traduce en pedir ayuda y exoneración de sus obligaciones internacionales. Es decir, no tienen posibilidad de integrarse en una economía de mercado, no es interesante invertir en ellos y por tanto no pueden competir en el mercado mundial. La solución sería para el autor modernizarse, tanto su producción como su tecnología, sus exportaciones, invirtiendo en infraestructuras, aunque seguirán con carencias en su capital nacional y en sus recursos tecnológicos, lo que conlleva un esfuerzo inversor importante desde el exterior que puede o no interesar<sup>119</sup>.

Entiendo que se trataría de conseguir que éstos países se aprovechen de los beneficios y oportunidades que la globalización pueda ofrecer, independientemente de las dificultades para conseguirlo, y que se acojan a una dinámica de actuación, de mercado, de desarrollo de las tecnologías, de las instituciones, y que puedan estar presentes en todos estos procesos. Sen es de la opinión de que, a pesar de las dificultades, se les debe hacer partícipes porque es lo justo, y si para ello deben reformarse determinadas instancias, procesos o instituciones por parte del mundo desarrollado debe hacerse, pues de lo que se trata es de que los pobres del mundo puedan participar de las mismas oportunidades que el mundo desarrollado. “La cuestión, por tanto, no se centra en si los pobres del mundo se benefician en algo del proceso de globalización, sino más bien en las condiciones que les hagan partícipes de oportunidades y beneficios realmente justos. Tenemos la necesidad urgente de reformar los acuerdos institucionales- además de los nacionales- para corregir y superar tanto los errores que resultan de las omisiones, como de las directrices que tienden a limitar drásticamente las

---

<sup>119</sup>DE RIVERO, O.: *Los Estados inviables.-No desarrollo y supervivencia en el siglo XX*, Madrid: Los libros de La Catarata, 2003, p.31.

oportunidades de los pobres en todo el mundo. La globalización merece una defensa razonada, pero no sólo una defensa, también requiere de una reforma<sup>120</sup>”.

Pero se presenta un problema añadido, imaginemos la total predisposición y buena voluntad de ofrecer a éstos países por parte de los países desarrollados la integración en la economía global. Se puede dar el caso de que el resultado no sea óptimo, por falta de preparación, por excesivo optimismo, por improvisación. Pues como expresa Martin Khor “queda por saber si los países del Sur realmente pueden obtener beneficios de la globalización – que en general se les impone desde afuera- y, a la vez, evitar o minimizar el impacto negativo de la misma en sus sociedades y economías. La capacidad para administrar dicho proceso y el de la liberalización será un aspecto crucial de la formulación de políticas en los próximos años.” Y continúa el autor advirtiendo de un peligro, el optimismo o la precipitación de esos países si adoptan políticas que les acerquen y asemejen a los países desarrollados sin tener una idea clara de su posición, de sus condiciones, de sus posibilidades para llevarla a cabo “El mayor peligro en éste momento consiste en que la mayoría de las naciones en desarrollo- fuertemente presionadas por la OMC, el FMI, y el Banco Mundial - se sumen a la tendencia general y adopten políticas de apertura rápida sin tener una idea clara de cuáles son las condiciones necesarias para evitar riesgos<sup>121</sup>”.

## **6. La sociedad civil, nuevos actores en la cooperación al desarrollo**

### ***6.1. Los instrumentos de la ayuda***

A pesar de que con la globalización las nuevas tecnologías favorecen el desarrollo y la dinamización económica, esto trae aparejadas limitaciones en otras partes de la población mundial, crece el abismo entre países ricos y pobres y las desigualdades sociales afectan al equilibrio mundial. A causa de la globalización ningún Estado tiene en exclusiva el control del bienestar de su pueblo, y para que existan valores como la paz, la seguridad, la lucha contra el terrorismo, la democracia, la estabilidad económica debe actuar la comunidad internacional, los Estados, gobiernos, empresas, ONG...por eso la cooperación al desarrollo debe implicar al Estado, a órganos regionales y locales y a la sociedad civil.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup>SEN, A.: *El valor de la democracia*. Mataró: El viejo topo, 2006, p. 117-118.

<sup>121</sup>KHOR, M.: *La globalización desde el Sur. Estrategias para el siglo XXI*, Barcelona: Icaria, 2001, p.97.

<sup>122</sup>. Los Estados nacionales están perdiendo el control de importantes esferas de actividad pública, como la política monetaria y otros instrumentos esenciales de la política económica. Esto significa que el contenido de la soberanía nacional y el papel del Estado-nación como actor de las relaciones internacionales se diluye

También se ha ido modificando el escenario de la ayuda desde el punto de vista de las instituciones implicadas o comprometidas, éste se ha vuelto más complejo, ya que al lado de organismos políticos internacionales aparecen otro tipo de donantes públicos e inversores privados, y también las ONG, lo que significa que no sólo es importante la presencia de Estados soberanos, sino que estos nuevos actores que hacen su irrupción en la escena internacional, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, son cada vez más necesarios <sup>123</sup> y sirven de ayuda y de puente entre los Estados y los receptores de la ayuda.

Aunque los Estados siguen teniendo capacidad suficiente para influir en la vida socioeconómica, el Estado tal y como tradicionalmente se venía considerando ya no actúa igual, el orden mundial ya no se basa totalmente en los Estados, el poder público se ha diversificado y los actores tradicionales han desaparecido, la iniciativa ahora depende de la sociedad civil que actúa con protagonismo incidiendo sobre las políticas públicas y esos nuevos actores realizan sus actividades más allá del ámbito territorial de los Estados de modo interrelacionado, lo que no excluye a éstos, sino que complementa su actuación en la cooperación al desarrollo.

No entran en liza, no son excluyentes, sino todos necesarios en el panorama mundial y el Estado les reconoce su protagonismo, pues representan lo que quieren los pueblos en un mundo en el que es necesario comprender las diferencias con los otros, pero también reconocer la existencia de un mundo global donde todos los pueblos deben tener las mismas oportunidades y donde es tan importante la realidad y la situación de unos como la de otros, no sólo su posible uniformidad sino también y en primer lugar sus diferencias. <sup>124</sup>

---

progresivamente en un vasto mercado global. La erosión de la soberanía del Estado y el proceso de desregulación de las economías nacionales se corresponde además con el creciente poder y movilidad de los actores transnacionales privados, esto es, de corporaciones transnacionales y de fondos de inversión que no son responsables frente al interés común, sea en el plano nacional o global, y que encuentran en la ausencia de regulación que caracteriza al mercado mundial el terreno propicio para sus operaciones. BONI ARISTIZABAL, A y BASELGA BAYO, P.: “La educación para el desarrollo como estrategia prioritaria de la cooperación...” *ob cit*, p. 17.

<sup>123</sup> “Il ne faut pas y voir une opposition entre le monde associatif et les Etats, représentants officiels des nations et des peuples, mais plutôt les germes d’une nécessaire coopération”. ALBALA, N. : « Souveraineté des Etats et souveraineté des peuples. » *Le Monde Diplomatique*, septembre 2005, p.23.

<sup>124</sup> “Dans ce monde à venir, nous tomberons à tout moment sur un nouvel Autre qui, peu à peu, émergera du chaos et de la confusion de notre contemporanéité. Nous devons tenter de le comprendre, et chercher à dialoguer avec lui. Cet Autre naît de la confluence des deux courants qui influent sur la culture du monde contemporain: le courant de la globalisation libérale, qui uniformise notre réalité, et son contraire, le courant qui préserve nos différences, notre originalité et notre “irreproductibilité”. KAPUSCINSKI, R. : « Rencontrer l’Etranger, cet événement fondamental. » *Le Monde Diplomatique*, janvier 2006.

El desafío para la ciudadanía hoy es una cita con la solidaridad mundial y construir una buena sociedad a escala mundial, como defiende Petrella, tener en cuenta al otro supondrá una sociedad que ha conseguido que sus integrantes se conviertan en ciudadanos donde se den cita la justicia social, la eficacia económica, la democracia política y la pluralidad cultural<sup>125</sup>. El autor considera que no será el Estado el único garante del bien común, sino el facilitador de las estrategias necesarias para conseguirlo. Tampoco convencen las reglas del mercado que unifican los mercados financieros, las empresas, el consumo. “La historia no termina de ningún modo con la victoria – necesariamente provisional- de la economía capitalista de mercado mundializada, liberalizada, desreglamentada, privatizada y competitiva. Todo el futuro está por construir. La existencia del otro como principal expresión del bien común- en lugar del apartheid social mundial- es el “motor” que construirá el porvenir y hará crecer las sociedades humanas en el curso del próximo siglo<sup>126</sup>”.

Nos encontramos hoy en un mundo diferente, ha cambiado el posicionamiento político e ideológico de los países en los últimos años, el papel del Estado, las fuentes de conocimiento, y sin embargo existen desigualdades crecientes que la civilización no parece que haya conseguido equilibrar<sup>127</sup>. Sanahuja habla de un espacio político global donde tendrían cabida estas redes de ONGD internacionales y que pasarían a formar parte con otros de una comunidad política mundial.

---

<sup>125</sup> “La historia de los siglos XIX y XX es esclarecedora: no hay futuro para una sociedad sin justicia, sin igualdad, sin fraternidad, en pocas palabras: sin solidaridad. Nadie detendrá a los seres humanos en la búsqueda de la humanidad. Aunque no consigamos (re) construir un mundo solidario en los próximos veinte o veinticinco años, siempre habrá mujeres y hombres que volverán a empezar y a intentarlo de nuevo”. PETRELLA, R.: *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Bilbao: Temas de Debate, 1997, p.147.

<sup>126</sup> PETRELLA, R.: *El bien común... ob cit*, p.18-19.

<sup>127</sup> “La creciente apelación a las instancias y las normas internacionales para asegurar unos niveles mínimos de bienestar, entendido éste como la materialización de derechos básicos del ser humano, es una consecuencia lógica del debilitamiento de la capacidad de gobernación del Estado y de la subordinación de las políticas domésticas, en especial las que afectan al bienestar social, a las exigencias de un proceso de globalización regido básicamente por los mecanismos de mercado. Pero también es el reflejo de un proceso de gran trascendencia: la integración de los mercados y el debilitamiento del estado-nación, los mayores niveles de interdependencia y el creciente papel de ciertas organizaciones internacionales (OMC, FMI, Unión Europea) unidos a la creciente interconexión de las sociedades en una “aldea global” de las telecomunicaciones, que aproxima la experiencia vital de los seres humanos, a la aparición de identidades post-nacionales y de organizaciones transnacionales de la sociedad civil, contribuyen a la paulatina conformación de un “espacio político global”, en el que pugnan actores también globales—empresas transnacionales, redes de ONG internacionales, nuevos movimientos sociales, Estados hegemónicos...., se formulan estrategias políticas a ese nivel y va apareciendo una incipiente “comunidad política mundial”. SANAHUJA PERALES, J. A., “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional.”. En GOMEZ GALAN, M.: y SANAHUJA PERALES, J A.: *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio...ob cit*, pp. 53-127, p. 113.

## ***6.2. Las ONG. Etapas y causas de su expansión en el mundo***

La aparición de las ONG en el mundo no es un fenómeno reciente, sino que revistiendo determinadas formas y con distintas motivaciones y finalidades han acompañado a los individuos desde hace siglos. Las etapas principales respecto a la expansión de las ONG por el mundo serían las siguientes:

En la Edad Media surgen organizaciones religiosas con fines hospitalarios y a partir de ahí y hasta la primera mitad del siglo XIX la ayuda y la caridad aparecen unidas y vinculadas a corrientes religiosas, como el judaísmo, cristianismo o islamismo que difunden ideas humanitarias o caritativas dentro de su ideario. Cáritas aparece en Alemania en 1870, el Ejército de salvación en Londres en 1865 o Christian Aid en 1945.

Como consecuencia de la Revolución Industrial y de la acumulación de riqueza en unos pocos, el proletariado toma conciencia de su explotación por el capital. El individuo totalmente despersonalizado sólo interesa como factor productor de riqueza y surgen organismos que se contraponen al poder de ese Estado que da la espalda al individuo. Aparecen entonces los sindicatos de clase que se erigen en defensores del trabajador.

A partir de la segunda guerra mundial crecen estas organizaciones, se replantean su misión y consideran importante que su acción sea más directa a la vista de las consecuencias que ésta guerra ha producido. El Comité Internacional de la Cruz Roja es una organización que se fundó en 1863, para la protección y la asistencia a las víctimas de conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Primero lo hizo en favor de los militares heridos, y luego de todas las víctimas de esos conflictos, constituyéndose un comité permanente en Ginebra.

<sup>128</sup>Más tarde los Convenios de Ginebra le asignaron el papel de controlar la buena aplicación del derecho internacional humanitario. También es de mencionar el Servicio civil internacional que apareció en 1920. Otras organizaciones surgen después de éstos conflictos, como OXFAM que nace en 1942 para ayuda a la población griega a causa del bloqueo que los aliados impusieron al país por la ocupación nazi, o en 1945 el Cooperative for American Relief Everywhere (CARE) para ayuda humanitaria, Save the Children para niños europeos afectados por la guerra, Word Vision para los niños afectados por la guerra de Corea... Estos organismos intervienen durante las contiendas en los ámbitos en que los Estados no intervienen por encontrarse en pleno conflicto bélico.

---

<sup>128</sup> “El CICR su misión y su acción.” Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra, Suiza. marzo de 2009

En los años setenta empiezan a aparecer ONG importantes, con funciones concretas y se hacen visibles en los conflictos, guerras y catástrofes constituyéndose como Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones de cooperación que trasciende el ámbito nacional y que intervienen también en los procesos descolonizadores de la época.

Con la expansión de la globalización y como consecuencia de ello las ONG se expanden, Manos Unidas, Médicos sin Fronteras, Médicos del Mundo, Greenpace Proliferan porque a causa de la globalización, de la liberalización de la economía, por la privatización de muchos servicios públicos y los cambios políticos y sociales, intervienen donde el Estado no puede actuar o no puede dar suficiente respuesta.

Si pretendemos encontrar una definición que concrete su razón de ser y finalidad la Resolución 288 (X) de 27-2-1950 la define como “Toda organización internacional cuya constitución no sea consecuencia de un tratado intergubernamental”. La Carta de las Naciones Unidas en el Capítulo X artículo 71 faculta al Consejo Económico y Social a “celebrar consultas con ONG que se ocupen de asuntos de la competencia del Consejo”.

En 1993 se celebró en Viena la II Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos<sup>129</sup> en la que se adoptó la declaración y Programa de Acción de Viena donde se consolida el derecho al desarrollo como derecho humano y en ésta declaración se hace referencia a las ONG en este sentido:

*“La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las ONG en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional “ y que “ si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las ONG aportan a este proceso” (párrafo 38)*

*“que se permita a las ONG y otras organizaciones de base que actúan en la esfera del desarrollo o de los derechos humanos desempeñar un papel importante a nivel nacional e internacional en el debate y en las actividades que guardan relación con el derecho al desarrollo y su realización y, en*

---

<sup>129</sup> Declaración y Plan de acción. Viena 25 de junio de 1993. Acta final. ONU. DOC. A/CONF/ 157/23.(1993).

*colaboración con los gobiernos, en todos los aspectos pertinentes de la cooperación para el desarrollo” (párrafo II C.73)*

Las ONG actúan con rapidez y se adaptan bien al medio en el que actúan y en general tienen posibilidades de movilizar recursos con menos burocracia. Guadalupe Ruiz Jiménez<sup>130</sup> ha estudiado las causas que han influido en su auge y que serían las siguientes:

1. La reducción del gasto público destinado a la atención de las políticas sociales.
2. La reducción del aparato administrativo del Estado que ha liberado profesionales y técnicos cualificados que se incorporan a esas organizaciones.
3. La descentralización del rol de los municipios y entes locales junto a los que la ONG suele desarrollar su acción.
4. Más requerimientos desde los sectores y organizaciones populares a partir del deterioro de sus condiciones de vida.
5. Se agudiza la crisis de representación política de las instituciones tradicionales (partidos...) y el acercamiento de los sectores populares a las ONGs.
6. Falta de espacio para profesionales que ven en las ONGs nuevas oportunidades de realización profesional.
7. Crítica a los modelos político y social imperantes y búsqueda de alternativas a las que las ONG dedican su esfuerzo.

Determinados autores hablan de la aparición de un Tercer Sector, Gómez Gil engloba en esa clasificación a entidades sociales que cubren los espacios abandonados por el Estado o que carecen de una inmediata rentabilidad económica<sup>131</sup>.

Según Fuertes y Maset<sup>132</sup> el llamado “Tercer Sector“ viene a complementar la existencia de los dos sectores tradicionales del campo económico y social: el sector público y el sector

---

<sup>130</sup>RUIZ -GIMENEZ, G.: “La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo: la cooperación descentralizada.” En MARIÑO MENENDEZ, F., FERNANDEZ LIESA (eds), *El desarrollo y la cooperación internacional*. Madrid: Universidad Carlos III, BOE, 1997, pp. 145-156, p.150

<sup>131</sup> “En tanto que la pobreza carece de atractivo para el mercado y deja de ser atendida por los Estados, que por el empuje de la globalización neoliberal en la década de los setenta y ochenta desmantelan progresivamente los estados del bienestar levantados tras la Segunda Guerra Mundial, son las ONG las que pasan a ocuparse de estos sectores sociales más desvalidos desde el punto de vista económico, construyendo una “neobeneficencia”. GOMEZ GIL, C.: “Algunos desafíos de las ONGD en las sociedades contemporáneas”. *Revista Pueblos de Información y Debate* ( 2005), pp. 53-56, p.55.

<sup>132</sup> FUERTES FUERTES, I: y MASET AYUDES, A.: “Las ONGD en España: Independencia, neutralidad, capital social, transparencia.”. En *Cooperación y grupos vulnerables. I Congreso Internacional de cooperación al desarrollo* Valencia 17- 19 noviembre 2005. CUVRIC, pp. 471-487, p.471-472.

privado y comprende la totalidad de las organizaciones de la sociedad civil que toman parte en las actividades sociales y que no proporcionan beneficios estrictamente económicos, pero son importantes para el desarrollo de la sociedad y, de alguna manera, puede decirse que vienen a paliar las carencias de los dos sectores anteriores en el desarrollo de la sociedad actual. Estas organizaciones son muy diferentes entre sí en cuanto a principios, orígenes, objetivos y relaciones con las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, “todas ellas presentan un rasgo en común: la carencia de ánimo de lucro. Son las denominadas “entidades no lucrativas” (en adelante ENL) y prestan servicios diversos tales como culturales, asistenciales, deportivos, recreativos, políticos, religiosos, etc, en exclusividad o en colaboración con el Estado. Además, pueden revestir distintas formas jurídicas con implicaciones legales, contables y tributarias diferentes”.

Pero no todas las ENL son ONG, según las autoras lo que diferencia a las ONG es la defensa de unos valores específicos y por medio de ésta defensa contribuyen a la gobernabilidad de la sociedad, ejercen actividades de voluntariado, ya que quienes las integran realizan trabajos desinteresados que no son ni obligatorios ni remunerados y que benefician a terceros y a la sociedad. Como son libres e independientes sus acciones deben acompañarse de denuncia y de presión política.

### ***6.3. El protagonismo de los actores no estatales en un escenario global***

Ya hemos hablado del fenómeno de la globalización y sus efectos, de la crisis del Estado nación, de la proliferación de otros agentes o actores en la sociedad internacional que han asumido alguno de los roles que con anterioridad desarrollaba el estado como tal. Por lo que respecta a la cooperación al desarrollo y como consecuencia de ese fenómeno han hecho también su aparición determinados actores no estatales, las ONG que han cumplido y están cumpliendo una difícil misión que no está exenta de problemas. Pues en parcelas reservadas hasta ahora al Estado es fácil verlas actuar y desarrollar proyectos en ocasiones porque el Estado no puede hacerlo y en otras a pesar de él o en su lugar.

Como estima del Arenal:

*“Dentro del fenómeno de multiplicación de los actores no estatales destaca también el desarrollo de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales, que han empezado a cumplir significativas funciones de todo tipo en la sociedad mundial, desde humanitarias hasta ecológicas, pasando por las deportivas, abriendo nuevas dinámicas internacionales y obligando a los Estados a actuar o*



*coactuar con ellas en cada vez más numerosos problemas internacionales. Las ONG han irrumpido con cada vez más fuerza en campos que hasta ahora eran exclusivos de los Estados o en terrenos nuevos que los Estados no quieren o no pueden asumir.*

*Su protagonismo internacional se ha puesto de manifiesto no sólo a través del estatuto consultivo que algunas de ellas tienen en ciertas organizaciones internacionales, sino también en el importante papel humanitario que vienen desempeñando en los conflictos internacionales, y en el impulso que están proporcionando a determinadas dinámicas e iniciativas internacionales, como sucede, por ejemplo, en el ámbito de la protección del medio ambiente, de la cooperación al desarrollo y del derecho humanitario bélico, como es el caso del tratado para la prohibición de las minas antipersonas, debido a su iniciativa.*

*El resultado del desarrollo y creciente protagonismo de los actores no estatales en la sociedad mundial ha obligado a los Estados a cooperar con los mismos no sólo a nivel de las políticas estatales, donde la colaboración con las grandes empresas y con las ONGD es cada vez mayor, sino incluso, más allá del estatuto consultivo mencionado, en las políticas de las propias Naciones Unidas, donde su Secretario general Kofi Anan, ha lanzado recientemente el proyecto de Pacto Global, en el que participan más de cincuenta grandes empresas, ONG y organizaciones sindicales con el fin de aplicar códigos de conducta en campos como los derechos humanos, el empleo y el medio ambiente y que supone el reconocimiento de la importancia que estos actores tienen a nivel internacional y la necesidad de incorporarlos a las tareas de gobernación de la actual sociedad mundial”<sup>133</sup>.*

Los avances tecnológicos que la globalización comporta y que han propiciado el acceso a la sociedad del conocimiento aumentan aún más las desigualdades entre los países ricos y los pobres ya que con su fuerza pueden llegar a apartar a los más necesitados, como el Informe del PNUD de 1999 manifiesta<sup>134</sup>. Pues la brecha entre países avanzados y aquellos que no han logrado posicionarse tecnológicamente hablando los está separando. Sin embargo el acceso al conocimiento puede ser un importante vector del desarrollo siempre que se utilice adecuadamente<sup>135</sup> uniendo desarrollo y progreso si el conocimiento se difunde

---

<sup>133</sup> DEL ARENAL, C.: *La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y la política*, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria Gasteiz, pp. 17- 86, p.64.

<sup>134</sup> “Esta exclusividad está creando mundos paralelos. Los que tienen ingreso, educación y – literalmente- conexiones, tienen acceso barato e instantáneo a la información. El resto queda con acceso incierto, lento y costoso. Cuando los habitantes de esos mundos viven y compiten lado a lado, la ventaja de estar conectado superará a los marginales y empobrecidos, excluyendo sus voces y sus preocupaciones de la conversación mundial” *Informe sobre Desarrollo Humano 1999. La mundialización con rostro humano*. P.6. Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org/es/informes/>

<sup>135</sup> “en ese sentido, resulta necesario actualizar y redefinir los conceptos de desarrollo y progreso desde una perspectiva basada en el conocimiento, centrándose en el decisivo papel que éste tiene para el desarrollo en el presente y en el futuro inmediato y haciendo de la transmisión del conocimiento en condiciones adecuadas a uno de los principales objetivos de la cooperación internacional. El desarrollo estará en gran medida ligado a los cambios estructurales producidos por las innovaciones tecnológicas y por los procesos sociales de adaptación a las mismas”. GOMEZ GALAN, M. Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades ¿ un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo? En GOMEZ GALAN, M.: y SANAHUJA PERALES, J A.: ( coords) *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio...ob cit*, p.40.

adecuadamente, siendo uno de los objetivos de la cooperación internacional al desarrollo conseguirlo.

Con ese panorama Gómez Gil<sup>136</sup> detalla que con la globalización han aparecido elementos nuevos y define con exactitud la nueva situación que se ha originado:

#### **Nuevos mercados**

- Desregulación de las leyes antimonopolio
- Mercados mundiales de consumidores con marcas mundiales
- Mercados mundiales crecientes de servicios, como la banca, seguros, transporte

#### **Nuevos participantes**

- Las empresas multinacionales
- Un sistema judicial penal internacional
- La organización mundial del comercio
- Bloques regionales como el G-7, G-10, OCDE, MERCOSUR, UE.

#### **Nuevas reglas y normas**

- Democracia como opción de régimen político
- Consenso para el desarrollo
- Convenios sobre medio ambiente mundial
- Acuerdos multilaterales de comercio
- Política económica de mercado con más privatización y liberalización

#### **Nuevos desajustes causados por la inmigración**

- Crece la presión migratoria sobre los países occidentales
- Blindaje de fronteras para limitar la llegada de inmigrantes
- Inmigrantes sin papeles
- Mafias criminales especializadas en tráfico de seres humanos
- Racismo y xenofobia

#### **Nuevos fenómenos de contestación mundial a las políticas regionales**

- Campañas de contestación contra las cumbres mundiales
- Rechazo a las políticas de globalización
- Movilizaciones contra la ocupación americana en Irak

#### **Nueva ruptura del consenso entre los países occidentales**

---

<sup>136</sup> GOMEZ GIL, C.: *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global.* Barcelona: Icaria/ Asociación Paz con Dignidad, 2004, p. 39-42.

- Políticas de beligerancia mutua
- Incumplimiento de tratados internacionales ( protocolo de Kyoto)
- Erosión del sistema de Naciones Unidas

#### **Nueva situación económica mundial y aparición de profundos desajustes**

- Finaliza el más largo período de crecimiento de la economía norteamericana tras la segunda guerra mundial
- Las economías entran en recesión

#### **Nuevo papel del terrorismo como fenómeno mundial**

- Destrucción de las torres gemelas
- Terrorismo global que llega a cualquier sitio
- Fundamentalismo musulmán versus capitalismo occidental
- Renacimiento del militarismo

#### **Nueva supremacía del militarismo norteamericano**

- Poderío militar estadounidense
- Utilización de la ayuda humanitaria para fines militares
- Ejército norteamericano no sometido a tratados internacionales

Los cambios se producen, pero no únicamente desde el punto de vista económico sino que las transformaciones en el Estado, como ya se ha dicho, que garantizaba las necesidades básicas de la colectividad, implican que los mercados irrumpen en la vida política y las funciones del Estado se vean reducidas en beneficio del mundo financiero. Es ahí donde entra el concepto de gobernanza, que supone un buen gobierno, el desideratum de una buena admón., transparencia en las instituciones y en sus responsables políticos para conseguir que la población sea atendida en sus necesidades y en su propio desarrollo, por lo tanto como ya hemos visto, deben fortalecerse las estructuras democráticas y crear condiciones para la gobernabilidad. El Informe del PNUD de 1999 habla de “reinventarse la estructura de gobierno en los planos nacionales y mundial, con el desarrollo humano y la equidad en su centro” pues con una estructura de gobierno más fuerte pueden adoptarse medidas para satisfacer las necesidades de las personas y mantenerse los beneficios de los mercados competitivos con normas y límites claros y explícita lo que entiende como estructura de gobierno, que significa “ el marco de normas, instituciones y prácticas establecidas que fija

límites y da incentivos para la conducta de los individuos, las organizaciones y la empresas<sup>137</sup>.

Pero en ocasiones quiebra ese deseo, y a partir de los años 80 y 90 una serie de instituciones intervienen en los países en vías de desarrollo para asegurarse de que sus economías puedan funcionar, Naciones Unidas a través del PNUD, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial... y estaríamos ante un desplazamiento del poder entre el Estado y la sociedad civil alcanzando ésta última un peso en las tomas de decisión política que antes adoptaban los gobiernos, los Estados, las empresas<sup>138</sup>.

Como se difuminan las barreras entre los Estados, nuevos actores aparecen potenciados por las comunicaciones y los avances tecnológicos, y se acrecienta la riqueza en unos lugares y las desigualdades en otros, el Estado ya no es el garante de las necesidades básicas cotidianas de los individuos, surgen las ONG que tratan de equilibrar los desajustes generados mediante una unión de solidaridad, caridad, representación institucional, negocio, equilibrando los desajustes que esa economía descontrolada ha causado. Gómez Gil examina el papel de las ONG en la globalización y las entiende como un fenómeno de la propia globalización, haciendo hincapié en su trabajo y en su función de asumir aquello que los Estados no pueden realizar por sí mismos, aunque con el peligro de hacer dejación de su propia autonomía e independencia a cambio en ocasiones de recibir mayores subvenciones<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> “ El objetivo final sería poner las bases y crear las condiciones que hagan posible un nuevo marco de relaciones entre las diferentes partes del planeta para acabar con la pobreza y promover el desarrollo humano en un escenario global que se está modificando con rapidez. Para ello, sería necesario promover una cierta “estructura de gobierno mundial”- en el sentido limitado en que el PNUD utiliza esta expresión- (PNUD 1999), así como ir compensando los efectos negativos del mercado global, contrarrestando las nuevas exclusiones que se están produciendo y contribuir a crear las condiciones que garanticen en mayor medida la paz, la gobernabilidad mundial y la seguridad colectiva”. GÓMEZ GALÁN, M.: “Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades...” En GÓMEZ GALAN, M.: y SANAHUJA PERALES, J. A.: (coords) La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio...*ob cit*, p. 43.

<sup>138</sup> “Las ONG deben entenderse por tanto como un fenómeno de la sociedad global y un exponente más de las profundas transformaciones que se están produciendo en los propios Estados, en la gobernanza mundial y también en el conjunto de la sociedad”. GÓMEZ GIL, C.:” Las ONGD en la sociedad global. Estrategias de las ONGD frente al Estado en la era de la globalización”. Bilbao: *Cuadernos Bakeaz* (2004), pp. 1-16, p.90.

<sup>139</sup> “las ONGs son un elemento más del proceso de globalización, actúan gracias al mismo y favorecen también su expansión y auge, actuando bajo las reglas del mercado o tratando de competir bajo su cobijo. Por ello, las ONGs deben entenderse como un fenómeno de la sociedad global y un exponente más de las profundas transformaciones que se están produciendo en los Estados, en la gobernanza y en el conjunto de la sociedad. Su intervención ha generado un proceso inevitable de institucionalización, al haber tenido las ONGs que asumir las exigencias que recibían los gobiernos para optar a sus recursos y gestionar sus servicios, renunciando a cambio a parcelas cada vez mayores de autonomía crítica y programática, es decir, sacrificando su autonomía e independencia a cambio de acceder a mayores parcelas de gestión y recursos”. GOMEZ GIL, C.:” Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios...” *ob cit*, p.206.

Gómez Gil considera esencial que las ONG, su trabajo y el debate sobre su papel social, exploren nuevos territorios “para evitar que la mundialización acabe por fagocitarlas y convertirlas en simples instrumentos de unas políticas neoliberales que utilizan para su propio provecho todo aquello que les es de utilidad”.<sup>140</sup> Según el autor, el trabajo de las ONG y el debate sobre su papel social explora nuevos territorios y por ello se debe entender que con la globalización ya no se interviene en espacios estancos, por lo que las ONG deben entender que la globalización ha complicado las respuestas y generado nuevas interdependencias, ha surgido una sociedad más global y hay que comprender esa sociedad que se abre paso. Por lo tanto deben revisarse los análisis anteriores y examinar desde perspectivas multidisciplinares los cambios en la sociedad producidos por ésta globalización. Cuando se definan los rasgos más importantes de la solidaridad, la justicia social, el desarrollo, la sociedad intercultural se debe respetar a los pueblos y a las culturas... Igualmente estima se deben rechazar instituciones que utilizan a las ONG para desarrollar actividades ajenas a éstas de carácter económico y lucrativo en oposición a los principios, criterios y valores básicos que debe presidir su actuación. La supervivencia económica no debe ser un fin en sí mismo o el fin último de las ONG, a juicio del autor, y no han de dejarse halagar por el capitalismo sofisticado mediante complicadas operaciones de marketing. Se trataría también de no suplantar a los Estados en sus responsabilidades y no debilitarlos, sino que su actuación debería ser complemento de la de éstos. También actuar con la máxima transparencia en sus actuaciones y su gestión sometiendo a evaluaciones periódicas, diversificando sus fuentes de financiación lo más ampliamente posible buscando una base social suficiente. Dar la máxima difusión al trabajo que se lleva a cabo, actuando de forma conjunta y coordinada con otras ONG para unir esfuerzos.<sup>141</sup>

Las ONG van consolidándose y actúan allí donde el Estado no llega, ni el mercado, pero ello supone la crisis del Estado como tal que no cumple sus compromisos con los ciudadanos y en ocasiones se confunde esa actuación con ciertas formas de caridad encubierta, triunfa el capital, triunfa la globalización en su vertiente más oscura.<sup>142</sup> Las ONG emergen para tratar

---

<sup>140</sup> GÓMEZ GIL, C.: “Las ONGD en la sociedad global...” *ob cit*, p.10.

<sup>141</sup> “En definitiva, exigir a éstas organizaciones un mayor rigor en su actuación, una severa actitud crítica con las injusticias sociales y unas nuevas pautas éticas en su conducta, que sitúen al ser humano, a la persona, como el eje de sus actuaciones en una sociedad cambiante como la actual”. GÓMEZ GIL, C.: “Las ONG en la sociedad global...” *ob cit*, p.10-11.

<sup>142</sup> “A medida que las ONG consolidan su intervención como elementos correctores del estado y del mercado, se exige de éstas que intervengan fuera de cualquier acción política y alejadas de reivindicaciones estructurales,

de compensar esos desequilibrios interviniendo en temas que antes competían al Estado. No obstante Gómez Gil es de la opinión de que “no es descabellado afirmar que desde una perspectiva general, las ONG son más importantes por lo que significan que por lo que realmente hacen, algo que ha sido muy bien asimilado por los Estados en instituciones multilaterales decisivas en el proceso de globalización, llegando a utilizar a éstas ONG para cometidos absolutamente determinantes y hasta contraproducentes con lo que la sociedad espera de ellas<sup>143</sup>”.

Sanahuja se plantea si pueden considerarse nuevos actores de poder, pero también dice que su actuación depende de la jurisdicción del Estado donde trabajan y que la influencia de las ONG no debe exagerarse respecto al papel central del Estado ya que en cuanto a los recursos transferidos representan tan sólo una pequeña parte de la ayuda al desarrollo. También cuestiona su carácter no gubernamental pues aunque las hay independientes otras vienen a ser agentes de la política exterior de los Estados donantes<sup>144</sup>.

Aranguren considera desde la clave educativa, pero aplicable aquí a nuestro entender, las condiciones previas para una respuesta solidaria, y que serían “combatir todas las desfiguraciones que rodean al impulso solidario o que impiden su puesta en marcha: combatir los prejuicios y estereotipos sociales respecto a los sujetos concretos que conforman los colectivos de excluidos; combatir el sentimentalismo que propugna la vía de la solidaridad como medio para sentirse uno bien, combatir el culpabilismo morboso que en el fondo fomenta la inoperancia; combatir el activismo agitado de quien siempre está ocupado sin saber dónde dirigir tanto esfuerzo”.<sup>145</sup>

#### ***6.4. Las organizaciones de cooperación no gubernamental al desarrollo***

---

ideológicas, para cimentar así la expansión de un capital sin compromisos con la ciudadanía. De esta forma, a medida que avanza una cierta desestructuración y precarización del Estado social contemporáneo, surgen con fuerza nuevas formas de caridad y neobeneficencia protagonizadas por las ONG, como forma de subordinación de las necesidades colectivas a los intereses privados del capital. GOMEZ GIL, C.: Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios...*ob cit*, p. 209.

<sup>143</sup> GOMEZ GIL, C.: “Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios...” *ob cit*, p.80.

<sup>144</sup> “En un mundo en el que el poder tiene crecientes demandas de legitimidad, las ONGDs han generado un discurso y una práctica política basada en valores e identidades emergentes y con un gran respaldo social. Esta se ha revelado muy eficaz para deslegitimar la acción gubernamental, y se ha llegado a debatir si constituyen nuevos actores de poder” SANAHUJA PERALES, J. A.: “Del interés nacional a la ciudadanía global...” *“ob cit*, p.91.

<sup>145</sup> ARANGUREN, L.A.: “Educar en la reinención de la solidaridad.” *Cuadernos Bakeaz*, (1997), número 22, pp.1-11, p. 8.

El Estado del Bienestar garantizaba los derechos, bienes y servicios a los ciudadanos estimulando la demanda de bienes y la producción, hasta que la globalización transformó las formas de producción con la tecnología y las comunicaciones, lo que a su vez aumentó las desigualdades sociales. Los Estados más desfavorecidos quedaron fuera del desarrollo, de los avances técnicos, de las mejoras, porque no pudieron integrarse en esa economía consumista y desarrollista y es en ese momento cuando se piensa en determinados organismos solucionaran esos problemas: las organizaciones de cooperación no gubernamental al desarrollo, las ONGD. Interesa distinguir en la medida de lo posible a las organizaciones de cooperación no gubernamental al desarrollo del resto de las ONG, pues las primeras presentan unas características especiales.

Según Sogge “lo que distingue a las organizaciones de cooperación no gubernamentales de otras ONG es su mayor control de recursos tangibles. Algunas de ellas pueden ser débiles pero, en comparación con la mayor parte de los diferentes tipos de ONG, son poderosas.” Y las define como “organizaciones sin ánimo de lucro con sede en los países del Norte que socorren en caso de necesidad y promueven el desarrollo en zonas pobres, en especial en los países del Sur<sup>146</sup>”. Gómez Gil detalla las especiales características que presentan las ONG en España y habla de un modelo español de ONG<sup>147</sup>.

A juicio de Fuertes y Maset y de acuerdo con la Coordinadora de ONG para el Desarrollo (en adelante CONGDE), “Las ONGD son organizaciones que trabajan principalmente en la cooperación para el desarrollo, la solidaridad internacional y la acción humanitaria. Indudablemente, las características establecidas por la CONGDE<sup>148</sup> definen en conjunto las

---

<sup>146</sup> SOGGE, D. I.: *Compasión y cálculo. Un análisis de la cooperación no gubernamental al desarrollo.* Barcelona: Icaria, 1996, p.24.

<sup>147</sup> “Las particularidades del modelo español de ONG han generado unos perfiles específicos y singulares, que se complican de forma extraordinaria al abarcar esa denominación un amplio universo de organizaciones con funciones contrapuestas, de la mano de un Estado que percibe estas instituciones como agentes privilegiados para contribuir al desmantelamiento de muchas de sus políticas sociales, así como de un movimiento asociativo extraordinariamente débil en causa y proyección social e institucional. Todo ello ha llevado a que la mayor parte del movimiento social construido a partir de la consolidación de nuestro sistema democrático y la recuperación de una cierta capacidad económica se haya acogido a esta denominación para captar simpatías, apoyos y recursos. También ha existido un deliberado propósito de presentar las ONG como alternativas a los modelos tradicionales de representación política y gobernanza, utilizándolas para legitimar políticas y actuaciones rechazadas de forma mayoritaria por la sociedad o buscar apoyos en instituciones distantes de los ciudadanos. Así, la ONG se ha convertido en España en el movimiento asociativo por excelencia, utilizado por todo tipo de instituciones políticas, sindicales, religiosas y empresariales para extender su actuación. Como consecuencia, se han desencadenado contradicciones de enorme calado en la sociedad”. GOMEZ GIL, C.: “Las ONG en la sociedad global....”. *ob cit*, p.6.

<sup>148</sup> Según el decálogo de la CONGDE, estas organizaciones deben responder a una serie de requisitos que pueden ser consultados en la página web de ésta organización: [www.congde.es](http://www.congde.es). A tener en cuenta también a la

líneas generales por las que ha de discurrir la acción de una ONGD, al menos las que forman parte de la mencionada coordinadora<sup>149</sup>”.

En ocasiones se critica de las ONG su excesiva dependencia financiera de la Administración Pública, la imposibilidad de actuar por sí mismas por no tener medios suficientes y el hacer dejación de sus verdaderas funciones de reivindicación de las situaciones de injusticia a favor de acciones asistencialistas, ya que temen perder su financiación, lo que las convierte además en dependientes del gobierno imperante en cada momento y de su política. No obstante tienen un papel clave a desempeñar:

- “como activadoras del tejido social, tratando de encontrar formas de complementar estos recursos (y no de sustituirlos)
- como agentes de intermediación social, estableciendo puentes entre grupos distintos, porque se requiere mucho tiempo para ganar la confianza de los marginados y el respeto de las instituciones<sup>150</sup>”.

Según las autoras lo importante es formar coaliciones amplias y cultivar relaciones con aliados en posiciones de poder que faciliten su labor de intermediación entre las comunidades y las instituciones. La verdadera función de las ONG consideradas como agentes de intermediación social es pertenecer a redes amplias de apoyo como son las coordinadoras nacionales e internacionales y su fortalecimiento.

Las ONG que surgen después de la segunda guerra mundial no realizaban estrategias de desarrollo, sólo socorrían a las personas víctimas de conflictos o desastres, sin hacer ninguna política, las que surgieron en los setenta empiezan a pensar en un desarrollo en los países descolonizados realizando para ello campañas de sensibilización e información respecto a la problemática y forma de vida de esos países. Más adelante comienzan las campañas de denuncia de la situación en el tercer mundo y finalmente en los ochenta ya ejercitan una presión política y social reclamando ayuda para esos países desfavorecidos. Para lograr sus objetivos necesitan recursos económicos importantes, por lo que para conseguirlos compiten entre ellas para conseguirlos y adoptan complejas formas de gestión dentro del sistema capitalista. Los Estados, que comprenden su enorme potencial, las utilizan para sus fines

---

Fundación Lealtad, que ha elaborado para las ONG unos “principios de Transparencia y Buenas Prácticas y del alcance de nuestra actividad”.

<sup>149</sup> FUERTES FUERTES, I y MASET AYUDES, A.: *Las ONGD en España: Independencia, neutralidad.....ob cit.*, p. 474.

<sup>150</sup> FUERTES FUERTES, I.: y MASET AYUDES, A.: “Las ONGD en España...” *ob cit*, p. 475-476.



pues son conscientes de que con la nueva sociedad que se ha instaurado necesitan de ellas para poder cumplir determinados compromisos.<sup>151</sup>

Ortega define las características de éstas organizaciones, con autonomía institucional, sin ninguna dependencia de instituciones oficiales, lo que les permite impulsar proyectos y programas específicos en función de necesidades concretas sin tener que pasar por los trámites e instituciones burocráticas que caracterizan a las instituciones gubernamentales, con la posibilidad de especializarse en una problemática específica y ofrecer mayor calidad en el apoyo que puedan prestar y con flexibilidad para adaptarse a situaciones concretas y responder con mayor agilidad a las demandas. Como su naturaleza es voluntaria pueden operar con presupuestos reducidos y además con una participación popular importante, por el carácter voluntario de sus miembros y la implicación de los destinatarios de la ayuda en los proyectos de desarrollo<sup>152</sup>.

Parece que en un primer momento las organizaciones de cooperación no gubernamentales defendían que su misión consistía en contribuir a erradicar la pobreza, aunque desde diferentes ámbitos ya se acometan las causas de esa pobreza, de esos desajustes y por ello éste primer planteamiento se va modificando<sup>153</sup>.

Las ONG se comprometen también en la defensa de los derechos de las personas y en reforzar y garantizar la democracia, aunque ese deseo de que las estructuras políticas se democratizen y de que la participación de la población en los proyectos de cooperación se estandarice no dependa en la mayoría de las ocasiones de ellas, sino que sea una

---

<sup>151</sup> “Los Estados parecen hoy demasiado pequeños respecto de los grandes problemas y demasiado grandes con relación a los de la vida cotidiana, con lo que asistimos a un debilitamiento del exclusivismo de los Estados e incluso de su relevancia en las relaciones internacionales. Los Estados, además, se ven puestos en cuestión al comprobarse que son incapaces de resolver por sí solos problemas globales que exigen un esfuerzo de cooperación internacional, y al verificarse que existen otras entidades no estatales (empresas transnacionales; Organizaciones Internacionales No gubernamentales; criminalidad internacional organizada; redes terroristas; narcotraficantes; traficantes con seres humanos; etcétera) que operan con creciente relevancia en la vida internacional”. CARRILLO SALCEDO, J. A.: “Globalización y orden internacional.” Sevilla: Universidad, 2005, p. 60-61.

<sup>152</sup> ORTEGA CARPIO, M. L.: “Las ONG y la crisis del desarrollo. Un análisis de la cooperación con Centroamérica.” Córdoba: IEPALA, 1994, p. 56 y ss.

<sup>153</sup> Es decir, las organizaciones no gubernamentales afirman que sus intervenciones no serán necesarias a largo plazo ya que los pobres habrán alcanzado un nivel de desarrollo sostenible en el que la ayuda externa habrá sido sustituida por recursos y excedentes económicos locales. Los programas actuales, por tanto, se dirigen a menudo a la producción y la generación de rentas para los pobres: pequeñas empresas, créditos para cooperativas (rurales) o programas de formación profesionales”. FOWLER, A y BIEKART K.: “IV ¿Sirven realmente de algo las organizaciones de cooperación no gubernamentales?” en SOGGE, D.: *Compasión y cálculo...* ob. cit., p.155.

responsabilidad a más alto nivel. En ocasiones tienen problemas para intervenir en debates políticos o en foros mundiales o en ser oídas cuando se trata de resolver cuestiones que se convierten en políticas, en particular por su importante nivel de dependencia financiera de los gobiernos<sup>154</sup>.

Estas organizaciones reivindican las ventajas con las que cuentan. Según Fowler y Biekart “las ventajas relativas de las ONG que reivindican pueden resumirse en seis áreas generales: mejor alcance, innovación, bajo coste, rapidez y flexibilidad, inclusividad y mayor probidad”.<sup>155</sup> Mejor alcance porque llegan a los pobres y a los vulnerables de modo más directo que los gobiernos. Innovación porque parece que han introducido nuevas cuestiones como género, sostenibilidad, asistencia sanitaria y primaria así como nuevas técnicas, como evaluación y supervisión participativas, tecnología apropiada. Bajo coste, pues usan menos recursos que los organismos de ayuda oficial. Rapidez y flexibilidad porque responden a situaciones de emergencia imprevistas frente a la burocracia gubernamental. Más integradoras porque logran la participación de los beneficiarios de los programas de desarrollo y mayor probidad porque reivindican que son rectas y honestas.

Pero el que estas organizaciones reivindiquen esas cualidades no quiere decir que todo ello se haya conseguido en la práctica, pues los problemas a resolver por estas ONG son complicados y en muchas ocasiones su óptimo resultado no depende exclusivamente de ellas, en ocasiones se enfrentan a retos imposibles de asumir, unido a su excesiva dependencia del gobierno donde se encuentran como para convertirse en críticas con el sistema<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup>“Tendrán que reconocer que actúan en un medio político, y empezar a actuar políticamente, de modo consciente, como algunos están haciendo ya. Tendrán que enfrentarse a las críticas; movilizar apoyos partidarios y beneficiarios para defender su valía, y demostrar a amigos y críticos su firmeza financiera y viabilidad. Ahora están a tiempo de reconstruirse a sí mismas como organizaciones de ciudadanos, miembros de una comunidad de intereses en el Norte, firmemente enraizados en sus sociedades; trabajar para la justicia social, para que existan economías y sociedades sostenibles tanto en el Norte como en el Sur; hacer causa común y aprender de movimientos ciudadanos en el Norte, usando el conocimiento acumulado para el trabajo internacional y crear lazos de solidaridad entre los pueblos del Sur y sus organizaciones”. SAXBY, J.: “¿A quién pertenecen las organizaciones de cooperación no gubernamentales?” En SOGGE, D.: *Compassión y cálculo: un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Barcelona: Icaria, 1998, p. 1.

<sup>155</sup> FOWLER, A y BIEKART K., IV “¿Sirven realmente de algo las organizaciones de cooperación...” *ob cit* en Sogge, D.: *Compassión y cálculo...ob cit*, p.157.

<sup>156</sup> “La dura verdad es que los fines que se fijan y a los que aspiran están más allá de su alcance. Los problemas de que se ocupan son demasiado complejos. El tamaño y la posición institucional de las organizaciones no ofrece una influencia suficiente sobre las fuerzas y los sistemas más amplios, que hacen que los pobres sigan siendo pobres. Finalmente, su dependencia económica del gobierno no les permite la autonomía necesaria para cuestionar el interés de los países del Norte que se oponen al cambio. Tal y como las conocemos, la mayoría de las organizaciones son esencialmente un producto del colonialismo y la Guerra Fría. Mediante sus proyectos de ayuda y desarrollo actuales en marcha, no van a ser los catalizadores ni la fuerza para la mitigación de la pobreza, la inclusión y la justicia social en el nuevo orden mundial”. FOWLER, A.: y BIEKART K.:”IV

Antuñano Maruri detalla los posibles riesgos a los que estas se enfrentan en el desarrollo de su actividad: riesgos de la entidad imputables a la dirección por un inadecuado funcionamiento general; riesgos de los proyectos derivados de una inadecuada formulación, ejecución y control de los mismos; riesgos de las contrapartes o entidades colaboradoras con una ONGD; riesgos financieros; riesgos políticos y sociales derivados de un posible exceso de vinculación de una ONGD con otras organizaciones políticas y sociales; riesgos de la competencia y la comunicación por la dificultad de mantener la cuota de participación de la entidad en el sector de la cooperación en que opera; y dificultades u oportunidades que la moderna sociedad de la información plantea<sup>157</sup>.

Treinta y tres ONGD españolas se han sometido a la evaluación llevada a cabo por la Fundación Lealtad para examinar el cumplimiento de principios de transparencia y buenas prácticas que la propia Fundación estableció.<sup>158</sup> Del estudio se desprende que las ONGD españolas evolucionan hacia una mayor transparencia en sus actuaciones. Sin embargo es un sector muy dependiente, poco crítico y muy atomizado, no suele tener autonomía financiera distinta de la del Estado y hace poca labor con incidencia política, descuidando su labor reivindicativa y de denuncia social. El Estado explicita que muchas son las ONGD, pero poco convergentes en sus proyectos y actuando sobre la misma base social, con proyectos desarrollados desde esquemas con frecuencia contrapuestos, por lo que es deseable una coordinación en los objetivos y en la búsqueda de soluciones alternativas. Por lo tanto ese sector en España tiene retos importantes para acometer (diversificación de la financiación, denuncia, convergencia, coordinación)<sup>159</sup>

Gómez Gil encuentra algunas contradicciones que se producen simultáneamente al crecimiento de las ONG en España. Según el autor<sup>160</sup> las ONG crecen en la sociedad

---

¿Sirven realmente de algo las organizaciones de cooperación....” *ob cit* en SOGGE, D.: *Compasión y cálculo... ob cit*, p.189.

<sup>157</sup> “ El hecho de que las ONGD no tengan ánimo de lucro no supone que no tengan ingresos, inversiones en inmovilizado material e inmaterial, costes laborales, compras de bienes y servicios, inversiones financieras temporales, etc, y que aspiren, a menudo, a generar un excedente no apropiable que les permita financiar la ampliación de sus actividades. Ello les conduce a formar parte, se sea consciente de ello o no, del “mercado de la cooperación” y a competir en él, aunque, a diferencia de la competencia mercantil, se trata aquí de un tipo de competencia que presenta también grandes áreas de apoyo mutuo y de unidad de acción ante campañas concretas. Por todo ello, resulta esencial demostrar que la organización a la que servimos es capaz de definir, prevenir, detectar y corregir los principales riesgos a los que se enfrenta en el desarrollo de su actividad”.

ANTUÑANO MARURI, I.: “Los riesgos de las actividades de las ONGD.” En ANTUÑANO MARURI, I.: (coord) JORDAN GALDUF, J M.: y MARCH, J M.: *Las ONGD y la cooperación internacional para el desarrollo*. Valencia: Patronato Sud- Nord. Solidaridad i Cultura de la Fundació de la Universitat de València, 2008, pp. 213- 240, p.214.

<sup>158</sup> [www.fundacionlealtad.org](http://www.fundacionlealtad.org) ; [www.guiatransparenciaong.org](http://www.guiatransparenciaong.org)

<sup>159</sup> FUERTES FUERTES, I.: y MASET AYUDES, A.: *Las ONGD en España: Independencia, neutralidad...ob cit*, p. 486-7.

<sup>160</sup> GOMEZ GIL, C.: *Las ONG en la sociedad global...ob cit*, p.6.

española al mismo tiempo que se produce una profunda crisis en los movimientos participativos tradicionales y buena parte del movimiento asociativo tradicional pasa a autodenominarse ONG. Ya conocemos que se multiplican, estimuladas por las mismas instituciones y organizaciones a las que se supone que plantean modelos alternativos de actuación y se crean por aquellas instituciones políticas, sociales, sindicales, religiosas y profesionales con las que rivalizan. Crecen como consecuencia de un aumento del individualismo y del particularismo en lo social y son financiadas y auspiciadas por el propio Estado, precisamente cuando se cuestiona a éste con mayor fuerza y se constata que se debilitan paulatinamente sus competencias. Ocupan una relevancia social creciente en los medios de comunicación, en las instituciones y organizaciones internacionales, al contar con un especial apoyo de todos ellos. Apelan a la prestación desinteresada de trabajo voluntario, precisamente cuando el trabajo se convierte en un bien escaso y precario, cada vez más inestable. Intervienen cada vez más en la escena internacional y en el espacio multilateral, justamente cuando este multilateralismo es cuestionado de forma más amplia y cuando más difícil es intervenir de forma coordinada y conjunta en la resolución de problemas mundiales.

García Roca expresa su opinión respecto al futuro deseable para las ONGD cuando indica que “ Las ONGD no estarán centradas en la recaudación de fondos públicos y recuperarán su estatuto de movimiento social; dejarán de ser simples intermediarias financieras que transfieren recursos al Sur para pasar a convertirse en dinamizadoras sociales en el Norte; dejarán de ser funcionales a los procesos económicos y políticos que acrecientan la pobreza para significarse como agentes de transformación que abran oportunidades para ejercitar las capacidades y potencialidades de las personas<sup>161</sup>”.

A juicio de Mogín Barquín las ONGs tiene ante sí la resolución de un importante dilema: cómo conseguir independencia económica de aquellas instituciones públicas que les conceden las subvenciones para llevar a cabo sus programas. De lo contrario su carácter no gubernamental quedará también en entredicho<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> GARCÍA ROCA, J.: “Ética mundial y cooperación al desarrollo”. *Alteridad*, (2007), pp. 22-40, p.37.

<sup>162</sup> “La excesiva dependencia por parte de las ONG de los fondos públicos, a través de las subvenciones, ha abierto el debate, incluso entre las propias entidades, sobre su “no gubernamentalidad”. Este es quizás uno de los grandes retos de futuro de las organizaciones: conseguir la suficiente independencia económica y financiera para que las subvenciones públicas pasen a ser, al contrario de lo que sucede hoy día, un mero complemento, un elemento más, y no el fundamental, en el sostenimiento de las entidades y de los programas que desarrollan”. MOGÍN BARQUÍN, M. T.: “Las propuestas de futuro para el sector no lucrativo. La colaboración entre las Administraciones Públicas y las organizaciones no lucrativas”. En Vernis i Domenech, A.: *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Harvard Deusto Business Review, (1998) número 84, pp. 1-103, p 76-82.

Podemos mirar a nuestro alrededor, estas organizaciones que se comprometen en la cooperación al desarrollo y que pretenden actuar en su trabajo de solidaridad y de ayuda humanitaria pueden mercantilizarse, pues su trabajo corre el riesgo de convertirse en eminentemente técnico, lo cual está muy bien, ya que hacen falta profesionales de la cooperación, pero también hace falta que no olviden su conciencia crítica y su libertad de acción y de elección. Riesgo que se contrae en mayor medida si se depende en exclusiva o en exceso de subvenciones públicas. Quizá una combinación de elementos que pueden parecer contrapuestos nos ofrecería como resultado una ONG perfecta.

### **6.5. Mujeres y desarrollo**

A continuación se ha considerado conveniente distinguir en un apartado específico la situación de la mujer en el desarrollo y desde el desarrollo. Para ello exponemos determinados enfoques que han ido planteándose desde el inicio de estas políticas en cuanto a las mujeres como actoras del desarrollo. También analizaremos las posiciones de los organismos internacionales, qué documentos se han aprobado que han supuesto un avance en el reconocimiento del papel de la mujer como actora del desarrollo, la acción importante de las Conferencias mundiales que se han celebrado sobre el tema, y los trabajos que han propiciado determinados enfoques sobre la mujer y el desarrollo.

Clara Murguialday ha estudiado con amplitud la problemática planteada en cuanto al desarrollo desde el punto de vista y teniendo en cuenta a las mujeres y realiza un examen de cómo se ha ido evolucionando con el paso del tiempo, en la toma de conciencia y la visión de lo que suponen las mujeres para el desarrollo, de la consideración de éstas respecto a esa política,<sup>163</sup> pues se partía de la premisa de que las mujeres no contaban en los logros del desarrollo, dada la posición predominante del varón en la sociedad. Este modo de pensar era

---

<sup>163</sup>“La no aparición de las mujeres como población específica se explica por una premisa que ha orientado con demasiada frecuencia la planificación del desarrollo: lo que es bueno para los hombres es igualmente beneficioso para toda su familia. Dada la posición dominante de los hombres en sus familias y, por extensión, en las comunidades, se tiende a creer que ellos son los representantes idóneos de los intereses y necesidades de las mujeres, los niños y niñas; los distribuidores justos y equitativos de los beneficios del progreso entre quienes integran su hogar; y los proveedores encargados de trabajar y producir lo necesario para garantizar el bienestar familiar. Apoyados en estas suposiciones, fuertemente ancladas en la cultura de la mayoría de las sociedades, los planificadores consideraron que las mujeres eran receptoras indirectas y pasivas de los logros del desarrollo y que, por tanto, no era necesario incluirlas en los proyectos pues si éstos beneficiaban a los hombres, ellas se beneficiarían automáticamente de igual manera. El resultado fue que las políticas de modernización agraria e industrialización intensiva que caracterizaron el modelo desarrollista no tuvieron en cuenta las condiciones particulares de vida y trabajo de las mujeres, ni su posición subordinada a los hombres en el hogar y la comunidad. Las mujeres resultaron ser durante mucho tiempo «invisibles» para el desarrollo”. MURGUIALDAY MARTINEZ, C.: “Las mujeres en la cooperación para el desarrollo.” *Cooperación pública vasca. Manuales de formación*. (2005), número 6, p.71.

algo común en los países en vías de desarrollo pero también en los países desarrollados, se estimaba en éstos últimos que las mujeres eran las receptoras de las medidas que se adoptaban desde el punto de vista del desarrollo, nada más. Y en cuanto a la consideración de las mujeres como activos agentes del desarrollo, los países en vías de desarrollo consideraban que los representantes de éstas, los interlocutores en estos temas eran los hombres.

La ayuda que EEUU prestó a Europa tras la segunda guerra mundial se basaba en inversiones económicas y asistencia a las personas desfavorecidas a causa de la contienda y este mismo planteamiento llegó a los países del Sur después de la descolonización, procurándose el bienestar de las familias mediante una ayuda asistencial a las mujeres como garantes de la supervivencia de la familia a su cargo. Es el llamado “Enfoque del Bienestar” y en esta perspectiva, que estudia y analiza Murguialday, como se ha indicado, las mujeres son receptoras pasivas de los beneficios del desarrollo y no es necesario incluirlas en los proyectos de desarrollo ya que, si éstos benefician a los hombres, automáticamente les benefician a ellas de igual manera por lo que no son consideradas agentes ni participantes activas en los procesos de desarrollo<sup>164</sup>.

A partir de los años setenta se evidencia que no se tiene en cuenta a las mujeres a la hora de planificar las políticas de desarrollo, independientemente de que ellas contribuyan a la supervivencia familiar desde el principio de los tiempos, situación que además se agrava porque a consecuencia de la modernización de las estructuras de producción, que las mujeres desconocen por dedicarse al trabajo únicamente en su hogar, éstas quedan aún más apartadas de cualquier mejora laboral. Un grupo de mujeres integran entonces el Grupo MED o Mujeres en el Desarrollo, que considera que las mujeres deben tener los mismos recursos que los hombres al colaborar también con su trabajo al desarrollo del país, aunque, al ser un trabajo dentro de la propia familia y al estar excluidas del mercado, ellas defienden que deben incorporarse a éste. Para todo ello propugnan además las modificaciones legales e institucionales necesarias para que esto sea posible, y se empieza a hablar de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. El llamado «Enfoque de la Equidad» constituyó según Murguialday “la primera formulación práctica de la estrategia MED para incorporar a las mujeres al desarrollo”, reconociendo a las mujeres como participantes activas del desarrollo.<sup>165</sup> Comoquiera que se empieza a hablar de las necesidades básicas que todo ser humano debería tener cubiertas se empieza también a tener en cuenta a las mujeres más

---

<sup>164</sup> MURGUIALDAY MARTINEZ, C.: “Las mujeres en la cooperación...” *ob cit*, p. 74.

<sup>165</sup> MURGUIALDAY MARTINEZ, C.: “Las mujeres en la cooperación...” *ob cit*, p.78.

pobres que atienden ellas exclusivamente a su familias, mediante el “Enfoque Antipobreza” que busca facilitar la mayor productividad en las mujeres que se encuentran en hogares muy pobres. Para ello, según la autora, crearon los microproyectos generadores de ingresos para ayudarles a satisfacer las necesidades básicas de sus familias. Con la crisis económica de los años ochenta y el problema de la deuda externa contraída por los países en vías de desarrollo el “Enfoque de la Eficiencia” persigue evitar que se malogren la mitad de los recursos humanos existentes en una sociedad, las mujeres, pues ellas son necesarias para lograr el desarrollo<sup>166</sup> y que las mujeres no queden marginadas del proceso de desarrollo.

No obstante, hasta ese momento los problemas se centraban en cuestiones de índole económica exclusivamente y en las relaciones de producción, por lo que surgen reacciones a éstos planteamientos por medio de movimientos de mujeres del Tercer Mundo y aparece la Estrategia del Empoderamiento de las Mujeres que pretende potenciar las capacidades y el protagonismo de las mujeres, fortaleciéndolas para que tengan acceso a todos los recursos materiales e intelectuales necesarios que les hagan ganar en educación, formación, derechos...

En los años noventa como consecuencia del empoderamiento de las mujeres aparece la Estrategia Género en el Desarrollo que manifiesta que las diferencias entre hombres y mujeres son de origen social y no biológico.<sup>167</sup> Y se considera que las mujeres son agentes activas del cambio a las que hay que escuchar en el diseño de las políticas de desarrollo y en la planificación, gestión y evaluación de los proyectos, por lo que la Estrategia Género en el Desarrollo propugna que se produzca el empoderamiento de las mujeres que tomen

---

<sup>166</sup>CIRUJANO CAMPANO, P.: “Género, desarrollo y cooperación.” *En Género y desarrollo. El camino hacia la equidad.* CARBALLO DE LA RIVA, M.: (coord), Madrid: Los libros de la Catarata, 2006, pp. 55-86, p. 68-69 “El enfoque MED surge de una doble constatación respecto a las mujeres en el proceso de desarrollo: que el desarrollo avanzaba marginando a las mujeres que resultaban más empobrecidas y con menores oportunidades de mejorar sus condiciones de vida, y que existía una patente desconsideración hacia la complejidad del trabajo que realizaban las mujeres, producto de la presencia de estereotipos occidentales en la planificación del desarrollo” “(...) El principal problema que se intentaba resolver era el de la marginación de las mujeres del proceso de desarrollo, haciendo visible e incrementando su participación económica en el ámbito político y social- reformas y ampliación de los derechos de las mujeres- y en el ámbito económico- proyectos o iniciativas específicas para mujeres que las incorporaran a los sectores productivos y tuvieran acceso a recursos como la tierra, el empleo y el ingreso”.

<sup>167</sup> “Resaltando que las identidades y roles de mujeres y hombres se construyen socialmente, y que la posición de las mujeres en la sociedad no puede ser entendida aisladamente de la posición de los hombres, la perspectiva GED propone como área central de análisis las relaciones entre los géneros y, particularmente, la manera en que éstas se dan en detrimento de las mujeres. Este enfoque permite analizar los procesos e instituciones sociales que dan lugar a las desigualdades entre mujeres y hombres, las formas en que las mujeres son expropiadas de los beneficios de su trabajo, la valoración asimétrica de la capacidad y comportamiento de ambos géneros, y el distinto acceso a recursos y poder que así se genera”.

MURGUIALDAY MARTINEZ, C.: “Las mujeres en la cooperación..” *ob cit*, p.95.

conciencia de su situación, puedan desarrollar su vida como deseen y se movilicen para identificar sus intereses y para modificar las estructuras institucionales que les limitan<sup>168</sup>.

Murguialday aporta una propuesta que denomina “Mainstreaming” de Género para ir alejando la marginación de las mujeres en todo lo que supone planificación del desarrollo y en las instituciones de la cooperación internacional. Según la autora esta propuesta no hace sino mejorar o enriquecer las políticas destinadas a las mujeres complementándolas“. El «Mainstreaming de Género» (también denominado «integración », «incorporación» o «transversalización de la perspectiva de género») ha sido definido como «la organización (o reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad y equidad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas » Consejo de Europa.

Interesa hacer una reflexión sobre la errónea consideración de que los países desarrollados son aquellos en los que sus habitantes no soportan desigualdades, no sufren discriminación, en los que no hay pobreza y analizar las consecuencias que ello acarrea al respecto, porque esta visión tiene influencia en las políticas que se pueden plantear respecto a los derechos de las mujeres en el desarrollo.

Schoenstein y Alemany son en cierta medida críticas con los enfoques y paradigmas de género por cuanto los consideran incompletos, y realizan un análisis de la evolución desde el llamado enfoque MED hasta la actualidad, con propuestas alternativas. Entienden que las mujeres han de participar, que los programas de desarrollo que se han ido acometiendo se

---

<sup>168</sup> “Por otra parte, el cambio de enfoque de Mujeres en el Desarrollo(MED) al de Género en el Desarrollo (GED) se enmarca también en un cambio de perspectiva y prioridades de los objetivos del desarrollo marcadas por las principales instituciones mundiales como la ONU, el FMI, el BM y las agencias de cooperación de los países desarrollados. A comienzos de la década de los noventa, un nuevo enfoque de desarrollo, llamado Desarrollo Humano, emerge en la agenda internacional representando innovaciones significativas respecto al enfoque anterior”(…) “ En consonancia con el Desarrollo Humano, centrado en las personas, en la formación de esas capacidades y oportunidades para desplegar dichas capacidades, el enfoque de Género en el Desarrollo (GED) se centra en las personas para llegar a indagar las tensiones que experimentan hombres y mujeres como seres sexuados, en el proceso de desarrollo. Parte de la consideración de que en todas las sociedades existen determinadas relaciones de género, que son relaciones jerárquicas de poder entre hombres y mujeres y que sitúan a las mujeres en una posición desfavorable respecto a los hombres para la formación de sus capacidades y su desempeño”. CIRUJANO CAMPANO, P.: “Género, desarrollo y cooperación”...ob cit. En *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad...ob cit*, p.79.



han impuesto en muchas ocasiones desde arriba, sin tener en cuenta a las mujeres o a los países mal llamados en vías de desarrollo.<sup>169</sup>

Proponen las autoras un nuevo marco de cooperación al desarrollo identificando “ los componentes iniciales para un nuevo marco de cooperación al desarrollo desde la perspectiva de los derechos de las mujeres”. Tales serían los siguientes: 1) tener en cuenta los derechos humanos, los DESC y los ambientales, junto con un enfoque integrado de la igualdad de género. 2) plantear un enfoque democrático que asegure la participación de las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres. 3) lograr una coherencia entre las políticas globales en las que se incluyan el cumplimiento de los marcos de los derechos de las mujeres y la gobernanza global justa. 4) erradicar la pobreza y las desigualdades de género entre y al interior de los países. 5) alinear las prioridades y planes de desarrollo con acuerdos internacionales y regionales de derechos humanos e igualdad de género. 6) fortalecer la construcción política, los movimientos sociales y el empoderamiento de las mujeres como claves del desarrollo. 7) financiamiento predecible de largo plazo y diversificado para las OSC, en particular para las organizaciones de mujeres que promueven la igualdad de género y los derechos de las mujeres. 8) indicadores sensibles al género y específicos de género para medir el progreso en la eficacia de los resultados de desarrollo.<sup>170</sup>

En cuanto a la posición de los organismos internacionales sobre el tema Naciones Unidas ha trabajado sobre la situación de las mujeres y ha procurado que la problemática de género se estudie y se debata en cuantos foros han podido celebrarse para terminar así con la consideración de que la mujer es invisible, que no cuenta ante los problemas de desarrollo. El preámbulo de la Carta de Naciones Unidas de 1945 afirma la igualdad de derechos de hombres y mujeres y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1948 reconoce la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres y la no discriminación por razón de sexo. Esta organización aprobó en el año 1967 la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres para que se integraran en los proceso de desarrollo en su totalidad.

---

<sup>169</sup> “ Por lo tanto, el desarrollo como justicia social, incluyendo la igualdad de género, significa mantener un debate democrático e incluso acerca de qué tipo de desarrollo quieren/necesitan las personas, así como asegurar el espacio político necesario para que los países lo implementen”. SCHOENSTEIN, A y ALEMANY, C.: “ *La cooperación para el desarrollo más allá del paradigma de la Eficacia de la Ayuda: una perspectiva de derechos de las mujeres*”. [www.awid.org](http://www.awid.org) ( 2012) , p. 12.

<sup>170</sup> SCHOENSTEIN, A.: y ALEMANY, C.: “*La cooperación para el desarrollo más allá ...ob cit*, p. 15.

En el año 1979 tiene lugar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas (CEDAW)<sup>171</sup> y en el año 2000 uno de los objetivos de desarrollo del Milenio, ODM3, contempla la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres como objetivo prioritario estableciendo indicadores para la igualdad en la educación antes del 2015.

El Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante CAD) de la OCDE aprueba en 1983 los Principios Rectores para apoyar el papel de la mujer en el desarrollo y en 1995 aprueba otro documento llamado La igualdad entre mujeres y hombres: hacia un desarrollo sostenible centrado en la persona, que declara la igualdad entre hombres y mujeres como meta del desarrollo. El documento del PNUD de 1995<sup>172</sup> establece como objetivo central de los programas del PNUD la igualdad y equidad de género. En 1998 se aprueban las Directrices para la igualdad entre mujeres y hombres y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo, procurando ir en la línea de las acciones aprobadas en la Conferencia de Beijing de 1995<sup>173</sup>.

Determinadas Conferencias mundiales sobre la mujer plantean las problemáticas concernientes a las mujeres y consiguen documentos de obligar, planes de actuación concretos. La Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebra en México en 1975 y de resultas de ésta Conferencia se aprueba un Plan mundial que, a juicio de Murguialday, “constituyó el primer documento de carácter oficial e internacional dedicado a problemas específicos de las mujeres en los campos de la salud y la educación, el trabajo doméstico y el empleo, la planificación familiar y la participación política”<sup>174</sup>. La segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebra en Copenhague en 1980, priorizándose en su Plan de

---

<sup>171</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1).RES/AG/34/180,34 U.N.GAOR supp (NO. 46) p. 193 ONU DOC A/34/46Serie Tratados de Naciones Unidas N° 20378, Vol. 1246, p. 14.

<sup>172</sup>Informe sobre Desarrollo Humano 1995. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano.

<sup>173</sup> (...) El objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres es aplicable a todos los ámbitos y modalidades de la cooperación, y debe ser incorporado en el diálogo sobre políticas, en los análisis y estrategias por países, en los programas de ayuda, en la reforma y reestructuración sectoriales, en los proyectos bilaterales, en el fortalecimiento institucional y de capacidades nacionales, en la ayuda humanitaria y de emergencia, en los proyectos de las ONG, y en los convenios con contratistas públicos y privados. Igualmente, debe formar parte de la definición de otros objetivos del desarrollo y ha de estar presente cuando se hable de: democratización, derechos humanos, conflictos armados, pobreza, desarrollo económico, educación, salud, sostenibilidad medioambiental, participación. Es fundamental reconocer las importantes aportaciones del enfoque de género y desarrollarlas, pues los trabajos que incorporan la perspectiva de género han estado a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para tratar los aspectos socioeconómicos y humanos del desarrollo. Comité de Ayuda al Desarrollo, 1998.

<sup>174</sup>MURGUIALDAY, C.: “Las mujeres en la cooperación... “*ob cit*, p.116.

acción como acciones aquellas relativas a la salud, el empleo y la educación de las mujeres. La Tercera Conferencia Mundial se celebra en Nairobi en 1985 y analiza cómo ha avanzado la situación de las mujeres y su papel en el desarrollo. Y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer se celebra en Beijing en 1995, siendo en ésta Conferencia donde ya se plantea directamente cómo conseguir la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres, dejando de lado las desigualdades entre hombres y mujeres y manifestando que para ello hacen falta políticas públicas que consigan dicha igualdad. Son también importantes la Conferencia de Beijing+5 Igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI, período de Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General, celebrada del 5 al 9 de junio de 2000 y la Conferencia de Beijing+10 celebrada para el examen y evaluación de los logros de la “Plataforma de Acción de Beijing” que tuvo lugar del 28 de febrero al 11 de marzo de 2005.

En Europa no será hasta el año 1981 cuando el Parlamento Europeo apruebe una Declaración en el sentido de que la cooperación debe tener en cuenta las necesidades de las mujeres, y en 1982 el Consejo aprueba una Resolución que solicita se reconozca el papel de la mujer en el desarrollo. El Consejo aprueba en 1995 la Resolución sobre la Integración del enfoque de género en la cooperación para el desarrollo asumiendo los compromisos de Beijing<sup>175</sup>. Será en el documento “Estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres 2001-2005”, donde se establece el compromiso de promover la igualdad entre hombres y mujeres y para ello a través de las políticas de todos los departamentos de la Comisión. En junio de 2001 se aprueba el Programa de Acción para la integración del género en la cooperación comunitaria al desarrollo, válido entre 2001 y 2006,<sup>176</sup> y en 2007 la Igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo, que sitúa la igualdad de género y la capacitación de las mujeres en un contexto de la UE, ya que considera la importancia de la igualdad de género en todas las actividades de cooperación al desarrollo de la UE en el futuro<sup>177</sup>.

En España, la Constitución Española de 1978 ( en adelante CE de 1978) establece el principio de igualdad ante la ley frente a la discriminación por razón de sexo (art 14),

---

<sup>175</sup> Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 20 de diciembre de 1995, sobre la integración de aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo. DOC 269 de 16.10.1995, p. 146.

<sup>176</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo. (COM 2001) 295 - C5-0464/2001-

<sup>177</sup> COM (2007) 100 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo.

correspondiendo a los poderes públicos la facultad para eliminar obstáculos (art9.2). Y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1978 declara la no discriminación por razón de sexo como principio rector de la cooperación española (art 2.b y c; art, 3.a y art 7.c).

Parece que estos compromisos existen y los Estados se han comprometido asumiendo declaraciones y programas de acción, pero en la actualidad existen problemas que Alcalde ha detectado y resumido teniendo como referencia las agendas de la igualdad de género y de gobernabilidad y los actores y actoras que las diseñan e implementan<sup>178</sup>. La autora presenta un panorama decepcionante, pues considera que los proyectos de apoyo a los mecanismos de igualdad no tuvieron en cuenta una visión global de la reforma de los institutos y oficinas de la mujer y se diseñaron desde la oferta de los donantes más que desde las necesidades reales de cada país. En cuanto a las leyes de cuotas aprobadas, critica que se incumplieron dándose un bajo porcentaje de mujeres en los sistemas políticos del mundo. Según la autora se ha producido también una progresiva disminución de los fondos destinados al apoyo de los movimientos de mujeres y se percibe un escaso apoyo a incluir como tema clave en las agendas de gobernabilidad la violencia de género.

En cuanto al diseño en los programas de gobernabilidad, la autora estima que se han hecho a imagen de los países del Norte y centrándose en cuestiones técnicas, sin profundizar en aspectos de género, cuando los países del Sur difieren entre ellos en cuanto a los modelos sociales que les son propios y que no pueden aplicarse a todos por igual. Como solución, la autora defiende que se deberían incluir estudios de economía política en los análisis de gobernabilidad para que se diseñen estrategias adecuadas a los cambios culturales y de poder de los procesos de democratización, dando mayor espacio a la agenda de la igualdad de género para “considerar como parte integrante del modelo de Estado la paridad de género, la laicidad, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y la ciudadanía integral...<sup>179</sup>”. Alcalde cita determinadas áreas donde es posible incidir en los programas de gobernabilidad, como serían el acceso de las mujeres a la justicia, el tratamiento integral de los temas de violencia de género, nuevos debates sobre cohesión social y ciudadanía, programas de apoyo a la descentralización de las políticas de igualdad y todo lo que ello

---

<sup>178</sup> ALCALDE A., “Gobernabilidad e igualdad de género en la ayuda al desarrollo: ¿cómo dejar de ser universos paralelos?” En *Temas sobre Gobernanza y Cooperación al desarrollo. Cuadernos de trabajo de Hegoa*, (2008), número 47, pp. 41-48, p.42.

<sup>179</sup> ALCALDE, A.: “Gobernabilidad e igualdad de género...” *ob cit*, p.45-46.

conlleva, el impulso de presupuestos con enfoque de género o la mejora de la calidad de las estrategias de fortalecimiento institucional. Propugna también que se aprovechen los nuevos espacios y debates que abren las nuevas modalidades de ayuda (nuevo papel a jugar en las mesas sectoriales los mecanismos de igualdad y los movimientos de mujeres, nuevos espacios de negociación sobre temas de la agenda de igualdad, el impulso a enfoques sectoriales de género o la financiación por parte de donantes a organizaciones de mujeres y a los movimientos feministas).

## **7. El futuro de las políticas de cooperación al desarrollo**

### ***7.1. La responsabilidad de los Estados***

Según Nieto el siglo XXI debería ser el siglo de la distribución justa de la riqueza, de las fuentes de renta, de las políticas de ingresos y gastos públicos y de la solidaridad derivada del tiempo de trabajo, de la productividad derivada de las tecnologías y de las relaciones económicas y comerciales.<sup>180</sup> El autor estima que la cooperación al desarrollo debe reconocer la solidaridad y compartir los desequilibrios ya que los problemas nos afectan a todos, pero interesa valorar también que el crecimiento de los países desarrollados se hace en parte a expensas de los menos favorecidos (utilizando por ej: su mano de obra barata, sus materias primas, etc.) y propone reflexionar sobre las causas de esos desequilibrios, sin que se utilice la caridad como solución para las desigualdades.

En 1974 los gobernantes de los países ricos, de los países poderosos, prometieron que la pobreza se erradicaría en el año 2000 y se comprometieron a destinar el 0,7% de su PIB a la ayuda para el desarrollo. Quince años más tarde, en 1989, los mismos países anunciaban con motivo de la desaparición de la URSS y próximo el siglo XXI, que se lograría la paz mundial, y no habría necesidad de destinar importantes sumas de dinero para armamento, lo que ayudaría a la erradicación de la pobreza. Pero ésta no se ha eliminado del mundo sino que ha aumentado, en la era de las nuevas tecnologías y de una competitividad creciente ello implica para los países un gasto y una inversión más importante aún con el añadido de que las guerras se han multiplicado, por ejemplo en Oriente Próximo o Africa con lo que ello supone de aplicación de recursos económicos.

---

<sup>180</sup> NIETO PEREIRA, L.: (coord) *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica. Aproximación a los orígenes y contextualización*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2001 pp. 19-52, p. 47.

Por lo tanto los recursos que los países ricos destinan a atajar las guerras y los conflictos bélicos, la carrera de armamentos, limitan el crecimiento de los países en vías de desarrollo pues para competir con éxito en esa escalada armamentística se desvían los fondos necesarios para el desarrollo. En ocasiones ocurre además que los países pobres, que quieren protagonismo junto a “los grandes” y que se sienten en ocasiones situados en enclaves estratégicos, desvían recursos básicos necesarios para sus pueblos y los destinan también a tal fin. Después del 11-S tanto EEUU como el resto del mundo están inmersos en una lucha contra el terrorismo allí donde pueda manifestarse, los gastos militares se han incrementado y se da la paradoja de que la guerra parece la condición necesaria para lograr la paz,<sup>181</sup> cuando evitar los enfrentamientos y aceptar las diferencias de los otros es el punto de partida para un mundo sin conflictos. La política de los países dominantes obliga a los países más desfavorecidos a asumir que la supremacía de los poderosos les impide su crecimiento por ser más débiles, con un planteamiento fatalista que acepta como natural un mundo de desigualdades y de pobreza frente a la opulencia y desarrollo de los más favorecidos.

Pero nadie tiene derecho a ser pobre, declaración que era el corolario del Estado del bienestar, y Petrella manifiesta respecto de lo que supone rechazar la guerra que se trata de promover una política en la que el aire, el agua, la energía, el conocimiento, la salud, los alimentos, el espacio, la estabilidad financiera y la seguridad sean bienes y servicios que se aseguren a toda la colectividad y bajo su responsabilidad<sup>182</sup>.

Galbraith analizó en 1985 los diversos métodos que la humanidad ha utilizado para desentenderse de los pobres y citó a Plutarco, que afirmaba que el desequilibrio entre los ricos y los pobres era la más antigua de las enfermedades de la República. Concluye el autor su análisis indicando que la compasión es la menos confortable y cómoda de las reglas de comportamiento, pero la única compatible con una vida civilizada. El descontento social y las consecuencias que este puede acarrear no surgen de gentes satisfechas, por lo que en la

---

<sup>181</sup>Discurso pronunciado por el Secretario General de Naciones Unidas al recibir el informe sobre la Alianza de Civilizaciones. Istanbul, 13 de noviembre de 2006. “...la aceptación de las diferencias- diferencias de opinión, de cultura, de creencias, de modos de vida – ha sido desde hace mucho tiempo una de las fuerzas impulsoras del progreso humano. (...) Debemos hacer hincapié en los valores fundamentales que son comunes a todas las religiones: la compasión; la solidaridad; el respeto por la persona humana; la regla de oro de tratar a los demás como deseáramos que se nos trataran a nosotros mismos. Al mismo tiempo, necesitamos dejar de lado los estereotipos, las generalizaciones y los prejuicios, y velar por que los crímenes cometidos por individuos o pequeños grupos no dicten nuestra imagen de todo un pueblo, de toda una región o de toda una religión”.

<sup>182</sup> PETRELLA, R. : « Pour abolir la pauvreté. Changer le monde, c'est possible; » *Le Monde Diplomatique*, août 2005, p.18.

medida en que podamos lograr un mayor contenido reforzaremos la tranquilidad social y política<sup>183</sup>.

Ramonet cree que lo peor está por llegar, el gran drama humano que supone la inmigración ilegal va a poner a prueba a las sociedades desarrolladas<sup>184</sup>. La cooperación o ayuda al desarrollo supone conectar con otros países subdesarrollados o en vías de desarrollo desde los países desarrollados, la cooperación puede desarrollarse en muchos ámbitos, en salud, educación, apoyo institucional, agricultura, ganadería...mediante un asesoramiento, una financiación, ejecución directa..... y las autoridades autonómicas o estatales deben ejecutar esas acciones dentro de sus propias competencias.

Si bien es diferente la ayuda al desarrollo en éstos momentos de aquella que surgió tras la segunda guerra mundial, donde primaba el crecimiento económico y la protección de los gobiernos occidentales frente a la influencia soviética, la globalización propicia que los efectos de la pobreza lleguen a todos los países, ricos y pobres, las consecuencias de las guerras, del deterioro ambiental y de la inmigración se extienden, los problemas nos afectan a todos y las decisiones deben abordarse trascendiendo las fronteras nacionales, haciendo hincapié en que debe perseguirse la seguridad en los países receptores como una garantía para que la ayuda llegue en perfectas condiciones. Es por ello que la ayuda debe ser coordinada internacionalmente y si el Estado intervencionista ha perdido protagonismo como tal frente al libre juego del mercado y frente a la iniciativa privada, hoy tiene sin

---

<sup>183</sup> GALBRAITH, J. K. : L'art d'ignorer les pauvres. *Harper's Magazine*, Novembre 1985. *Le Monde diplomatique*, Octobre 2005, p. 6. « Je voudrais livrer ici quelques réflexions sur l'un des plus anciens exercices humains : le processus par lequel, au fil des années, et même au cours des siècles, nous avons entrepris de nous épargner toute mauvaise conscience au sujet des pauvres. Pauvres et riches ont toujours vécu côte à côte, toujours inconfortablement, parfois de manière périlleuse. Plutarque affirmait que « *le déséquilibre entre les riches et les pauvres est la plus ancienne et la plus fatale des maladies des républiques* ». Les problèmes résultant de cette coexistence, et particulièrement celui de la justification de la bonne fortune de quelques-uns face à la mauvaise fortune des autres, sont une préoccupation intellectuelle de tous les temps. Ils continuent de l'être aujourd'hui ».

<sup>184</sup>En revanche les migrations internationales de main-d'œuvre sont structurelles et touchent 175 millions de personnes. Car, à cause des gains de productivité, la croissance économique, quand elle existe, peut créer de la richesse mais plus assez d'emplois. Même la Chine, qui bénéficie de taux de croissance de plus de 9 %, ne crée qu'environ 10 millions d'emplois par an – deux fois moins que le nombre de personnes entrant sur son marché du travail. (...) Les autres doivent se résigner à la pauvreté, ou alors émigrer. Mais clandestinement. Parce que « *l'économie de marché*, constate l'historien Eric Hobsbawm, favorise la libre circulation de tous les moyens de production. A l'exception de la main-d'œuvre, qui reste largement sous le contrôle de l'Etat ». Des cohortes de personnes, souvent jeunes et en bonne santé, tentent de pénétrer au péril de leur vie (on l'a vu à Melilla, on le voit aux Canaries) dans les rares îlots de prospérité de la planète. Plus de 20 millions d'entre elles ont réussi à le faire aux Etats-Unis), où, comme en Europe, la question des sans-papiers est désormais traitée en termes de sécurité nationale. La bombe de l'immigration illégale n'a pourtant pas encore éclaté. Ce grand drame humain va mettre à rude épreuve toutes les sociétés développées. RAMONET, I. : « Un nouvel état du monde » *Le monde diplomatique*, septembre 2006, p.15

embargo como contrapartida un importante papel en la promoción de instituciones que sean el marco adecuado para el desarrollo.

Además se percibe en algún momento lo que ha venido a llamarse la fatiga de la ayuda, un estancamiento de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo y un aumento de los requisitos que los gobiernos receptores de ésta deben cumplir como condicionante previo, surgen dudas respecto a su eficacia como instrumento al servicio del desarrollo. La fatiga alcanza a los donantes, pero también a los receptores, que plantean para sus países menos ayuda asistencial y una mayor apertura de los mercados, más transferencia de tecnología y más inversión.

Como ya se ha indicado, a causa de la globalización se ha producido una pérdida de poder de los Estados que ceden paso a las leyes del mercado, pero no con ello la situación económica ha favorecido a todos por igual, sino que se dan crecientes diferencias. Por ello Stiglitz considera que el Estado debe tener un papel más activo a la hora de promover el crecimiento y proteger a los pobres, aunque sin minimizar el papel del mercado, el Estado debe crear un clima propicio a la prosperidad generando y potenciando instituciones que faciliten la confianza en los inversores para así crear bienestar y riqueza<sup>185</sup>.

En esa línea de responsabilidad que deberán asumir los Estados, Guiddens expresa que en una situación de mundialización acelerada debe usarse de modo coordinado el poder, pues compadecerse por el desvalido es esencial, pero conseguir metas va a depender de la intervención de organismos que estén en manos de privilegiados, organismos que detentan el poder<sup>186</sup>. Es decir, a nadie se le escapa que la voluntad individual, la conciencia de la ayuda, esté en la mente de todos, pero la intervención estatal, pública, institucional es la clave para poner en marcha la ayuda al desarrollo.

## ***7.2. La responsabilidad de los países en vías de desarrollo***

Hoffe considera que una visión del desarrollo únicamente desde el punto de vista económico es algo muy sesgado y que el desarrollo podía entenderse como un concepto casi médico,

---

<sup>185</sup>STIGLITZ, J.E.: *Cómo hacer que funcione la globalización*, Madrid: Santillana, 2006.p.5

<sup>186</sup>“otras influencias, sin embargo, incluyendo en ellas la fuerza de la opinión pública, las políticas de las corporaciones y empresas, y de los gobiernos nacionales y las actividades de las organizaciones internacionales son fundamentales para alcanzar reformas básicas”. GIDDENS, A.: “Consecuencias de la modernidad.”. Madrid: Alianza Universidad, 1990, p.151-152.



según la gravedad de la enfermedad la ayuda será más o menos urgente. No se puede, pues, hablar de políticas de desarrollo atendiendo tan sólo al logro de buenos objetivos económicos, entre otras cosas porque asegurar alimentos es tan importante como la lucha contra la opresión y las dictaduras, o sea, salvaguardar los derechos humanos, lograr el buen gobierno garantizar el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de creencias, es política de desarrollo, pero se trata de no quedarse ahí pues atajar las causas del subdesarrollo es también una política de desarrollo<sup>187</sup>.

Los países donantes deben replantear su política y su actitud <sup>188</sup> y aprender de la evolución de las sociedades, de la nueva sociedad internacional, implicándose más en una colaboración donante/receptor, impulsando las acciones y las iniciativas de los países receptores y olvidando planteamientos sólo económicos y situaciones de dominio o prepotencia.

Esto conecta además con la necesidad de que se produzca una responsabilidad de los países en vías de desarrollo para que participen en su propio desarrollo, evitando que, por su condición y consideración de países deficitarios, se conviertan en zonas de venta donde los más ricos obtengan una serie de privilegios comerciales y donde los países subdesarrollados se encuentren en desventaja. Por eso se cuestiona hoy en día la política de condonación de la deuda, con una visión economicista del problema y centrada tan sólo en variables económicas, olvidando que las causas del subdesarrollo están dentro de los propios países en vías de desarrollo y que de lo que se trata es de apoyarlos para que puedan salir de esa situación. Por lo tanto la idea es potenciar el desarrollo de éstos países haciéndoles partícipes y responsables de su destino, ofreciéndoles alternativas viables de desarrollo, facilitándoles los medios para salir de la pobreza mediante el fomento de sus propios derechos y de la democracia.

---

<sup>187</sup>“en muchos lugares las causa de la pobreza tienen menos que ver con la economía que con el derecho, la política y la mentalidad”. OTFRIED H.: “Ciudadano económico, ciudadano del Estado...” *ob cit*, p. 253 y ss..

<sup>188</sup> “Así pues, hoy la cooperación al desarrollo tiene que englobar y trascender la ayuda mutua cuando menos en dos aspectos: la naturaleza de los recursos y el ámbito de actuación de las acciones de desarrollo. Es decir, la auténtica cooperación al desarrollo debe atender a la transferencia de recursos de diversa naturaleza (no sólo económicos) y, a la vez, su ámbito de actuación debe abarcar también los países donantes en los que se habría de impulsar un cambio de mentalidad y de actitudes. Al fin y al cabo la cooperación en un proceso de aprendizaje mutuo”. LOZANO, J F.: “Cooperación.” en CONILL SANCHO, J.: (coord.) *Glosario para una sociedad intercultural*, Valencia , Bancaja, 2002, p. 72.

### ***7.3. Los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2007 y 2008. Las capacidades de las personas***

Naciones Unidas, a través del PNUD, manifiesta que su intención es poner en contacto y en relación a los países con los conocimientos, experiencias y recursos para ayudarles a encontrar soluciones a sus problemas de desarrollo. Parece que la principal contribución del PNUD es el desarrollo de capacidades, el “cómo” del desarrollo, dando apoyo a los países donde se ejecutan programas para desarrollar capacidades nacionales y locales que les faciliten alcanzar el desarrollo humano y los ODM.

El Informe sobre Desarrollo Humano anual centra el debate mundial sobre cuestiones clave de desarrollo, proporcionando nuevos instrumentos de medición, análisis y propuestas políticas. En el año 1990 aparece el primer Informe sobre Desarrollo Humano que el PNUD elabora y hasta la fecha anualmente se publican estos documentos que sirven de base para cualquier planteamiento serio sobre el desarrollo. En éstos informes se miden los logros del desarrollo mediante un Índice, el Índice de Desarrollo Humano de cada país valorando el grado de bienestar de todos ellos. Pero si con anterioridad el análisis del índice o porcentaje de bienestar únicamente se obtenía midiendo el PIB per cápita, que analizaba el nivel de renta de los ciudadanos de cada país en dólares USA por persona, a partir de 1990 se evalúan tres aspectos, la longevidad, el nivel de educación y los ingresos per cápita de los individuos poniendo el acento en las carencias existentes y en otras necesidades de las personas que son tan importantes como el propio beneficio económico para lograr niveles de vida adecuados.

En el Programa de Desarrollo Humano del año 1994 el Informe del Secretario general de Naciones Unidas define los objetivos del desarrollo estableciendo la relación entre desarrollo y paz, considera que el desarrollo es la base más segura de la paz y los problemas de desarrollo trascienden las fronteras e inciden en la paz y la seguridad internacional.<sup>189</sup> Pero el Secretario General estima que el panorama es desalentador, que el desarrollo se encuentra en crisis y que se debía revitalizar la visión del desarrollo. Por ello plantea una nueva visión del desarrollo: “el desarrollo debe consistir en un mayor bienestar humano, la

---

<sup>189</sup> Informe del Secretario general. A/48/935 de 6 de mayo de 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Un programa para la Cumbre mundial sobre Desarrollo Social. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

erradicación del hambre, la enfermedad y la ignorancia y la creación de empleo productivo para todos. Su objetivo primero debe ser poner término a la pobreza y atender las necesidades prioritarias de todos en forma que pueda sustentarse productivamente en las generaciones futuras”.<sup>190</sup> Presenta pues un enfoque multidimensional y la necesidad de considerar al desarrollo como una tarea fundamental de la comunidad internacional. Con posterioridad el Programa de Desarrollo Humano de 20 de junio de 1997 proclama al ser humano como objeto central del desarrollo y la necesidad de promover la ayuda multilateral de los países desarrollados a los países subdesarrollados y canalizarla hacia actividades de pre-inversión en sectores de interés preferente para el desarrollo.

Según el Informe anual 2007 del PNUD, “La globalización en beneficio de todos”<sup>191</sup>, en las últimas décadas del siglo XX se pensaba que se iba a producir una recuperación económica que haría que los países subdesarrollados salieran a flote, pero aunque algunos se han recuperado otros han quedado rezagados, no han podido integrarse en la economía mundial y los beneficios del desarrollo no llegan a grandes sectores de la población. El informe manifiesta que se requiere hoy en día una tasa tres veces mayor de crecimiento económico para alcanzar la misma tasa de reducción de la pobreza registrada antes de 1990 en un país de ingresos medios. “ No se trata de hacer beneficencia, sino de ayudar a las personas a desarrollar competencias y oportunidades para mejorar sus propias vidas y sus comunidades de forma duradera”. El Informe considera que las estrategias de desarrollo deben impulsarse por los propios países y respaldarse por una asistencia internacional armonizada, por lo que debe impulsarse la asociación entre los gobiernos, las Naciones Unidas, otras instituciones internacionales, empresas privadas y la sociedad civil para liberar nuevos recursos. El documento indica que para ello desde Naciones Unidas se apoyarán planes estratégicos de desarrollo, siendo necesario además el protagonismo de los propios países en desarrollo que examinen sus necesidades nacionales mediante sus propias experiencias, armonizando la ayuda con los propios países donde esta se vaya a implantar.

Stiglitz estima que los países en desarrollo deben asumir la responsabilidad de su propio bienestar, administrar sus presupuestos para vivir por sus medios, eliminar las barreras proteccionistas que enriquecen a algunos, pero por ello los consumidores pagan precios

---

<sup>190</sup> Un programa de Desarrollo: Recomendaciones. A/49/665 de 11 de noviembre de 1994. “debería consolidarse la consideración de que el desarrollo es la tarea más primordial de nuestros días”.

<sup>191</sup> Informe anual sobre Desarrollo Humano 2007. “La globalización en beneficio de todos” Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

altos, y necesitan Estados eficaces, responsabilidad democrática, ausencia de corrupción, etc. <sup>192</sup> El desarrollo para el autor “consiste en transformar las sociedades, mejorar las vidas de los pobres, permitir que todos tengan la oportunidad de salir adelante y acceder a la salud y la educación”, pero el mundo desarrollado también debe participar reformando las instituciones internacionales que gobiernan la globalización para que los beneficios sean compartidos, ofreciendo una visión más equilibrada del papel de los Estados, reconocer al mundo desarrollado su papel protagonista y el tipo de participación necesaria, y como dice el autor de ese modo el equilibrio entre los Estados tiene lugar, se produce, abandonando la idea de Estados/países activos, desarrollados, frente a Estados/países subdesarrollados, pasivos, esperando pacientemente o no tanto que algún tipo de ayuda llegue.

Es evidente por tanto que hoy el desarrollo humano no se basa tanto en aumentar el bienestar económico sino en ampliar las capacidades de las personas, propiciar que la gente disponga de una gama mayor de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, tener acceso a la reserva mundial de conocimientos<sup>193</sup>.

El Informe anual 2008 del PNUD “El fomento de la capacidad: Empoderamiento de las personas y las instituciones” declara que si el desarrollo humano es “el qué” del mandato del PNUD el fomento de la capacidad es “el cómo”, el proceso por el que las personas, las organizaciones y las sociedades pueden definir y conseguir sus propios objetivos de desarrollo. El PNUD ayuda a que se establezcan instituciones que consigan el desarrollo de los pobres, a que las personas se auto-organicen y a que las instituciones tengan la capacidad de empoderar a los ciudadanos para conseguir estabilidad política y distribución equitativa de los recursos estableciendo las bases para un desarrollo sostenible<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> STIGLITZ, J.E.: *El malestar en la globalización*, Madrid: Santillana, 2002 p.312.

<sup>193</sup>En 1969, el “Informe Pearson”, encargado por el Banco Mundial, mostró que los enfoques y prácticas adoptados durante el “I decenio del desarrollo” habían sido fallidos, pues habían conducido a un patrón perverso de “crecimiento con pobreza”, en el que el crecimiento económico se vio acompañado por la pauperización de amplios sectores de la población, y por un agravamiento de la desigualdad Norte-Sur. La teoría de la modernización, al constatar esas realidades, experimentó un “giro social” en el que se dio más énfasis a la lucha contra la pobreza, la redistribución de la renta y la satisfacción de las llamadas “necesidades básicas”. La Organización de las Naciones Unidas también incluyó objetivos sociales explícitos en el “II decenio de Naciones Unidas para el desarrollo (1960-1970). En los países desarrollados, las políticas de ayuda y cooperación se verán también impregnadas de un “reformismo global” impulsado, entre otros, por los partidos socialdemócratas, y que tuvo su expresión más acabada en el Informe sobre el Diálogo y la interdependencia Norte-Sur preparado por la Comisión Brandt. BONI ARISTIZABAL, A.: y BASELGA BAYO, P.: “La educación para el desarrollo como estrategia prioritaria...” *ob cit*, p. 400-446.

<sup>194</sup> “La naturaleza de la economía mundial actual pone de relieve nuestra interdependencia y la necesidad de contar con políticas mundiales mucho mejores. No obstante, los países también deben abordar sus propios problemas. La labor del PNUD consiste fundamentalmente en prestar apoyo a los países para que determinen las medidas y políticas necesarias que les permitirán responder a estos desafíos del desarrollo, así como a otros retos muy diversos y relacionados entre sí. Como se indica en el Informe Anual de este año, lo hacemos

Hablamos de incrementar la capacidad de las personas, lo que se define como Empoderamiento o capacidad de las personas de decidir su futuro, y por ello el PNUD en este Informe anual 2008 declara que se hacen necesarias nuevas modalidades de desarrollo, entendiendo que ese fomento de las capacidades es su contribución fundamental al desarrollo.

Potenciar la sociedad civil, dar capacidades a las personas, darles libertad para decidir su futuro es también desarrollo, alejar un planteamiento paternalista y protector que concebía al desarrollo como algo externo al que recibía la ayuda, sin posibilidad de intervención ni de decisión al respecto<sup>195</sup>.

La OCDE publicó en 1996 un documento “Le rôle de la coopération pour le développement à l’aube du XXIème siècle” y entre sus objetivos fundamentales declaraba en Anexo ( “Vers un partenariat pour le développement dans le nouveau contexte mondial” ) considerar a la cooperación para el desarrollo como un inversión esencial para el porvenir, centrarse en las causas profundas de la pobreza como objetivo principal y reforzar las capacidades propias de los países en desarrollo teniendo en cuenta su situación, así como apoyar los esfuerzos de esos países para que se instaure en ellos la dinámica del desarrollo<sup>196</sup>, por lo que éste documento estaba adelantando lo que el PNUD 2008 en su Informe anual define como empoderamiento de las personas, es decir, el desarrollo y apoyo de sus capacidades.

El desarrollo no es sólo económico, sino que ha de tener en cuenta otros aspectos de la vida humana. Boni estima que “frente a las concepciones economicistas más clásicas que hablan del desarrollo como crecimiento restringiéndolo a dimensiones como el incremento del producto nacional bruto, el aumento de los salarios y las rentas de capital o los avances tecnológicos, se reivindica el papel de la ética de la economía” y considera la autora que la

---

prestando apoyo a los países para que fomenten la capacidad de sus nacionales e instituciones a fin de mejorar sus vidas y acelerar el desarrollo humano. Cada vez más, la comunidad del desarrollo reconoce que el fortalecimiento de la capacidad, a nivel popular, comunitario y nacional, constituye el eje del reto del desarrollo. Por ello, las actividades del PNUD también giran en torno al empoderamiento de las personas e instituciones mediante el fomento de la capacidad”. *Informe sobre Desarrollo Humano 2008*. El fomento de la capacidad: Empoderamiento de las personas y las instituciones. Prólogo Kemal Dervis Administrador del PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

<sup>195</sup>“(…) .entendiendo la cooperación como contribución al empowerment (empoderamiento), al fortalecimiento de la sociedad civil y de sus organizaciones, como un instrumento capaz de servir realmente a la ampliación de las capacidades y las libertades de la gente, y no como una opción paternalista concebida para conducir y supervisar los procesos de desarrollo sin participación de sus protagonistas”. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Perspectivas para el desarrollo humano en la era de la globalización.” En IBARRA, P.: y UNCETA., K.: *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, 2001,p 423

<sup>196</sup> “Lorsque nous regardons l’avenir, il nous semble amplement justifié d’entreprendre cet effort. Pour jouer le rôle décisif qui est le sien à cet égard, la communauté internationale doit poursuivre et intensifier l’aide publique au développement afin d’inverser la tendance à la marginalisation des pauvres et d’obtenir des avancées vers des objectifs réalistes de développement humain” “Le rôle de la coopération pour le développement à l’aube du XXIème siècle”. Introduction et résumé, p.1.

economía del bienestar convencional tiene en cuenta muy pocos aspectos de la vida humana<sup>197</sup>.

Sen considera que el desarrollo no se ha de centrar únicamente en el aumento de las rentas, pues a su juicio el desarrollo supone que el individuo puede hacer uso de todas sus libertades, que se expanden, lo que no depende sólo de un mayor poder económico, pues las libertades tienen que ver además con otras variables.<sup>198</sup> Aunque se viva en muchos lugares con opulencia hay otro mundo de miserias y privaciones y la pobreza persiste. El autor considera que el desarrollo elimina las principales fuentes de privación de libertad, como puede ser la pobreza, pues esta pobreza económica priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel suficiente de nutrición, para vivir con dignidad...<sup>199</sup>. La libertad es por tanto el medio, el instrumento para alcanzar el desarrollo y su objetivo final “las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios<sup>200</sup>”.

Sen presenta una serie de libertades instrumentales que contribuyen a la libertad general que tienen los individuos para vivir como les gustaría.

1. libertades políticas. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra.
2. los servicios económicos. Oportunidades de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios.

---

<sup>197</sup> BONI ARISTIZABAL, A.: “La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria como una estrategia de la cooperación orientada al desarrollo humano.” *Tesis doctoral*, Universitat de València, Facultad de Derecho, 2005, pp. 1-705, p.95.

<sup>198</sup> “El desarrollo puede concebirse, como sostenemos en éste libro, como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización. Con los avances tecnológicos o con la modernización social. El crecimiento del PNB o de las rentas personales puede ser, desde luego, un medio muy importante para expandir las libertades de que disfrutaban los miembros de una sociedad. Pero las libertades también dependen de otros determinantes, como las instituciones sociales y económicas... así como de los derechos políticos y humanos. La industrialización, el progreso tecnológico o la modernización social pueden contribuir significativamente a expandir la libertad del hombre, pero la libertad también depende de otros factores. Si lo que promueve el desarrollo es la libertad, existen poderosos argumentos para concentrar los esfuerzos en ese objetivo general y no en algunos medios o en una lista de instrumentos especialmente elegida. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo y no sólo en alguno de los medios que desempeñan, entre otras cosas, un destacado papel en el proceso”. SEN, A.: *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta SA, 2000, p.19

<sup>199</sup> “El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales – es lo que sostenemos aquí- es una parte constitutiva del desarrollo”. SEN, A.: *Desarrollo y...ob cit*, p.16.

<sup>200</sup>SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p 28.

3. las oportunidades sociales. Sistemas de educación, sanidad, etc que tiene la sociedad y que influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor.
4. las garantías de transparencia. Necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos: la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad.
5. la seguridad protectora. Necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias, y en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte.

Respecto a las capacidades, Sen cuestiona a Rawls que estima que la provisión de bienes primarios es el medio para que los individuos puedan conseguir sus fines. Sen considera que esto es necesario pero no suficiente para el ser humano y plantea el enfoque de las capacidades, que no centra su atención exclusivamente en la riqueza, en los bienes materiales. Facultad para elegir la vida que se quiere tener no teniendo en cuenta sólo los bienes primarios “sino también las características personales relevantes que determinan la conversión de los bienes primarios en la capacidad de la persona para alcanzar sus fines<sup>201</sup>”. “La capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir, por lo que, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)”.

El autor da gran valor a la democracia como institución y como base para cualquier política de desarrollo, y defiende como prioritario la consolidación de un estado democrático y la atención de las necesidades económicas y sociales básicas<sup>202</sup>.

Considera también que son muy importantes las libertades políticas y los derechos humanos, como también la conexión entre las necesidades económicas y las libertades políticas<sup>203</sup>. La

---

<sup>201</sup> SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p 99.

<sup>202</sup> “Por otra parte, para juzgar el desarrollo económico no basta con observar el crecimiento del PNB o algunos otros indicadores de la expansión económica general. También tenemos que observar la influencia de la democracia y de las libertades políticas en la vida y las capacidades de los ciudadanos. Es especialmente importante en este contexto examinar la conexión entre los derechos políticos y humanos, por una parte, y la prevención de grandes desastres (como las hambrunas) por otra. Los derechos políticos y humanos brindan a los individuos la oportunidad de llamar con energía la atención sobre sus necesidades generales y de demandar la adopción de las debidas medidas. La respuesta de los gobiernos al profundo sufrimiento de los individuos suele depender de las presiones que se ejerzan sobre ellos, y es ahí donde el ejercicio de los derechos políticos (votar, criticar, protestar, etc) puede ser realmente importante. Esta es una parte del papel “instrumental” de la democracia y de las libertades políticas”. SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p188- 189.

<sup>203</sup> “El ejercicio de los derechos políticos básicos aumenta las probabilidades no sólo de que los poderes públicos respondan a las necesidades económicas, sino también de que la propia conceptualización- incluso la comprensión- de las “necesidades económicas” requiera el ejercicio de esos derechos. Podría decirse, de hecho,

libertad política formaría parte de las capacidades básicas de los individuos, entendida como capacidad para participar en la vida política y social, también tiene un valor instrumental para poder a través de ésta elegir a los representantes políticos y también tiene un valor constructivo pues el derecho a debatir, a disertar, a criticar, permite tomar las decisiones más adecuadas en el ámbito del desarrollo.<sup>204</sup> Por lo tanto es básica para el desarrollo.

Sen reconoce el derecho de las personas a poder utilizar sus capacidades, lo que supone tener libertad para hacerlo y para participar en su propio destino siempre que se les faciliten oportunidades para ello, teniendo, a juicio de Sen, un importante protagonismo tanto el Estado como la sociedad como garantes de ese proceso<sup>205</sup>. En ese sentido Lozano cita a Sen cuando éste expresa que “ los individuos han de verse como seres que participan activamente- si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo<sup>206</sup>”.

Nussbaum ofrece una lista de diez capacidades centrales para una vida digna de los seres humanos, capacidades que deben garantizarse a los ciudadanos por parte de los poderes públicos.<sup>207</sup> En primer lugar existen capacidades básicas como la capacidad de ver y oír... algunas son muy rudimentarias, a juicio de la autora, y no pueden ponerse en funcionamiento de manera inmediata...”la capacidad del habla y del lenguaje, la capacidad de sentir amor y gratitud, la capacidad de la razón práctica, la capacidad de trabajar”. En segundo lugar existen capacidades internas, “estados desarrollados de la persona misma condiciones maduras de preparación para una función.....” como la capacidad para el placer sexual...la capacidad interna para la libertad religiosa y la libertad de expresión. (...) o capacidades combinadas, que pueden definirse como las capacidades que permiten el ejercicio de la función....Según Nussbaum los ciudadanos que viven en regímenes no-democráticos represivos tienen la capacidad interna, pero no la capacidad combinada para

---

que para comprender cuáles son las necesidades económicas- su contenido y su fuerza- es preciso el debate y el intercambio de ideas. Los derechos políticos y humanos, sobre todo los que garantizan la discusión, el debate, la crítica y la disensión abiertos, son fundamentales para los procesos de decisión documentada y reflexionada”. SEN, A.: *Desarrollo y...ob cit*, p.191.

<sup>204</sup> “Los derechos políticos, incluida la libertad de expresión y de debate, no sólo son fundamentales para provocar una respuesta social a las necesidades económicas, sino también para conceptualizar las propias necesidades económicas”. SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p.193.

<sup>205</sup>“Los fines y los medios del desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente – si se les da la oportunidad- en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. El Estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Su papel es ayudar, no proporcionar algo ya acabado”. SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p.75.

<sup>206</sup> SEN, A.: *Desarrollo y... ob cit*, p.75 en LOZANO, J F.: *Glosario para una sociedad intercultural... ob cit*, p.73.

<sup>207</sup> NUSSBAUM, M. C.: *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*. Barcelona: Empresa Editorial Herder, 2002, p.120-123, 128-129.



ejercer el pensamiento y el discurso de acuerdo a su propia conciencia. Por lo que respecta a éstas capacidades y la cooperación al desarrollo Nussbaum sugiere lo siguiente:

1. que la lista de las capacidades supone unas obligaciones de cada nación ante su gente para hacerlas posibles.
2. que para lograr muchas de éstas hace falta la cooperación internacional y la transferencia de riqueza de las naciones más ricas a las más pobres.
3. que a pesar de la globalización hacen falta Estados nacionales en su núcleo que se hagan responsables ante los ciudadanos para que se consigan estas capacidades.
4. que a pesar de los principios políticos que deben garantizar el logro de éstas capacidades, es un derecho de los ciudadanos de la nación su aplicación práctica<sup>208</sup>.

Nada tendría que añadirse al planteamiento de Sen y Nussbaum, vivir como a uno le gustaría, expresa Sen, y para ello con libertades, con derecho a poder utilizar sus propias capacidades. Unas capacidades que facilitan una vida digna, como Nussbaum ha expuesto y que para la autora suponen la necesidad de una cooperación internacional y que los países más ricos transfieran ayuda a los más pobres.

#### ***7.4. El desarrollo humano y el desarrollo sostenible***

No hay verdadero desarrollo sin que se mejoren y preserven las bases ambientales sobre las que éste se sustenta, por ello interesa tener en cuenta y relacionar desarrollo humano y desarrollo sostenible. Los recursos se están agotando y está en peligro el equilibrio ecológico y el ecosistema, el desarrollo sostenible supondría la síntesis integradora entre medio ambiente y desarrollo, dentro de una nueva ética para compatibilizar las necesidades a corto y largo plazo de las comunidades optimizando el uso de los recursos ambientales, económicos, sociales y culturales.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> “No obstante, incluso un globalismo altamente moralizado necesita estados nacionales en su núcleo, porque las estructuras transnacionales (por lo menos aquellas que conocemos hasta el presente) no tiene suficientes atribuciones de responsabilidad ante los ciudadanos ni son suficientemente representativas de los mismos. Así, el papel primario de la visión de las capacidades sigue consistiendo en brindar principios políticos que puedan subyacer a las constituciones nacionales; y esto significa que la implementación práctica debe seguir siendo, en gran medida, tarea de los ciudadanos en cada nación.” NUSSBAUM, M. C.: *Las mujeres y el desarrollo...ob cit*, p.153.

<sup>209</sup> JIMENEZ HERRERO, L.: “Cooperación mundial para el desarrollo sostenible”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2002), número 9, 2002, pp 9-46, p. 8 y 20.

Anteriormente el crecimiento era sinónimo de desarrollo, de progreso, pero hoy en día un crecimiento adecuado se asocia a no atentar contra el medio ambiente combinando racionalidad con crecimiento, no sólo económico, sino también social. Entra aquí la solidaridad Norte- Sur asumiendo que la sostenibilidad es un problema que afecta a todo el planeta. Por lo tanto los países en desarrollo también deben participar en la responsabilidad de lograrlo. Jiménez Herrero afirma que <sup>210</sup> el compromiso no sólo debe involucrar a los pueblos para un futuro más o menos próximo, sino que interesa el bienestar de los habitantes del planeta en éste momento pero que el desarrollo de los pueblos suponga conciencia ambiental, desarrollo con esfuerzo, y también con implicación en políticas medioambientales de aquí en adelante.

En la Declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en 1972 sobre el medio ambiente humano se reconoce por primera vez el derecho humano al medio ambiente<sup>211</sup>, “y se acuñó el término “ecodesarrollo” para definir estrategias de desarrollo compatibles con la conservación del entorno natural.”<sup>212</sup>

Considera Bellver que el artículo 25 de la Declaración de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 es un precedente de ésta Declaración de 1972 cuando proclama que “Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”. Cita también Bellver el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales de 16 de diciembre de 1966 que dice en su artículo 12 que para alcanzar el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental es necesario “el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente<sup>213</sup>”. El autor considera que la Declaración que surgió de la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano “supone un salto cualitativo con respecto a todas las anteriores” , pues supuso y cita a Tamames “el comienzo de una nueva etapa de universalización de las preocupaciones medioambientales”<sup>214</sup>.

---

<sup>210</sup> “Si se incorpora de forma decidida el criterio de sostenibilidad ambiental en la formulación de un nuevo estilo de desarrollo mundial, no solamente es para considerar el derecho de las generaciones venideras a disfrutar de la herencia de capital natural presente, sino para garantizar la contribución del esfuerzo económico (y el mayor beneficio) al bienestar de las generaciones presentes (con mayor ganancia para los grupos dominantes)”. JIMENEZ HERRERO, L.: *Cooperación mundial ...ob cit*, p.15.

<sup>211</sup> Conferencia sobre el medio humano. Estocolmo 1972.

<sup>212</sup> BONI ARISTIZABAL, A.: BASELGA BAYO, P.: *La educación para el desarrollo como estrategia prioritaria...ob cit*, pp. 400-446.

<sup>213</sup> BELLVER CAPELLA, V.: *Ecología: De las razones a los derechos*. Granada: Editorial Comares, 1994. p.191 y ss.

<sup>214</sup> TAMAMES, R.: *Ecología y desarrollo*. Madrid: Alianza, 1982. en BELLVER CAPELLA V.: *Ecología... ob cit*, p. 172.

A juicio de Bellver el principio 1º de la Declaración equipara el derecho al medio ambiente con el derecho a la igualdad y a la libertad, derechos fundamentales del ser humano, y a ese derecho al medio ambiente como derecho inalienable y que su titularidad supone deberes. Igualmente estima que las generaciones futuras serán las beneficiarias de ese derecho<sup>215</sup>.

El Informe Brundtland se presentó en 1987 a las Naciones Unidas por la Comisión presidida por la Primera Ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland,<sup>216</sup> y aunque ha sido posteriormente contestado, criticado o matizado, es el punto de partida para prestar atención a las necesidades de los más pobres con el límite de la equidad para no comprometer el futuro. El Informe alude a los cambios que al finalizar el siglo se han producido en el mundo por lo que respecta a la atmósfera, al suelo, al agua, las plantas, los animales, cambios muchos de ellos no deseados, y desvela que muchas acciones orientadas en principio al progreso han supuesto una carga para los escasos recursos naturales. Por ese motivo el Informe propugna un desarrollo que sea sostenible económica y ecológicamente, y un cambio en las políticas para que, a través de la educación, el debate y la participación ciudadana, se modifiquen determinados esquemas en cuestiones como desarrollo y protección ambiental que aún hoy se consideran anticuados, proponiendo nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de políticas sobre temas de desarrollo y medio ambiente.

En cuanto a las críticas a lo que el Informe plantea, Riechmann, citado por Martínez Navarro, denuncia el abuso que supone identificar el desarrollo sostenible con crecimiento sostenido.<sup>217</sup> Martínez Navarro manifiesta que se insiste en la idea de un mayor crecimiento económico, apropiándose del concepto de sostenibilidad para neutralizar sus implicaciones ecológicas y poder seguir con la idea de crecimiento económico dotándolo de legitimidad a través del propio informe.

---

<sup>215</sup> “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras” Principio 1º Declaración final Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano. 1972.

<sup>216</sup> Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente, Por el desarrollo Sostenible. Año 1987. “Nuestro futuro común”. “Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar”. Madrid: Alianza, 1998, p. 405.

<sup>217</sup> “.....desgraciadamente, en el Informe Brundtland se afirma que para conseguir este desarrollo sostenible es menester que continúe el crecimiento económico tanto en los países pobres del Sur del planeta como en los del rico Norte, y ésta última afirmación parece ser la única que han retenido la mayoría de los empresarios y de los políticos”. RIECHMANN, J et al.... “De la economía a la ecología “. En MARTINEZ NAVARRO, E.: *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid :Trotta, 2000, p. 12

Cornago Prieto<sup>218</sup> sin embargo mantiene diferente postura, pues estima que, aunque aparecieron críticas al Informe Brundtland, éste tiene como mérito plantear el concepto de desarrollo sostenible, aunque es criticable por ejemplo plantear que la pobreza en el Tercer Mundo es una de las causas de la degradación ambiental a nivel global, o que el crecimiento económico por sí mismo no genere problemas ecológicos. También considera el autor desconcertante que se afirme que se podía reformar el funcionamiento del sistema capitalista mundial y adaptarlo a las necesidades del ecosistema global sin plantearse la planificación del capitalismo. No obstante el concepto de desarrollo sostenible causó expectación y dio lugar a que se celebrara la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, aunque para el autor no hubo allí resultados muy espectaculares.

Según Bellver y por lo que respecta al Informe Brundtland “aunque este informe carece de valor jurídico su incidencia ha sido enorme, pues ha condicionado notablemente las posteriores declaraciones de organizaciones o conferencias internacionales y porque ha contribuido a crear un estado de opinión favorable al reconocimiento de tal derecho, lo que, sin duda, es el factor principal para que una demanda social adquiera una configuración jurídica”.<sup>219</sup> Y estima que el informe lo que exige es “ que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación de los progresos tecnológicos y la modificación de las instituciones se vuelvan acordes con las necesidades presentes así como también con las futuras”.

Algunos autores dudan de la capacidad de los Estados en las sociedades capitalistas avanzadas (EESCA) para realizar un planteamiento internacional sobre el ambiente que haya enraizado en los Estados<sup>220</sup>. Los Estados por sí solos no pueden abordar los problemas

---

<sup>218</sup> “Tal renovación del discurso fue en general bienvenida, por cuanto parecía incorporar una perspectiva global a la preocupación sobre la sostenibilidad del modelo de desarrollo, desde una posición que se presentaba como preocupada por sus dimensiones sociales, y encontró además la adhesión de buen aparte de los movimientos ecologistas”. CORNAGO PRIETO, N.: *Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: Un análisis crítico del debate contemporáneo*. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1997, pp39-88, p.68.

<sup>219</sup>BELLVER CAPELLA, V.: *Ecología...ob cit*, p. 196.

<sup>220</sup>“ De igual manera, hay considerables pruebas que indican que la incapacidad de algunos gobiernos para regular los problemas ambientales y su tendencia a prometer estándares de seguridad y una calidad ambiental más elevados de los que son capaces de lograr, han contribuido a una disminución en la fe y la confianza públicas en los EESCA \*. Sin embargo hay muchas buenas razones, que no tienen nada que ver con el ambiente, para una erosión así en la legitimidad pública.(Beck, 1992, 1995; Goldblett, 1996). No obstante, hay una cosa que parece estar fuera de duda: la capacidad de la globalización ambiental para crear riesgos y amenazas potenciales para los EESCA excede con mucho las habilidades existentes para abordarlos y para construir alternativas e instituciones internacionales eficaces”. EESCA: Estados en las sociedades capitalistas

ambientales locales o los producidos globalmente, sus capacidades de modo individual son insuficientes y pueden incluso chocar los modos de gestión interna con los regímenes internacionales. Es deseable entonces otro tipo de implicación y de asunción de responsabilidades. Por ejemplo la Conferencia de Estocolmo de 1972 fue la primera ocasión en que los gobiernos nacionales se reunieron para tratar problemas ambientales y su respuesta es un precedente para actuaciones posteriores. La Conferencia de Río de 1992 trató de establecer el mayor número de convenios ambientales globales y un programa de actuaciones nacionales e internacionales para cumplir los objetivos ambientales, haciendo hincapié en el Preámbulo del Programa 21 de Naciones Unidas, que se adoptó en dicha Conferencia, en el sentido de que debe haber una acción mundial para el desarrollo sostenible.

Por lo tanto es necesaria una responsabilidad internacional, ya que la capacidad de un Estado por se resulta insuficiente para abordar esos problemas ambientales y además éstos problemas han dado lugar a una esfera de acción mayor que la de cualquier Estado individualmente considerado, con la consecuencia de que también las obligaciones y responsabilidades trascienden de ésta esfera interna

Los estudiosos del tema difieren en el modo de plantear esta responsabilidad, por ejemplo Tamames, el cual considera que la sostenibilidad exige una serie de criterios fundamentales, como reconocer límites a la expansión en términos materiales, o que el modelo de desarrollo sea ecológico, respetando la naturaleza, y propone planteamientos económicos para valorar los deterioros de la biosfera, incluso presupuestos referidos a la naturaleza con balances ambientales.<sup>221</sup>

---

avanzadas. HELD, D, et al.....“ La globalización y el ambiente. Una catástrofe a punto de sobrevenir” En *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press, 2002, pp. p.513

<sup>221</sup> Afirma que: “no hay crecimiento infinito con recursos finitos: - es necesario reconocer unos ciertos límites a la expansión en términos materiales, para así prevenir la destrucción de ecosistemas: - hay que internalizar los deterioros de la biosfera como costes, tratándolos, en el ámbito de las empresas y administraciones públicas como partidas de pérdidas en los cuadros contables y en las tablas presupuestarias como inversión; - Los estudios de impacto ambiental ( EIA) son indispensables: es mejor prevenir que curar; - Las entidades públicas y privadas han de tener presupuestos de la naturaleza, para disponer de balances ambientales y apreciar así las posibles reducciones del capital natural y la forma de compensarlas; - El modelo de desarrollo ha de ser ecológico, impregnando todos los ámbitos sectoriales con pautas de respeto a la naturaleza”. TAMAMES, R.: *El grito de la tierra. Biosfera y cambio climático*. Barcelona: RBA Libros S A, 2010, p.63.

Si al hacer referencia a Desarrollo humano estamos hablando de ampliar las oportunidades de las personas y potenciar sus derechos y libertades más que el crecimiento económico en sí, desarrollo sostenible supondría que el desarrollo no debe generar una escasez de recursos, vivir bien no es sinónimo de utilización de los recursos disponibles sin medir las consecuencias de su pérdida o deterioro en un futuro, sino que implica responsabilidad en el buen uso del bienestar. Hablar de Desarrollo humano sostenible supone alejar un planteamiento en el que desarrollo se base únicamente en el aumento de las capacidades económicas y de los recursos financieros y buscar más el reforzamiento de las capacidades y libertades de las personas y también el equilibrio en la captación de recursos materiales.<sup>222</sup>

Es interesante lo que Griffin plantea cuando habla de una libertad negativa, libre de hambre, o positiva, libre para vivir una vida plena, centrando el objetivo del desarrollo no en el aumento de la cantidad de lo que se va a disponer sino en la calidad y en lograr más posibilidades de disfrute. Porque crecer sin más es hoy en día perjudicial, Latouche estima que el crecimiento es un virus perverso y una droga<sup>223</sup> y que si la última finalidad es la economía se prima el consumo por encima de cualquier cosa, cuando lo que debe perseguirse es una sociedad donde los valores económicos no sean el centro o lo único.

A juicio de Unceta “desde luego, son muchos los nuevos retos que para la cooperación se derivan de la apuesta por un Desarrollo Humano Sostenible. Provisionalmente, podemos agrupar éstos en tres grandes ámbitos: a) la exigencia de la igualdad de derechos y la ciudadanía universal; b) la reclamación de una redistribución de los recursos más igualitaria; y c) la potenciación de la participación activa de la gente en los procesos de desarrollo<sup>224</sup>.”

---

<sup>222</sup> “Es decir, el objetivo del desarrollo no es incrementar el producto sino propiciar que la gente disponga de una gama mayor de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, eludir enfermedades evitables, tener acceso a la reserva mundial de conocimientos, etcétera. A destacar que capacidades y opciones están íntimamente relacionadas y que ambas, a su vez, están estrechamente asociadas a la libertad, ya sea una libertad negativa (véase libre del hambre, por ejemplo) o una libertad positiva ( por ejemplo, libertad para lograr más plenamente la vida que uno/a ha elegido). GRIFFIN, K.: “Introducción. Desarrollo humano: evolución e impacto” En IBARRA, P.: y UNCETA SATRUSTEGUI, K.: (coords) *Ensayos sobre el desarrollo humano...ob cit*, p. 26.

<sup>223</sup>“Frente a la globalización, que no es más que el triunfo planetario del “todo en venta”, hemos de concebir y desear una sociedad en la que los valores económicos cesen de ser centrales ( o únicos), donde la economía se ponga en su lugar, como simple medio de vida humana y no como finalidad última. Tenemos que renunciar a esta loca carrera hacia un consumo siempre en aumento.. La amenaza más grave que pesa sobre nuestro planeta tal vez no sea la destrucción por el delirio de la mega máquina, sino nuestra ceguera y nuestra impotencia”. LATOUCHE S.: *Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa.*, Barcelona: Icaria, 2004, p.85-86.

<sup>224</sup> UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo.” *Revista de economía crítica*, (2003), número 1, pp181-200, p198.

El autor, a propósito del análisis de la educación para el desarrollo y concretamente la educación para el desarrollo en la Universidad, habla de lo que supone hoy en día el desarrollo humano y los nuevos retos que tiene ante sí<sup>225</sup>, cómo se ha cuestionado la noción convencional de desarrollo y cómo gana terreno la idea de un desarrollo donde no se tenga en cuenta sólo el crecimiento económico, donde lo verdaderamente importante sea conseguir que las capacidades de las personas se incrementen y donde el desarrollo sostenible garantice el crecimiento del futuro.

Por lo tanto, independientemente de reforzar y normalizar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas (entendiendo que la cooperación es un derecho y un deber que se deriva de esa igualdad de derechos de todos) ha de tenderse a que la redistribución de recursos en un mundo globalizado tenga en cuenta el desarrollo sostenible. Stiglitz considera que el problema no es sólo económico y no debemos remitirnos únicamente a él, pues para el autor el éxito estribaría en “un desarrollo sostenible, equitativo y democrático que se centre en aumentar el nivel de vida, no sólo el PB medible...” Para el autor la renta es importante pero también la salud, la educación y considera que el crecimiento debe ser también sostenible.<sup>226</sup> Stiglitz recoge en una sola definición todo aquello que de modo individualizado supone desarrollo, pero que así entendido quedaría incompleto. Para el autor hacer referencia al crecimiento económico, que indudablemente consigue un aumento del nivel de vida, no debe hacer olvidar que éste ha de tener como soporte una buena gobernanza, en un entorno donde se consigan los derechos a la educación, a la salud, y donde además las personas desarrollen plenas capacidades para el ejercicio de sus legítimos derechos y además sin que ese crecimiento perjudique el entorno, el medio ambiente.

Goulet considera que la cuestión clave está en qué supone la riqueza, qué requiere. Su planteamiento se aleja de un crecimiento sin más y le pone límites pues así se puede iniciar

---

<sup>225</sup> Por el contrario, a lo largo de los últimos años, la noción convencional de desarrollo ha sido cuestionada, además de por la ortodoxia neoliberal, también desde dos perspectivas alternativas: la del incremento de las capacidades (desarrollo humano) y la de la sostenibilidad (desarrollo sostenible). Como consecuencia de ello, poco a poco ha ido ganando terreno, tanto en la comunidad académica como en círculos sociales y políticos, la idea de que el desarrollo es un proceso complejo en el que el incremento de las capacidades productivas –es decir, el crecimiento económico– no es el único factor a tener en cuenta, e incluso en ciertos contextos puede no ser siquiera el más importante. Por el contrario, el desarrollo humano, como proceso de ampliación de oportunidades de la gente –concretadas en un incremento de sus capacidades y libertades–, y el desarrollo sostenible, como proceso compatible con las opciones de las futuras generaciones, han puesto sobre la mesa la necesidad de atender diversos factores que inciden en los procesos de cambio social a la hora de plantear las estrategias de desarrollo. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las Universidades...ob cit*, p. 37.

<sup>226</sup>STIGLITZ, J.E.: *Cómo hacer que funcione...ob cit*, p. 5-6.

un camino sin retorno desde el punto de vista de agotamiento de recursos y en cambio un crecimiento responsable parece lo más adecuado<sup>227</sup>. El autor propugna una vida sencilla, que ponga límites al consumo, pues entiende que si se continúan agotando los recursos difícilmente podrá haber sostenibilidad ambiental.

Sachs habla de una transición del “mal desarrollo” al desarrollo sostenible, donde se prime la inventiva, la creatividad para transformar en recursos útiles los elementos del medio natural, y apuesta por la intervención pública que asegure a todos un acceso equilibrado a los recursos. Define lo que es el ecodesarrollo en el que el medio ambiente puede transformarse sin destruirse, desarrollo como equilibrio entre la vida y las actividades de la colectividad y aboga por la colaboración internacional<sup>228</sup>, intercambiando los países experiencias y aportando por el desarrollo sostenible.

Se han podido analizar las diferentes posiciones de los autores que ha teorizado sobre esta cuestión, los documentos que se han redactado o asumido en Conferencias sobre el medio ambiente. A mi entender es todo válido e interesante y permite obtener una visión del problema que posibilite obtener conclusiones. Yo considero, en la línea de mi exposición en el presente trabajo, que el desarrollo no es únicamente una cuestión de índole económica, que el ser humano tiene derecho a su propio bienestar y que éste se consigue coadyuvando a que obtenga un incremento de sus capacidades. Existe un progresivo deterioro del medio ambiente precisamente por haber defendido y potenciado un crecimiento económico sin más y por ello la humanidad está comprometiendo negativamente también su desarrollo futuro, por lo que entiendo que el desarrollo debe ser sostenible, procurando una utilización de los

---

<sup>227</sup> GOULET, D.: *Ética del desarrollo. Guía teórica y práctica*. Madrid: IEPALA, 1965, p.127.

“la sostenibilidad requiere una vida sencilla en la que se limite el consumo. La prosperidad para todos, por otra parte, exige un crecimiento económico sin límites, lo que puede hacer imposible la sostenibilidad al agotar los recursos y contaminar irreversiblemente la biosfera. La carga de la prueba recae sobre los que sostienen que pueden coexistir la sostenibilidad y la prosperidad. Pero el tema no puede quedar zanjado hasta que se responda a una cuestión previa; ¿qué es la riqueza auténtica?”

<sup>228</sup> “ 2.L'Écodéveloppement est un développement des populations par elles-mêmes utilisant les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire. Dès lors la gestion de l'environnement est une dimension importante du développement, mais plus profondément encore c'est le développement lui-même, tout entier, qui doit être imprégné, motivé, soutenu par la recherche d'un équilibre dynamique entre la vie et les activités collectives des groupes humains et le contexte spatio-temporel de leur implantation. Ainsi une politique de développement authentique ne peut être qu'une politique d'écodéveloppement. Peut-être faudrait-il parler de politiques au pluriel dans la mesure où précisément chaque groupement humain dans une situation spécifique, avec des ressources et des moyens propres, doit trouver sa stratégie particulière pour mettre en œuvre un projet de vie estimé socio politiquement le meilleur.” SACHS, I. : *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris : Éditions économie et humanisme. Les éditions ouvrières, 1980, p. 32.



recursos naturales disponibles sin destruir el medio ambiente y pensando en las generaciones venideras. Esto supone un compromiso para los Estados y una cooperación internacional real que consiga un equilibrio en la explotación de los recursos. El medio ambiente es de todos y la responsabilidad para mantenerlo también. Los países desarrollados han explotado en ocasiones y para su propio beneficio los recursos en los países en vías de desarrollo sin respetar ese equilibrio deseado. A lo que se añade que estos países en vías de desarrollo no poseen los medios suficientes para hacer ecodesarrollo, por lo que debe ser la comunidad internacional quien les ayude en su consecución.

### ***7.5. El desarrollo éticamente viable***

Entender el desarrollo únicamente desde el punto de vista del bienestar económico olvida otros aspectos a tener en cuenta, considerar el aumento de la renta como la consecución de la felicidad se contrapone a un planteamiento que defiende la libertad de cada cual para elegir su destino y ser el protagonista de su futuro. No quiere ello decir que la búsqueda de mayores bienes económicos que favorezcan el bienestar no sea deseable y como consecuencia se pueda así lograr un mayor desarrollo, pero siempre entendido como medio y no como fin último. De Tienda Palop habla de que el éxito o fracaso del desarrollo se ligaría entonces a la eficiencia, eficiencia unida a crecimiento económico ilimitado, dice la autora, pero si hay medios económicos pero restricciones en las libertades o en los derechos no parece que el desarrollo esté bien resuelto. La eficiencia debe entenderse como un instrumento útil, no como un fin para conseguir bienestar.<sup>229</sup>

Goulet hace hincapié en la confusión entre medios y fines del desarrollo<sup>230</sup>, cuando debe avanzarse más allá de la economía como tal, y evolucionar desde la concepción inicial del

---

<sup>229</sup> “La eficiencia no puede ser entendida como un contravalor, sino que al ser un concepto instrumental debe ser entendida en clave de utilidad, según su posibilidad de convertirse en capacidad. Si esto es así, no podemos entender el desarrollo de manera unilateral, puesto que es necesario comprenderlo como un conjunto de factores interrelacionados. Si se tiene una renta elevada pero se está privado de intervenir en el mercado o condicionado por restricciones en las libertades políticas y los derechos civiles. No puede afirmarse que el desarrollo se ha resuelto de forma exitosa”. DE TIENDA PALOP, L.: “Análisis del concepto de cooperación al desarrollo desde la perspectiva del enfoque de las capacidades de A. Sen.”. En DOMINGO MORATALLA, A.: y LISON BUENDIA, J F.: (eds). *Ética, ciudadanía y desarrollo*. Patronato Sud-Nord Solidaritat i cultura Publicacions de la Universitat de València, 2008, p.237.

<sup>230</sup> “lo que, en muchos casos, no ha funcionado es que los fines y los medios han sido invertidos: los gobiernos, las agencias internacionales, las empresas e incluso muchas ONG han ido en busca del crecimiento económico como si éste fuera un fin. Actuando de este modo han pagado un precio innecesariamente alto, al sacrificar el desarrollo humano, con el resultado de unas comunidades culturales debilitadas, daños ambientales,

desarrollo. Este autor utiliza el término ética del desarrollo y aunque no le niega al desarrollo implicaciones económicas también estima que las tiene políticas, sociales y culturales. Y entonces si se sacrifica todo a un desarrollo económico el precio que se ponga es muy alto, alienación humana, desestabilización política, daño ambiental.... Martínez Navarro<sup>231</sup> declara como propuesta de desarrollo ética y viable no apoyarse en políticas basadas en lo que se considera bienestar, sino en la justicia, que atienda las necesidades de quienes no tienen una existencia digna, y así evitar desequilibrios.

Refiriéndonos a la cooperación al desarrollo entendida como la transferencia de recursos a los países menos desarrollados por parte de los países desarrollados no puede dejar de lado la propuesta de Sen respecto al enfoque de las capacidades, incidiendo en la expansión de las libertades individuales de los individuos y la mejora de su calidad de vida. Los medios serán económicos, pero para obtener la expansión de la libertad, para escoger el tipo de vida que se desee llevar. Por lo tanto la economía tendrá importancia y valor siempre que facilite que las libertades de las personas se amplíen para elegir la vida que desean.<sup>232</sup>

Goulet relaciona la idea de una ética en el desarrollo con un desarrollo sostenible pues a su juicio<sup>233</sup> el desarrollo sin más límites genera más subdesarrollo y puede acabar con el

---

desestabilización social, desórdenes políticos o alienación humana”. GOULET, D.: “Desarrollo humano.” En CONILL, J.: *Glosario para una sociedad intercultural*, ob cit, p.108.

<sup>231</sup> “Si queremos elaborar una propuesta de desarrollo que sea, al mismo tiempo, éticamente válida y viable, es preciso insistir en la distinción entre necesidades y deseos, enmarcada en la memoria histórica. Porque una propuesta basada en el ambiguo concepto de bienestar y en su correlato de deseos ilimitados es tan injusta como inviable, pero sirve como coartada y cortina de humo para mantener el statu quo actual, notoriamente desequilibrado e injusto a favor del privilegiado Norte rico. En cambio, una propuesta basada en la justicia como atención equitativa a las necesidades, particularmente las de aquellas personas que no han alcanzado aún una supervivencia digna, supone una respuesta éticamente válida a los desequilibrios actuales y es viable en virtud de la limitación propia de las necesidades, además de servir de base a una ciudadanía cosmopolita (Cortina, 1997) en la que todas las personas vean efectivamente satisfechas las necesidades básicas sin destruir el medio ambiente” MARTINEZ NAVARRO, E.: *Ética para el desarrollo de los pueblos*, Madrid: Trotta, 2000, p. 73.

<sup>232</sup> “Con este cambio de perspectiva, que trae consigo el enfoque de las capacidades del desarrollo como libertad, la causa final de la economía recobra su importancia. Economía, ¿para qué?. Economía para las personas, y no las personas como instrumento de la economía, economía para ampliar las libertades de las personas, para capacitarlas para elegir su propia vida. Parece obvio, pero no lo es, pues actualmente los parámetros que orientan los sistemas económicos siguen pretendiendo ser los de una economía neutral, amoral, mecanicista y autónoma, como lo muestran las políticas adoptadas todavía hoy por el Banco Mundial y otros organismos internacionales.” MARTI MARCO, C.: “Desarrollo como libertad. Un nuevo enfoque del desarrollo moral desde la economía en Sen A.” *Ética, ciudadanía y desarrollo* ... ob cit, p. 261.

<sup>233</sup> “la única forma de desarrollo que se puede considerar auténtica es la que se lleva a cabo con solidaridad, vinculando a todas las personas y comunidades entre sí y también al planeta en el que habitan. El imperativo ecológico es claro y cruel: o se salva la naturaleza o los humanos morirán. El “desarrollo” representa el mayor peligro para la naturaleza, pues amenaza con destruir su poder regenerador. Ese mismo desarrollo perpetúa también el subdesarrollo de cientos de millones de personas. De ahí que la tarea de erradicar ese subdesarrollo deshumanizante sea tan urgente como la salvaguarda de la naturaleza”.GOULET, D.: *Ética del desarrollo... ob cit*, p.215.

entorno. Aboga el autor por tener en cuenta al planeta en el que se vive a la hora de formular políticas de desarrollo.

A mi entender un desarrollo éticamente viable debe focalizarse hacia un ser humano en su plenitud, libre para elegir y poner en práctica sus capacidades en una sociedad justa, donde esas capacidades puedan ejercitarse, pero con respeto a las capacidades de los demás y sin comprometer el futuro de la humanidad, donde los desequilibrios no existan, donde los poderes públicos trabajen para ello, donde el crecimiento potencie el nivel económico, pero también el nivel cultural, social y político de los pueblos. Esto supone dejar de lado condicionamientos políticos o sociales respecto a quién se dirige la ayuda, plantearse políticas bien definidas que permitan una adecuada elección del receptor de la ayuda, racionalizar el concepto de solidaridad, que no debe buscar únicamente el entregar un bien medible económicamente.

### **7.6. Repensar el desarrollo**

Determinados autores defienden un análisis posdesarrollista y niegan que el desarrollo sea algo obligatorio a plantear de un modo generalizado. Unceta y otros expresan que los sectores conservadores han cuestionado el futuro del desarrollo y de la cooperación internacional porque consideran que “contribuye en ocasiones a perpetuar la ineficiencia económica y/o la corrupción frente a la mayor potencialidad del mercado para promover el crecimiento económico”, pero también es cuestionada por los sectores progresistas “por considerar que la misma representa una forma de neocolonialismo y constituye un instrumento para perpetuar la imposición de un determinado modelo económico, social y cultural”.<sup>234</sup> De ahí que los autores hablen de *una cierta crisis de legitimación de la cooperación al desarrollo* y planteen por ello una nueva y diferente mirada sobre esta política.

Unceta considera que los países occidentales en nombre del desarrollo han creado marginación y destrucción, dejando de lado aspectos culturales y valores de las sociedades

---

<sup>234</sup> UNCETA SATRUSTEGUI, K.: MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 200-2010: necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo” XIII Reunión de Economía Mundial, pp.1-25, p.3-4.

que se han visto sometidos a la expansión forzosa de la modernización<sup>235</sup> sin que se hayan valorado sus características diferenciadoras de otros países o regiones, pretendiendo integrar en un mismo modelo de sociedad a las que son diferentes. El autor comenta que quienes defienden lo que se conoce como la economía del desarrollo lo que tratan es de expandir un modelo y valores occidentales “ como necesario revulsivo para superar el supuesto atraso de sociedades caracterizadas por otras referencias culturales y otras formas de organización social y de relación con la naturaleza”.

Según Angulo el derecho al desarrollo para todos supondría respetar los valores comunes a todas las sociedades y perseguir no únicamente la erradicación de la pobreza sino también un medio ambiente sano, paz, seguridad...<sup>236</sup> A éstos derechos se les llama derechos de tercera generación o de solidaridad porque para su logro hace falta la cooperación de muchos.

Unceta considera que plantearse la recuperación del crecimiento de los países de espaldas a la equidad, a la sostenibilidad o a los derechos humanos abre nuevos episodios de inestabilidad. Y critica el crecimiento de los últimos años de la economía mundial.<sup>237</sup> Pues

---

<sup>235</sup> “El subdesarrollo es considerado así como un concepto inventado por los defensores del desarrollo, para definir- en una clave abusivamente generalizadora- las características propias y diferentes de un amplio abanico de sociedades. De esa manera países y regiones del mundo que habían sido anteriormente examinados y descritos desde distintas perspectivas y preocupaciones, pasaron de pronto a ser conceptualizados como subdesarrollados”. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...”*ob cit*, p.18.

<sup>236</sup> “ Así pues, en un mundo como el actual, resulta pertinente reivindicar el derecho al desarrollo para todos, especialmente para los más vulnerables y desfavorecidos, y contra la pobreza; a un medio ambiente sano y a preservarlo ante el deterioro grave y progresivo del conjunto de los ecosistemas planetarios; a la existencia de un patrimonio común de la humanidad que, asimismo, debe preservarse y del que debemos beneficiarnos todos, en contra de su privatización; a la asistencia humanitaria ante situaciones de extrema gravedad (desastres naturales, conflictos bélicos u otros), y a la paz y a la seguridad, contra la guerra y contra la violación de los derechos humanos. Estos derechos suelen denominarse "derechos de tercera generación" o "derechos de solidaridad" porque mediante ellos se pone de relieve la necesaria cooperación y solidaridad que debe existir entre todos los seres humanos a la hora de hacer respetar, proteger y promover aquellos valores y aspiraciones que se consideran comunes a todos (universales), conforme al espíritu y a la letra de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de las Naciones Unidas”. ANGULO SANCHEZ, N.: “El derecho al desarrollo: estado de la cuestión.” *Revista española de desarrollo y cooperación* (2009) número 23, .pp.17-30,

<sup>237</sup> “Por ello en las actuales circunstancias, conviene subrayar que la economía mundial está creciendo de forma desequilibrada, conforme a un modelo desintegrador en lo social y depredador en lo ecológico, insolidario frente a quienes hoy sufren privaciones, y también con quienes aún no han nacido. Un modelo que, en definitiva, puede acabar volviéndose contra sus impulsores, desvaneciendo las optimistas expectativas trazadas por algunos y, lo que es peor, llevándose por delante a mucha gente que todavía hoy, entrado ya el siglo XXI, sigue esperando, en muchos lugares del mundo, una oportunidad para salir de la pobreza. La economía mundial cabalga, pero lo hace a lomos de un tigre, en cuyas fauces puede acabar devorada.”BERZOSA, C y UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Cabalgando a lomos de un tigre.” *En El País* 27/04/2007.

crecer de modo indiscriminado con unos parámetros de actuación que no todos los países pueden alcanzar da lugar a más desajustes y desequilibrios y a mayor desigualdad.

Estos autores, críticos con el concepto de desarrollo que impera en el mundo, entienden que los problemas que el desarrollo planteó siguen ahí. Por ejemplo Escobar entiende que la globalización económica ha patentizado que la pobreza sigue presente y que ha incrementado la desigualdad de quienes no han podido asumir los cambios incesantes del mercado y defiende repensar la globalización y el desarrollo, ya que el desarrollo convencional no es hoy día una opción a considerar.<sup>238</sup> Y en ese sentido también Berzosa, para quien la globalización económica no parece que haya evitado el mantenimiento de la desigualdad y de la brecha entre países ricos y pobres.<sup>239</sup> .

Unceta estima que todos nos vemos afectados por la globalización que condiciona la existencia de las personas, por lo que no se puede negar esta realidad independientemente de las señas de identidad de cada cual, de diversidad cultural. Pero los procesos de desarrollo no son iguales en todos los lugares y aunque los Estados- nación hayan perdido parte de su capacidad de gestión sobre los procesos de desarrollo estos siguen constituyendo “una realidad capaz de condicionar aspectos relevantes de los procesos de desarrollo”.<sup>240</sup> El autor es de la opinión de que aunque se rechace la idea de un concepto económico productivista respecto al desarrollo, se cuestionen planteamientos que entienden de este modo los estudios

---

<sup>238</sup>(...) A medida que nos adentramos en la década actual, los problemas del desarrollo siguen siendo tan desafiantes, sino inasibles, como siempre. Por una parte, la globalización económica ha adquirido tal potencia que aparentemente ha relegado los debates sobre la naturaleza del desarrollo a un plano menor. Por otra parte, los movimientos globales y la profundización de la pobreza continúan manteniendo en agenda asuntos sobre justicia y desarrollo. Para la mayoría de estos movimientos queda claro que el desarrollo convencional, del tipo que ofrece el neo-liberalismo, no constituye una opción. Sin duda hay muchas alternativas que están siendo propuestas por activistas de movimientos e intelectuales. Como mínimo, se está haciendo patente que si “Otro Mundo es Posible” –para apelar al lema del Foro Social Mundial- entonces, otro desarrollo debería ser posible. Los conocimientos que producen estos movimientos han llegado a constituir ingredientes fundamentales para repensar la globalización y el desarrollo. De este modo, el postdesarrollo también ha pasado a ser el fin del dominio del conocimiento experto sobre las pautas del debate. (...)”. ESCOBAR, A.: “El postdesarrollo como concepto y práctica social” .*Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2009) número 24, pp, 81-99, p. 86.

<sup>239</sup> Pese a los avances técnicos, lo cierto es que no han desaparecido las privaciones y penalidades que sufre gran parte de la población mundial. Pese a la creciente integración económica mundial, la brecha entre los países ricos y los países pobres se amplía (Berzosa, 2003). Eso quiere decir, dicho sea de paso, que tenemos un tipo de globalización económica incapaz de evitar el mantenimiento del subdesarrollo y el aumento de la desigualdad (Martínez González- Tablas, 2000).BERZOSA ALONSO- MARTINEZ, C.: “Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la Economía”. *Principios. Estudios de economía política*, (2006), número 4, pp. 5-22, p.8.

<sup>240</sup> UNCETA SATRUSTEGUI. K.:” Desarrollo, subdesarrollo...”*ob cit*, p. 27.

sobre desarrollo y se rechace utilizar los términos país desarrollado/país subdesarrollado, ello no quiere decir que la desigualdad haya desaparecido.<sup>241</sup>

A mi entender es evidente que no se ha logrado una sociedad, un mundo, más equitativo e igualitario, y en lugar de considerar a esta política como un todo, para la que un único resultado es posible, entiendo más adecuado y factible valorar y tener en cuenta factores diversos respecto a los que suscitar debate, como desarrollo sostenible, empoderamiento de las personas, buena gobernanza, valores culturales a preservar, responsabilidad de los Estados.... Cada sociedad cuenta con diferentes condicionantes sociopolíticos, culturales, humanos, diversos medios económicos, y no todas han logrado el mismo umbral de libertad y de capacidades. La globalización ha permeabilizado y ha interrelacionado a las personas, ha puesto en común procesos y procedimientos, pero esto es una realidad entre los países desarrollados pues ha posibilitado también una brecha importante entre los países en vías de desarrollo y los países desarrollados patentizando aún más las desigualdades. Pueden existir avances así considerados en el mundo occidental, pero generalizar olvidando las características especiales de los países en vías de desarrollo generará más pobreza en estos países. Considero que deberían potenciarse cada uno de los aspectos que mejoren la vida de las personas, lo que tiene sentido para mí es reivindicar para todos unos derechos entendidos como universales a todos los individuos.

Unceta y otros autores analizan ahora las políticas de desarrollo, y manifiestan ciertas dudas en la actualidad en cuanto a su eficacia. Han estudiado las Conferencias internacionales que sobre desarrollo se han realizado hasta la fecha, y discrepan de algunas de sus decisiones, crítica que ya se ha mencionado en el punto 4 del presente Capítulo, denominado “La oficialización de la política de cooperación al desarrollo”. El desarrollo como derecho humano. Entienden que la política de cooperación al desarrollo significa en la actualidad otra cosa y concluyen que únicamente se ha ofrecido una visión tecnocrática de la cooperación sin tener en cuenta otras cuestiones. Propugnan un modelo de desarrollo humano sostenible, la necesidad de nuevos mecanismos de fiscalidad internacional, que se supere “una lógica redistributiva concebida para operar sólo al interior de los Estados”, y que se tengan en cuenta, entre los actores, a los nuevos espacios locales. Terminan indicando que nadie debería considerarse desarrollado por el hecho de tener una elevada capacidad

---

<sup>241</sup> UNCETA SATRUSTEGUI. K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p.28

productiva y una determinada renta promedio.<sup>242</sup> Estimo interesante su aportación por cuanto se evita el inmovilismo y se genera debate respecto a dónde va la cooperación al desarrollo, sobre qué nuevas posibilidades de actuación pueden ofrecerse. Los autores defienden una agenda integral del desarrollo con unas metas, objetivos y reglas comunes de carácter global que hagan posible los procesos de desarrollo en unos y otros lugares y además objetivos parcialmente distintos en cada territorio y por supuesto entendiendo que el desarrollo es cosa de todos, pues todos los países, como expresan los autores, tiene problemas que limitan su bienestar.

## 8. Conclusiones

En el presente trabajo y en primer lugar se han analizado los antecedentes de la cooperación al desarrollo desde sus orígenes, pues con el inicio de la Revolución Industrial el sistema productivo y sus cambios, el progreso, el bienestar, van progresivamente dibujando un mapa del mundo que, lejos de ser uniforme, presenta disparidades en cuanto a éstos parámetros y de ahí una situación económica y política complicada y diversa, que se acrecienta conforme pasa el tiempo y nos adentramos en el siglo XX y , por lo tanto, con unos países desarrollados y otros que no lo son. Para ello se ha ofrecido una visión de cómo comenzó a gestarse la cooperación al desarrollo cuando se vinculó progreso con incremento de la producción y se comenzó a manifestar una gran preocupación por conocer todo cuanto fomenta el progreso humano.

Se ha analizado la existencia de un mundo occidental que resurge después de la Segunda Guerra Mundial y en particular EEUU, que lideró la expansión económica enfrentado a otra gran potencia, la URSS y sus países satélites. Y alrededor de ambos bloques se posicionaron una serie de países llamados subdesarrollados, países también colonizados que vivían precariamente y que poco a poco comenzaron a independizarse. Aunque después de la segunda guerra mundial los países ricos comenzaron a ayudar a los que nada tenían, a

---

<sup>242</sup> “En la actualidad el logro del bienestar humano requiere de fuertes transferencias y medidas de compensación entre países y territorios, pero también de importantes transformaciones en todos los países, capaces de hacer viable un modelo de bienestar basado en la equidad y la sostenibilidad. En estas circunstancias, cooperar para el desarrollo requiere adoptar un enfoque más integral, y desde luego mucho más audaz que el surgido de las cumbres realizadas durante la primera década del siglo XXI, incorporando al debate sobre la eficacia los asuntos más arriba señalados, y poniendo en marcha nuevos instrumentos capaces de afrontarlos” . UNCETA, K, MARTINEZ, M. J y ZABALA, I.: “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda...”*ob cit*, p. 22

aquellos con escasos recursos, esta ayuda no fue desinteresada, sino que obedeció a cuestiones estratégicas.

Se ha estudiado la crisis de la deuda, que afectó a los países en vías de desarrollo y se han analizado sus consecuencias, que dieron lugar a un giro en la política de organismos como el Banco Mundial o el FMI. Si el desarrollo se medía por medio del crecimiento económico, el subdesarrollo se asoció a poca productividad y poco crecimiento económico y se consideró que un país será desarrollado o no en función de su PIB/hab, sin fijar un límite en el incremento de ese PIB/hab hasta considerar que se había llegado al desarrollo, lo que propició un crecimiento ilimitado, una carrera por el bienestar económico que generó más subdesarrollo.

Pero no siempre que se ha generado bienestar económico y crecimiento productivo éste ha venido acompañado de un respeto por los derechos humanos, sino que, al contrario, se potenciaban regímenes corruptos donde se restringían los derechos de los ciudadanos.<sup>243</sup> Un medio de salir de la situación de desamparo suponía alejar la corrupción de los sistemas políticos, pues un sistema político democrático atiende los intereses de sus ciudadanos y persigue el bienestar para todos ellos y no para unos pocos. Porque el desarrollo es, más que dar dinero y esperar progreso y bienestar material, el buen gobierno, instituciones fuertes y legítimas, ciudadanos dueños de su destino con capacidad decisoria, satisfacción de necesidades sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para seguir disfrutándolo, todo esto será el punto de partida de quienes pretendan implicarse en una coherente política de ayuda al desarrollo.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Se evidenciaba así que la expansión productiva podía caminar de espaldas al incremento de libertades y oportunidades de las personas. Pero no sólo eso: en algunos casos, la restricción de las libertades se había justificado, precisamente, en nombre del desarrollo. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p.13.

<sup>244</sup> “Cualquier concepción adecuada del desarrollo deberá incluir seis dimensiones: un componente económico que trate la creación de una riqueza auténtica y mejores condiciones de vida material, equitativamente distribuidas, un ingrediente social medido en términos de bienestar en materia de salud, educación, vivienda y empleo, una dimensión política que abarque valores tales como los derechos humanos, la libertad política, la emancipación legal del individuo y alguna forma de democracia, un elemento cultural que reconozca el hecho de que las culturas confieren identidad y autoestima a las personas, un medio ambiente sano, una dimensión que algunos han calificado de paradigma de vida plena, referido a los sistemas y creencias simbólicos en cuanto al significado último de la vida, la historia, y la realidad cósmica, y las posibilidades de trascendencia”. GOULET, D.: “Desarrollo humano.” En CONILL J.: (coord) *Glosario para una sociedad intercultural...ob cit*, pp. 104-114, p. 109.



Un dispar crecimiento económico compromete a todos los sectores de la vida social. Aunque no todos alcancen el mismo nivel de riqueza, todos los individuos tienen derecho a conseguirlo, por ello se han analizado los documentos que oficializan ese derecho al desarrollo de todos los pueblos, de todos los seres humanos y también el compromiso de los gobernantes para cooperar en la búsqueda de soluciones que consigan el bienestar de todos, desarrollo entendido como un derecho humano. Se han estudiado documentos de Naciones Unidas, decisiones que han tenido que ver con el desarrollo desde su incipiente nacimiento, y se ha comprobado cómo los Estados conocidos como desarrollados comienzan a aceptar compromisos en el desarrollo. Será a través de los documentos que vayan aprobándose cuando se adoptará esa concepción del desarrollo como bienestar ajustado a las nuevas realidades.

Se ha estudiado la globalización, como un fenómeno de la sociedad internacional contemporánea, las relaciones económicas traspasan las fronteras, se presentan nuevos modelos de política, nuevos procesos tecnológicos y las economías nacionales se expanden en un espacio global, con sus consecuencias también para la cooperación al desarrollo. Hay menos Estado y más sociedad civil, quizá exista una mayor dinamización económica, pero también se abre una brecha entre ricos y pobres aún mayor, afectando al equilibrio mundial.

Con la globalización la política de cooperación al desarrollo ya no se sustenta en un modelo basado en lograr progreso a cambio de dinero, con la liberalización y mundialización de la economía el punto de inflexión no lo tienen los gobiernos sino los mercados y crece cada vez más la interdependencia entre los países. Incluso la pobreza no se circunscribe a un entorno concreto, vivamos donde vivamos contribuir al desarrollo, a la democracia, al progreso, conseguir un uso adecuado de los recursos y el logro de la cohesión social que pueda poner en marcha el progreso interesa a todos. Pues el mero crecimiento económico conlleva como problema añadido la deuda externa que puede condicionar el éxito del proyecto.<sup>245</sup>

---

<sup>245</sup> “Este aspecto- la cooperación internacional al desarrollo- ha recibido una renovación profunda en cuanto a su concepto a través de los cambios en la forma de entender el desarrollo, resultado a su vez de la crisis del modelo de desarrollo basado en la sola idea de la transferencia de recursos financieros. Entendido hoy de forma holística el desarrollo incorpora dimensiones culturales, sociales, sanitarias, de empleo y sostenibilidad de la comunidad a los elementos básicamente económicos que se encuentran en el origen de las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo. En ese nuevo entendimiento del desarrollo adquiere relevancia el problema de la deuda externa como condicionante de las políticas de desarrollo.” PETIT DE GABRIEL, E W.: Derecho al desarrollo y deuda externa: una perspectiva nacional. *Cuadernos Deusto de derechos Humanos* (2002), número 19, pp. 1-83, p.16-17.

Unceta <sup>246</sup> expresa que el pensamiento oficial del desarrollo ha evolucionado de modo conflictivo, e incluso algunos autores han hablado de maldesarrollo al referirse a alguno de los fracasos que evidencian. El autor expresa que tras la segunda guerra mundial se focalizó la atención en problemas relativos al crecimiento económico dando por sentado que resolviendo este desequilibrio desaparecería el problema, cuando no ha sido así y cuando hace falta un enfoque más amplio y una necesidad de una evolución del pensamiento oficial sobre el desarrollo que tuviera en cuenta “la conservación de los recursos naturales, la calidad de las instituciones, la equidad de género, la importancia del conocimiento, o la participación de la población” aspectos estos que además no debían ser medidos en términos monetarios. Todos estos problemas han influido negativamente años después según el autor en la concepción del desarrollo, pues no es posible plantearse los retos del desarrollo en el siglo XXI con las mismas herramientas metodológicas que en el siglo XIX, el desarrollo debe abrirse a otras perspectivas.<sup>247</sup>

El Estado debe recuperar su papel más activo y responsabilizarse de la puesta en marcha de la ayuda al desarrollo, aunque es necesaria también la responsabilidad de los países en vías de desarrollo para ser partícipes de su destino, para lo que interesa incrementar las capacidades de las personas potenciando la sociedad civil y ofreciéndoles libertad para decidir su futuro.

Se han estudiado en éste capítulo los actores comprometidos en el desarrollo, aparecen nuevos actores que dejan oír su voz y que participan en éstas políticas, las ONG colaboran con el Estado y éste a su vez necesita de ellas para equilibrar su actuación, allí donde él no llega estará una organización de cooperación no gubernamental trabajando, si bien ello tiene

---

<sup>246</sup> Algunos autores (Amín, 1990; Slim, 1998; Tortosa, 2001), han utilizado el término mal desarrollo para dar cuenta de algunos o de todos estos fracasos, que han acabado por afectar, aunque de distinta manera, tanto a países considerados desarrollados, como a otros llamados subdesarrollados, así como a la configuración del sistema mundial (...). Se trata pues de un concepto que va más allá de la noción de subdesarrollo, a la que englobaría, para referir problemas que afectan al sistema en su conjunto y que representan una merma en la satisfacción de las necesidades humanas y/ o en las oportunidades de la gente. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p.14.

<sup>247</sup> En el fondo, la historia de los últimos años ha venido a poner de manifiesto las limitaciones de intentar enfrentar los retos del desarrollo planteados en el siglo XXI con las mismas herramientas metodológicas con las que se contaba en el siglo XIX. La perspectiva convencional –lo que algunos han venido a llamar el paradigma dominante pretende lograr la cuadratura del círculo, al subordinar las necesidades teóricas y metodológicas derivadas de los retos del presente a los procedimientos y recursos de una disciplina –la economía–, sometida, a su vez, a un fuerte proceso reduccionista por parte de los sectores más influyentes. UNCETA SATRUSTEGUI, K.: “Desarrollo, subdesarrollo...” *ob cit*, p.16.

sus desventajas, pues el Estado se desvanece, desaparece en ocasiones de la escena y quien actúa es otra organización.

Se ha mencionado a las mujeres y el desarrollo, desde dos puntos de vista, como mujeres en los países desfavorecidos y como mujeres protagonistas de acciones de cooperación, por cuanto han sido las olvidadas a la hora de atender sus reivindicaciones y también las olvidadas a la hora de cobrar protagonismo en la elaboración de la agenda de desarrollo.

Los tiempos cambian y las necesidades de las personas también, ligar felicidad y bienestar únicamente al desarrollo desde el punto de vista económico deja de lado al ser humano en su totalidad, de ahí que Naciones Unidas elabore anualmente su programa de Desarrollo Humano que pretende hacer hincapié en aspectos concretos que hace falta atender, el ser humano que lo es en toda la extensión de la palabra sin circunscribir bienestar únicamente al logro de crecimiento económico. Además la pobreza afecta a todos, al país que lo padece, pero también al resto de la comunidad internacional pues esta situación de desequilibrio económico, social y político en los países desfavorecidos ya no es un problema aislado. En ese sentido debe olvidarse la idea de la gratuidad, de la donación benevolente y asumir el compromiso de todos y aceptar que si bien las variables económicas tienen su importancia y necesidad, ahora prima la mejora de la capacidad de las personas, fomentar la equidad social y la buena gobernanza política así como la defensa del desarrollo sostenible.

El desarrollo ha de ser sostenible y el compromiso con un planeta adecuado a nuestras necesidades, debe alcanzar el mayor nivel de desarrollo, de crecimiento, lo que supone dejar de lado cualquier atentado contra el medio ambiente priorizando que la redistribución de recursos en un mundo globalizado tenga en cuenta el desarrollo sostenible. Bellver Capella admite que los descubrimientos humanos han mejorado cualitativamente la vida de las personas, pero el progreso entraña una amenaza ambiental y antropológica, el autor defiende la necesidad de volver a adueñarse del propio destino, pensar por los de ahora y pensar por los que han de venir, mediante una educación ciudadana que priorice el bien común sobre el particular.<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup> BELLVER CAPELLA, V.: "Ecología: pasado, presente, futuro?" *XVII Foro Universitario Juan Luis Vives. Medio Ambiente, un medio de oportunidades*. Vol 2. Valencia: Ayuntamiento de Valencia. FIVEC. febrero, marzo, abril 2009, p. 240-241.

Un desarrollo que permita a los hombres ser libres para elegir su destino, bien entendido como bienestar, con un equilibrio en la captación de los recursos materiales sin que se produzcan riesgos ambientales añadidos. Desarrollo con implicaciones políticas, sociales y culturales, y donde las libertades de las personas sean tales que les permita un desarrollo éticamente viable. Galán y Sanahuja definen qué se entiende, mejor dicho, qué se debería entender por cooperación internacional al desarrollo<sup>249</sup>.

Goulet estima se debe tender a humanizar las acciones y decisiones del desarrollo, para que éste no se convierta en antidesarrollo y por tanto defiende que “una ética comprensiva del desarrollo que incorpore la sabiduría medioambiental, es la argamasa que une los múltiples diagnósticos de los problemas con sus implicaciones políticas mediante el estudio fenomenológico de los valores<sup>250</sup>”.

Finalmente se ha presentado un análisis pos desarrollista que algunos autores defienden por cuanto desarrollo y progreso no debería, a su juicio, ir ligado a abandono de los valores culturales de la sociedad de origen, sino que el modelo de desarrollo defendible sería aquél que abre posibilidades a la diversidad sin que los términos utilizables sean los de país desarrollado versus país subdesarrollado.

Como Unceta manifiesta “ Si en 1950 la cooperación surgió para impulsar el crecimiento económico en las áreas más desfavorecidas del mundo mediante la aportación de recursos financieros desde los países industrializados, las nuevas circunstancias del escenario internacional y los nuevos retos del desarrollo obligan a un replanteamiento permanente de las políticas e instrumentos de la cooperación en aras al logro de una convivencia justa y pacífica entre todos los pueblos del mundo en un marco de bienestar y sostenibilidad”<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> “La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable y seguro para todos los habitantes del planeta”. GALAN, M y SANAHUJA, J A.: *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL, 1999, p.17.

<sup>250</sup> GOULET, D.: *Ética del desarrollo.. ob cit*, p.132.

<sup>251</sup> UNCETA, K y YOLDI, P.: *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución... ob cit*, p. 93.

En el presente trabajo, a su inicio, se ha hecho mención a un fragmento de la « Oda a la Alegría » de F. Schiller.<sup>252</sup> Dicho fragmento invita a los pueblos del mundo a un abrazo universal que llegue a todos los confines, al mundo entero.

Lejos de propugnar una idealización del problema del desarrollo y de sus posibles soluciones he querido contraponer aquí dos realidades, una éste desideratum de unidad que la Oda a la Alegría propone y que supondría asumir todos juntos sin diferenciaciones entre pobres y ricos, Norte- Sur, desarrollados y subdesarrollados, la realidad en todas sus vertientes, económica, política, social, asistencial, medioambiental, etc y otra las conclusiones asumidas por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Roma del 16 al 18 de noviembre de 2009 en la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Pues la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ( en adelante FAO) había propuesto establecer como objetivo la erradicación total del hambre de la faz de la tierra en 2025 y el incremento de la AOD a la agricultura hasta alcanzar 44 000 millones de dólares EE.UU anuales para inversiones en agricultura e infraestructura rural en los países en desarrollo,<sup>253</sup> y finalmente no se ha conseguido, no ha sido posible aunar las voluntades para conseguirlo. Queda, pues, pendiente, al parecer para otra Cumbre Mundial, conseguir, con el esfuerzo de todos los países, erradicar el hambre en la tierra para el año 2025.<sup>254</sup>

---

<sup>252</sup>Posteriormente incorporado como texto al Andante Maestoso de la Sinfonía nº 9 en re menor, opus 125 « Coral » de Ludwig Van Beethoven.

<sup>253</sup> « Le problème de la faim était déjà grave quand les prix de la nourriture étaient raisonnables et que le monde vivait une période de prospérité. Mais la crise alimentaire mondiale (2006-2008), suivie de la crise économique, a créé une situation catastrophique », constate M. Daniel Gustafson, directeur du bureau de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Or le Programme alimentaire mondial (PAM) a vu son budget passer de 6 à 3 milliards de dollars entre 2007 et 2008. Selon la FAO, 30 milliards de dollars par an suffiraient à réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015. C'est moins d'un dixième des subventions accordées à l'agriculture des pays riches. A l'heure du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire qui se déroulera les 16 et 18 novembre à Rome, un problème fondamental reste posé : quel modèle agricole permettrait de nourrir les neuf milliards d'êtres humains que comptera la planète en 2050 ? « La faim n'est pas une calamité naturelle », souligne M. Olivier De Schutter, rapporteur spécial des Nations unies pour le droit à l'alimentation. Elle est essentiellement le fruit de choix politiques inadaptés. Ce constat apparaît, à la fois, terrible et salutaire. Terrible par son ampleur : un milliard de personnes seraient sous-alimentées en 2009 selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ; deux milliards d'individus seraient atteints de malnutrition ; neuf millions en mourraient chaque année. Salutaire parce qu'on pourrait éviter la crise alimentaire en effectuant d'autres choix de société. Les solutions de rechange, techniquement réalistes et efficaces, constitutives d'un autre modèle de développement, ne manquent pas. Cependant leur identification suppose celle des causes du marasme. PARMENTIER, S. : « Et soudain resurgit la faim. » *Le monde diplomatique*. Edition imprimée, novembre 2009, p. 24.

<sup>254</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Cumbre mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Roma, 16 al 18 de noviembre de 2009.

Sin embargo, ha tenido como resultado cuatro importantes compromisos, según el Director General de la FAO Jacques Diouf: 1.- Un firme compromiso de renovar los esfuerzos para alcanzar el Primer Objetivo de

Es posible teorizar sobre el problema del desarrollo y comprobar los avances que se han realizado, o efectuar mediciones respecto a dónde llega la pobreza, o evaluar el grado de compromiso alcanzado por alguna ONG, pero se tiene la impresión de que se olvida con frecuencia que, nacer en el Primer Mundo no es un derecho de los que en él estamos, sino una circunstancia que se ha convertido en privilegio, y que quienes nacieron en los llamados Tercer y hasta Cuarto Mundo no están obligados a permanecer en éstos y sí legitimados para reclamar de nosotros aquello que les permita tener acceso al mismo bienestar que muchos disfrutamos.

*«Sean cuales fueran nuestros vínculos y aspiraciones, deberíamos ser conscientes, independientemente del coste personal o social que ello implicase, de que todo ser humano es humano y que su valor moral es igual al de cualquier otro »<sup>255</sup>*

---

Desarrollo del Milenio de reducir el hambre a la mitad para 2015 y erradicarla a nivel mundial a la mayor brevedad posible. 2.- Mejorar la coordinación y la gobernanza a nivel internacional de la seguridad alimentaria mundial a través de una profunda reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de la FAO, que pasaría a convertirse en un componente central de la Asociación Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición. coordinará los esfuerzos internacionales contra el hambre, y deberá tomar decisiones rápidas e informadas sobre cuestiones alimentarias a nivel mundial con la ayuda de un panel internacional de expertos de alto nivel.3.- Promesa de invertir la tendencia decreciente de las inversiones nacionales e internacionales en agricultura, seguridad alimentaria y desarrollo rural en países en desarrollos e incrementar su porcentaje en las ayudas públicas al desarrollo.4.- promover nuevas inversiones en producción y productividad agrícola en los países en desarrollo para reducir la pobreza y alcanzar la seguridad alimentaria para todos.

<sup>255</sup> Vid: NUSSBAUM, M C.: *.Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y « ciudadanía mundial »*. Barcelona: Paidós, 1999.



## **CAPITULO II: Las competencias de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo**

### **Sección 1.- La actividad exterior de los entes subestatales y su cooperación al desarrollo.**

#### ***1.1. Introducción.***

El Capítulo 2 tiene como título “Las competencias de las Comunidades Autónomas en la cooperación al desarrollo”. El presente trabajo se centra en la política de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana, antes interesa analizar si en las Comunidades Autónomas existen actuaciones de esta índole y qué valor jurídico y fuerza de obligar tienen.<sup>256</sup>

En esta Sección Primera se analiza en primer lugar cómo se ha llegado a poder hablar de una política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA). Para ello es preciso conocer el inicio de unas acciones en el exterior llevadas a cabo por otros entes que aparecen y actúan más allá de las fronteras del Estado con cierta autonomía, tímidamente primero, pero después con fuerza, como son las llamadas entidades subestatales. Analizaremos su aparición y qué carácter tenían esas acciones exteriores, además de la legitimación que les haya podido asistir. Finalmente en esta Sección se realiza un breve recorrido por dichas acciones de las entidades subestatales en el Derecho Comparado.

En la Sección Segunda del presente Capítulo estudiaremos cómo en España algunas CCAA han desarrollado, a lo largo de los años, una importante actividad a través de los viajes al exterior de representantes autonómicos, la apertura de oficinas en el extranjero, la cooperación cultural, la colaboración transfronteriza o la cooperación al desarrollo, así como las consecuencias jurídicas que esas actividades han tenido en la práctica, la posición del Tribunal Constitucional al respecto y su regulación actual en los Estatutos de Autonomía.

---

<sup>256</sup> Una vez expuesto en Capítulo anterior el panorama de lo que el desarrollo puede o debería poder ser sin quedarse en planteamientos raquíticos o inacabados que definan al desarrollo con parámetros exclusivamente económicos, oficializado el desarrollo como política que nos compete y nos compromete a todos.



El segundo epígrafe de la Sección Segunda estudiará la política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas, bien entendido que, aunque no existe en la CE un título competencial específico para que estas inicialmente desarrollaran esta política, se ha producido una práctica continuada en cooperación al desarrollo, por lo que se examinará también cómo, para dar carta de naturaleza a estas acciones, las diferentes autonomías se han aprestado a plasmar esta posibilidad en su legislación y en los Estatutos de Autonomía.

### ***1.2. La actividad exterior de los entes subestatales en el Derecho Comparado.***

El escenario internacional se ha ido modificando a consecuencia de diferentes factores y en la actualidad no se puede hablar de Estados independientes, ni de exclusividad de éstos en la acción exterior. Del Arenal explica que se ha producido un cambio por lo que respecta a la sociedad internacional; los Estados eran antes los actores exclusivos de las relaciones internacionales, pero según él a consecuencia de la globalización se ha modificado el escenario, según el autor estos cambios en la sociedad internacional dan lugar a la aparición de nuevas realidades internacionales, “que marcan con claridad las diferencias entre la sociedad internacional del pasado y la actual sociedad mundial”.<sup>257</sup> También otros autores en el mismo sentido.<sup>258</sup>

Se ha debilitado el papel del Estado en las relaciones internacionales, pues su autonomía y exclusivismo se han visto mermados y aparecen nuevos actores que contribuyen a modificar las funciones del Estado en el ámbito internacional. El Estado ha de compartir el protagonismo internacional con otros actores internacionales y ya no es el único en la sociedad internacional. El autor considera que hasta hace pocas fechas el Estado era quien marcaba y definía la naturaleza esencial de la sociedad internacional, con un papel casi exclusivo de éste como soberano, y dice que la sociedad internacional está cambiando “un mundo de Estados que continúa anclado en el viejo dogma de la soberanía nacional y un mundo complejo y global, transnacionalizado e interdependiente en el que no existen fronteras y en el que actúan actores de todo tipo, entre las soluciones nacionales y egoístas,

---

<sup>257</sup> DEL ARENAL, C.: “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: 2001, pp.17-86, p. 57.

<sup>258</sup>Vid: MICHELMANN, H.: y SOLDATOS, P.: *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990.

que continúan ofreciendo los Estados y las soluciones comunes y solidarias que demanda el carácter global y humano de sus problemas”.<sup>259</sup>

Por lo tanto, ante este nuevo orden mundial, en el que irrumpen otra serie de actores en las relaciones internacionales, se hace necesario nuevas políticas para asumir el nuevo panorama internacional<sup>260</sup> y hacer frente a las nuevas realidades que emergen, pues no sirven los antiguos modelos políticos ni la normativa jurídica, sino al contrario, se precisa de una adaptación de los sistemas jurídicos vigentes, a las políticas imperantes y a éste nuevo sistema de relaciones internacionales. Se ha podido considerar al Estado como el único con voz en las relaciones internacionales, pero esto ya no es así en el panorama internacional y de ahí que surja el fenómeno de las voces múltiples, de las entidades subestatales, a las que hay que tener en cuenta.<sup>261</sup>

La irrupción de las entidades subestatales en la acción exterior está en relación, según González y Cornago, con la creciente transnacionalización de todos los procesos económicos, políticos, culturales y sociales. También con los numerosos procesos de descentralización política y administrativa del Estado, los cuales cuestionan el carácter unitario de éste ante las relaciones internacionales. Todo ello ha facilitado la toma de posiciones de las entidades subestatales y de las administraciones locales en materia de acción o proyección exterior.<sup>262</sup> Los autores estiman que, a causa de estas dos

---

<sup>259</sup> “Hemos asistido, en este sentido, a un importante proceso de cambio, por un lado, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, hasta una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacional y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y en menor medida en el derecho internacional. Por otro lado, hemos pasado desde una sociedad internacional en la que, las relaciones internacionales, a pesar del alcance universal y planetario que ya tenían, estaban todavía condicionadas decisivamente por el espacio y el tiempo, a una sociedad global, caracterizada por la mundialización, la transnacionalización y la inmediatez e instantaneidad de una parte importantísima de sus relaciones”. DEL ARENAL, C.: “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales...” *ob cit*, p.29.

<sup>260</sup> “Estamos, por tanto, ante una sociedad mundial en profunda mutación, que busca, en medio de tensiones y conflictos, un nuevo sistema de relaciones internacionales y que exige, en consecuencia, nuevos concepto, nuevas ideas, nuevos modelos y representaciones, nuevas normas jurídico-internacionales y sobre todo nuevas políticas, a través de las cuales poder interpretar y hacer frente adecuadamente a esa nuevas realidades emergentes”. DEL ARENAL, C.: “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”. En *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 79-100, p.29.

<sup>261</sup> DUCHACEK, I. D., *The Territorial Dimension of Politics, Within, Among and Across Nation*, Colorado: Westview Press, 1986, p. 187.

<sup>262</sup> “Desde nuestra perspectiva y por encima de su relevancia práctica en la actualidad, las diversas formas de cooperación internacional emprendidas por las entidades subestatales nos merecen consideración en la medida de que se trata de un fenómeno enraizado en importantes transformaciones políticas, estrechamente relacionadas con la crisis de la concepción estatocéntrica de las relaciones internacionales. El actual sistema

circunstancias, la transnacionalización y la descentralización política y administrativa del Estado, quiebra la noción del Estado como actor unitario de las relaciones internacionales. Tampoco se da una diferencia entre el ámbito externo e interno de los Estados, pues ya no existe una frontera entre la política interna y la internacional.

García Segura <sup>263</sup>hace referencia a cómo la teoría de las Relaciones Internacionales ha estudiado el fenómeno de la diversidad de actores que, como consecuencia de las nuevas dinámicas del sistema internacional, acceden directamente al ámbito internacional desde el interior del propio Estado, las entidades políticas subestatales. Y explica la autora que estos estudios sobre el tema tienen como slogan “pensar globalmente y actuar localmente” o lo que es lo mismo, ser conscientes de una realidad global y atender a los retos que esta globalización plantea desde el nivel local (en los niveles gubernamentales subestatales). Continúa García Segura, que estos entes son territoriales, con base física precisa, gubernamentales y unidades constituyentes de un Estado compuesto o de un Estado unitario (con una administración territorial diversificada, y ahí entrarían las CCAA españolas) y reflexiona respecto a las causas que impulsan la actividad exterior de las entidades subestatales.

Examinando las causas que han dado lugar a la irrupción de estas entidades en la actividad exterior parece que la globalización tiene mucho que ver. Temas que antes no se consideraban como propios de política internacional ahora trascienden la frontera de los Estados. El Estado-nación se transforma y pierde contenido y soberanía y de ahí que

---

internacional consiste, indiscutiblemente, en diversos niveles, o subsistemas de actividad, definidos por diferentes tipos de acción y diferentes actores. Las relaciones internacionales devienen de la interacción entre esos actores, en el interior y a través de los diversos subsistemas. Entendemos que es en ese marco que hemos descrito en el que las entidades subestatales desarrollan diversas formas de cooperación internacional”. GONZÁLEZ, F.: y CORNAGO PRIETO, N.: “Cooperación internacional y entidades subestatales”. XIV *Jornadas de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Vitoria-Gasteiz 1991, Bilbao: Servicio editorial Universidad del País Vasco, 1993, p. 315-322.

<sup>263</sup> “La teoría de las Relaciones Internacionales ha enfocado el estudio de las actividades exteriores subestatales, mayoritariamente, desde la perspectiva de los actores internacionales. Son las reflexiones de la corriente de autores que se ha preocupado por captar lo que denominan el “fenómeno de las voces múltiples”. Con esta expresión se refieren a la diversidad de actores que desde el interior de un mismo Estado acceden directa y autónomamente a la arena internacional como resultado de las nuevas dinámicas del sistema internacional. Todos ellos parten de una ampliación del concepto clásico de actor internacional que, en base a criterios de tipo empírico-funcional, les permite incluir en dicha categoría a las entidades políticas subestatales. El slogan representativo de estos estudios, “pensar globalmente y actuar localmente”, resume sus dos ideas claves: la conciencia de la realidad global de los retos que plantea un mundo globalizado e interdependiente y la oportunidad de reaccionar ante ellos de manera local (en los niveles gubernamentales subestatales) a fin de conseguir una mayor eficacia y una mayor racionalización de los recursos” GARCÍA SEGURA, C.: “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales” *.Revista de Estudios políticos (Nueva Epoca)* (1996), número 91, pp. 234-264, p.236.

emerjan otros entes preparados para afrontar los retos en una sociedad global, entes que pueden asumir aquellas parcelas propias del Estado en otro momento y que al trascender las fronteras generan vínculos internacionales que asumirán esos entes<sup>264</sup>. Aunque Garcia Segura manifiesta que muchas de estas entidades ya empezaron a emerger de modo importante a partir de que se intensificaran las relaciones de interdependencia y esto ha aumentado conforme avanzaba la globalización.<sup>265</sup>

Arrufat <sup>266</sup> hace referencia a Hocking en ese sentido. Y respecto a las motivaciones de su existencia cita a la globalización, la permeabilidad entre la política exterior y la interna, los intercambios entre las fronteras, la transformación del Estado...<sup>267</sup> Continúa Arrufat que las entidades subestatales han desarrollado amplios espacios jurídicos en su acción exterior y refiriéndose a las CCAA considera que éstas han buscado procedimientos e instrumentos que han asegurado ciertos niveles de compromiso en sus acuerdos. Respecto al Derecho Internacional Público, considera que ha cambiado su enfoque condicionado por varios factores, como son el aceptar las actividades de naturaleza estrictamente política de los representantes regionales, reconocer el creciente volumen de negocios jurídicos con entidades extranjeras y sometidos al derecho privado, que el Derecho Internacional se ha convertido en un derecho de cooperación incrementándose en cantidad y en amplitud material las relaciones entre los Estados y que han conseguido solidez los mecanismos de concertación entre las entidades subestatales.<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> Las causas que mueven a la acción exterior regional guardan mayor relación con aquellas otras motivaciones a las que nos hemos referido: la globalización económica, la ampliación de la agenda internacional, la desaparición de la división nítida entre política exterior y política interna, la multiplicación de los canales de comunicación y de los flujos de intercambio a través de las fronteras, la incidencia de las diferentes realidades regionales así como las asimetrías regionales o la transformación del Estado. GARCIA SEGURA, C.: “La actividad exterior...” *ob cit*, p.263.

<sup>265</sup> GARCIA SEGURA, C.: “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales” en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1998, pp.315- 351, p. 323. En ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: *Asambleas autonómicas y acción exterior*. Valencia, Corts Valencianes, 2009, p.28.

<sup>266</sup> “algunos expertos de la organización política consideran que en ocasiones resulta más eficaz y práctico para una región entrar en contacto directamente con otro Estado extranjero en aquellos campos de su exclusividad competencial, que introducir un nuevo e innecesario nivel de intermediación burocrática gubernamental que no estará tan directamente conectada con las necesidades regionales. Por ello, en opinión de Esther Barbé la agenda internacional de las entidades subestatales es, al mismo tiempo la más diversa pero también la más global”. ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Un análisis particular de la Comunitat Valenciana” Primera parte: El marco general de la acción exterior autonómica. Capítulo III: La regulación de la acción exterior en la Constitución Española. *Tesis doctoral presentada en la facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas*. Castelló de la Plana: 2008, pp. 1-602, p.36.

<sup>267</sup> HOCKING, B.: *Localizing Foreign Policy- Non Central Governments and Multilayered Diplomacy- Nueva Cork*. Palgrave Mac Millan, 1993.

<sup>268</sup> ARRUFAT CÁRDABA A. D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...” *ob cit*, p.52-53.

Según Keating durante los últimos años se ha asistido a una implicación continuada de los gobiernos regionales en el escenario internacional, que se ha descrito a veces como paradiplomacia y el autor dice que las razones estarían en los cambios en el ámbito del Estado y del sistema internacional y en las transformaciones políticas y económicas que se han producido dentro de las regiones<sup>269</sup>. El autor distingue causas económicas, de orden político institucional y culturales y, según su interacción, los modelos pueden diferir.

Keating explica que estas entidades no gubernamentales se relacionan más allá de su territorio en orden a una promoción comercial, buscando mercados, innovación y mejoras en tecnología, pero además pretenden relacionarse con otros gobiernos centrales y no centrales, y buscan además proyección externa desde el punto de vista cultural<sup>270</sup>, destacando el autor una serie de actividades internacionales de éstas entidades como son los viajes, visitas y actividades promocionales, Delegaciones en el exterior, la firma de acuerdos exteriores, la cooperación interregional y asociacionismo sectorial y político, la cooperación transfronteriza, la participación en la Unión Europea, la presencia de GNCS europeos en redes mundiales, la Cooperación al desarrollo, la atención a las comunidades de emigrados en el exterior (diáspora).<sup>271</sup>

El autor<sup>272</sup> cita a varios autores que explican las causas que entienden se dan para que emerjan estos gobiernos no centrales y para que se desarrollen y expresa que en la práctica

---

<sup>269</sup> KEATING M.: “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” . En ALDECOA F.: y KEATING, M.: (eds) *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Barcelona: Marcial Pons, 2000, pp. 49-75, p.11-28.

<sup>270</sup> UGALDE ZUBIRI, A.: “La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada” *Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales* Vitoria-Gasteiz: 2005, pp. 277- 344, p.318.

<sup>271</sup> En la Ayuda Oficial al Desarrollo por la que se realizan transferencias financieras empleadas en ayudas directas para el desarrollo económico y social desde los Países del Norte hacia los Países del Sur, intervienen todos los niveles de las administraciones públicas. Regiones y municipios se han incorporado a esta actividad trayendo fondos de sus presupuestos anuales y configurando la «cooperación al desarrollo descentralizada» La cooperación de los GNCs presenta puntos débiles (pequeño volumen de fondos fragmentado en muchos proyectos, escasez de medios, dispersión geográfica...), también reúne ventajas (criterios de adjudicación y distribución no condicionados por las políticas exteriores estatales, mayor control sobre los fondos, disposición a la cofinanciación entre entidades diversas, facilidades para la participación ciudadana, mayor sensibilidad por los procesos de descentralización en el Sur...)”.UGALDE ZUBIRI, A.: “La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ...” *ob cit*, p.340.

<sup>272</sup> UGALDE ZUBIRI, A.: “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”. En *Globalización y democracia: nuevas formas de gobierno en red. Política Revista de Ciencias Sociales*, (2006), número 2, pp. 115-128, p.122.

“Para Soldatos en primer lugar, las causas generadas en el interior de los Estados, provocadas por las transformaciones del Estado-nación como forma de organización política. Son tanto *las ligadas al conjunto del Estado* (ineficacia de las políticas centrales, procesos de descentralización, conflictos entre el gobierno central y gobiernos no centrales, la difuminación de la separación entre política exterior y política interna, dificultades

las motivaciones son más complejas y, a menudo, son varias las razones que provocan la actividad internacional de los Gobiernos no centrales (GNC),

A continuación se realiza un breve recorrido por las entidades subestatales en el Derecho Comparado para analizar su posición por lo que respecta a la política de cooperación al desarrollo. Como se comprobará, según sea el modelo de Estado difiere la presencia subestatal en el ámbito internacional.<sup>273</sup>

### a) Alemania

En Alemania las competencias del gobierno federal comprenden aquellas que afectan a la soberanía nacional, entre ellas, los asuntos exteriores y la hacienda federal (Art.87 de la Ley

---

del nivel subestatal para incidir en la posición internacional del Estado...), como *las existentes en cada territorio* componente (características políticas, culturales y lingüísticas distintivas, disfrute de competencias con proyección exterior, incidencia de planteamientos regionalistas y nacionalistas...). Y, en segundo lugar, *las causas de origen externo*, como son los efectos que la globalización, la interdependencia, los procesos de integración regional y continental, etc., provocan en el interior de las estructuras estatales (estrategias de los GNC de respuesta a la globalización, medidas para afrontar el entorno económico-comercial, actividades de otros actores internacionales...); también SOLDATOS, P.: An “Explanatory Framework for the Study of Federated Status as Foreign-policy Actors-“ en MICHELMANN, H.: y SOLDATOS, P.: (eds) *Federalism and International Relations. The Nole of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, pp. 34-53 “Respecto a las Comunidades Autónomas del Estado español Caterina García entiende que confluyen cuatro procesos: globalización (nivel internacional); integración europea (nivel regional); desarrollo del Estado de las autonomías y asimetrías entre comunidades (nivel estatal); y la dinámica política y económica autonómica, en la que inciden los nacionalismos y la asimetría (nivel autonómico).”; también GARCIA SEGURA, C.: “*La actividad exterior de las entidades políticas subestatales*”. *Revista de estudios Políticos* nº 91. 1996 p. 234-264. “Michael Keating distingue tres grupos de motivaciones y búsqueda de objetivos. En primer lugar, *las causas económicas*, debidas a que los GNC deben desenvolverse en el marco de la globalización y extensión de los regímenes transnacionales. En función de sus características (tamaño, estructura económica, tipo de producción...) se trazan planes orientados a la internacionalización de la economía, búsqueda de mercados exteriores, respaldo a las exportaciones, captación de inversiones, modernización tecnológica, mejoras en las infraestructuras etc. En segundo lugar, *las causas de orden político-institucional*, sobre todo en los GNC de territorios cuya población muestra una identidad propia que, incluso, le lleva a reclamarse como nación. En estas circunstancias, aprecia Keating, en las que existe “un sentimiento de identidad nacional diferenciada y un proyecto de construcción nacional”, la proyección exterior “resulta cualitativamente distinta de aquellos casos en los que viene motivada tan sólo por motivos funcionales”. Y, en tercer lugar, *las causas culturales* que cuentan en los territorios con una lengua y cultura diferenciada, ya que son ámbitos que permiten contrastar experiencias con interlocutores con problemáticas parecidas y acordar posiciones en torno a la defensa de culturas y lenguas de cara a los Estados y Organizaciones Internacionales.” KEATING, M.: “Regiones y asuntos internacionales...” *ob cit* En ALDECOA, F.: y KEATING, M.: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones...* *ob cit*, p. 11-28.

<sup>273</sup> En aquellos Estados donde impera el modelo unitario sus entidades subestatales han recibido de la descentralización la base jurídica necesaria para su proyección internacional, siendo la mejora en la gestión de los recursos y la necesidad de competir con regiones transfronterizas con modelos de acción exterior más avanzados el *leitmotiv* de sus actuaciones externas. En los Estados de estructura compuesta la acción exterior se encuentra más asentada tanto en términos prácticos como jurídicos, sin embargo, no por ello está exenta de fuertes dispersiones..... En estos Estados la acción exterior ha servido tanto para afianzar el autogobierno de sus entes subestatales como para servir de contrapeso y estabilizador ante presiones centrípetas. ARRUFAT CÁRDAVA, A. D.: *Asambleas autonómicas...* *ob cit*, p. 40.

Fundamental de Alemania de 23 de mayo de 1949,( *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). El ejercicio del resto de las competencias corresponde a los *länder* o gobiernos locales, también el desarrollo y ejecución de la legislación federal. Es decir, la acción exterior entendida como actuaciones que comprometen la política internacional es competencia del Estado soberano. El artículo 32 en su apartado 3 permite a los *länder* concertar Tratados con Estados extranjeros y el párrafo 2 del mismo permite a estos estar presentes en las negociaciones de aquellos Tratados que afecten a sus competencias.

En cuanto a la política de cooperación al desarrollo, la Ley Fundamental alemana no lo menciona, pero se considera que esta política es una de las formas de las Relaciones Exteriores competencia del nivel federal, según el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley Fundamental (en concordancia con el párrafo 73 del artículo 1 del mismo texto legal), por lo que corresponde al Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo aunque como un área independiente de los asuntos exteriores.

No obstante y a pesar de lo anteriormente expresado se admite que la política de cooperación al desarrollo se ejerza localmente, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Fundamental, que regula los derechos de los gobiernos locales a la autoadministración, permitiendo a los poderes locales desarrollar actividades internacionales en caso de que estas no interfieran los derechos del Estado federado o de los *länder*. Por ello los *länder* disponen de sus propios programas de cooperación al desarrollo, básicamente dedicados a educación y formación. Al no existir ninguna ley sobre cooperación cada uno de los *länder* mantiene su propia política, y los asuntos relacionados con esta área se tratan conjuntamente en reuniones con el ministro federal responsable y con los ministros responsables de todos los *länder*. Gracias a la autonomía local pueden llevar a cabo acciones de cooperación descentralizada, financiadas con sus propios recursos. La forma mayoritaria de cooperación es el hermanamiento.

“Las responsabilidades de los municipios en materia de cooperación internacional al desarrollo, según el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), incluyen la información y educación sobre políticas de cooperación internacional al desarrollo, los efectos e impactos de las actuaciones municipales en materia de cooperación internacional,

el apoyo a la sociedad civil, la promoción de alianzas con municipios y ciudades de países en desarrollo, y la transferencia de *know-how*".<sup>274</sup>

## **b) Francia.**

La Constitución francesa designa al Presidente de la República y al gobierno central como los competentes en materia de asuntos exteriores. No obstante una reforma del texto constitucional de 2003 reconoce a las regiones como entidades con cierta capacidad de actuación, si bien las relaciones exteriores competen al Estado de manera exclusiva y absoluta.

Por lo que atañe a la política de cooperación al desarrollo como actividad descentralizada, empezó a imponerse después de la independencia de los territorios colonizados, hacia finales de los años sesenta. Los inicios fueron tímidos, se comenzaron a desarrollar iniciativas de cooperación a nivel local y regional mediante la ayuda a municipios desfavorecidos, en concreto en África y poco a poco las colaboraciones se hicieron más frecuentes e intensas. Esta cooperación descentralizada fue creciendo en paralelo a la política de descentralización del gobierno a favor de los poderes locales. De hecho la financiación de las acciones de cooperación de los entes locales se realiza a través de sus propios recursos, aunque también pueden recurrir a la cofinanciación a través del Ministerio de Asuntos Exteriores o de fondos europeos.

La Ley de orientación de 6 de febrero de 1992<sup>275</sup> relativa a la Administración territorial de la República estableció en su título IV que "las corporaciones territoriales y sus mancomunidades pueden celebrar convenios con corporaciones territoriales extranjeras y sus mancomunidades, dentro de los límites de sus competencias y el respeto de los compromisos internacionales de Francia. Dichos convenios entran en vigor en cuanto se transmiten al representante del Estado en las condiciones establecidas".

---

<sup>274</sup>MAIER, K.: La cooperación descentralizada en Alemania. *Cátedra de cooperación internacional y con Iberoamérica. Claves para el desarrollo*, (2012), número 10, pp. 1-4, p. 4

<sup>275</sup> Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. NOR: INTX9000102L.



La definición de la cooperación descentralizada está prevista en la Ley de 4 de febrero de 1995<sup>276</sup>

que modifica la anterior de 1992 ya citada y que incluye el conjunto de acciones de cooperación internacional realizadas mediante convenios con un objetivo de interés común por una o varias corporaciones territoriales francesas (regiones, departamentos, municipios y mancomunidades), por una parte, y una o varias autoridades extranjeras, por otra parte, en el marco de sus competencias mutuas.<sup>277</sup>

A juicio de Massiah “la cooperación descentralizada implica la cooperación entre corporaciones territoriales francesas y extranjeras... Las corporaciones territoriales pueden recurrir a otros actores pero mantienen la responsabilidad y la definición de las acciones. Además, no pueden celebrar ningún convenio con Estados extranjeros. Esta prohibición se refiere a Estados soberanos Aunque tienen la posibilidad de celebrar convenios con corporaciones territoriales extranjeras, las corporaciones territoriales francesas y sus mancomunidades no son sujetos de derecho internacional, ya que esta cualidad es privativa de los Estados y organizaciones internacionales, y las corporaciones territoriales no pueden celebrar ningún convenio relativo a competencias exclusivas del Estado”.

Será en el año 2007 cuando, partiendo de la iniciativa que comenzó en el año 1992 y que facilitaba la actuación en el exterior de las colectividades territoriales, se establece legalmente esta posibilidad de actuación por parte del Estado francés.<sup>278</sup>

### **c) Italia.**

La competencia en asuntos exteriores corresponde al Estado, la Constitución italiana establece que la política exterior es una de las 17 materias de competencia exclusiva del

---

<sup>276</sup> JORF n°31 du 5 février 1995 page 1973.LOI no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. NOR: INTX9400057L.

<sup>277</sup> MASSIAH, G.: Estudio de casos: Prácticas, modelos e instrumentos. El enfoque francés de la cooperación descentralizada, pp. 324-356, p. 326.

<sup>278</sup> LOI n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. JORF n°31 du 6 février 2007 page 2160. NOR: COPX0508832L

Article unique «Art. L. 1115-1. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers.» « En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en oeuvre ou financer des actions à caractère humanitaire».

Estado central. No obstante las regiones tiene reconocida su capacidad de actuación pues el texto constitucional reconoce como competencias concurrentes las relaciones externas y con la Unión Europea, y las regiones pueden participar en determinadas decisiones relativas a la acción exterior. El texto constitucional fue además reformado en este sentido en el año 2003.<sup>279</sup> A ello hay que añadir la Ley nacional sobre la cooperación internacional que se aprueba en 1987 y que declara que “la cooperación al desarrollo es parte integrante de la política exterior de Italia”.<sup>280</sup> Actualmente se debate en el Congreso italiano la reforma de esta Ley.

Los municipios y provincias también pueden mantener relaciones internacionales bajo control del Estado. En ese sentido se manifiesta la Ley 131/03, de disposiciones para la adaptación del ordenamiento de la República a la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, n° 3,<sup>281</sup> que prevé que “las Regiones y las Provincias autónomas (...) pueden concluir, con entes territoriales interiores a otro Estado, acuerdos dirigidos a favorecer su desarrollo económico, social y cultural” y que “pueden, además, concluir con otros Estados acuerdos ejecutivos y de aplicación de acuerdos internacionales (...) o acuerdos de naturaleza técnico-administrativa o acuerdos de naturaleza programática destinados a favorecer su desarrollo económico, social y cultural”

Por ello se han incrementado en los últimos años las acciones de cooperación, de las provincias que han promulgado sus propias leyes de cooperación, lo que ocasiona problemas con el Tribunal Constitucional en cuanto a la interpretación de los poderes concedidos a las regiones por el art. 6 de la Ley n. 131/03.

A pesar de estos conflictos internos de competencias legislativas, el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo, es quien coordina la mayor parte de la ayuda. Desde 1991 existe el OICS (Observatorio Interregionale

---

<sup>279</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131. "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 Giugno 2003.

<sup>280</sup> Art. 1 (Finalità) La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE ACP. (...) Legge 26 Febbraio 1987. N. 49. 'Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo.

<sup>281</sup> Art. 6.(*Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni*) (...) 2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale.(...) 3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale.

Cooperazione allo Sviluppo) como estructura común de las regiones en el ámbito de la cooperación descentralizada, en él participan todas las regiones, y tiene como objetivos la promoción y coordinación de las políticas regionales de cooperación al desarrollo. Entre las acciones a tener en cuenta en cooperación al desarrollo se encuentran la promoción del fortalecimiento institucional y el “Buen Gobierno; el apoyo para mejorar la gestión de servicios públicos para los ciudadanos, el apoyo en la gestión de los flujos migratorios, etc.

### ***1.3. Conclusiones***

1. Las entidades subestatales iniciaron su andadura en el exterior y lo que fue al principio una actividad aislada fue afianzándose poco a poco y cobrando carta de naturaleza por sí misma. La aparición de las entidades subestatales ha supuesto su participación en el proceso de formación de la voluntad exterior del Estado y la posibilidad de una acción exterior subestatal propia.

2. No difiere la actividad que las entidades subestatales realizan por lo que respecta a la acción exterior y más en concreto en cooperación al desarrollo en otros países (tal y como se ha analizado anteriormente en Alemania, Francia e Italia), de aquella que se realiza en España. Bien es cierto que de estas acciones se podrían derivar conflictos de competencias, puesto que, si las relaciones internacionales se reservan al Estado como tal y son competencia exclusiva de este podría traspasarse la fina línea competencial si una actuación en el exterior de una entidad subestatal ignorase dicha distribución competencial.

3. Las regiones y los entes locales pueden hacer su propia política de cooperación al desarrollo si estas acciones en el exterior no interfieren la propia política del Estado, por lo que estamos ante un derecho a la autoadministración de los gobiernos locales que les permite desarrollar actividades internacionales si no interfieren los derechos del Estado y, gracias a la autonomía local, llevar a cabo acciones de cooperación descentralizada, financiadas con sus propios recursos.

4. Si las entidades subestatales se comprometen en el exterior y sus acciones son efectivas, puesto que se repiten en el tiempo, son eficaces, puesto que han cobrado importancia creciente y están dotadas de legitimidad, porque se les reconoce su espacio jurídico también,

correspondería a las leyes fundamentales del Estado de que se trate marcar los límites constitucionales en mayor o menor medida a estas actividades, entre las que se encuentran las políticas de cooperación al desarrollo, pero no negar su legitimidad.

## **Sección 2. La actividad exterior de las Comunidades Autónomas y su cooperación al desarrollo.**

### ***2.1. La acción exterior***

#### ***2.1.1. Introducción***

En España <sup>282</sup>“algunas CCAA, no todas, ni todas con igual intensidad- desarrollaron a lo largo de los años una creciente actividad exterior, en general de tipo económico, pero no únicamente”. Vilanova dice que es interesante señalar que la acción exterior de las CCAA se basa en el desarrollo de una agenda de tipo económico de orientación básica, aunque no exclusivamente europea. Manifiesta también que existe cierta intención política de relativizar el valor del concepto Estado por razones de política interna, y que parece que han acabado los recelos en la Administración Exterior del Estado, procurando una armonización entre las delegaciones autonómicas y la representación exterior del Estado.

Podemos identificar a esas entidades políticas subestatales con las CCAA y estas actividades de las Comunidades Autónomas, que desde finales de los años ochenta se comenzaron a proyectar internacionalmente, lo serán por medio de viajes al exterior de representantes autonómicos, apertura de oficinas en el extranjero, cooperación cultural, colaboración transfronteriza o cooperación al desarrollo, requieren de una formalización jurídica, y los instrumentos son los convenios o acuerdos exteriores, y Colino hace una distinción explicitando que es necesario fijar sus límites constitucionales y determinar su régimen jurídico<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> VILANOVA, P.: “La acción exterior”. En ALCÁNTARA, M., MARTINEZ A.: ( eds) *Política y gobierno en España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 1- 637, p.604-605.

<sup>283</sup> “Aunque la Constitución de 1978 no atribuye expresamente a las CCAA la capacidad para firmar acuerdos con otros países y los Estatutos guardaban también silencio sobre los acuerdos exteriores de las CCAA, la práctica ha llevado a que habitualmente las CCAA hayan firmado acuerdos con poderes públicos extranjeros, caracterizados por no ser acuerdos de Derecho internacional, no generar obligaciones internacionales jurídicamente exigibles y no suponer ejercicio de soberanía. Estos acuerdos han recibido numerosos nombres, como acuerdos no normativos, convenios, protocolos, declaraciones conjuntas, memorandos de entendimiento, protocolos de cooperación, acuerdos de intención, etc. y el Gobierno central, al no recurrirlos

En ésta Sección se analiza cómo esas entidades políticas subestatales han tomado carta de naturaleza en el orden internacional y cómo la actividad exterior de estos entes subestatales, de estos nuevos actores, las Comunidades Autónomas, comienza a proyectarse internacionalmente y como consecuencia de su actividad se formalizan jurídicamente sus actuaciones en el exterior. Identificamos a esas entidades políticas subestatales con las CCAA y analizamos qué tipo de acción exterior autonómica están realizando, si existe una instiucionalización de dicha actividad.

Otra cuestión será la forma jurídica que revistan los compromisos de contenido jurídico contraídos en el exterior por las CCAA, la doctrina los ha calificado de muchas formas, acuerdos políticos, contratos internacionales, acuerdos no normativos, acuerdos exteriores, MOU's (Memorandum of Underslandeng), aunque lo fundamental es que la representación institucional que concluye esos acuerdos está decidido a ejecutar sus compromisos, por lo que examinaremos si el hecho de negarles efectos jurídicos tiene sentido en la actualidad y la opinión de diferentes autores sobre el tema.

Junto a los límites constitucionales hay otros factores que afectan al desarrollo de la actividad exterior por parte de las CCAA, como son, según Freres y Sanz Trillo los impedimentos que plantea el gobierno central para que desarrollen la acción exterior, así como la gran dependencia que tienen de los recursos proporcionados por el Estado.<sup>284</sup> Los autores consideran que deben aprovechar todos los espacios de colaboración y participación

---

sistemáticamente, les ha dado carta de naturaleza. Algunos de estos acuerdos se han firmado incluso con otros Estados, ya que en ocasiones no existían regiones con quienes firmarlos, o por razones de Derecho interno de un país concreto debían firmarse con el Gobierno del Estado. Esto ha ocasionado algunos problemas jurídicos y ha requerido la autorización previa del Gobierno central. En suma, en esta actividad exterior pueden distinguirse acuerdos exteriores de tres grandes tipos: acuerdos formalizados con entidades subestatales (regiones, entidades locales, o mixtas), que son los más frecuentes, acuerdos formalizados con organizaciones intergubernamentales con personalidad jurídica internacional, y acuerdos formalizados con Estados..."COLINO, C.: "La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española". *Documento de trabajo 10/2007.Fundación alternativas*, pp. 1-104, p. 39-40-41.

<sup>284</sup> "Las CCAA han ampliado notablemente su acción exterior en los último años, lo cual se refleja claramente a través de diversos indicadores económicos, un aumento en la cooperación, numerosas visitas oficiales en ambos sentidos y la creación de estructuras institucionales. No obstante, las regiones españolas se encuentran todavía lejos de una participación real, aunque mínima o indirecta, en la formación de la política exterior del Estado". "Si los gobiernos de las regiones y los municipios son las instituciones más cercanas al ciudadano sería muy interesante que aquellas tuvieran una capacidad mayor, al menos para dejar oír su voz en las instancias donde se elabora la política exterior". FRERES KAUER, CH.: y SANZ TRILLO, A.:" La acción exterior de las Comunidades Autónomas ante la política exterior de España". En PEREIRA, J C.: (coord) *La política exterior de España (1800-2003)* Barcelona: Ariel Historia, 2003, pp. 279-294, p.290-291.

que existan en la política exterior española. Y se refieren a la posición de las administraciones centrales en un mundo globalizado en el que las CCAA adquieren mayor protagonismo en espacios de actuación “que al Estado le resultan cada vez más complicados de atender”.

Colino<sup>285</sup> resume la situación de la acción exterior autonómica y cómo colabora el Estado en el tema. Explica el autor que se produce una tolerancia creciente por parte del Tribunal Constitucional, dando lugar a una legalización o formalización de ésta práctica política. El Estado lo ha aceptado o tolerado con creciente normalidad, aunque varía por sectores y por CCAA y se evidencia una falta de adaptación de la Administración Central o del servicio exterior a esta nueva perspectiva de actuación. Hay una proliferación de viajes y contactos de presidentes y consejeros autonómicos, así como una extensión de las oficinas y delegaciones de carácter no sólo económico sino también político, aunque existan diferencias entre CCAA en cuanto a los contenidos programáticos de las políticas de acción exterior.

También se evidencia una normalización respecto a la cooperación transfronteriza e interregional y una extensión del resto de actividades (promoción internacional del comercio y atracción de inversiones, proyección lingüística, cultural y del deporte, atención a los emigrantes y las comunidades culturales en el extranjero, e intensificación de las actividades de cooperación y ayuda al desarrollo y la solidaridad).

Por lo que respecta a los tratados, pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que España sea parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que España sea miembro, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de sus competencias. Colino afirma que la acción exterior no es lo suficientemente grande para poder ir por sí sola o afectar demasiado la política exterior española, ni lo suficientemente pequeña para ignorarla y no intentar conocerla y coordinarla.

Arrufat defiende la acción exterior de estas como consecuencia de una decisión política pero no siempre voluntaria ni autorizada expresamente y con la finalidad de ejercitar el derecho

---

<sup>285</sup>COLINO, C.: “La acción internacional de las comunidades autónomas”.. *ob cit*, p. 68-70.

competencial propio de una entidad subestatal fuera de su ámbito territorial. Aunque considerando que estas actividades serían unas prácticas más allá del propio ámbito interno, complementarias y coordinadas, para que puedan integrarse dentro de las relaciones internacionales del Estado.<sup>286</sup> Afirmación que tiene sentido desde el punto de vista de asumir la doctrina del TC en su evolución y saber qué son relaciones internacionales competencia del Estado, pero estamos “hablando de acción exterior, de actuaciones en el exterior”, que no relaciones internacionales competencia del Estado.

### **2.1.2. El modelo de Estado de la Constitución Española de 1978. El Estado de las Autonomías**

En nuestro país el origen del Estado de las Autonomías resultó ser un proceso complicado y difícil por la transición de un Estado fuertemente centralizado al reconocimiento de otros órganos de poder territorial con capacidad de autogobierno y autoadministración. Prueba de ello es la regulación existente en la CE de 1978, de la acción exterior, pues en su articulado reserva al Estado la competencia exclusiva en la materia “relaciones internacionales” .

En interpretación de esta disposición el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo T.C.), mantuvo en un principio una postura negativa respecto a admitir actuaciones exteriores de las CCAA. Este planteamiento fue considerado por algunos autores como una concepción rígida de las relaciones internacionales, por lo que se defendió por este sector de la doctrina un núcleo duro de las relaciones internacionales reservado al Estado, diferenciándolo de otra serie de actividades que sí que podrían realizar en el exterior.

En la práctica estas han desarrollado una actividad internacional de interés y el T.C. modificó su planteamiento inicial y aportó una visión más realista en la materia, admitiendo actuaciones en el exterior y definiendo qué actuaciones estatales se consideran proyección exterior del Estado y, por tanto, de su competencia exclusiva, y qué posibilidades se le ofrecen a las CCAA.

---

<sup>286</sup> “Por mi parte, considero la acción exterior como aquel proceso fruto de una decisión política, no siempre voluntaria ni autorizada expresamente, por el que los órganos de una entidad subestatal se dispone a ejecutar sus intereses y competencias atribuidas o de facto fuera de su ámbito territorial y cuyo resultado son unas prácticas transnacionales que sólo en caso de ser complementarias y coordinadas, pueden subsumirse dentro de las relaciones internacionales de su Estado matriz”. ARRUFAT CÁRDABA, A D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...” *ob cit*, p.54.

Esta intensidad e importancia gradual de la proyección internacional de estas justifica el estudio, en esta Sección, del marco constitucional de su actuación y participación en el exterior, analizando las diferentes posiciones doctrinales, aperturistas unas, o defensoras de un Estado con todas las competencias en acción exterior otras, así como las diferentes líneas de interpretación jurisprudencial y el posicionamiento de los estudiosos del tema al respecto

Los propios Estatutos de Autonomía han modificado su articulado adecuándolo a esta nueva realidad, a la posibilidad de acción exterior, por lo que en este estudio se presentan también las diferentes opciones contempladas en los Estatutos de Autonomía, la evolución de los Estatutos que han incorporado a su articulado las disposiciones estatutarias que garantizan el derecho de éstas a ejercer su actividad normativa en dicho ámbito.

Tras concluir que las CCAA no sólo han llevado adelante actuaciones y actividades en el exterior sino que los Estatutos de Autonomía contienen disposiciones sobre la materia, se estudiará, en la sección II.1 del presente capítulo, qué actividades pueden ejecutar, por cuanto estas actuaciones se proyectan más allá del ámbito interno y se ejecutan fuera de su marco internacional.

Puesto que la redacción del texto constitucional ha planteado problemas de interpretación, examinamos a continuación las consecuencias que ha tenido la aprobación de la CE de 1978 desde el punto de vista de la distribución competencial Estado/CCAA y en concreto por lo que respecta a la posibilidad de acción exterior.

El texto constitucional posibilitó un modelo de Estado, el Estado de las Autonomías, y con su aprobación el Estado centralizado anterior se extinguió, el Estado de las Autonomías supone una única Constitución, un único Estado, pero con el reconocimiento de otros órganos de poder territoriales con capacidad de autogobierno y de autoadministración.<sup>287</sup> El derecho al acceso a la autonomía política encuentra su precedente en la Constitución

---

<sup>287</sup> “la autonomía política es un paso más en el proceso descentralizador, supone un único ordenamiento constitucional, un único Estado y el reconocimiento de la existencia al lado de los órganos centrales del estado, de unos entes políticos territoriales con capacidad de auto-administrarse y, más aún, de autogobernarse; es decir, pues, con capacidad de definir su propia orientación política a través principalmente del dictado de normas jurídicas con rango de ley”. VIVER I PÍ\_SUNYER, C.: *Constitución. Conocimientos del ordenamiento constitucional*. Barcelona: Vicens Vives, 1984, p. 3-4.



republicana de 1931<sup>288</sup> siendo el Estatuto la norma básica del ordenamiento jurídico de la CCAA y la Constitución la norma básica a la que están subordinados todos los Estatutos jerárquicamente<sup>289</sup>.

Un Estado de estructura compleja según Mangas,<sup>290</sup> por la organización territorial que declara el artículo 137 CE, municipios, provincias y CCAA, con autonomía cada uno para la gestión de sus intereses propios.

Porque la CE de 1978 reconoció una pluralidad territorial en un mundo unitario, con un reparto de poder entre todos, órganos centrales y regionales y ese modelo de Estado descentralizado territorialmente supuso que los entes autonómicos tuvieran también probabilidades de actuación en la esfera pública, para lo que previó en los artículos 148 y 149 el sistema de distribución competencial entre el Estado y las CCAA.<sup>291</sup>

Veremos a continuación y por lo que respecta a las relaciones internacionales, a la actuación exterior, donde se engloba la política de cooperación al desarrollo, cómo regula la CE de 1978 las competencias sobre la materia y si las CCAA tienen reconocida en la CE la posibilidad de actuar en el exterior.

### ***2.1.3. La distribución competencial. Los artículos 148 y 149 de la Constitución española de 1978 y la reserva estatal sobre las relaciones internacionales.***

Según Arrufat “los trabajos preparatorios de la CE de 1978 muestran la preocupación de los constituyentes del año 1977 por asegurar que el poder exterior no se separará del Estado”<sup>292</sup>

---

<sup>288</sup> Artículo 1º: “La República constituye un Estado integral, compatible con las autonomías de los Municipios y de las regiones”.

<sup>289</sup> S. 32/1981, de 28 de julio, FJ 3 “ En efecto, la Constitución prefigura como antes decíamos, una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito”.

<sup>290</sup> MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo y derecho español*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 221.

<sup>291</sup> El T. Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero, primera sobre la autonomía declaró que “dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”.

<sup>292</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...” *ob cit*, p.114.

y cita a Medina <sup>293</sup> que indica que el texto de la Constitución pretendía que se mantuviera la unidad del Estado en cuanto al poder exterior de la Administración Central del Estado.

La minoría catalana propuso en el Anteproyecto de Constitución un texto que reconocía la competencia exclusiva del Estado sobre las relaciones internacionales, la representación diplomática y consular y en general en el exterior, sobre la celebración de tratados y sobre la fiscalización del cumplimiento de sus obligaciones internacionales derivadas de las mismas, por lo que de este modo determinados aspectos de las relaciones internacionales eran las que se reservaba el Estado, y por consiguiente las CCAA podrían asumir por medio de sus Estatutos de Autonomía competencias en el orden exterior. El grupo parlamentario vasco también presentó enmiendas que reconocían en una de ellas un derecho de las CCAA a cierto *ius ad tractatum* en materias sobre las cuales se hubieran asumido competencias normativas con consentimiento previo del gobierno,<sup>294</sup> o la enmienda que perseguía el reconocimiento del derecho de audiencia en la conclusión de tratados que incidieran en la esfera de poder autonómico.

Según Casanovas i la Rosa con ésta enmienda se pretendía que se reconociera la proyección en el ámbito de las relaciones internacionales de la distribución competencial en el plano interno, para que por la vía de los tratados internacionales no se produjera un vaciado de competencias autonómicas, y así, al exigir el consentimiento previo del Estado, se armonizaba el interés autonómico con el principio de unidad de acción exterior del Estado cuando se concertaran acuerdos por los “territorios autónomos”. Pero se rechazó en la fase parlamentaria de elaboración de la Constitución.<sup>295</sup>

De esta forma la CE de 1978 reconoció al Estado la competencia exclusiva en la materia “relaciones internacionales” sin más, pues por el difícil paso después de años de dictadura a un Estado democrático y autonómico, se consideraba complejo que existieran actores diversos en la acción exterior. La situación política en España en el momento de la redacción y aprobación del texto parece que aconsejaba no profundizar en una apertura de la actividad autonómica hacia el exterior.

---

<sup>293</sup> MEDINA, M.: “Las relaciones exteriores de un Estado democrático”. *Curso de derecho Internacional y relaciones internacionales Vitoria-Gasteiz*, 1983”, pp. 1-17, p.6-7.

<sup>294</sup> Enmienda 659 del grupo parlamentario vasco. Diario de sesiones del Congreso de 15 de junio de 1978, nº 90 p. 3314 “en aquellas materias comprendidas en el ámbito de la potestad normativa de los territorios autónomos éstos pueden concertar acuerdos con el consentimiento del gobierno del Estado”.

<sup>295</sup> CASANOVAS I LA ROSA, O.: “Las Comunidades Autónomas y la adhesión de España a las Comunidades Europeas” en DÍEZ DE VELASCO, M.: (comp.) *El derecho de la Comunidad Europea*. Madrid: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1982, pp. 77-91, p. 51.

El artículo 2 del texto constitucional pretendía establecer un equilibrio entre la unidad de España y el reconocimiento de la autonomía de las regiones que la integran, pero este equilibrio quiebra en el artículo 149.1.3. En ese sentido Borrás estima que tanto el art.149.1.3 que no reconoce en la materia relaciones internacionales participación a las CCAA, como el art 149.1.10 que otorga al Estado competencia exclusiva en materia de planificación de la actividad económica, lo que han hecho es favorecer la conflictividad posterior Estado/CCAA<sup>296</sup>

El art 149.1.3 señala que las “relaciones internacionales” son competencia exclusiva del Estado, por lo que parece que con ésta redacción se cerraba el paso a cualquier pretensión autonómica en la materia, se tendía a identificar relaciones internacionales con toda la actuación exterior, y sólo el Estado tendría competencia para realizar acuerdos con entidades extranjeras.

Determinados apartados del artículo 149 atribuían al Estado competencias en aspectos muy concretos de las relaciones internacionales, competencia en determinadas materias con proyección exterior como son comercio exterior (149.1 10), sanidad exterior (149.1.16), nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, o sistema monetario ( divisas, cambio y convertibilidad), con ello se reservaba al Estado áreas concretas de actuaciones exteriores, aunque hubiera declarada una competencia globalmente entendida en el art 149.1.3. Y en otros artículos se concretaron las competencias de carácter internacional<sup>297</sup>.

Al especificarse por separado en algunos apartados del artículo 149.1 éstas competencias vinculadas a la acción exterior, perdía fuerza el sentido omnicompreensivo de las relaciones internacionales del art 149.1.3, y por eso Mangas consideró que si el artículo 149.1.3, por lo

---

<sup>296</sup> “ya que en materia de relaciones internacionales no se da ningún participación a las CCAA, disposición a la que hay que añadir la contenida en el apartado 10 del mismo artículo, que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de planificación de la actividad económica. Estas disposiciones van a ser la base que va a servir para todo el planteamiento de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. BORRÁS RODRÍGUEZ, A.: “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas, Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas”, *Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 1990, pp. 23-28, p.26

<sup>297</sup> El art 56,1ª CE declara que la más alta representación del Estado le corresponde al Jefe del Estado en la materia relaciones internacionales, el art 63,2º habla de la manifestación del consentimiento del Estado en las relaciones internacionales, el art 93 que atribuye a las Cortes o al gobierno la garantía del cumplimiento de tratados y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales, el art 97 que atribuye al gobierno del Estado la dirección de la política exterior, el art 94,1 que exige previa autorización de las Cortes para la prestación del consentimiento del Estado en determinados casos.

que respecta a las relaciones internacionales, se refiriera a todo lo que supone ámbito exterior de modo ilimitado, no habría hecho falta concretar en otros puntos del artículo 149.1 las competencias del Estado en relación con la acción exterior.<sup>298</sup>

Mangas y Liñán entendieron que el artículo 149<sup>299</sup> se debía entender equilibrando la unidad en la acción exterior del Estado y la distribución competencial Estado /CCAA. Tampoco se entendía bien éste artículo 149.1.3 con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, pues, de acuerdo con este artículo, si aparece una dimensión internacional en alguna actividad competencia exclusiva de las CCAA, supondrá que la competencia pasará a los órganos centrales del Estado, ya que a nivel constitucional no hay prevista una participación de los órganos de estas. Según los autores esto suponía mantener una visión rígida y globalizadora de las relaciones internacionales. (Los Estatutos de Autonomía reconocen por ejemplo el derecho de las CCAA para ser informadas en la elaboración de tratados, o el derecho a instar su celebración, lo que quiere decir que las relaciones exteriores no les son ajenas). Según Mangas el sistema constitucional español estableció en aquellos años “un férreo cordón” que impide a la organización territorial recabar para sí un protagonismo adecuado en la esfera internacional”.<sup>300</sup>

Respecto a este reparto competencial Estado/CCAA que realizó la CE de 1978, Requejo<sup>301</sup> estima que algo fundamental está mal resuelto en el modelo autonómico español, pues en la práctica éste modelo otorgó casi un cheque en blanco al poder central en la interpretación de cuestiones de autogobierno para las autonomías que son fundamentales, estableciendo de

---

<sup>298</sup> Si la mención de conjunto a las relaciones internacionales en el art 149.1.3 de la Constitución “alcanzase a todas las manifestaciones de la acción exterior, si acogiera ilimitadamente con carácter exclusivo todos los aspectos que se relacionan con la competencia externa o con competencias internas en estrecha relación con el orden jurídico internacional, no habría hecho falta detallar la concreción de tales facetas” en los puntos reseñados de la lista del art 149.1. MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho comunitario europeo...ob cit*, p. 221.

<sup>299</sup> “debe ser entendido de forma proporcionada y equilibrada entre, por un lado, el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado y, por otro, la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza ( artículo 2). Desde luego, no se puede mantener que el Estado posee una competencia exclusiva e ilimitada en las relaciones internacionales, pues una visión tan rígida y globalizadora de las relaciones internacionales traería consigo graves consecuencias en el sistema constitucional”. MANGAS MARTÍN, A.: y LIÑÁN NOGUERAS. D.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid: Tecnos, 2005, p. 527.

<sup>300</sup> MANGAS MARTÍN, A.: “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978” *Revista de la facultad de derecho de la universidad complutense* (1981), número 61, pp. 143-184, p.157.

<sup>301</sup> “los criterios utilizados por la Constitución de 1978 en el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA han resultado ser muy indeterminados, lo que ha llevado a que el autogobierno de éstas esté en buena medida “desconstitucionalizado” Es decir, que sea un autogobierno sujeto al juego de las mayorías y minorías resultantes de las elecciones al parlamento y que tenga una precaria protección jurídica en el Tribunal Constitucional”. REQUEJO, F.: “El Estado de las autonomías, un cuarto de siglo después”. *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*,( 2004) númeroº 13, pp. 21-24, p. 27.

modo unilateral hasta dónde llegaban sus competencias y fragmentando aspectos competenciales de carácter exclusivo de las autonomías. Por lo tanto, al especificar de tal modo los límites de la legislación básica, se vació de contenido el posterior desarrollo legislativo de las CCAA.

Define Requejo al texto constitucional de 1978 como una “ley de procedimiento para la descentralización” que permitía diversos desarrollos, pero critica las soluciones adoptadas y aunque reconoce el avance histórico que representó el Estado de las autonomías que permitió salir de un Estado autoritario y muy centralizado, piensa que “descentralizar un Estado no es lo mismo que acomodar o articular las diferentes identidades nacionales que conviven en su seno”<sup>302</sup> y estima que esto último no se ha hecho.

Considerar que el Estado es el único con competencias internacionales no se adecúa a la estructura del Estado tal y como se proclama en el artículo 2 y en el Capítulo VIII. Según Mangas si se aceptara este planteamiento se despojaría a las CCAA de la mayoría de sus competencias y va más allá, se violaría la Constitución.<sup>303</sup> Y cita a Condorelli, pues, si se considera la competencia exclusiva como ilimitada, sucedería, como indica el autor que, “en suma el Derecho Internacional tiene el singularísimo efecto de contaminar- por decirlo así- todo aquello con lo que entra en contacto, que se transforma automáticamente en materia intocable para la región”.<sup>304</sup>

#### **2.1.4. Instrumentos jurídicos. La posición del Tribunal Constitucional anterior y posterior a 1994.**

Siguiendo con los antecedentes y una vez expuesta la situación, tras analizar el contenido del artículo 149 y las contradicciones y lagunas que plantea su redacción y su puesta en práctica, se estudiará la evolución del TC por lo que respecta a las posibilidades de actuación en el exterior de las CCAA, desde una concepción absoluta del artículo 149.1, a una

---

<sup>302</sup> REQUEJO, F.: “El Estado de las autonomías...*ob cit*”, p. 21.

<sup>303</sup> “si aceptamos que el Estado se arroga la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, desde un sentido omnicomprendivo (elaboración, conclusión y ejecución de tratados) el restado podría despojar, a las CCAA, por vía de Tratados, de todas o la mayoría de sus competencias, produciéndose un resultado no querido por la CE; tendría lugar una alteración, más exactamente, una violación de la Constitución”. Mangas Martín, A. Derecho comunitario europeo...*ob cit* p.223.

<sup>304</sup> Vid. CONDORELLI, L.: *Le región a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali* Política del Diritto (1973-2).

interpretación más laxa aunque con ciertas limitaciones. Ello ha dado lugar, tras años de jurisprudencia restrictiva, a una constitucionalización de la acción exterior autonómica legitimando su actuación exterior, pues, como ya se ha indicado, interpretar el artículo 149.1.3. de un modo expansivo impedía reconocer a las CCAA cualquier posibilidad de acción exterior, cuando en la práctica la situación era bien distinta y determinadas acciones de estas en el exterior podían ser consideradas competencia autonómica.

Pero los preceptos de la CE dejaban claro que las CCAA no tenían competencias en la materia relaciones internacionales y tan sólo el Estado de modo exclusivo podía ejercerlas. Arrufat cita a Medina cuando afirma que “ no ha existido hasta ahora un reto serio a la conducción de la política exterior por el Estado. El T. C. ha afirmado el principio de supremacía del Estado en cuestiones exteriores y la representación es asumida siempre por el Estado, no admitiéndose una diplomacia paralela por las CCAA. Ni la Constitución da base para atribuir auténticas competencias internacionales a las CCAA(...)”<sup>305</sup>

¿Cómo evolucionó la doctrina del T. C. respecto a la posibilidad de que las CCAA tengan margen de actuación en el exterior?. Arrufat en su tesis doctoral ha estudiado ésta problemática con profundidad por lo que citaremos las conclusiones a las que ha llegado en su estudio.<sup>306</sup>

Con el tiempo las posibilidades de actuación exterior de estas se ampliaron, lo que chocó con la redacción de la CE de 1978, el T. C 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<sup>307</sup>, pues entendió que se vulneraría la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales si una Comunidad Autónoma se relacionara con un poder público extranjero <sup>308</sup> No obstante, poco a poco se produjo una evolución en la interpretación del artículo 149.1.3 y numerosas sentencias lo demostraron, abriendo la posibilidad de facultar a estas para actuaciones en el orden internacional.

---

<sup>305</sup> MEDINA, M.: “Las relaciones exteriores de un Estado democrático” *ob cit*, p. 19. En ARRUFAT CARDAVA, A. D.: *Asambleas autonómicas y acción exterior*. Valencia: Temas de las Cortes valencianas. 2009, pp. 1-165, p.49

<sup>306</sup> ARRUFAT CÁRDAVA, A. D.: “La acción exterior...*ob cit*. p.121-142.

<sup>307</sup> STC 125/1986 de 20 de diciembre.

<sup>308</sup> STC 154/1985 de 12 de noviembre.

La doctrina jurisprudencial planteó una lectura expansiva de la reserva constitucional a favor del Estado en la materia, en la que la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.3 impedía el reconocimiento de cualquier acción exterior de las CCAA, defendiendo una concepción rígida de las relaciones internacionales y en ese sentido las STC 44/1982 de 8 de julio (BOE núm 185 de 4-10-1982) y 154/1985 de 12 de noviembre (BOE núm 283, de 26-11-1985) <sup>309</sup> o la STC 26/1982, de 24 de mayo (BOE núm 131, de 9-06-1982) esta última que contempla la prórroga del plazo para resolver las solicitudes de concesión de emisoras de frecuencia modulada. La Generalitat de Cataluña alegaba competencias para el desarrollo legislativo y de ejecución. La sentencia alega que estas competencias “estaban sometidas a una serie de condicionamientos derivados de la naturaleza del servicio objeto de concesión, de las competencias que el estado se reserva en esta materia y de los compromisos internacionales por él asumidos”.

La STC 44/1982 estimó que la materia relaciones internacionales era competencia exclusiva del Estado. <sup>310</sup>Menciona Mangas esta Sentencia 44/1982 de 8 de julio donde, a su juicio, el Tribunal hizo tres afirmaciones inconexas y forzadas que negaban posibilidades de actuación a las CCAA en la materia, ya que esta sentencia consideraba que para que se permitiera una actuación autonómica en el exterior debía existir en los Estatutos de Autonomía de una CCAA una atribución competencial de la actividad de quien se trate, que no se incidiera con esa competencia en la reserva estatal y que no la perturbara ni condicionara. Mangas estima que con esta interpretación se seguía considerando el poder omnímodo del Estado, excluyendo cualquier posibilidad en la materia de las CCAA, cuando la realidad ya no era ésa. “que en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad autónoma (...) es lógica

---

<sup>309</sup> La sentencia 44/1982 declara que “en la Constitución las “relaciones internacionales” forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna”. En la STC 154/1985 de 12 de noviembre, sobre la impugnación del decreto 120/82, de 5 de octubre, de la junta de Galicia, de creación del instituto gallego de bachillerato a distancia en el que se establecía que su ámbito de actuación se extendía más allá del territorio gallego, el TC declara que no es procedente que las decisiones de la CA de Galicia tengan consecuencias fuera de su ámbito autonómico, pero matiza, pues a pesar de la prohibición, cuando el Estado solicite la celebración de un tratado con un Estado donde existan comunidades gallegas admite la posibilidad de que se celebren determinados acuerdos no normativos o regidos por el derecho privado. Es decir reconoce que en ámbitos lingüísticos o culturales Galicia puede tener proyección exterior.

<sup>310</sup> Según Mangas “ni el gobierno ni el TC se esforzaron por relacionar y hacer compatible la competencia exclusiva del Estado con el artículo 2 de la CE, ni con los Estatutos de Autonomía y el reconocimiento en algunos de ellos de la competencia de desarrollo y ejecución de los Tratados internacionales”. MANGAS MARTÍN, A.: “La aplicación del derecho comunitario por las Comunidades Autónomas” en “*Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990*” *ob cit*, pp. 59-82, p.63.

consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte”.

La STC 154/1985, negaba proyección exterior a las actuaciones de una Comunidad Autónoma, aunque aceptara que a ésta se le pudiera tener en consideración cuando se celebraran acuerdos no normativos o regidos por el derecho privado.

Ante la posición rígida adoptada por el TC, Mangas, Remiro y Pérez González hicieron una defensa de la juridicidad de la actuación autonómica en el ámbito exterior sobre la base del art 149.1.3 y en concreto defendieron la existencia de un núcleo duro de las relaciones internacionales. El error para los autores estribaba en que se concebía a las relaciones internacionales como una materia diferenciada de las demás incluídas en los arts 148 y 149 y no como una extensión natural de su dimensión interna.

Para estos autores, el alcance del artículo 149.1.3 sólo se extendería al núcleo duro de las relaciones internacionales, atribuido exclusivamente a los órganos centrales, las actividades concretas que integran ese núcleo duro serían la celebración de tratados internacionales, la representación exterior del Estado y su responsabilidad internacional, pudiendo las CCAA intervenir en aquellas actividades exteriores que no formaran parte del núcleo duro. De este modo podrían desarrollar actividades exteriores si ello no comportara la atribución de un estatuto jurídico internacional o la concesión de personalidad internacional propia.

Mangas y Remiro consideraron que el art 149.1.3, al declarar de modo genérico las competencias exclusivas del Estado, adolecía de un error de perspectiva por considerar que las relaciones internacionales son diferenciables del resto de las competencias del Estado o de las CCAA<sup>311</sup>, cuando en realidad la actuación exterior del Estado puede tener que ver con competencias asumibles por las CCAA (art 148.1) o proyectarse en competencias exclusivas del Estado (art 149.1).

---

<sup>311</sup> MANGAS MARTÍN, A.: “Derecho comunitario europeo...” *ob cit*, p.222.



Remiro<sup>312</sup> estimó que los constituyentes cometieron un error básico de enfoque, al diferenciar en la CE de 1978 las relaciones internacionales del resto de los números del artículo 148 y 149.1, y al no considerar que el ámbito exterior, del que forman parte las relaciones internacionales, podría ser tenido en cuenta tanto para competencias del Estado como de las CCAA. El autor criticó y consideró pusilánime la actitud de negar las consecuencias hacia fuera de la estructura compleja del Estado,<sup>313</sup> y valoraba que existieran materias con proyección exterior, (como la promoción del turismo, la gestión relativa a la protección del medio ambiente, el fomento de la cultura y la investigación), todas con una titularidad autonómica y cierta proyección exterior, pero como consecuencia de la cláusula de reserva estatal se impedía que, a pesar de esa asunción en sus Estatutos de Autonomía de competencias en esas materias pudieran las CCAA tener una actuación exterior<sup>314</sup>. A su juicio, los constituyentes obviaron que la actividad internacional no se circunscribe a actuaciones que sólo pretenden el logro de la coexistencia entre éstos intereses.

Pérez González<sup>315</sup> advirtió del riesgo de entender únicamente las relaciones internacionales como materias diferenciadas en determinado articulado del texto constitucional y no como un ámbito de acción exterior donde Estado y CCAA puedan estar presentes.

---

<sup>312</sup> REMIRO BROTONS A.: “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas” en RAMIREZ M.: (dir) *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza: Pórtico 1979, p.355-377.

<sup>313</sup> “contemplando las relaciones internacionales con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una materia diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del art 149.1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo ámbito más amplio- el ámbito exterior- en el que todas ellas- repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes”. REMIRO BROTONS, A.: “El poder exterior del Estado” *Documentación Administrativa*, (1985), número 205, pp. 53-90, p.54-55.

<sup>314</sup> REMIRO BROTONS. A., *La acción exterior del Estado*. Madrid: 1984, Tecnos, p.234-235.

<sup>315</sup> “las relaciones internacionales están representadas por el núcleo duro de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior, *ius legationis* y responsabilidad internacional, distinguiéndose frente a éstas, y dentro de un concepto lato de las relaciones internacionales, aquellas otras actuaciones que, por no tener una vinculación esencial con la representación ad extra del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho Internacional, son susceptibles de una gestión autonómica, en el bien entendido de que no todas estas actuaciones constituyen en sentido estricto aspectos internos de la acción exterior( así por ejemplo la cooperación transfronteriza o un hipotético *ius contrahendi* autónomo que pudiera advenir por la vía del art 150.2 CE)”

“concebir las relaciones internacionales como una materia diferenciada de las otras 32 contenidas en el artículo 149 y de las otras 22 del artículo 148.1 y no como un ámbito de acción, el exterior, en el que todas ellas, repartidas entre el Estado y las CCAA pueden estar presentes habida cuenta de la particular proyectabilidad exterior *ratione materiae* de ciertas áreas competenciales, conllevaba el riesgo de cercenar el diseño constitucional de reparto de competencias por el rígido juego de la cláusula de reserva estatal, que en la Constitución no se veía paliada por una previsión de participación autonómica en los procesos de elaboración y aplicación de las reglas internacionales”. PEREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado y las autonomías”, pp. 257-362, p.265 en FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “La acción exterior y las Comunidades Autónomas” *Anuario jurídico de La Rioja*, (2002), número 8, pp. 333-424, p.351.

Roldán mantuvo que “tiene un sesgo centralista considerar que las competencias autonómicas una vez se traspasan las fronteras nacionales revierten al poder central del Estado y que aunque podría justificarse desde el Derecho Internacional no lo es con el bloque de constitucionalidad y con la práctica”.<sup>316</sup>

Pérez Tremps y Mangas Martín estimaron que el artículo 149. 1. 3 sólo abarca el núcleo duro reservado al Estado (el de las relaciones internacionales) distinguiéndolo de otro género de actividades que pueden realizarse por las CCAA en el exterior<sup>317</sup> Y Trías consideró<sup>318</sup> que reconocer las relaciones internacionales de un modo global y abarcando todo el ámbito exterior suponía alterar las reglas constitucionales de distribución de competencias.

Ese sector de la doctrina descartó un planteamiento desorbitado de las relaciones internacionales que excluyera la posibilidad de las CCAA de participar en procesos de negociación de los tratados, o en la elaboración y adopción de resoluciones de órganos internacionales o en ejecutar en el ámbito de sus competencias esos tratados o resoluciones sin perjuicio de la garantía de su cumplimiento a cargo del Estado. Pérez González<sup>319</sup> hacía referencia a que una interpretación extensiva de títulos materiales como es éste de las relaciones internacionales, o como el de la planificación económica, que cruzan horizontalmente cualesquiera materias, podría desvirtuar todo el reparto competencial, y que se debía procurar un equilibrio entre unidad de acción exterior y respeto a la autonomía evitando un posible efecto contaminante de las relaciones internacionales impidiendo que este efecto fuera más allá de lo debido.

En la STC 137/1989 de 20 de julio (BOE núm 190, de 10-08-1989)<sup>320</sup> se comenzó a plantear una postura diferente. La sentencia negó la posibilidad de competencias

---

<sup>316</sup> ROLDÁN BARBERO, J.: *Las relaciones exteriores de España*. Madrid: Dykinson, 2001, p.76.

<sup>317</sup> MANGAS MARTÍN, A.: y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Ciencia Jurídica Mc Graw Hill, 1996, p.542.

<sup>318</sup> TRÍAS PRATS, B.: “La actuación exterior de las CCAA para la cooperación al desarrollo”. El marco constitucional. *Revista Aragonesa de Admón. Pública*, ( 2004), número 25. pp. 285-332, p.300.

<sup>319</sup> PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La acción exterior del Estado...”.*ob cit*, p.269.

<sup>320</sup> STC 137/1989: “Obligados como estamos, pues, a enjuiciar el Comunicado recurrido desde la óptica de la conformidad o disconformidad con el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad, se ha de empezar al respecto, por constatar que el constituyente...ha reservado en exclusiva a los órganos centrales del Estado la totalidad de las competencias en materia de relaciones internacionales” FJ 3.

Respecto de la capacidad contractual de las CCAA en el ámbito internacional declara que es de exclusiva titularidad estatal la competencia para obligarse por medio de convenios o tratados internacionales sin excepción en beneficio de las CCAA. El reconocimiento a favor del Estado contenido en el artículo 149.1.3 CE elimina cualquier posibilidad de *ius contrahendi* autonómico aunque la CCAA tenga competencia sobre la materia objeto de convenio o tratado independientemente de que el acuerdo comprometa o no la responsabilidad internacional del Estado. Y en ese sentido declara la sentencia que “todo Convenio o Acuerdo celebrado por uno de tales entes con una Organización internacional, un Estado u otro ente intraestatal

autonómicas para celebrar actos o convenios con organizaciones internacionales, Estados o entes interestatales extranjeros, pero cuatro magistrados discreparon con el fallo y emitieron un voto particular, abriendo con esta interpretación la vía a la actuación autonómica en el exterior en supuestos de competencia autonómica.<sup>321</sup> Según Fernández Segado, con éste voto particular en una sentencia que niega a las CCAA la capacidad de formalizar tratados o convenios internacionales, se estaba rechazando una concepción globalizante de las “relaciones internacionales”<sup>322</sup>. Refiriéndose al voto particular Pons y Sagarra estimaban que nada impedía que, aunque las CCAA no tengan competencia para celebrar tratados internacionales, pudiera existir colaboración entre el Estado y estas en ese ámbito.<sup>323</sup> Por lo tanto durante este tiempo sólo el Estado podía actuar en el exterior, las CCAA no podían invadir atribuciones del Estado, identificándose “relaciones internacionales” con todo el ámbito exterior.

La sentencia 153/1989, de 5 de octubre, (BOE núm 151 de 25-06-1994) sobre cinematografía, delimitó el concepto o materia relaciones internacionales<sup>324</sup> al considerar sólo alguno de los contenidos de dicho término como integrantes del concepto relaciones internacionales: “tratados, paz y guerra, reconocimientos de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.”. El TC excluyó que “cualquier relación con temas que en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sólo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones

---

extranjero, adolecería de inconstitucionalidad, y ello con independencia de la competencia del ente aludido sobre el sector material de actividad concreto objeto de acción.”

<sup>321</sup> Esta concepción globalizante de las relaciones internacionales como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado, impide que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias propias, se vean imposibilitadas de propiciar la colaboración de empresas y organismos públicos que...pueda resultar imprescindible para abordar y resolver, de manera satisfactoria, problemas específicos a veces de extraordinaria repercusión económica que de otra forma quedarán insolubles, dado que el Estado, aunque sea esa su voluntad política, encontrará graves obstáculos de orden jurídico, y de eficacia en la gestión, para resolverlos en aquellos supuestos en que la acción promocional recaiga sobre materias atribuidas a la competencia autonómica”.

<sup>322</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “El estado autonómico...” *ob cit*, p.358.

<sup>323</sup> O sea, podrían las CCAA celebrar tratados en un futuro con el consentimiento del Estado, en materias de su competencia a través de la vía del art 150.2 CE. En realidad en la práctica las CCAA han formalizado determinados acuerdos y sus propios Estatutos han abierto la posibilidad. Parece pues, que una parte del Tribunal mantenía una línea distinta que reconocería la acción exterior de las CCAA. PONS RÁFOLS, X y SAGARRA TRÍAS, E.: ” La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña” *Revista electrónica de estudios Internacionales*, (2006) número 12, pp. 1-75, p.42.

<sup>324</sup> “No hay nada en la Orden cuestionada que permita, en efecto, considerar que su contenido tenga relación, ni siquiera lejana, con lo que comúnmente se integra en aquél concepto o materia de relaciones internacionales (Tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc) ni tampoco, por otra parte podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, implique por sí sólo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones internacionales”.

internacionales”.<sup>325</sup> Se admitía la posibilidad de actuación de las CCAA basándose en que los sujetos implicados no fueran significativos, ni tuvieran trascendencia en una relación transnacional, y que el acuerdo no generara obligaciones para el Estado.

La STC 54/1990 de 28 de marzo<sup>326</sup> en la misma línea que la anterior, distinguió entre la competencia del Estado en el comercio exterior respecto a los estupefacientes y psicótropos y la garantía del cumplimiento de los convenios sobre esta materia que es también responsabilidad del Estado y la función de control e inspección de la distribución y dispensación de esos productos que corresponde a las CCAA<sup>327</sup>: En la sentencia 80/1993, de 8 de marzo<sup>328</sup> el TC delimitó lo que son relaciones internacionales y que no por ello se ha de hacer una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 CE que incluya en la competencia estatal toda medida con cierta proyección exterior.

La STC 17/1991, de 31 de enero<sup>329</sup> reconoció a las CCAA con competencia en la materia la posibilidad de ejercer funciones de difusión internacional de los valores culturales del patrimonio histórico artístico en la línea del voto particular de la STC 137/1989.

Si se admitiera que cualquier asunto que tenga trascendencia en el exterior ha de dar lugar a una interpretación expansiva del artículo 149.1.3 se estaría defendiendo una reordenación

---

<sup>325</sup> STC 153/1989 de 5 de octubre. FJ8.

<sup>326</sup> resuelve un conflicto positivo de competencia promovido por la Xunta de Galicia contra las circulares del Ministerio de Sanidad y Consumo por la que se establecían determinadas medidas sobre análisis y conservación de estupefacientes y psicótropos intervenidos en el tráfico ilícito.

<sup>327</sup> “No se puede entender, por consiguiente, que la genérica competencia del Estado en las relaciones internacionales desplace en éste caso a la competencia específica de la Comunidad Autónoma para la inspección de la distribución y dispensación de medicamentos, vaciándola de contenido, puesto que ambas se mueven en esferas distintas, y por tanto no hay una contradicción entre la realización del control e inspección de los estupefacientes y psicótropos por la Comunidad Autónoma de Galicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado”.

<sup>328</sup> El juez estima que la dimensión exterior de un asunto no puede servir para hacer una interpretación expansiva del artículo 149,1.3ª CE que incluya en la competencia estatal toda medida con cierta proyección exterior, pues con ello se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA y que cualquier relación en la que estén involucrados países o ciudadanos extranjeros no debe calificarse de relaciones internacionales.

<sup>329</sup> Cataluña País Vasco y Galicia solicitan la impugnación de varios artículos de la ley 16/1985 de 25 de junio reguladora de un estatuto particular para bienes patrimonio cultural de todos los españoles y alegan que la ley invade competencias estatutarias al atribuir a la Admón. del Estado la difusión y conocimiento internacional de dichos bienes. La sentencia expresa que (...) “pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni genere responsabilidades del Estado frete a terceros”.

del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, como declaró la STC 80/1993.<sup>330</sup>

Por lo tanto durante este tiempo sólo el Estado podía actuar en el exterior, entendiendo que las CCAA no podían invadir atribuciones del estado, identificando el término “relaciones internacionales” con todo el ámbito exterior.

La STC.165/1994, de 26 de mayo (BOE núm 151, de 25-06-1994), supuso un cambio de orientación del TC, que entendió que no toda actuación relacionada con el ámbito exterior entraba dentro del art 149.1.3. y definió lo que entendía por relaciones internacionales propias del Estado, diferenciándolas de otras actuaciones en el exterior que sí pueden realizar las CCAA. Aunque estas no podían intervenir en las relaciones internacionales al no tener subjetividad internacional el TC declaró que podían tener actividad exterior, reconociendo la existencia de relaciones autonómicas con relevancia exterior.<sup>331</sup> El T. C. en esta sentencia 165/1994<sup>332</sup> afirmó que no toda actividad con proyección exterior se encuadra dentro de la materia relaciones internacionales y lo justifica por la propia CE de 1978, que ha reservado al Estado áreas de actuación externa distintas de las relaciones internacionales.

Según Trias ésta sentencia partía de la legitimidad de la actuación exterior de las CCAA y delimitó la extensión de la competencia estatal sobre la materia relaciones internacionales así como la imposibilidad de identificar relaciones internacionales con cualquier tipo de proyección exterior.<sup>333</sup> La sentencia reconoció que las CCAA pudieran realizar actuaciones con proyección internacional<sup>334</sup> pues no se les puede excluir de realizar actividades en el

---

<sup>330</sup> “(...) la dimensión exterior de un asunto no puede servir para realizar una interpretación expansiva del art 149.1.3. (de la Constitución) que venga a subsumir en la competencia estatal toda medida dotada de una cierta incidencia exterior por remota que sea, ya que si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas”. FJ3.

<sup>331</sup> “(...) lo decisivo para su inclusión en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por una parte, no incidan en la reserva estatal arriba expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen: lo que significará que, dentro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa entre las comunidades autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva corresponde a las autoridades estatales” (FJ 6) .

<sup>332</sup> “(...) para delimitar el alcance de esa reserva, es necesario tener en cuenta que no cabe identificar la materia “relaciones internacionales” con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior. Ello resulta (...) de la misma literalidad de la constitución (que ha considerado necesario reservar específicamente al Estado áreas de actuación externa que se consideran distintas de las “relaciones internacionales”: así “comercio exterior”- art. 149.1.10- o “sanidad exterior”- art 149.1.16)”.

<sup>333</sup> TRIAS PRATS, B.: “La actuación exterior de las Comunidades Autónomas para la cooperación al desarrollo...” *ob cit*, p.305. “(...) pues si así fuera se produciría una reordenación del propio orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA”.

<sup>334</sup> “ no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su

extranjero, pero también establece claramente los límites de esa proyección. Excluyó el TC a las CCAA por no ser sujetos internacionales y no pueden concertar tratados con Estados ni organizaciones gubernamentales, como se especifica en su fundamento jurídico quinto. También enumeraba las materias más características del ordenamiento internacional y definía las actividades exteriores autonómicas constitucionalmente legítimas.

Bar considera que con ésta sentencia el TC va a perfilar mejor, de una manera menos expansiva, el concepto de relaciones internacionales, limitando su intensidad. Estima el autor que a la vez la sentencia realiza una interpretación extensa de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas,<sup>335</sup> distinguiendo entre actividades en materia de relaciones internacionales, con proyección exterior, de aquellas con proyección interior, y estas últimas sí pueden ser competencia de las CCAA.

Pons y Sagarra hicieron suya la postura de Borrás en el sentido de que si se considerase que no tienen proyección exterior no tendría sentido la existencia de éstas.<sup>336</sup> Arrufat<sup>337</sup> entiende que el TC con la nueva interpretación configuró un sistema caracterizado, en resumen, por:

---

territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España” FJ3.“(...) no cabe identificar la materia relaciones internacionales con todo tipo de actividad con alcance o proyección exterior” F. J. 5.”(...) las relaciones internacionales, en cuanto materia jurídica, no se identifican en modo alguno, con el contenido más amplio que posee dicha expresión en sentido sociológico, ni con cualquier actividad exterior. Ni tampoco, obvio es, con la “política exterior” en cuanto acción política del Gobierno...el objeto de aquella reserva...son las relaciones de España con otros Estados...que, en todo caso, están regidas por el “Derecho internacional general” a que se refiere el art.96.1 CE, y por los tratados y convenios en vigor para España...materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de tratados (*iuscontrahendi*), y a la representación exterior del estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado” FJ 5.“(...) la posibilidad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales”. F.J.6.

<sup>335</sup> “(...) el TC va a ampliar la dimensión del poder de ejecución de tratados y convenios internacionales previsto en la mayoría de los Estatutos de Autonomía y a realizar una similar interpretación expansiva de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso exterior, incluido el comercio exterior y otras actividades de relación externa en el ámbito de las Comunidades Europeas”

BAR CENDÓN, A.: “Las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea: la Comunidad Autónoma Valenciana”, En GARRIDO MAYOL, V.: Soler SANCHEZ, M y MARTIN CUBAS, J.: *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Valencia: 2001, Fundación Profesor Manuel Broseta, pp. 375-411, p.385-386.

<sup>336</sup> “ (...) si no se admite, en un mundo tan internacionalizado como el actual, que la competencia material de las Comunidades Autónomas implica esta proyección internacional, el vaciado de competencias de las Comunidades Autónomas sería tal que no tendría mucho sentido el mismo hecho de su existencia”. BORRAS RODRIGUEZ, A.: “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas”, *Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990, ob cit*, p.38 en PONS RAFOLS, X.: y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat...” *ob cit*, pp. 1-75, p.10-11

<sup>337</sup> “Puede concluirse que el cambio doctrinal producido en el T Constitucional verificaba lo afirmado, algunos años antes, por Pérez González cuando indicaba que “una correcta apreciación del bloque constitucional suponía que las relaciones internacionales aludidas en el artículo 149.1.3 quedarían circunscritas al núcleo duro

1. Una sustitución de la concepción absoluta del art 149.1.13 por una interpretación relativa, que permitía una presencia de las CCAA en las relaciones internacionales en su faceta interna y en su faceta exterior a través de acciones de relevancia internacional. O sea, admitiendo una expansión extraterritorial de las competencias autonómicas pero con los límites que marque la expansión del poder político.
2. La limitación del concepto “relaciones internacionales” comprendido en el artículo 149.1.3 mediante el establecimiento de una lista de *numerus clausus* de funciones bajo reserva estatal, cuáles serían el *ius ad tractatum*, *ius legationis*, la creación de obligaciones internacionales, la responsabilidad individual del Estado y la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección exterior de las CCAA.
3. El reconocimiento del derecho de estas a participar en el proceso de formación de la voluntad estatal sobre el proceso de integración europea.
4. La constitucionalización de la acción exterior autonómica propia, paralela y no intrusista en la actuación estatal, es decir, el criterio para la anulabilidad de actos externos autonómicos será la intrusión o inconciabilidad con la política exterior del Estado.
5. Define un marco abierto de actuación exterior autonómica con base competencial en la Constitución y los Estatutos de Autonomía al ser manifestación de la proyección con relevancia internacional de competencias materiales estatutarias
6. El reconocimiento de una dimensión *ad extra* de las competencias autonómicas.
7. La posibilidad para los entes locales de desarrollar acción exterior propia.

La doctrina y la práctica evolucionaron desde una concepción rígida de lo que supone la acción exterior del Estado a una visión más realista de la acción de las CCAA y su posibilidad de actuación en el exterior. Pons y Sagarra<sup>338</sup> expresan que “la interpretación y el alcance que se quiera dar al artículo 149.1.3 dependerá esencialmente de la concepción que se tenga sobre la estructura autonómica del Estado”. Ponen como ejemplo que la evolución de la sociedad española se ha trasladado también a las leyes y a la interpretación

---

de las actuaciones estatales que configuran el poder exterior distinguiéndolas, dentro de un concepto lato de relaciones internacionales de aquellas otras actuaciones que por no tener una vinculación esencial con la representación *ad extra* del Estado en cuanto sujeto soberano del Derecho internacional, son susceptibles de gestión autonómica”. ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: “La acción exterior...” *ob cit*, p.129-133

<sup>338</sup> PONS RÁFOLS, X y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat. ...” *ob cit*, pp. 1-75, p.8-9.

de éstas por jueces y tribunales, incluso el T.C y estiman que por lo que respecta al artículo 149.1.3 y la reserva al Estado de sus competencias se ha producido una evolución, “un tránsito, quizás suave, pero irreversible” consideran que más adaptado a las nuevas realidades.

Cardona estima que, aunque el T. C. mantuvo una posición amplia en su interpretación en un primer momento después da un giro copernicano a su doctrina <sup>339</sup> . El autor manifiesta que éste giro se reflejó en cuatro dimensiones, a) perfilar de modo menos expansivo el concepto relaciones internacionales, o sea no considerar que todo aquello que se entendía como relaciones internacionales sea competencia estatal sin dejar en ese ámbito margen de actuación a las CCAA, b) ampliar la dimensión del poder de ejecución de tratados y convenios previstos en la mayoría de Estatutos de Autonomía, es decir, que las CCAA algo puedan hacer al respecto, c) realizar una similar interpretación extensiva de la participación de estas en el proceso exterior ( incluido comercio exterior y otras actividades de relación externa en el ámbito de las Comunidades Europeas) y d) diferenciar entre relaciones exteriores y relaciones comunitarias europeas ( pues hasta la adhesión de España a la UE las relaciones entre europeos no eran relaciones exteriores).

Hacemos referencia a la STC 125/1984, de 20 de diciembre, en la que el tribunal reconoció que hay un margen de actuación de las CCAA dentro de su ámbito competencial que no tiene por qué invadir las competencias del Estado.<sup>340</sup> Esta sentencia, que se refiere a la promoción del turismo es importante para la Comunitat Valenciana por ser el turismo una competencia propia que genera importantes ingresos en la Comunidad. El Tribunal declara que si el Estado adoptase medidas en la materia que dieran lugar a la reordenación de la actividad turística, al ser ésta una competencia autonómica, se vulnerarían las competencias estatutarias, pues una cosa es la promoción exterior del turismo, competencia reservada al Estado y otra interpretar de modo expansivo su aplicación, vulnerando las competencias autonómicas que en éste caso tiene la Comunitat Valenciana.. El TC reconoce cierto margen

---

<sup>339</sup>CARDONA LLORENS, J.: “La Comunitat Valenciana región europea abierta al mundo: los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía”. *Corts Anuario de Derecho parlamentario*, (2007), número 18, pp. 387-419, p.390.

<sup>340</sup>“(…) la importancia de los ingresos que la actividad turística proporciona a la economía nacional procedentes de la demanda exterior convierten sin duda al turismo en una de las partidas más significativas dentro de la balanza exterior. Por consiguiente, la promoción exterior del turismo adquiere desde esta perspectiva una dimensión que la sitúa dentro de la competencia estatal del artículo 149.1.10 de la CE (…)”. “(…) ello no debe llevarnos a una interpretación expansiva de éste título que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que, dotada de una cierta incidencia por remota que fuere en el comercio exterior turístico, produjera directamente una reordenación de la actividad turística, vulnerando con ello las competencias estatutarias “. (FJ 1).



de maniobra a las CCAA en el marco de sus competencias que, a juicio de Cardona, no tiene por qué invadir las competencias del Estado.<sup>341</sup>

También se puede hacer mención a la postura del TC respecto a la actividad de las CCAA en el exterior, pero circunscrita al ámbito europeo. La STC 252/1988 declaró que, las competencias en sanidad interior y comercio interior corresponden a las CCAA, pero si los productos cárnicos de que se trataba se dirigían a Estados miembros de la CE ya eran temas de sanidad y comercio exterior competencia del Estado. También en ese sentido la STC 76/1991 en cuanto a importación de productos fuera del ámbito de la CE de 1978, competencia por tanto del Estado. Pero en la STC 115/1992 se adopta una nueva postura por el Tribunal, pues comoquiera que no se trata de actuaciones más allá del texto constitucional se entendía que la competencia es de comercio interior y por tanto competencia autonómica.

En la STC 236/1991 sobre control metrológico, el Tribunal considera que el orden jurídico comunitario podía considerarse para los Estados miembros como interno para determinados efectos y defendía que las CCAA pudieran tener un interés en desarrollar su dimensión comunitaria, pues según el Tribunal, si se aplica de modo extensivo el título de comercio exterior siempre quedarían excluidas estas en todo o que estuviera relacionado con el derecho Comunitario. Lo que sí es cierto es que ello no quiere decir que no exista sometimiento a la CE de 1978 y al resto del ordenamiento jurídico, pero las reglas internas de delimitación de competencias serán las que fundamenten la respuesta a los conflictos competenciales Estado/CCAA que puedan suscitarse.<sup>342</sup>

Cardona considera que el TC deja claro que no se puede utilizar el proceso de integración europeo como excusa para la invasión del terreno competencial ajeno. Y cita al TC cuando este expresa que “la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como establece el

---

<sup>341</sup> CARDONA LLORENS, J.: “Ponencia de la Comisión especial para el estudio de una posible reforma del Estatuto de Autonomía y la consolidación del autogobierno. Comparecencia”. pp. 1-30, p.8.

<sup>342</sup> “(...) cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”. STC 165/1994. FJ 4.

artículo 9.1 de la Norma fundamental”, “son las reglas internas de delimitación competencial las que, en todo caso, han de fundamentar la respuesta a las controversias competenciales suscitadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. Describe el autor, conforme a nuestro sistema constitucional, las posibilidades de actuación de las CCAA<sup>343</sup>.

Respecto a las interpretaciones que el TC ha hecho del art 149.1.3 Arrufat explica que este ha actuado dentro de la creación jurídica interpretando la escasa letra constitucional.<sup>344</sup> y que lo que debería realizarse es una reforma constitucional que delimitase los espacios reservados a cada ente territorial en materia de relaciones internacionales y no ceñirse a distintas posiciones del TC. Aunque la doctrina haya evolucionado de ser excesivamente prudente al principio y rupturista después.<sup>345</sup>

---

<sup>343</sup>Cita el autor: STC 252/1988, F.J. 2; en similar sentido 76/1991, F.J. 3; 64/1991, F.J. 4.b; 76/1991, F.J. 3; 115/1991, F.J. 1; 236/1991, F.J. 9; 79/1992, F.J. 1; 117/1992, F.J. 2; 80/1993, F.J. 3; 141/1993, F.J. 2; 112/1995, F.J. 4, 146/1996, F.J. 2. “(...) -pueden participar en la “dimensión interior” de la acción exterior del Estado a fin de que quede garantizado el reparto de competencias interno;-pueden desarrollar y ejecutar las normas internacionales contenidas tanto en tratados de los que España sea parte, como en resoluciones de organizaciones internacionales de las que España sea miembro, siempre y cuando los tratados o el ámbito de competencias de la organización incidan en el ámbito material de competencias de la Comunidad Autónoma;- pueden tener una acción exterior propia, en la medida en que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y siempre y cuando no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado ( en especial, pueden realizar acciones de promoción );-no ven afectadas sus competencias cuando la proyección de su acción se ciñe al ámbito europeo y, por tanto, debe ser respetada su autonomía en el proceso de formación de la voluntad del Estado español y en el de desarrollo y aplicación de las normas y políticas comunitarias”. CARDONA LLORENS, J., “La Comunitat Valenciana región...” *ob.cit.* p.396-397.

<sup>344</sup> “Concretamente, en el caso del contenido del artículo 149.1.3 de la CE y de su aplicación posterior, en realidad, el TC se ha convertido con su actitud excesivamente prudente en un principio y rupturista después, en auténtico legislador constituyente. Efectivamente, el TC ha configurado con su interpretación del artículo 149.1.3 un sistema determinado que bien podría incluirse dentro del ámbito de la creación jurídica. Es cierto, que existen argumentos jurídico ontológicos que apoyan la decisión del tribunal pero ha sido éste, y sólo éste, quien ha condicionado la práctica continuada de los entes territoriales en conflicto de competencias con su doctrina. Tal afirmación es perfectamente aplicable al caso que nos ocupa, puesto que ha modulado la escasa letra constitucional ( El Estado tiene la competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales) en un yunque formado por los valores superiores del ordenamiento jurídico, por los pilares políticos del vigente orden constitucional y por último, a través de un errático proceso interpretativo, no carente de consideraciones metajurídicas”. ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: “La acción exterior....”*ob cit* p.139-140.

<sup>345</sup> “(...) Aún admitiendo que las disposiciones constitucionales pueden ser interpretadas de acuerdo con las cambiantes concepciones y necesidades de la época en la que deben aplicarse y que, por tanto, puede no ser exigible, e incluso escasamente aconsejable, el mantenimiento de una doctrina constante, no puede legitimarse una metodología interpretativa que o bien considere que dichos cambios sólo son operativos en la definición de determinados ámbitos competenciales, sin extender de manera uniforme la aplicación de éste criterio a la definición de todo el reparto competencial, o bien invoque, sin justificación alguna, una doctrina ya abandonada para alcanzar resultados hermenéuticos opuestos a aquellos a los que llevaría la consideración de la evolución experimentada por esa misma doctrina jurisprudencial”. “(...) En mi opinión, se pone de manifiesto, una vez más, los aspectos saludables que conllevarían una reforma constitucional que definiese, con actualización a los nuevos tiempos, de forma exacta las reglas del juego y los espacios reservados a cada uno de los entes territoriales en materia de relaciones internacionales”. ARRUFAT CÁRDABA, A.D.: “La acción exterior...” *ob.cit.* p. 142.

Respecto a la apreciación de una actitud rupturista del TC frente al prudente criterio anterior, entiendo que el negar a las Autonomías durante años y a pesar de las voces autorizadas que reivindicaban un cambio de postura, lo que la Constitución proclamaba, causó muchos problemas y generó abundantes conflictos de competencias que podían haberse evitado.

### ***2.1.5. El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional***

Junto a las opiniones y tendencias doctrinales que acabamos de plantear, el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la necesidad de una reforma constitucional que refleje la verdadera situación del Estado de las Autonomías y que institucionalice lo que en la práctica ya existe. De lo contrario y aunque el T.C ha ido adaptando su interpretación a las nuevas realidades, siempre existirán conflictos competenciales que deberían evitarse. Consideramos por lo tanto interesante hacer mención a la posición del Consejo de Estado sobre la cuestión. Precisamente en este trabajo se podrá constatar cómo las CCAA han adaptado sus Estatutos de Autonomía a su nuevo sentir, a sus reivindicaciones en la materia con mayor o menor fortuna. Por lo tanto tiene sentido acometer la reforma constitucional propuesta.

El Consejo de Estado en su informe sobre la reforma constitucional y por lo que respecta a la organización territorial del Estado, indica que la CE de 1978 se debe de tomar como un punto de partida para encauzar el proceso de descentralización política, como un inicio para ir reconociendo ámbitos territoriales de autogobierno después, es decir, reconocer que las CCAA tienen capacidad de decisión sin mermar por ello la función del Estado pero asumiendo que, el modelo de Estado que la Constitución reconoce, supone algo más que una declaración programática en ese sentido y más que determinados artículos que, por su interpretación ambigua, han originado años y años de incertidumbre y de litigios constitucionales, para finalmente reconocer que ya no es posible un Estado centralizado.

Se menciona en el Informe del Consejo de Estado el trabajo del T. C, que ha realizado importantes aportaciones a la hora de regular el Estado de las Autonomías.<sup>346</sup> y declara que

---

<sup>346</sup> “De este modo y de forma muy excepcional, en lo concerniente a la organización territorial del Estado, la Constitución de 1978 más que un punto de llegada quiso ser un punto de partida- una guía normativa con la que encauzar un complejo proceso de descentralización política que, con estricta observancia del principio de unidad del estado, debía discurrir de la centralidad al reconocimiento de ámbitos territoriales de autogobierno. La deliberada apertura de esta solución constitucional, ha hecho que, académicamente, se haya llegado a decir que la Constitución de 1978 ha “desconstitucionalizado” la forma de Estado, difiriendo a los poderes

las CCAA“ han llegado para quedarse y que ya son un elemento irrenunciable de la estructura territorial del Estado”. Más adelante se refiere el Informe a los conflictos que se han suscitado, porque el texto constitucional sólo reguló aspectos fundamentales del Estado de las Autonomías. Estamos ante una Constitución abierta según algunos autores, lo que ha dado lugar a no pocos conflictos de competencia resueltos al menos en parte por el T. C. y el Informe indica que sin embargo éstos cambios, que ya existen en la realidad diaria, no se han reflejado ni se han incorporado a la letra de la Constitución.

Pues la realidad ha demostrado en el ámbito de la competencia relativa a la acción exterior, a las relaciones internacionales, que la CE de 1978 ha pasado por alto la verdadera situación de un Estado que se hace llamar “de las autonomías”, al no plantear en su articulado un reconocimiento real de lo que supuso la descentralización política.<sup>347</sup>

### **2.1.6. Comunidades Autónomas, acción exterior y Estatutos de Autonomía.**

La posición de los Estatutos de Autonomía en relación con determinadas actuaciones relacionadas con la acción exterior no es uniforme, incluso algunos Estatutos no contenían hasta fechas recientes disposiciones al respecto, como el Estatuto de la Comunitat Valenciana, si bien Cardona manifiesta que ello no ha sido obstáculo para desarrollar actividades y competencias igual que las de otras CCAA que sí contenían ese tipo de

---

constituidos una tarea, la de consolidar normativamente la constitución territorial”. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Consulta del Gobierno al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución española. II. Modificaciones constitucionales.* Edición a cargo de RUBIO LLORENTE, F.: y ALVAREZ JUNCO, J.: Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 42.

“Algunos de los desfases producidos por el hecho de que la Constitución anunciara el Estado de las Autonomías, pero sólo lo regulara en su piezas fundamentales, han sido en parte resueltos por la adaptación e integración realizada interpretativamente por el Tribunal Constitucional. Pero estos cambios, asentados ya en la realidad, incluida la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, no encuentran todavía reflejo en la letra de la Constitución”. “El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional (...)” *ob cit*, Introducción. p. 34.

<sup>347</sup>“Asimismo, el Estado de las Autonomías, inacabado en su diseño constitucional, se ha articulado, desarrollado, consolidado y convertido en una realidad. Ha arraigado en la conciencia colectiva, que ha asumido con naturalidad la intensa transformación de un Estado centralizado en otro profundamente descentralizado, en un proceso llevado a cabo en un breve período de tiempo y con un grado de consenso realmente ejemplares. Los ciudadanos han avalado ese cambio, apreciando las ventajas de la cercanía de los poderes y de la Administración. Algunos de los desfases producidos por el hecho de que la Constitución anunciara el Estado de las Autonomías, pero sólo lo regulara en sus piezas fundamentales, han sido en parte resueltos por la adaptación e integración realizada interpretativamente por el Tribunal Constitucional. Pero estos cambios, asentados ya en la realidad, incluida la denominación de las Comunidades y Ciudades autónomas, no encuentran todavía reflejo en la letra de la Constitución.”Informe sobre modificaciones de la Constitución Española. Sesión celebrada el día 16 de febrero de 2006”, p.10.

disposiciones<sup>348</sup>. El artículo 147 CE dispone que: “ Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

Los Estatutos de Autonomía han considerado la posibilidad de celebrar acuerdos más allá de lo que la Constitución ha reconocido, el Estado será el competente a la hora de formalizar tratados internacionales, independientemente de la competencia de cada CCAA respecto a la materia de que se trate, y para Fernández Segado no debería haber dudas sobre que es legítima esa participación de las Comunidades Autónomas<sup>349</sup>. Arrufat es de la opinión de que sin embargo estos se han convertido “en la manifestación más evidente de su acción exterior y, al mismo tiempo, la más evaluable en términos jurídicos”. El autor considera que el Estado lo que trata es de que existan fórmulas de control de ese *ius contrahendi*, evitando así que sus intereses se vean perjudicados o pueda incurrir en responsabilidad en el plano internacional.<sup>350</sup>

En cuanto a la participación de las CCAA en la acción exterior del Estado se evidenció en los Estatutos de Autonomía, como Arrufat expresa, un silencio casi absoluto en relación a este tema, achacable a algo de desinterés de las CCAA y mucho de responsabilidad por las dificultades que ello podía añadir a la dificultad de aprobar los Estatutos.<sup>351</sup> Determinados autores cuestionaron esta exclusión.<sup>352</sup> Finalmente se recogieron unos preceptos que han permitido cierta intervención autonómica.

---

<sup>348</sup> “ que, hasta el momento, la ausencia de disposiciones en el Estatuto de Autonomía no ha impedido el desarrollo de actividades y competencias semejantes a las desarrolladas por aquellas otras Comunidades Autónomas que sí contienen este tipo de disposiciones”. CARDONA LLORENS, J.: “Ponencia de la Comisión especial para el estudio...” *ob cit*, p. 2

<sup>349</sup> FERNANDEZ SEGADO, F.: “El Estado autonómico...” *ob. cit*, p.378.

<sup>350</sup> ARRUFAT CÁRDAVA, A. D.: *Asambleas autonómicas.. ob cit*, p.63.

<sup>351</sup> ARRUFAT CÁRDAVA, A. D: *Asambleas autonómicas.. ob cit*, p.81.

<sup>352</sup> Indica Lasagabaster que “Negar la participación de las Comunidades Autónomas en el ámbito exterior supone seguir aferrado a una concepción arcaica del poder exterior del Estado” (LASAGABASTER HERRARTE, I.: *El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico* 1986, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, p.180. En el mismo sentido, PEREZ GONZALEZ, M.: y PUEYO LOSA, J.: “El derecho de autodeterminación de los pueblos, su autonomía y su derecho al autogobierno exige adecuar el marco general del Estado a las nuevas realidades de la sociedad internacional de nuestros días y en concreto a aquella tendencia aparentemente contradictoria de supranacionalidad- descentralización” (PÉREZ GONZÁLEZ, M.: y PUEYO LOSA, J.: “Las Comunidades...” *ob cit*, p. 83) y Lucas Murillo de la Cueva: “Ante la realidad de las cosas y las especiales consecuencias en lo referente a la participación autonómica en las decisiones estatales sobre poder exterior (...)debemos considerar, aunque sea en el corto plazo, incrementar los instrumentos relativos a la cooperación y la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” (LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E.: *Comunidades Autónomas y Política Europea*, Madrid: Civitas, 2000, pp-44-57). En ARRUFAT CÁRDAVA, A. D.: “Asambleas autonómicas...” *ob cit*, p 81-82.

Muchos de los Estatutos de Autonomía regulan el derecho de instancia o de iniciativa para solicitar del Estado la celebración de un convenio o tratado internacional, o el derecho a ser informada por el Estado previamente a la celebración de determinado tratado ( aunque no se emita después una opinión al respecto ), también cierta capacidad de iniciativa de las CCAA para solicitar al gobierno la celebración de tratados internacionales en determinados supuestos ( convenios de carácter cultural, con países receptores de emigrantes,...)o el derecho a ser informados en la elaboración de tratados que versen sobre materias de interés para estas.

1.- Respecto a la posibilidad de que la Comunidad Autónoma inste al gobierno a que celebre tratados o acuerdos con otros Estados se pueden distinguir distintos supuestos :

- Instar al Estado a que celebre con otros Estados cualquier tipo de tratado.
- Instar al Estado a que celebre con otros Estados tratados con determinada finalidad, cuáles podrían ser:
  - que pretendan la protección o defensa de determinados intereses de la CCAA en cuestión.
  - que permitan el establecimiento de relaciones culturales con Estados con los que las CCAA tienen vínculos culturales, lingüísticos o históricos.
  - con Estados donde residan ciudadanos de una CCAA para la protección de su identidad social y cultural
  - con los Estados que reciban emigrantes para su especial asistencia .
  - en relación con materias de interés para la región y derivadas de su situación geográfica o fronteriza.

Según Fernández Segado y respecto a tratados formalizados con Estados algún sector de la doctrina calificó de inconstitucional éstas cláusulas por considerar que, al no estar contemplada esta posibilidad en todos los Estatutos de Autonomía, se violaría la igualdad de todos los emigrantes que, por su condición de españoles, les reconoce el art. 14 de la CE de 1978, pero el autor opina que es perfectamente legítimo que unas Comunidades hayan incluido esa norma y otras no y que en el tratado que se celebre con ese otro Estado es donde no se podrán hacer distinciones por la procedencia del emigrante. El autor considera que lo que demuestra el Estatuto de que se trate, incluyendo este tipo de cláusulas, es una

mayor sensibilidad hacia los emigrantes y no que los órganos del Estado concierten un tratado para dar especial atención a unos emigrantes respecto de otros.<sup>353</sup>

Pons y Sagarra consideran “insuficiente” las disposiciones estatutarias que reconocen el derecho de las CCAA a solicitar que el Estado inicie negociaciones de un tratado o respecto el derecho a recibir información, pues estiman que de ello no se deriva una correlativa obligación del Estado, sino más bien cierta discrecionalidad de éste para cumplir con esas expectativas autonómicas.<sup>354</sup> Y que esas obligaciones para el Estado, recogidas en los Estatutos, parece se dejan en lo que los autores consideran “un limbo jurídico” y a la discrecionalidad del gobierno, cuando estiman los autores que si se trata de un derecho debe ejercitarse por quien tiene la obligación de actuar, ya que lo contrario sería incurrir en negligencia o culpa por abstención. A juicio de los autores la práctica autonómica no ha clarificado la cuestión y de ahí su poca utilización.

Ello es así y a mi entender el Estado como tal no parece que haya ofrecido facilidades para llevar a la práctica estas posibilidades.

Respecto a quién se le atribuye la facultad de instancia, Arrufat expresa que “la doctrina mayoritaria considera que el silencio parece reconocer que la competencia recae tanto en el poder ejecutivo como en la asamblea regional, sin perjuicio de que esta siempre tendrá la posibilidad de controlar en su actividad al ejecutivo”<sup>355</sup>

2.- Por lo que respecta a la capacidad de recibir información del gobierno del Estado en cuanto a la celebración de tratados internacionales que afecten a materias de su interés o de su competencia, Pons y Sagarra<sup>356</sup> estiman que la información debe facilitarse al inicio del proceso de negociación del tratado cuando afecte a las competencias o a intereses específicos de las CCAA, mediante un cauce oficial y formal de transmisión, dirigido al ejecutivo de la Comunidad Autónoma, e incluso la posibilidad de trasladar esta información al legislativo autonómico; Y son de la opinión de que debe existir además un procedimiento

---

<sup>353</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F.: “El Estado autonómico...” *ob cit*, p.383.

<sup>354</sup> “Lo relevante, sobre todo, y por eso hablamos de la “insuficiencia” de estas disposiciones, es que los efectos jurídicos que pudieran tener estas disposiciones, es decir, las correlativas obligaciones del Gobierno del Estado, quedan en un absoluto limbo jurídico y a la discrecionalidad de dicho Gobierno.” PONS RÁFOLS, X.: y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat...” *ob cit*, pp. 1-75, p.44.

<sup>355</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I.: “*El ordenamiento jurídico comunitario...*” *ob cit*, p. 21. En el mismo sentido se pronuncian PÉREZ GONZÁLEZ, M.: La acción exterior del Estado y las autonomías en AAVV, Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986, Vitoria: Universidad del País Vasco, 1997, pp. 257-362, pp. 300-302 y PÉREZ CALVO, A.: “Estado Autonómico...” *ob cit*, pp.117-118. En ARRUFAT CÁRDABA, A D.: *Asambleas autonómicas...* *ob cit*, p. 93.

<sup>356</sup> PONS RAFOLS, X.: y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat...” *ob cit*, pp. 1-75, p. 45.

que permita a la Comunidad Autónoma emitir su parecer sobre el tratado que se está negociando y contribuir a su mejora , además por ser la propia Comunidad Autónoma quien deberá aplicarlo.

Aunque no todas las CCAA tienen los mismos problemas e intereses, los autores expresan que hay una tendencia a la igualación entre estas y por ello existe en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en su nueva redacción, lo que ellos denominan “cláusula Camps” que favorece a la Comunitat Valenciana, por cuanto cualquier ampliación de competencias de otras CCAA contempladas en este Estatuto obligará a actualizar en esta norma legal estas, es decir, supondrá igualar competencialmente a la Comunitat Valenciana con otras CCAA y en ese sentido.<sup>357</sup>

3.- En cuanto a la facultad de solicitar la integración de representantes en el proceso de negociación de tratados internacionales que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, a juicio de Cardona “la cuestión no se plantea exclusivamente para las delegaciones del Estado que negocian los tratados, sino también en las delegaciones ante organizaciones internacionales de las que forma parte España cuando se traten temas de nuestro específico interés”.<sup>358</sup> Refiriéndose a la Comunitat Valenciana el autor manifiesta que no sólo en el seno de la Unión Europea sino en el de otras organizaciones internacionales España negocia cuestiones que afectan a la competencia de la Comunitat Valenciana....Se trataría de estar más cerca a la hora de informarse del desarrollo de las negociaciones y poder asimismo informar de los intereses propios de la CCAA.

Según Arrufat el que se incorporen representantes es una facultad más que un derecho, a su juicio excepto Cataluña las demás reformas estatutarias lo han incorporado, pero cuando la normativa estatal lo permita o el Estado conteste afirmativamente a esa petición.<sup>359</sup>

---

<sup>357</sup> En el reformado Estatuto de la Comunitat Valenciana se prevé, en su Disposición Adicional Segunda, que “1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias. 2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las demás Comunidades Autónomas. 3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización”.

<sup>358</sup> CARDONA LLORENS, J.: Ponencia de la Comisión especial...*ob cit*, p.12.

<sup>359</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A D.: *Asambleas autonómicas...ob cit*, p. 83.



4.- Respecto al derecho de audiencia emitiendo la CCAA de que se trate su parecer acerca de un tratado, Mangas manifiesta que “ si bien es cierto que el espíritu del derecho de información a las CCAA puede albergar la finalidad de mantener informadas a éstas para garantizar una correcta ejecución posterior en sus respectivos territorios, no lo es menos que, su objetivo fundamental es favorecer la participación de estas y evitar que éstas se sientan marginadas y extrañas al Estado”<sup>360</sup>

5.- Y en la aplicación de los tratados internacionales, la competencia para que la Comunidad Autónoma ejecute en su propio ámbito los tratados y convenios y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte, en todo lo que afecte a las materias que la Comunidad Autónoma tenga atribuidas en su Estatuto de Autonomía, ante el fallo de la STC de 8 de julio de 1982 <sup>361</sup> que mantenía que las relaciones internacionales son materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado y la ejecución de los tratados incumbe únicamente al Estado, Mangas opina que la ejecución de los Tratados supone no sólo la aplicación de los mismos sino también el desarrollo normativo necesario para su aplicación y las CCAA pueden desarrollarlo.<sup>362</sup>

Si bien nos centramos en el presente trabajo en la política de cooperación al desarrollo y en la posibilidad de llevar a cabo ésta por las CCAA, comentamos a continuación brevemente la opinión de algunos autores por lo que respecta a las incorporaciones a algunos Estatutos de Autonomía del reconocimiento a estas de llevar a cabo acción exterior.

---

<sup>360</sup> MANGAS MARTÍN, A.: *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Madrid: Tecnos, 1986, p.243-246.

<sup>361</sup> STC 8-07-1982 “en la Constitución las relaciones internacionales forman parte de las materia reservadas a la competencia exclusiva del Estado, sin ninguna limitación, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma...es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda ponerse en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado responsable único internacionalmente de la ejecución de los Tratados de que es parte”.

<sup>362</sup> “de poco sirve que el tribunal Constitucional declare retóricamente que las cláusulas de ejecución son la lógica consecuencia de la organización territorial si de ellas no extrae ante el caso concreto su consecuencia jurídico-política práctica, cual es que las CCAA puedan desarrollar normativamente un Tratado internacional”. MANGAS MARTIN, A.: “La aplicación del derecho Comunitario por las Comunidades Autónomas “ en BUSTOS GISBERT R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp.59-82, p. 66

“(…) la obligación de aplicar un Tratado y las normas derivadas del mismo está implícita en todos los Estatutos de Autonomía y en todo régimen de Derecho público. Por ello, si esa fuera la finalidad de las cláusulas de ejecución serían superfluas. Su finalidad es la de precisar y garantizar el derecho de las Comunidades Autónomas a ejercer sus competencias materiales adoptando si fuera necesario cuantos actos normativos o no normativos precise la aplicación de un Tratado cuando aquellas se vean interferidas o conectadas con un Tratado o con una norma comunitaria” MANGAS MARTIN, A.: “La aplicación del derecho Comunitario... “*ob cit*, p.67.

En realidad y aunque en algunos Estatutos de Autonomía se hayan contemplado estas posibilidades y en otros no, no quiere decir que no sea una reivindicación de todas ellas, una forma de expresar su deseo de obtener el reconocimiento a esa actuación en el exterior desde el punto de vista de poder participar en decisiones, negociaciones y acuerdos que les vinculan y les comprometen cada vez en mayor medida. Entiendo que negociar o tratar sobre asuntos de interés para la CCAA o cuyas consecuencias les vinculen a posteriori es un derecho inherente a todas ellas.

Se sabe el avance importante llevado a cabo mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía de la Comunitat Valenciana y de Cataluña por lo que respecta a la acción exterior de las Comunidades Autónomas. Pons y Sagarra estiman que estos textos lo consolidan a nivel estatutario, tanto por lo que hace referencia a la proyección internacional de las Comunidades Autónomas, como en la adopción de acuerdos exteriores o en las vías de participación de éstas en la conclusión de tratados internacionales. Y consideran que esta nueva situación es fruto de la evolución de la sociedad y de que se han producido nuevas realidades políticas y desarrollos en el ámbito de la acción exterior autonómica en su conjunto.<sup>363</sup>

Por ejemplo el Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>364</sup> en el Capítulo III, Título V en los arts. 193 a 200 regula la acción exterior y sus límites. Según Garcia Segura y Vaquer, “este

---

<sup>363</sup>“Inicialmente queremos señalar que partimos de la convicción de que gran parte de las disposiciones sobre la acción exterior de la Generalitat del nuevo Estatuto fundamentalmente recogen y consolidan, a nivel estatutario, una práctica establecida, no sólo en Cataluña sino también en y por otras Comunidades Autónomas. Esta práctica se ha dado tanto en la proyección internacional de la Comunidad Autónoma como en la adopción de acuerdos exteriores, de tipo muy variado y de naturaleza jurídica imprecisa, así como en las vías, previstas estatutariamente pero insuficientes, de participación de las Comunidades Autónomas en la conclusión de tratados internacionales. De la evolución de esta práctica se deriva la conveniencia y la necesidad de que, tras más de veinticinco años de novedoso proceso autonómico, unos nuevos Estatutos de Autonomía se adecuen, en pleno siglo XXI, tanto a la evolución de la sociedad, a las nuevas situaciones y realidades políticas, como a los desarrollos operados en el ámbito de la acción exterior de los entes autonómicos. Es más, entendemos que el proceso abierto con el Estatuto de autonomía de Cataluña y con el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana puede acabar generalizándose, como, de otra parte, la historia reciente del modelo autonómico del Estado constitucional pone de relieve, dinamizando y desarrollando otros procesos similares en otras Comunidades Autónomas. Es realmente cierto que en este campo, a la corta o a la larga, la función hace al órgano, a modo de un “*rebus sic stantibus*” constitucional”. PONS RAFOLS, X., SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior de la Generalitat ...” *ob cit*, pp. 1-75, p. 72 y ss..

<sup>364</sup>Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE nº 72, de 20 de julio de 2006. Artículo 193. *Disposiciones generales*.1. La Generalitat debe impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover sus intereses en este ámbito respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores.2. La Generalitat tiene capacidad para llevar a cabo acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, bien de forma directa o a través de los órganos de la Administración General del Estado. Artículo 194. *Oficinas en el exterior*. La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede establecer oficinas en el exterior. Artículo 195. *Acuerdos de colaboración*. La Generalitat,

reconocimiento debería permitir acabar definitivamente con la consideración de la acción exterior como veleidad o anomalía de la acción exterior del gobierno catalán.

El artículo 193 establece el principio general que fundamenta la acción exterior de la Generalitat, el deber de promover sus intereses competenciales a través de la acción exterior y sus límites pues el artículo reconoce la capacidad de la Generalitat para realizar actuaciones con proyección exterior que se deriven de sus competencias....<sup>365</sup> El articulado reconoce el derecho de la Generalitat a participar en los procesos de firma de tratados internacionales signados por el Estado así como la obligación de adoptar medidas para cumplir con las obligaciones impuestas por los tratados en el ámbito de su competencia ( artículo 196). También el derecho a ser informada con carácter previo a la conclusión del tratado de que se trate y la facultad de dirigir observaciones al gobierno del Estado así como el poder solicitar la integración de representantes de la Generalitat en las delegaciones negociadoras. Se amplía por tanto la facultad de solicitar al gobierno la celebración de tratados internacionales y se incorpora la obligación de la Generalitat de ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados internacionales.

En su artículo 195 admite la posibilidad de formalizar acuerdos de colaboración en su ámbito de competencia “ recogiendo así la distinción entre estos y los tratados internacionales, de competencia exclusiva del Estado” <sup>366</sup> En ésta cuestión el Estatuto explicita la obligación del Estado de prestar el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat en éste aspecto, pero a juicio de Garcia Segura y Vaquer “ la pretensión del gobierno central de poder controlar o por lo menos comentar a priori los contenidos de los

---

para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat. Artículo 196. *Tratados y convenios internacionales*.1. El Gobierno del Estado informará previamente a la Generalitat de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes.2. Cuando se trate de tratados que afecten directa y singularmente a Cataluña, la Generalitat podrá solicitar del Gobierno que integre en las delegaciones negociadoras a representantes de la Generalitat.3. La Generalitat podrá solicitar del Gobierno la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia.4. La Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado en el ámbito de sus competencias.

<sup>365</sup> GARCIA SEGURA, C y VAQUER, J.: ” La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía”. En GARCIA PÉREZ, R.: (Director).*La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*. Madrid: Editorial Tecnos, 2009, pp. 147-178, p.168.

<sup>366</sup> GARCIA SEGURA, C.: y VAQUER, J.: “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña...”, *ob cit* En GARCIA PÉREZ, R.: (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp. 147-178, p.169.

acuerdos no tiene base estatutaria, con lo cual la tensión derivada de ésta pretensión podría manifestarse en conflictividad en cualquier momento”.<sup>367</sup>

Podemos citar lo que consideran García y Vaquer respecto a este Estatuto resumiendo las diferentes incorporaciones al texto “se han incluido elementos importantísimos que deberían ser objeto de desarrollo posterior. En este sentido el Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge las problemáticas aunque no las solventa. En definitiva, aunque subyace un potencial de conflictividad, fruto de la falta de concreción, lo cierto es que se ha asentado una base mínima para la acción internacional de la Generalitat que le confiere una solidez jurídica notable, en contraste con la situación anterior”<sup>368</sup> Es por lo tanto un paso adelante, como se indica, una base mínima para la acción internacional de la Generalitat.

A continuación analizamos la regulación de la acción exterior en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Por lo que respecta a la participación de Andalucía en la celebración de tratados internacionales, esa posibilidad se reconoce en el art 240.<sup>369</sup> A juicio de Marrero “en los casos en que se trate de competencias de carácter exclusivas o compartidas, la Comunidad Autónoma tiene derecho a recibir la información pertinente previamente a la conclusión del tratado. Aunque el gobierno central puede atender o no las demandas andaluzas, no es posible concluir que la recepción de las observaciones de la Comunidad andaluza constituye un mero trámite sin trascendencia para el gobierno central”<sup>370</sup>

El art 240 párrafos 2 y 3 contempla la posibilidad de solicitar la participación en la delegación negociadora española, cuando se trate de materias competencia de Andalucía, el art 240 en su apartado 4 reconoce la obligación de la CCAA de adoptar las medidas necesarias para la ejecución de los tratados, y el art 243 reconoce la posibilidad de solicitar al gobierno la celebración de tratados internacionales “ que permitan el establecimiento de

---

<sup>367</sup>GARCIA SEGURA, C y VAQUER, J., “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña...”*ob cit*, En GARCIA PÉREZ, R., (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit*. pp. 147-178, p.174

<sup>368</sup> GARCIA SEGURA, C y VAQUER, J., “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña...”*ob cit* En GARCIA PÉREZ, R., (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit*. pp. 147-178, p.175.

<sup>369</sup> “ La Junta de Andalucía será previamente informada por el Estado de los actos de celebración de aquellos tratados y convenios internacionales que afecten directa o singularmente a materias de su competencia. Una vez recibida la información emitirá, en su caso, su parecer y podrá dirigir al estado las observaciones que estime pertinentes”.

<sup>370</sup>MARRERO ROCHA, I.: “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía” En GARCIA PÉREZ, R.: (Director) “*La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit* pp. 67-106, p. 92

relaciones culturales con Estados con los que mantengan particulares vínculos culturales o históricos” .

Los arts. 200 a 240 regulan la participación de la Junta de Andalucía en la conclusión de convenios internacionales que afectan a materias de su interés y competencia y ello, según Marrero, “a pesar de que todo convenio, acuerdo o tratado sometido al derecho Internacional entra dentro de la competencia exclusiva del Estado y por tanto fuera del alcance de las Comunidades Autónomas”.<sup>371</sup> Y la autora estima que esto supone que el Estatuto va más allá de “las típicas previsiones autonómicas del derecho a la información y de la posibilidad de instar al gobierno para la conclusión de los mismos.”

Según Marrero<sup>372</sup> el nuevo Estatuto “ofrece un fundamento jurídico a la acción internacional andaluza, hasta ahora desarrollada sin ningún tipo de soporte legal”. Además estima que “ofrece la oportunidad de ampliar cuantitativa y cualitativamente las relaciones internacionales de Andalucía en el futuro”. “el nuevo Estatuto dispone los instrumentos para una participación autonómica cada vez más intensa en los órganos estatales de representación internacional, cuando se trata de cuestiones que afectan a los intereses andaluces y otorga una importante seguridad jurídica al entramado orgánico andaluz que desempeña funciones en materia de acción exterior y que paulatinamente ha ido desarrollándose y ampliándose a medida que aumentaban los ámbitos materiales de las relaciones exteriores de Andalucía”. Es decir, los Estatutos están abierta y explícitamente recogiendo las pretensiones autonómicas en materia de acción exterior, la exigencia de una intensa participación autonómica en sus intereses en el exterior.

De igual modo que Castilla-León, el Estatuto andaluz <sup>373</sup>reconoce la posibilidad de participación de la Comunidad Autónoma en organizaciones internacionales, así como el poder suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. También reconoce a la Junta de Andalucía la labor de coordinación de las acciones exteriores de las corporaciones locales, organismos autónomos y entes públicos en la cooperación exterior. Y el artículo 246 concreta, al referirse a los acuerdos que podrán formalizarse, los fines y los ámbitos materiales y geográficos de estos acuerdos.

---

<sup>371</sup>MARRERO ROCHA, I.: “La acción exterior de Andalucía...” *ob cit.* En GARCIA PÉREZ, R., (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...* *ob cit.*, pp. 67-106, p.93.

<sup>372</sup>MARRERO ROCHA, I. “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. En GARCIA PÉREZ, R., (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...* *ob cit.* pp. 67-106, p. 103.

<sup>373</sup>LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

El Estatuto de Autonomía de Castilla-León <sup>374</sup> regula la acción exterior de la Comunidad Autónoma en el Título IV, Capítulo 3 , en concreto en los artículos 67, que regula los medios de acción exterior de la Comunidad y 68 que regula el régimen de los tratados y convenios internacionales. Otras disposiciones se encuentran en el resto del Estatuto. El artículo 67 regula los objetivos de la acción exterior, cuales son las acciones de proyección exterior (acuerdos de colaboración, participación en organismos internacionales y establecimiento de oficinas en el exterior) Declara también la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, así como la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus propias competencias y participar en organizaciones internacionales y organismos de carácter cultural.

Herrero y Corral entienden que bajo el título “medios de la acción exterior” se han incluido también los objetivos, que deberían haberse relatado en otro artículo previamente. También los autores critican que no se especifique con quién se podrán suscribir acuerdos de colaboración.<sup>375</sup>

El artículo 68 apartado 1 regula la participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio del *ius contrahendi*, la posibilidad de solicitar la celebración de tratados al gobierno de la nación en materias de interés para Castilla y León “especialmente las que se deriven de su situación geográfica como región fronteriza”.

También el Estatuto establece que la Comunidad será informada de la elaboración de tratados y convenios internacionales y de los proyectos de legislación aduanera si afectan a materias de su específico interés, la Comunidad puede estar representada en las delegaciones negociadoras si así lo acuerda el gobierno de la nación.

Nada se puntualiza respecto a la obligación de información del gobierno de la nación, ni en cuanto a la posibilidad de hacer observaciones al gobierno, pero sí que se recoge la posibilidad de formar parte de la delegación negociadora del tratado cuando éste afecte a los intereses de la Comunidad.

El artículo 68.2 regula la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para la ejecución dentro del territorio de Castilla y León de los tratados y actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a materias propias de su competencia.

---

<sup>374</sup> LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. CAPÍTULO III. Acción exterior de la Comunidad Autónoma. Artículo 67. Medios de la acción exterior de la Comunidad. Artículo 68. Tratados y convenios internacionales.

<sup>375</sup> HERRERO DE LA FUENTE, A.: y CORRAL SUÁREZ, M.: “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León” En GARCIA PÉREZ, R.: (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit*, pp. 107-146, p.115.

Según Herrero y Corral “ La Comunidad de Castilla y León aparece más o menos alineada con la “última generación” de estatutos de autonomía – objetivo éste perseguido sin duda con especial ahínco- con un título que recoge la acción exterior tanto de carácter interno ( en relación con otras Comunidades Autónomas) como dentro del marco comunitario europeo o en el nivel internacional” y consideran que excepto la ayuda al desarrollo los otros objetivos de la acción exterior quedan más en lo retórico porque están lejos de la capacidad real de la acción autonómica.<sup>376</sup> Se percibe cierto escepticismo de los autores que analizan el contenido de este Estatuto en cuanto a la posibilidad de actuación en el exterior de la Comunidad Autónoma y de las demás autonomías.

En cuanto a las Islas Baleares<sup>377</sup> el artículo 101 del nuevo texto declara el deber de la Comunidad Autónoma de Baleares de impulsar y promover la proyección de la Comunidad Autónoma en el exterior “ Según Janer lo que sí deja claro el artículo 101 es que, con el nuevo Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de les Illes Balears tendrá el deber de impulsar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma y que ello se llevará a cabo bien de forma directa o bien a través de la Administración General del Estado. Así redactado, la CAIB podrá forzar al Estado a que promueva igualmente dicha proyección exterior, lo cual constituye toda una novedad”.<sup>378</sup>

El apartado 3 del artículo 101 reconoce la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración para promover sus intereses en el ámbito de sus competencias. El artículo 102 en su apartado 2 establece el derecho de la Comunidad Autónoma a participar en la delegación del Estado que negocie esos tratados que afecten directa y singularmente a las Islas Baleares en los términos que establezca la legislación estatal. El artículo 102 apartado 1, según Janer constituye una novedad importante “al vincular directamente la participación de la

---

<sup>376</sup> “Si comparamos las disposiciones del actual Estatuto de Autonomía con las que recogía el anterior, incluso después de la reforma de 1999, la situación ha mejorado radicalmente, aun cuando, como ya sabemos, la falta de preceptos en la materia o la insuficiencia de los mismos no impidió que Castilla y León pudiera realizar- en la medida que quiso hacerlo – las mismas acciones que cualquier otra Comunidad Autónoma española” .HERRERO DE LA FUENTE, A.: y CORRAL SUÁREZ, M.: *“La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León”*. En GARCIA PÉREZ, R.: (Director)*La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp. 107-146, p.114

<sup>377</sup> *LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. BOE nº 52 de 1 de marzo de 2007.* TÍTULO VII. Relaciones Institucionales. CAPÍTULO I La acción exterior. Artículo 101. *Proyección en el exterior.* Artículo 102. *Convenios internacionales y participación.* Artículo 103. *Cooperación con regiones de otros Estados.* Artículo 104. *Participación en organizaciones internacionales.*

<sup>378</sup> JANER TORRENS, J D.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía”. En GARCIA PÉREZ, R.: (Director)*La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp. 285-318, p. 293.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la acción exterior en aquellas materias que puedan ser de su interés”. El Estado tiene obligación de informar a la Comunidad Autónoma de los tratados que afecten de manera directa y singular a las competencias de ésta.<sup>379</sup>

El apartado 3 del artículo 102 reconoce el derecho de la Comunidad Autónoma a solicitar del Estado la celebración de tratados en materias que le afecten. El artículo 102,4 reconoce la obligación de la Comunidad de ejecutar en el ámbito de sus competencias las obligaciones derivadas de los tratados internacionales celebrados por el Estado. Según Janer se reconoce una práctica llevada a cabo hasta el momento y que respeta el reparto competencial de la CE., pues el TC ya reconoció en varias sentencias que las CCAA debían dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de tratados internacionales. Janer defiende lo necesario de la reforma emprendida por el Estatuto de Autonomía.<sup>380</sup>

En Aragón el artículo 97.2 del Estatuto<sup>381</sup> establece que “La Comunidad Autónoma de Aragón, de acuerdo con la legislación estatal, será informada previamente de la elaboración de tratados y convenios internacionales en lo que afecten a materias de sus competencias y específico interés en su caso. En estos supuestos podrá solicitar al gobierno que, en las delegaciones negociadoras, se integren representantes de la Comunidad Autónoma”. Comenta Fernández Sola “la positiva inclusión como parámetro para suministrar información a la Comunidad Autónoma, no sólo de sus competencias sino de su interés

---

<sup>379</sup> “En todo caso, la participación autonómica se supedita a lo que disponga la legislación que dicte el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales. A fecha de hoy, la legislación del Estado, salvando la regulación reciente relativa a la participación autonómica en la delegación estatal ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea, nada dispone al respecto, lo cual condiciona claramente la materialización de lo dispuesto en este apartado”. JANER TORRENS, J D.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía”. En GARCIA PÉREZ, R.: (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit*, pp.285-318, p. 295.

<sup>380</sup> “El reconocimiento en el nuevo Estatuto de Autonomía de la competencia de la CAIB para llevar a cabo actuaciones con una proyección exterior constituye una novedad destacable y ello en la medida en que se reconoce claramente que ésta puede desarrollar una actividad exterior o internacional para la defensa y promoción de sus intereses y competencias en sus distintas facetas, siendo ello perfectamente compatible con nuestro texto constitucional. Al existir una importante práctica en este ámbito, era necesario que el nuevo Estatuto regulase y delimitase claramente en qué consiste dicha actividad y sobre qué ámbitos puede proyectarse”. JANER TORRENS, J D.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía”. En GARCIA PÉREZ (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas... ob cit*, pp. 285-318, p. 317.

<sup>381</sup> LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. CAPÍTULO IV (BOE núm. 97 de 23 abril de 2007) Acción exterior de la Comunidad Autónoma. Artículo 96. *Acción exterior*. Artículo 97. *Tratados y convenios internacionales*.



específico”<sup>382</sup> Igualmente el artículo contiene la solicitud al gobierno de participar en las delegaciones negociadoras con terceros Estados o sujetos internacionales.

El artículo 97.3 contempla la ejecución en Aragón de las obligaciones derivadas de tratados internacionales y de actos normativos de las organizaciones internacionales en lo que afecten a materias propias de las competencias de la Comunidad Autónoma. Como recuerda Fernández Sola “aún cuando el *ius contrahendi* pertenezca al Estado porque a él le incumbe la responsabilidad internacional en caso de incumplimiento, desde un punto de vista de derecho interno, la Comunidad Autónoma es responsable de la ejecución de las obligaciones internacionales del Estado español que dependen de su competencia”<sup>383</sup>

Independientemente del *desideratum* respecto de la posibilidad de proyección exterior de las CCAA hemos analizado cómo los Estatutos de Autonomía están reformando sus textos con la intención de reconocer que su Comunidad Autónoma tiene posibilidades de actuación en el exterior. Esta posición parece que afianza aún más las actuaciones autonómicas en la materia, más aún desde el giro del T Constitucional de un posicionamiento restrictivo a una ampliación de su acción en el exterior. Los intereses autonómicos existen más allá de las fronteras del Estado y los Estatutos de Autonomía en su nueva redacción están dando cobertura jurídica a esa acción. Además es un deber y no sólo un derecho del ejecutivo autonómico potenciar su apertura al exterior en el ejercicio legítimo de sus propias competencias. En la práctica se percibirá la necesidad de una mayor concreción en éstos, o la urgencia de un nuevo marco de relaciones Estado/Autonomías para su puesta en práctica, si bien ello no es objeto del presente trabajo.

### **2.1.7. Valor jurídico de los compromisos que contraiga en el exterior una Comunidad Autónoma.**

En los Estatutos de Autonomía parece que se está reconociendo una actividad de las CCAA fuera de las fronteras del Estado español. Estos Estatutos de Autonomía podrían

---

<sup>382</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”. *Revista electrónica de estudios internacionales*, (2007), número 14, p.7.

<sup>383</sup> FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (2007), número 14, p. 7.

considerarse como la manifestación jurídica del reconocimiento de una estabilidad en la acción exterior de la CCAA de que se trate<sup>384</sup>.

Ya se ha indicado, analizando la evolución doctrinal, que se patentiza la posibilidad de que las CCAA puedan, independientemente de las competencias que corresponden al Estado como tal, realizar actividades en el exterior dentro de sus competencias respectivas, sin que ello contravenga lo regulado en la CE., y si en un principio estas actividades, no tenían reflejo en normas internas, ya en los Estatutos de Autonomía que se han reformado o adaptado a las nuevas realidades aparecen esas posibilidades de actuación, un marco donde se englobe la acción exterior de la CCAA de que se trate.

Esta es la cuestión, esa actividad realizada más allá de sus fronteras se reviste de forma jurídica y se realiza con la finalidad de comprometerse en el exterior y para ello se formalizan sus actuaciones a través de determinados mecanismos persiguiendo un compromiso concreto. Las entidades subestatales, los gobiernos no centrales, realizan determinada actividad convencional con gobiernos extranjeros o con organizaciones internacionales, por lo que interesa examinar esa práctica consolidada. La denominación de esa actividad convencional plantea dificultades a la hora de establecer semejanzas con su denominación concreta, y su significado en el ámbito del derecho internacional o del interno, ya que en ocasiones puede hablarse de convenios marco o pactos lo que no implica necesariamente que se hayan contraído obligaciones jurídicas o, por el contrario, el hecho de utilizar expresiones más suaves no desvincula a estos instrumentos de su compromiso<sup>385</sup>.

A continuación exponemos las diferentes posiciones de los estudiosos respecto de la problemática, como se constatará han denominado a estos instrumentos jurídicos que formalizan los compromisos en el exterior de las CCAA de diferente manera.

---

<sup>384</sup> “ La comparació entre les previsions estatutàries en aquest àmbit i les dràstiques restriccions a les quals estaven sotmeses les CCAA fins fa poc en aquesta matèria posa de manifest un canvi important, no solament quantitatiu sinó també qualitatiu, en la concepció mateixa del tipus d'autogovern que correspond a les CCAA” VIVER I y PI-SUNYER, C.: “Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats” En VIVER i ALTRES, *La distribució de competències en el nou estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2007, pp. 13-52, p.44.

<sup>385</sup> BELTRÁN GARCIA, S.: *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic. Universitat Autònoma de Catalunya, 2001, p.101.

Armengol considera que la problemática jurídica y política se plantea, no tanto por lo que respecta a las controversias que pueda suscitar la ejecución de esos acuerdos contraídos, sino por el “encaje” a realizar entre la acción exterior que se lleve a cabo por los gobiernos no centrales y las relaciones internacionales de los Estados en los que éstos gobiernos no centrales estén integrados, en éste caso las CCAA.<sup>386</sup> A juicio de la autora se debe valorar si existe un control del gobierno central sobre esa actividad, o si es una actividad que las CCAA pueden desarrollar en el ejercicio de sus propias competencias, ya que los Estatutos de Autonomía están creando la base jurídica suficiente para ello. ( Por ejemplo los convenios o contratos entre la UE, los estados miembros y los gobiernos regionales o locales).

La jurisprudencia ha propiciado que el discurso se centre no en la posibilidad de suscribir esos acuerdos sino en su delimitación respecto a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales.<sup>387</sup> Los acuerdos de acción exterior no supondrían una relación de tipo contractual, sino una colaboración, como expresa Armengol “com una tècnica de col·laboració entre poders públics per assolir els objectius que els són propis”. A diferencia de los contratos, en que hay intereses de las dos partes, en los convenios hay un único interés común que se plasma en un convenio y esta idea puede extrapolarse a los acuerdos entre poderes públicos de varios Estados, contratos o convenios según el objeto del acuerdo. Será convenio si es un mecanismo de colaboración para lograr objetivos comunes, será contrato si se puede encuadrar su objeto en alguna de las modalidades que prevé la normativa vigente en materia de contratación. Los acuerdos de acción exterior, por tanto, serían acuerdos o convenios que tienen por objeto lograr una acción común entre poderes públicos.

Explica Armengol que aparecen otros actores que ocupan espacios reservados con anterioridad al Estado con la subsiguiente ruptura en la jerarquía de los espacios de intervención de los poderes públicos (mundial, regional, estatal..) <sup>388</sup> y esto da lugar a

---

<sup>386</sup> ARMENGOL Y FERRER, F.: “Els acords d’acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals.(REAF)* (2008), número 6, pp. 272- 319, p.277.

<sup>387</sup> Des d’aquesta perspectiva, la problemàtica consisteix a determinar si aquests convenis o acords s’han de qualificar com una activitat subsidiària o residual respecte de la competència del Govern central en matèria de relacions internacionals, reduïda a uns àmbits territorials i materials concrets, i subjecta a la tutela i control d’aquest, o bé si es tracta d’una activitat que els governs no centrals despleguen per si mateixos, en ús de les competències que tenen atribuïdes, i sense més límit que les obligacions amb el Govern central derivades del principi de lleialtat institucional. ARMENGOL I FERRER, F.: *Els acords d’acció exterior.....ob cit*, p.277.

<sup>388</sup> La irrupció d’aquest sistema global porta com a conseqüència una revaloració dels poders locals i regionals –com a reacció davantla llunyania que comporta la globalització mateixa– que implica el reconeixement d’una creixent llibertat de comunicar-se i cooperarentre ells o amb diversos actors internacionals. Així, aquests

actuacions en el dret internacional públic de entes diferents de les que fins al moment eren els subjectes d'aquest ordenament jurídic (els Estats i les organitzacions internacionals). Comenta Armengol alguna cosa ja coneguda, que la globalització incideix en les relacions internacionals generant un augment qualitatiu i quantitatiu de l'activitat convencional transnacional duta a terme per governs no centrals amb tot tipus de subjectes, des de governs no centrals d'altres Estats fins a governs estrangers i organitzacions internacionals, i els acords d'aquest tipus es poden considerar avui una pràctica plenament consolidada en l'àmbit de les relacions internacionals.<sup>389</sup>

Armengol distingeix entre acords de projecció internacional de les competències autonòmiques, acords polítics i contractes internacionals i explica les diferències:

- Els acords de projecció internacional de les competències autonòmiques es conclouen en l'àmbit de competències d'aquests i es podrien comparar amb els acords administratius, que poden ser provisionals, anteriors a la subscripció d'un tractat internacional per exemple, o també acords tècnics concertats per les administracions, o fins i tot acords de gestió de tractats internacionals a través dels quals s'executa o modifica o s'estén l'àmbit d'aplicació de les seves disposicions sense aplicar el règim propi dels tractats internacionals.
- Els acords polítics serien declaracions d'intencions o acords que, regits pel principi de bona fe, no generen compromisos subjectes al dret internacional públic, sinó obligacions de caràcter polític exigibles només en aquest àmbit i considera que se solen anomenar declaracions d'intencions, o memoràndum.
- Els contractes internacionals inclourien a tots els acords suscrits per les CCAA amb entes estrangers de dret públic, empreses o particulars, concertats amb la finalitat d'utilitzar les seves competències sense subjecció al dret internacional. Armengol considera que aquests han de tenir per objecte les polítiques d'integració continental, tant a Europa com a Amèrica, les polítiques d'immigració, el

---

poders passen per si mateixos a formar part de la xarxa global, i d'aquesta manera trenquen la tradicional "jerarquia" entre els nivells o espais d'intervenció –mundial, regional (supranacional), estatal, regional i local– dels poders públics ("desjerarquització").<sup>15</sup> La "complexitat", resultat de l'aparició de nous subjectes actuant en xarxa, i la "desjerarquització", entesa com a ruptura de les relacions existents entre els espais d'intervenció dels diferents poders públics, són així les característiques que defineixen aquest sistema global. ARMENGOL I FERRER, F.: "Els acords d'acció exterior.....*ob cit*, p.275.

<sup>389</sup> ARMENGOL I FERRER, F., Els acords d'acció exterior.....*ob cit* p. 276.

proceso de mundialización y sus efectos, la defensa y promoción de la diversidad cultural y la cooperación al desarrollo.<sup>390</sup>

Un sector de la doctrina los denomina “acuerdos no normativos”, que sólo comprometerían a las entidades territoriales que los concluyen, su incumplimiento no da lugar a la violación de ninguna obligación internacional y la responsabilidad es de la entidad territorial que lo incumple.

No obstante, según Remiro,<sup>391</sup> no producirían efectos jurídicos, servirían para comprometerse políticamente a realizar acciones específicas pero no sometiendo al derecho internacional público, incidiendo en el ámbito competencial de las CCAA y ejecutándose por medio de las vías legales, financieras o políticas oportunas. El autor indica que los acuerdos no normativos son textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos de cualquier orden y esto y no la índole de las partes es lo decisivo para su calificación.

Remiro estima que “...gracias a los acuerdos no normativos se difumina el reconocimiento de la subjetividad internacional de una de las partes..., se aumenta el margen de discrecionalidad en la satisfacción de los compromisos..., se prescinde de autorizaciones e informaciones parlamentarias preceptivas y se evita la publicidad”. Según el autor aunque con estos instrumentos desaparece el control del ejecutivo por parte del derecho interno, no se les debe deslegitimar como instrumentos de acción exterior de los gobiernos. No obstante considera que son problemáticos en las fases de su ejecución y susceptibles de control parlamentario como cualquier acción de gobierno. De esa misma opinión es González Campos<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> ARMENGOL I FERRER, F., Els acords d'acció exterior.....*ob cit* 283-286.

<sup>391</sup> Considera que para identificarlos hay que ir a la voluntad de las partes, examinando la cabecera del documento, la denominación, el que haya sido o no firmado y por quién, la identidad de los sujetos implicados, la presentación externa y gráfica del texto, el procedimiento de formalización del acuerdo, el empleo y número de cláusulas finales, la previsión o no de un mecanismo de arreglo de las diferencias surgidas en la aplicación e interpretación del acuerdo, el comportamiento posterior de las partes (tratamiento parlamentario de la estipulación, publicación oficial o no, manifestaciones de los responsables de la acción exterior, inscripción o no en el registro de tratados y acuerdos internacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas, aplicación por los órganos estatales). REMIRO BROTONS, A.: *Derecho internacional. Capítulo VI. La asunción de las obligaciones internacionales. Los tratados*. Madrid: 1997, p.186 y ss.

<sup>392</sup>“En el ámbito de la política exterior de los Estados se recurre, con cierta frecuencia a los llamados acuerdos no normativos que, como ha señalado Remiro Brotons, son textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos en cualquier orden, de forma que su observancia no es exigible por los formales canales diplomáticos y de su incumplimiento no se deriva ilícito ni, por consiguiente, responsabilidad internacional. En relación con ésta práctica, el principal problema estriba, la mayoría de las veces, en identificar un acuerdo de éstas características para lo cual, siguiendo al autor citado, habría que estar a la voluntad expresa de las partes y en su defecto, al lenguaje del texto y a una serie de índices complementarios, (denominación, existencia o no de

Efectivamente no se encuadran en el *ius contrahendi* que corresponde al Estado en exclusiva y por tanto no se catalogan como Tratados internacionales, ni hacen nacer obligaciones para el Estado, ni generan una responsabilidad internacional de éste, el compromiso se contrae entre las entidades territoriales que los concluyen establecen compromisos específicos y su incumplimiento no genera la violación del orden internacional y la responsabilidad corresponde a quien lo incumple como ente territorial

Según Beltrán <sup>393</sup> “textos convenidos desprovistos de efectos jurídicos de cualquier orden”, acuerdos no normativos, en los que se prevén acciones de colaboración pero la autora <sup>394</sup> considera que aunque no se explicita el derecho aplicable o no se determine, tienen efectos vinculantes para las partes contratantes. En algunos, por ejemplo, se ha previsto los órganos encargados de desarrollar las relaciones de colaboración o el compromiso para conseguir ayudas financieras que partan de los Estados o de organizaciones internacionales, lo que según la autora se puede valorar como muestra del pacto contraído.

La autora considera que hace quince años era inviable atribuir un *ius contrahendi* a las CCAA, pero que a causa de un cambio en la voluntad del Estado “se ha podido reconocer no sólo la existencia de estos acuerdos sino también el sometimiento de algunos de ellos al derecho privado y público, y quién sabe si, en un futuro, también se aceptará la celebración de auténticos tratados<sup>395</sup>”.

Según Pueyo, estos serán los que “no encuadrándose en el *ius contrahendi* que corresponde en exclusiva al Estado, y por tanto en la categoría de Tratados Internacionales, no hagan nacer obligaciones jurídico-internacionales para el Estado, y por tanto no generen una posible responsabilidad internacional del mismo” <sup>396</sup>. Pueyo estima que el marco jurídico en

---

firmas, identidad de los sujetos obligados, forma del acuerdo, comportamiento posterior de las partes, etc). GONZÁLEZ CAMPOS, J D.: SÁNCHEZ RODRÍGUEZ L.: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: *Curso de Derecho Internacional Público. Capítulo V Las normas convencionales. El Tratado Internacional* (I). 3ª edición revisada. Thomson Civitas, p.179.

<sup>393</sup>BELTRÁN GARCÍA, S.: Los acuerdos exteriores...*ob cit*, p. 105 “la falta o confusa normativa de los acuerdos exteriores de las CCAA dificulta la distinción entre un compromiso normativo y un acuerdo obligatorio *strictu sensu*”.

<sup>394</sup>BELTRÁN GARCÍA, S.: Los acuerdos exteriores...*ob cit*, p.94 “expresiones como “acuerdan”, “obtención de resultados prácticos”, “teniendo todos y cada uno de los textos la misma validez”, afianzan la idea de que existe un auténtico compromiso de cooperar”.

<sup>395</sup> BELTRÁN GARCÍA, S.: Los acuerdos exteriores...*ob cit*, p.111.

<sup>396</sup>“puede no limitarse a contener una mera declaración de intenciones, de carácter programático, sino que puede servir para desarrollar acciones específicas y particulares en base a los compromisos y obligaciones

el que estos instrumentos se celebran es ajeno al Derecho Internacional Público ( por los sujetos que los concluyen y por el contenido) y que su calificación le parece acertada, en el sentido de vincular sólo a las entidades territoriales que los concluyen y no al Estado al que estas pertenecen y a que si se incumplen las obligaciones de ese acto no hay una violación del Derecho Internacional.

Beltrán entiende que entran dentro de la definición de acuerdo exterior y que deberían integrarse dentro de la actuación internacional del Estado, creándose una unidad interna y externa.<sup>397</sup> Ad intra, los órganos centrales de España contarían con las CCAA en la elaboración de la normativa que afectara a su ius contrahendi consintiendo el Estado ese ius contrahendi autonómico, por lo que ya no existiría ilicitud en la actuación de las CCAA. Y ad extra, se obligaría a estas a permitir la celebración de esos acuerdos con otros países, lo que condicionaría también el modus operandi del Estado español en el plano jurídico internacional. Los acuerdos dependerían de directrices de los órganos centrales, tendrían carácter ejecutivo, pues desarrollarían aspectos de las relaciones internacionales del Estado y también tendrían efectos internos, al integrarse dentro de esas relaciones internacionales.

Según esta premisa, el control del Estado estaría presente interna y externamente, pero a mi entender las competencias autonómicas no son eso, son otra cosa, no directrices marcadas por el Estado para que las CCAA se obliguen en y hasta donde el Estado considere, ya se ha analizado la evolución doctrinal y jurisprudencial sobre la materia, el reconocimiento al ámbito competencial autonómico, y es en esa línea en la que se realizan las reformas estatutarias en la actualidad, pues de lo contrario no se ejercería el ius contrahendi autonómico.

Fernández de Casadevante es de la opinión de que las entidades territoriales que concluyen esos acuerdos son conscientes de asumir compromisos y obligaciones que están decididos a acometer y ejecutar, y por eso se establecen y se comprometen por escrito. Cosa distinta son

---

políticas formalizadas en dichos instrumentos; acciones concretas-derivadas de un mero compromiso político y no sometidas, por tanto, a los mecanismos propios del Derecho internacional público- que han de incidir exclusivamente sobre los ámbitos competenciales reconocidos a las CCAA y ser ejecutados por las vías legales, financieras o políticas oportunas". PUEYO LOSA, J.: Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado. *Dereito. Revista Xurídica da Universidades da Santiago de Compostela*. Vol III, (1994), número 2, pp.9- 46, p. 29.

<sup>397</sup>“aunque no exista derecho aplicable existe al menos el compromiso de las partes de cumplir lo acordado y de que genere efectos para ellas”. BELTRÁN GARCÍA, S.: Los acuerdos exteriores...*ob cit*, p.112 y 113.

los compromisos de carácter político que se plasman en documentos de intenciones y que nada tienen que ver con esos acuerdos no normativos<sup>398</sup>.

Con posterioridad a su primer planteamiento, Remiro<sup>399</sup> modifica su postura y se inclina por denominarlos acuerdos no jurídicos, desprovistos de efectos jurídicos. Sugiere también Remiro diez mandamientos que deben respetar quienes quieran celebrar un acuerdo no jurídico y desestimen expresarlo así en su texto<sup>400</sup>. Pero entonces a mi entender el compromiso de obligar autónomico se quebraría al desposeerlos de efectos jurídicos.

Como se ha podido constatar, la doctrina aporta diferentes visiones, efectúa clasificaciones y asigna efectos a estos compromisos, presenta diferentes teorías o denominaciones. Pero estamos hablando de compromisos que se contraen en el exterior y por lo tanto esto debe comportar obligaciones que han de cumplirse, ya que de lo contrario no tiene sentido el compromiso. Y una forma de comprometerse es acordar que los comportamientos y actuaciones, de la índole que sean, se lleven adelante en la práctica.

Según Mangas<sup>401</sup> hay acuerdos que los gobiernos llaman no normativos a efectos del derecho constitucional, pero ello no quiere decir que no tengan eficacia jurídica. Y sigue la

---

<sup>398</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.: La acción exterior de las Comunidades Autónomas *ob cit.*, p.181. “(...) en otros términos, de ser así, acuerdo no normativo sería sinónimo de compromiso escasamente vinculante (lo que en derecho Internacional Público algunos califican como “soft law”).

<sup>399</sup> “.....Nosotros hemos venido utilizando la expresión acuerdos no normativos, pero seguramente es más preciso hablar de acuerdos no jurídicos o extrajurídicos, si se busca una expresión que sintetice su carácter no obligatorio en Derecho. No ha de extrañar que su número se haya multiplicado dentro de la tendencia a esquivar las ataduras legales e institucionales, internacionales e internas, que caracteriza las relaciones internacionales de los últimos años...”

.....Gracias a los acuerdos no normativos se difumina el reconocimiento de la subjetividad internacional de una de las partes, se puede ser menos continente en la asunción de obligaciones y se conserva un control absoluto sobre su ejecución evitando las molestias de un régimen legal, se prescinde de autorizaciones e informaciones parlamentarias preceptivas cuya obtención puede no estar asegurada, se gana tiempo en situaciones engorrosas y se evita la publicidad. Así, los sistemas constitucionales acomodan los acuerdos secretos...” REMIRO BROTONS, A.: Derecho internacional... *ob cit.*, p.335.

<sup>400</sup> 1. No denominar al acuerdo convención o convenio, incluir cabeceras ambiguas como memorándum, programa, directrices; 2. Utilizar expresiones, verbos, de baja intensidad (proponerse en lugar de comprometerse); 3. No referirse al Estado y sí al jefe de gobierno o ministro; 4. Reducir las formalidades en el texto; 5. Minimizar la sistematización del contenido del texto; 6. Evitar cláusulas finales que prevean formalización del acuerdo con formas particulares de prestación del consentimiento, entrada en vigor, denuncia, responsabilidad por incumplimiento; 7. Texto no firmado y si se firma no servirse de plenipotencia; 8. No formular reservas al texto; 9. Abstenerse de tramitación parlamentaria y no publicar en el diario oficial; 10. No inscribirlo en el registro de tratados y acuerdos internacionales de la secretaria de las Naciones Unidas y en ningún otro registro de tratados. REMIRO BROTONS, A.: Derecho internacional... *ob cit.*, p.337-338.

<sup>401</sup> “pero que no pueden considerarse desprovistos de alguna eficacia jurídica en el orden internacional- la calificación de si e so no un acuerdo no depende de la forma (por ejemplo un comunicado a la prensa) sino de los términos utilizados y las circunstancias concretas en que se redacte el texto del comunicado o de la Declaración”. MANGAS MARTÍN, A.: Capítulo VI “Los tratados Internacionales (II) Derecho español”. En DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional público*. Decimosexta edición. Madrid: Tecnos, 2007, p. 190.



autora “la doctrina mayoritaria considera que hay una presunción a favor del carácter jurídico de todo acuerdo entre Estados, ya regule en abstracto su conducta futura o ponga fin a una controversia o encauce parcial y frágilmente el acercamiento entre dos Estados enfrentados por una controversia”.

### **2.1.8. Conclusiones**

1.- La CE de 1978, si bien transitó hacia un modelo de Estado diferente al anterior, el Estado de las Autonomías, en cuanto a la posibilidad de acción exterior de las CCAA no facilitó las cosas y únicamente reconoció competencia exclusiva al Estado en relaciones internacionales, lo que dio lugar a abundante doctrina jurisprudencial en cuanto a la interpretación de lo regulado por el texto constitucional. Y determinados autores discreparon de una concepción globalizante de las relaciones internacionales, en la que no haya cabida para una posibilidad de acción y proyección exterior de las Comunidades Autónomas.

2.- La doctrina del T C ha evolucionado respecto a la posibilidad de acción exterior de las CCAA desde una concepción rígida de las relaciones internacionales hasta llegar a distinguir las actuaciones que tiene que ver con la materia relaciones internacionales, y por tanto competencia del Estado, de otras actuaciones en el exterior de estas que se admiten y se posibilitan.

Ya se ha indicado también que la jurisprudencia constitucional ha modificado sus planteamientos por lo que respecta a la posibilidad de celebrar las CCAA esos acuerdos internacionales, desde un planteamiento negativo en el que se atribuía al Estado esa capacidad de concertación (STC 137/ 1989 de 20 de julio de 1989) hasta admitir que el concepto relaciones internacionales no se identifica con cualquier actividad de proyección exterior, por lo que las CCAA pueden llevar a cabo esas actividades siempre que no afecten al núcleo duro de las relaciones internacionales competencia exclusiva del Estado según el art 149.1.3 de la CE de 1978. (Sentencia 165/1994 de 26 de mayo de 1994).

Es decir, las CCAA pueden realizar ciertas actividades con proyección exterior, no tratados internacionales, cuando esas actividades sean convenientes o necesarias para el ejercicio de

sus competencias, no impliquen obligaciones inmediatas o actuales ante poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidades ante Estados extranjeros u organizaciones nacionales o supranacionales.

Es el TC quien con su doctrina va delimitando esa acción exterior de las Comunidades Autónomas, que parece que se va ajustando a las pretensiones que los entes autonómicos reivindican, pero, a pesar de existir informes y dictámenes que proclaman que la autonomía llegó para quedarse, no existe una reforma del texto constitucional que adecúe el ámbito competencial a la letra de la ley y al desideratum establecido en el texto conatitucional cuando proclama el Estado de las Autonomías. Pero tampoco se produce una prohibición expresa de las actuaciones que en el exterior dentro de determinados márgenes están llevando a cabo las Comunidades Autónomas

Como resultado de esa evolución jurisprudencial y de que la doctrina haya acogido y asumido esa posición jurisprudencial proclive a no prohibir las actuaciones en el exterior de las CCAA, dentro de ciertos condicionantes, hemos examinado esas posibilidades de actuación en el exterior, cómo se articula esa proyección exterior en los Estatutos de Autonomía y si ese compromiso de actuación es posible.

## ***2.2. La cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas.***

### ***2.2.1. Introducción***

Se ha analizado anteriormente cómo las leyes a causa de planteamientos más o menos rígidos o como consecuencia de no adaptar su normativa a las realidades del momento generan problemas de actuación entre diferentes estratos gubernamentales o institucionales. Los Estados eran los únicos sujetos de las relaciones internacionales, pero en la actualidad con los cambios en la sociedad internacional producidos a causa de la globalización, el Estado comparte protagonismo con otros actores internacionales, entre otros las entidades subestatales, que mantienen relaciones más allá de las fronteras de un Estado y por lo tanto tienen en sus actuaciones una proyección externa, realizan actividad exterior.

En la sección II.1 se ha estudiado la posibilidad de una actividad exterior propia de las CAA y cómo los Estatutos de Autonomía han plasmado en su articulado esta opción. Independientemente de esta instrumentación jurídica, las CCAA iniciaron esta andadura que no tiene vuelta atrás.

Centraremos nuestro estudio en la política de cooperación al desarrollo de las CCAA, pues, aunque no exista en la CE título competencial específico para que estas desarrollen esta política, se produce una actuación autonómica creciente e importante, una cooperación descentralizada, por lo que se examinará también cómo se ha plasmado esta posibilidad en los diferentes Estatutos de Autonomía.

La Ley 23/1978, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo, marco normativo de la política española de ayuda internacional, reconoce el protagonismo como agentes públicos a las CCAA y entidades locales. Serán los Estatutos de Autonomía en su nueva redacción quienes reconocerán ya en concreto esa posibilidad. La CE nada reguló por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, pues se ha referido siempre a la materia “relaciones internacionales” sin especificar, y las CCAA, aunque en sus anteriores Estatutos nada regulaban, realizaban en la práctica una política continuada de cooperación al desarrollo. Se presenta también una referencia a esta cooperación al desarrollo descentralizada, cómo se gestó ésta y qué características la dotan de fortaleza, así como las debilidades que puede padecer.

### ***2.2.2. El Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de La Rioja.***

Las actuaciones de las CCAA en cooperación al desarrollo están reconocidas en sus Estatutos de Autonomía. No obstante el dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de La Rioja, al que hacemos referencia en el presente epígrafe, negó toda posibilidad a la CCAA para realizar acciones directas de cooperación al desarrollo<sup>402</sup>.

---

<sup>402</sup> El Dictamen nº 1/96 se refiere a la consulta formulada por la Mesa de la Diputación General de La Rioja en relación con el dictamen aprobado por la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y Autonómico y de Régimen de la Administración Pública de la Cámara, sobre la Proposición de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, reguladora de los criterios básicos para la distribución de partidas previstas en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de La Rioja destinadas a la cooperación al desarrollo y para la concesión de ayudas y subvenciones.

El Dictamen examina qué alcance tiene la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja por lo que respecta a la cooperación al desarrollo y si pueden entenderse incluidos en esta competencia los actos administrativos de concesión de subvenciones y ayudas, todo ello de resultas de una proposición de ley que presentó el Grupo Parlamentario Popular conteniendo los criterios básicos para la distribución de partidas presupuestarias destinadas a cooperación al desarrollo<sup>403</sup>.

Declara el Dictamen que la posibilidad de incorporar a los Presupuestos de La Rioja partidas destinadas a financiar proyectos de cooperación al desarrollo está constitucional y estatutariamente limitada por la existencia de títulos competenciales que permitan tal clase de gasto público. Argumenta el Dictamen que el instrumento primordial de la cooperación al desarrollo son los convenios con otros Estados en vías de desarrollo y que sólo el Estado, por su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales puede concluirlos, por lo que ninguna actividad puede desarrollar en ese campo la Comunidad Autónoma.

No obstante, declara que destinar fondos para conseguir la sensibilización de la opinión pública riojana en materia de cooperación al desarrollo es una actividad que puede subsumirse en el artículo 8, 1. 12, del Estatuto de La Rioja en cuanto atribuye a la Comunidad competencia exclusiva para el fomento de la cultura de los riojanos.

Si bien el Dictamen cita dos sentencias, la STC 153/1989<sup>404</sup> y la S 165/1994<sup>405</sup> la primera que incide en el tema de las relaciones internacionales en el sentido de que no necesariamente cualquier cuestión en la que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros resulte ser subsumible en la acepción “relaciones internacionales”, con las consecuencias jurídicas que de ello pueden derivarse. La STC 165/1994 que admite la posibilidad de que el ejercicio de las competencias autonómicas pueda comportar cierta actividad exterior de las CCAA con ciertos condicionantes. El Consejo Consultivo concluye que no se deduce de las normas internacionales ni comunitarias europeas ninguna obligación

---

<sup>403</sup>El artículo 1º de la Proposición de ley definía como objeto de ésta proposición: 1) la realización de proyectos de cooperación con países en desarrollo y 2) la sensibilización de la opinión pública riojana.

<sup>404</sup>“no puede aceptarse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sola o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla “relaciones internacionales”.

<sup>405</sup>“....en la competencia autonómica será, junto a la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria, que, por un aparte, no incidan en la reserva estatal expuesta, y por otra, que no la perturben o condicionen”.

jurídicamente vinculante para la Comunidad de La Rioja respecto a la posibilidad de destinar fondos a la cooperación al desarrollo. En cambio La Rioja tendrá competencias para subvencionar actividades de entidades respecto de las que tenga competencias, ( como asociaciones, por ejemplo ) , aunque los beneficiarios finales de las ayudas sean personas de países en vías de desarrollo.

Cierto es que los Estatutos de Autonomía anteriormente no establecían una regulación que posibilitara actuaciones en cooperación al desarrollo, pero tampoco se prohibía expresamente esta política y de hecho esta práctica se llevó a cabo gradualmente en ese primer período sin que las CCAA tuvieran en cuenta el Dictamen del Consejo Consultivo de la Rioja. Y ya en posteriores modificaciones de los Estatutos de Autonomía se contempla esa posibilidad sin que el Estado haya manifestado su oposición al respecto.

### ***2.2.3. La cooperación al desarrollo en los Estatutos de Autonomía.***

El segundo inciso del art 149.3 atribuye al Estado “la competencia sobre las materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía” por lo que sería competencia estatal la cooperación al desarrollo, al no encontrarse definida en los Estatutos de Autonomía. Una Comunidad Autónoma puede necesitar realizar actuaciones en el exterior, justificándose no tanto por su relación instrumental, o por ser actividades necesarias para ejercer sus competencias, sino incluso por conveniencia, como ha declarado el T C. El fundamento competencial de la cooperación al desarrollo se encontraría no en una competencia independiente, sino que derivaría del reparto de poder de la CE de 1978 y los Estatutos de Autonomía, lo que el propio T C justifica como en la sentencia 165/1994.<sup>406</sup>

El T.C. ya admitió que, a falta de una concreción o detalle puede reconocerse una posibilidad de actividades con proyección exterior de las CCAA en el ejercicio de sus competencias<sup>407</sup>.

---

<sup>406</sup> “es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico o Estado de las Autonomías, tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el estado) un conjunto de funciones públicas- de formación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo concretamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.

<sup>407</sup> Sentencia 71/1983, de 29 de julio FJ 6 “es claro que cuando la Constitución o un Estatuto declara un atribución de competencias sobre una materia no es necesario que relacione la lista de facultades concretas que

A juicio de Trías el hecho de que no exista en los Estatutos de Autonomía un título competencial específico relativo a la cooperación para el desarrollo quedaba salvado por el carácter conexo o instrumental de las propias competencias autonómicas. Y defiende todas aquellas actividades que, aunque no encajen en las competencias definidas estatutariamente de modo literal, tengan conexión con éstas o sirvan a su realización. Por eso la sentencia 165/1994 alude no sólo a actividades “necesarias” para el ejercicio de las propias competencias sino también menciona las que simplemente sean “convenientes”.<sup>408</sup> Por lo tanto la actividad de cooperación al desarrollo no encontraría su fundamento constitucional en una competencia independiente, sino que se entendería que el reparto de poder efectuado por la Constitución y Estatutos de Autonomía comprendería la facultad de intervenir en el ámbito interior y en el externo<sup>409</sup>.

En el Preámbulo de la CE de 1978 se hace referencia a que es voluntad de la Nación Española y no del Estado español el colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos, aunque es más un documento de intenciones que norma de obligado cumplimiento.

La Ley 23/1978, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo<sup>410</sup> es para Trías fundamental, pues supone el establecimiento por primera vez de un marco normativo general de la política española de ayuda internacional.<sup>411</sup> Si examinamos el primer párrafo del artículo 3 de la Ley que expresa que “la política de cooperación internacional para el

---

comprende esa competencia, ni sería posible hacerlo, y hay que deducir esas diversas facultades de su posible inclusión en la materia sobre la que recae la competencia”, STC 165/1994 respecto a la posible actuación exterior de las CCAA “ la posibilidad de éstas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, debe entenderse limitada a aquellas...necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias”.

<sup>408</sup> TRÍAS PRATS, B.: “La actuación exterior de las CCAA...”*ob cit*, p. 318.

<sup>409</sup> Indica Trias...“es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico o “Estado de las Autonomías”, tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo o bien compartido con el Estado) un conjunto de funciones públicas de formación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo concretamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”.

<sup>410</sup> BOE núm 162, de 8 de julio de 1998.

<sup>411</sup> TRÍAS PRATS, B.: “La actuación exterior de las Comunidades Autónomas.....”*ob cit*, p.286 y ss.

desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior”, conecta la política de cooperación al desarrollo al principio de unidad de acción exterior ya que, al poner en práctica esa política, establece como necesarias una serie de relaciones que necesariamente serán llevadas a término por el Estado. Ello no implica monopolizar esa acción exterior en el poder central excluyendo a las CCAA de ese campo de acción. Por esto el segundo párrafo de ese artículo dispone que “el principio de unidad de acción del Estado en el exterior se aplicará conforme a la normativa vigente y en el marco de las competencias de las distintas administraciones públicas”, reconociendo el protagonismo de las CCAA como agentes públicos de la cooperación al desarrollo.

La Ley en su artículo 1 define su objeto, “la regulación del régimen jurídico de la política española de cooperación internacional para el desarrollo” entendiéndose por cooperación internacional “el conjunto de recursos y capacidades que España pone a disposición de los países en vías de desarrollo, con la finalidad de facilitar e impulsar su progreso económico y social, y para contribuir a la erradicación de la pobreza en el mundo en todas sus manifestaciones”. Será en el Capítulo III, sección 2ª donde la Ley reconoce expresamente el protagonismo como agentes públicos a las CCAA y Entes Locales y concretamente en el artículo 20.1. Y el artículo 23 define las funciones de la Comisión Interterritorial de cooperación para el desarrollo como órgano que coordina las actuaciones del ámbito estatal, autonómico y local en la cooperación al desarrollo.<sup>412</sup>

Las CCAA, en esta incipiente política, desplegaron su acción de diversos modos, teniendo en cuenta la falta de una concreción jurídica firme en los orígenes de esta actuación y la escasez de medios técnicos que no presupuestarios a su alcance para llevarla a cabo. Ello les indujo a buscar “ayudas” para prestar ayuda. Por un lado con la colaboración de entidades o agentes, ONGD adjudicatarias de las subvenciones para proyectos que éstas pueden acometer y también colaborando con la Administración General del Estado mediante

---

<sup>412</sup> La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo fue creada en el año 2000 mediante Real Decreto 22/2000 de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación al desarrollo (BOE núm. 13, 15 de enero de 2000 y modificada con posterioridad por el Real Decreto 2124/2004 de 3 de noviembre, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación al desarrollo (BOE núm. 278, 18 de noviembre de 2004).

convenios de colaboración con la AECI en determinados programas <sup>413</sup> o participando también en programas de determinados Organismos Internacionales.

Los Estatutos de Autonomía, y por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, en su nueva redacción han recogido en su articulado aquello que en la práctica realizan hace tiempo. Es decir, que las CCAA realizan actividades de proyección exterior dentro del ámbito de sus propias competencias y ha sido en esos Estatutos modificados donde se ha reconocido esta actividad que la jurisprudencia negaba pero que existía en la práctica. Con esta nueva redacción se institucionaliza la posibilidad de acción exterior y de cooperación al desarrollo de las CCAA, y la posibilidad de suscripción de acuerdos que doten de eficacia jurídica a los compromisos que éstas contraigan en el exterior.

Examinaremos a continuación los Estatutos de Autonomía que, después de su reforma, hacen expresa referencia a esa posibilidad de actuación.

#### **2.2.3.1. Estatuto de Autonomía de Castilla y León.**

El artículo 67.4 <sup>414</sup> especifica que la Comunidad Autónoma promoverá la cooperación al desarrollo y una Ley de Cortes regulará el régimen jurídico de la cooperación al desarrollo de la Comunidad. Según Moretón “estas nuevas facultades dan un giro radical a la posición de esta Comunidad permitiéndole una actividad más dinámica, y abre grandes posibilidades de acción hacia el futuro” <sup>415</sup>

Herrero y Corral estiman que lo que la Comunidad Autónoma debe promover es el desarrollo de los países más necesitados y no la cooperación al desarrollo, porque la cooperación al desarrollo no se promueve, sino que se coopera o no se coopera. El artículo 67 establece los objetivos de la acción exterior, y la cooperación al desarrollo se presenta

---

<sup>413</sup> Programas ARAUCARIA, AZAHAR, VITA.

<sup>414</sup> Artículo 67 Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León («BOE» núm. 288, de 1 de diciembre de 2007). 67. 4. En su acción exterior los poderes públicos de Castilla y León promoverán la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la prohibición de cualquier forma de discriminación y la cooperación al desarrollo. Una ley de Cortes regulará el régimen jurídico de la cooperación al desarrollo de la Comunidad en el ámbito internacional”.

<sup>415</sup> MORETÓN TOQUERO, J. M.: “La reciente reforma del Estatuto de Castilla y León” en VERA SANTOS, J.M.: y DIAZ REVORIO F.J.: (coords) *La reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley, 2009, p.283-309, p.300.



como uno de ellos, aunque, según los autores, de carácter secundario. El objetivo principal de la acción exterior de la Comunidad es promover sus intereses aunque no sea el único objetivo. Según los autores a través de la acción exterior se deben procurar alcanzar otras metas, entre ellas la cooperación al desarrollo. Por ello, consideran que la idea está mal expresada en el Estatuto.

Es una actividad que se dirige a mejorar la situación de determinados países y es una colaboración generosa y solidaria, que no debería tener que ver con la promoción de los propios intereses, sino con la solidaridad, la no discriminación, y, a juicio de los autores, lo correcto habría sido “ o bien decir que, en el desarrollo de su acción exterior ( dirigida, según sabemos, a promover sus intereses), los poderes públicos de Castilla y León promoverán igualmente el desarrollo de los países más desfavorecidos, o bien introducir en el Estatuto la cooperación al desarrollo como una actividad exterior más de la Comunidad Autónoma, al margen de la que ésta lleva a cabo para la promoción de sus intereses”<sup>416</sup> En Castilla y León se crean el Consejo de Cooperación al Desarrollo en diciembre de 2000 y se aprueba la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo.

#### **2.2.3.2. Estatuto de Autonomía para Andalucía**

La cooperación al desarrollo se encuentra recogida en el capítulo V título IX del Estatuto<sup>417</sup>. Los objetivos se definen en el art 245 apartado segundo, y son desarrollar actividades dirigidas a erradicar la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos. Según Marrero Rocha en este ámbito ha habido mucho margen de maniobra, con una autonomía superior a la existente en otros ámbitos y esta cooperación al desarrollo es uno de los ejes que mayor desarrollo legislativo y orgánico ha

---

<sup>416</sup>HERRERO DE LA FUENTE, A.: y CORRAL SUÁREZ, M.: “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León”. En GARCIA PÉREZ, R.: (Director) *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...*”.ob cit, pp. 107-146, p.122.

<sup>417</sup>Art. 245 EA Andalucía: 1. El pueblo andaluz participa de la solidaridad internacional con los países menos desarrollados promoviendo un orden internacional basado en una más justa redistribución de la riqueza.2. La Comunidad Autónoma de Andalucía desplegará actividades de cooperación al desarrollo en dichos países, dirigidas a la erradicación de la pobreza, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz y los valores democráticos, particularmente en Iberoamérica, el Magreb y el conjunto de África.3. Serán también objeto de atención preferente las políticas de cooperación al desarrollo con países vecinos o culturalmente próximos, o que se concierten con Estados receptores de emigrantes andaluces y andaluzas o de procedencia de inmigrantes hacia Andalucía. Art. 246 EA Andalucía: La Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación. Art. 247 EA Andalucía: La Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior, respetando la autonomía que en cada caso corresponda.

experimentado. Como prueba de ello cita la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional al Desarrollo, así como la creación de la Agencia andaluza de cooperación internacional y el Plan andaluz de cooperación al desarrollo 2008-2012.<sup>418</sup>

Según Marrero “la Comunidad andaluza ha sentado el fundamento jurídico normativo y orgánico y ha diseñado la planificación política para desarrollar una cooperación al desarrollo que, además de ser un ámbito prioritario de su acción exterior, se convierte en un instrumento de la misma”.<sup>419</sup>

### 2.2.3.3. Estatuto de Autonomía de les Illes Balears.

El Estatuto de Autonomía de les Illes Balears y por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, declara que la Comunidad Autónoma tiene la obligación de establecer programas y acuerdos con agentes sociales de la cooperación y con instituciones públicas y privadas necesarios para garantizar la eficacia de esas políticas en países y poblaciones estructuralmente menos desarrollados.<sup>420</sup> Janer Torrens es crítico con esta redacción y reivindica que éste artículo debería haberse formulado como cooperación al desarrollo.<sup>421</sup>

---

<sup>418</sup>MARRERO ROCHA, I.: “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto de Autonomía” En GARCIA PÉREZ R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp 67-106, p. 83.

<sup>419</sup>MARRERO ROCHA, I.: “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevo Estatuto...” En GARCIA PÉREZ R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp. 67-106, p.84.

<sup>420</sup>Artículo 105. EA Illes Balears “Los poderes públicos de las Islas Baleares deben velar por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de los derechos humanos y la cooperación para el desarrollo con los países y las poblaciones estructuralmente menos desarrollados, con la finalidad última de erradicar la pobreza. Para conseguir este objetivo deben establecer programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y con las instituciones públicas y privadas que sean necesarios para garantizar la efectividad y la eficacia de estas políticas en las Islas Baleares y en el exterior”.

<sup>421</sup>Sostiene Janer que “En este artículo se reconoce el derecho de la CAIB a llevar a cabo las iniciativas que considere oportunas a favor de las poblaciones menos desarrolladas situadas tanto en el interior de les Islas Baleares como en el exterior con el objetivo de erradicar la pobreza. En todo caso, la redacción de este artículo no parece la más oportuna. Así formulado y, sobre todo al estar situado en el capítulo sobre la acción exterior de la CAIB, parece claro que este artículo se refiere a la facultad que tienen los poderes públicos de las Islas Baleares de adoptar las iniciativas que consideren oportunas en materia de cooperación al desarrollo, de las cuales las poblaciones estructuralmente menos desarrolladas son también destinatarios. Asimismo, tampoco parece tener mucho sentido señalar en un artículo insertado en un capítulo dedicado a las relaciones exteriores que las iniciativas que se adopten en este ámbito pueden tener como destinatarios los propios ciudadanos de las Islas Baleares. Hubiera sido quizás más conveniente titular y formular este artículo en otros términos (quizás “Cooperación al desarrollo”) y referirse de forma más escueta a la facultad de la CAIB para llevar a cabo iniciativas en materia de cooperación al desarrollo y a los principios que debían guiar dicha actividad. Hasta el momento, y a pesar de la ausencia de reconocimiento en el texto estatutario de esta cuestión, la CAIB ha desplegado una actividad muy importante en materia de cooperación al desarrollo”.

No obstante, el artículo 103 titulado “cooperación con regiones de otros países” establece que “la Comunidad Autónoma puede promover la cooperación con regiones de otros Estados con los que comparta intereses económicos, sociales o culturales”. Y este artículo da cobertura a iniciativas de cooperación interregional de la Comunidad Autónoma. El artículo 103 sólo permite llevar a cabo iniciativas de cooperación con regiones de Estados con los que compartan intereses económicos, sociales o culturales. Por lo que si no se comparten esos intereses no parece que este artículo dé cobertura al desarrollo de iniciativas de cooperación interregional. Quizá habría sido más lógico prescindir de la referencia a compartir intereses con la región con la que se pretende cooperar y reconocer el derecho de la Comunidad Autónoma de promover la cooperación con otras regiones de otros Estados. Parece que este artículo 103 permite el desarrollo de iniciativas de naturaleza más bien política con el objetivo de fomentar intereses que son comunes. Por ello parece que las eventuales iniciativas de cooperación al desarrollo que se lleven a cabo quedan excluidas de este artículo por la propia naturaleza de este tipo de cooperación y porque el artículo 105 del Estatuto se dedica específicamente a esta cuestión. Por todo ello Janer puntualiza con más detalle su opinión y estima que por la propia naturaleza de esta cooperación quedaría excluida la cooperación al desarrollo de éste artículo 103 y además porque el artículo 105 del Estatuto se refiere a éste tipo de cooperación al desarrollo.<sup>422</sup>

Como desarrollo legislativo en 2005, Baleares aprobó la Ley 9/2005, de 21 de junio, de Cooperación para el Desarrollo y se creó la Agencia de Cooperación Internacional de las Islas Baleares (Decreto 38/2006, de 7 de abril).

#### **2.2.3.4. Estatuto de Autonomía de Aragón.**

En el año 2000 se aprobó la Ley autonómica de cooperación al desarrollo y establece un órgano de coordinación, la Comisión Autonómica de Cooperación para el Desarrollo y un órgano consultivo, el Consejo Aragonés para el Desarrollo. Se reconoce en el Estatuto a la Comunidad Autónoma<sup>423</sup> la posibilidad de proyección exterior en el ámbito de sus

---

JANER TORRENS, J D.: “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las islas Baleares tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 14, 2007, p.16-17.

<sup>422</sup>JANER TORRENS, J D “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares...” *ob cit* En GARCIA PÉREZ R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas...ob cit*, pp. 285-318, p.297.

<sup>423</sup>LEY ORGÁNICA 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. CAPÍTULO IV

competencias y promover la cooperación con regiones europeas y con otros territorios con los que comparta intereses comunes. No obstante, el Estatuto poco detalla en cuanto a las finalidades o el ámbito material y geográfico de los acuerdos de cooperación.

Según Fernández Sola la Comunidad Autónoma destina parte de los fondos de cooperación a la firma de convenios con la AECI y estima que derivar fondos de modo continuo hacia la cooperación estatal “vaciaría de facto el contenido de la competencia autonómica”. También indica la autora que el Plan Director del Gobierno de Aragón contempla aportaciones directas a organismos internacionales. Fernández Sola plantea que no se trata entonces de una política de cooperación propia sino de participación en la política estatal.<sup>424</sup>

#### **2.2.3.5. Estatuto de Autonomía de Extremadura.**

La reforma estatutaria establece que Extremadura respetará la unidad de acción exterior del Estado. Permite la suscripción de acuerdos de colaboración con regiones y entidades territoriales de otros Estados<sup>425</sup>. Reconoce la posibilidad de ser previamente informada por el Estado de los actos preparatorios de la celebración de acuerdos internacionales que afecten a sus intereses específicos, pudiendo solicitar al Estado que incluya representantes suyos en las delegaciones negociadoras. También reconoce la capacidad de instar al Estado a que celebre tratados internacionales en materias de interés para la Comunidad<sup>426</sup>.

---

Artículo 98. *Ámbitos de cooperación exterior*.1. La Comunidad Autónoma de Aragón, como territorio limítrofe, promoverá la cooperación con las regiones europeas con las que comparte, por dicho carácter, intereses económicos, sociales, ambientales y culturales.2. En el ámbito de la cooperación interregional, Aragón impulsará la cooperación con otros territorios con los que comparta intereses comunes.

<sup>424</sup>“Por esta razón y aunque es cierto que este tipo de cooperación descentralizada goza de mucho eco popular y tiene un cierto valor identitario, a mi juicio, la catalogaría entre las actividades de participación de las Comunidades Autónomas en una política nacional más amplia”; FERNÁNDEZ SOLA, N., La acción exterior de la Comunidad Autónoma...*ob cit* p.11.

<sup>425</sup>LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE 29-1-2011 núm. 25.

<sup>426</sup>CAPÍTULO III De la acción exterior de Extremadura. *Artículo 68. Principios y objetivos*. La acción exterior de las instituciones de la Comunidad Autónoma atenderá a los intereses regionales de Extremadura y de los extremeños en el exterior, en el marco de las competencias. regionales y con respeto a la unidad de acción exterior del Estado. (...) *Artículo 69. Instrumentos y procedimientos*. 1. Para el desarrollo de la acción exterior de Extremadura se emplearán los siguientes instrumentos, entre otros: (...) d) Suscripción de acuerdos de colaboración con regiones y entidades territoriales de otros Estados. e) Impulso a la celebración de tratados internacionales por el Estado en materias de interés de la Comunidad Autónoma. (...) 2. En todo caso, la Comunidad Autónoma será previamente informada por el Estado de los actos preparatorios de la celebración de acuerdos internacionales que afecten a sus intereses específicos y podrá solicitar al Estado que incluya representantes suyos en las delegaciones negociadoras.

En cuanto a la cooperación al desarrollo<sup>427</sup> el Estatuto contempla la posibilidad de una cooperación en colaboración con el Estado o una ejecución directa *per se*, si bien no establece mayor desarrollo de su articulado.

#### **2.2.3.6. Estatuto de Autonomía de Cataluña.**

La posibilidad de realizar acciones de cooperación al desarrollo se detalla con más precisión que en otros Estatutos de Autonomía. El Estatut<sup>428</sup> establece la obligación de la Generalitat de promover la proyección de Cataluña en el exterior. Según la norma legal, la Generalitat de Cataluña debe promover programas de cooperación al desarrollo (viene detallado en el artículo 197), así como participar en organismos internacionales competentes, especialmente la UNESCO, y organismos de carácter cultural. Y respecto a las acciones exteriores de los entes locales y organismos públicos de Cataluña, será la Generalitat quien lo coordinará e impulsará. También reconoce la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias.

Comentando el articulado del Estatut por lo que se refiere a la cooperación al desarrollo, a juicio de Pons y Sagarra el tema no se resuelve declarando que la Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo, y entienden que a pesar de que las acciones cotidianas pueden demostrar que está verdaderamente instaurada la cooperación al desarrollo en Cataluña, el artículo 197.3 del Estatut es en ese sentido frágil como base competencial. Pues a su juicio no existen referencias a una Ley autonómica que desarrolle esta acción de cooperación, ni tampoco se constata que se hayan establecido unos principios básicos que deban seguirse en ese ámbito. No obstante y a pesar de las críticas a la redacción y comoquiera que se promulgó en 4 de julio de 2001 una Ley de Cooperación al Desarrollo y una serie de normas posteriores, estiman que ello demuestra la institucionalización de ésta política.<sup>429</sup>

---

<sup>427</sup>Artículo 72. *Cooperación al desarrollo*. La Comunidad Autónoma concebirá y ejecutará su política de cooperación al desarrollo de acuerdo con los siguientes procedimientos, entre otros:(...) b) La coordinación de la política extremeña de cooperación al desarrollo con la estatal y, en su caso, con la de las demás Comunidades en el marco de procedimientos multilaterales. c) La ejecución directa de actuaciones de cooperación al desarrollo mediante la transferencia de tecnología, la asignación de recursos materiales o humanos o el asesoramiento especializado.

<sup>428</sup>LEY ORGÁNICA 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>429</sup> PONS RAFOLS, X y SAGARRA TRÍAS, E.: La acción exterior de la Generalitat ...*ob cit* pp 1-75,p. 26-27.

Según García Segura y Vaquer “ además de asentar con un artículo estatutario la capacidad de proyección exterior de la Generalitat como resultado de sus competencias internas, se formalizan las prácticas ya consolidadas a lo largo de los años, como los acuerdos de colaboración, la apertura de oficinas en el exterior y la cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo..”<sup>430</sup>

### 2.2.3.7. Estatuto de Autonomía del País Vasco

En el Estatuto de Autonomía<sup>431</sup> a en vigor se recoge la facultad de solicitar del gobierno de España la negociación de tratados internacionales que permitan, con su firma, establecer relaciones culturales con Estados donde residan territorios o comunidades donde se utilice el euskera, con objeto de salvaguardarlo y fomentarlo.<sup>432</sup> También se reconoce la facultad de ejecución de tratados y convenios en lo que afecte a materias de su competencia.<sup>433</sup> E igualmente a ser informado el Gobierno Vasco respecto de la elaboración de los tratados y convenios que afecten a materias de su competencia.

La Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi se presentó por el lehendakari Juan José Ibarretxe en el pleno de política general del Parlamento Vasco del 27 de septiembre de 2002. El 25 de octubre de 2003 el Consejo del Gobierno Vasco aprobó la propuesta que se debatió en el Parlamento vasco en el Pleno de 30 de diciembre de 2004 y fue aprobada. El 1 de febrero de 2005 en sesión del Congreso de los Diputados se rechazó por 313 votos en contra (PSOE, PP, IU, CC y CHA), 29 a favor (PNV, ERC, CiU, EA, Na Bai y BNG) y 2 abstenciones (ICV).

---

<sup>430</sup> GARCIA SEGURA y VAQUER, J.: “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña...” *ob cit* En GARCIA PÉREZ R.: *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas....ob cit*, pp. 147-178, p.174.

<sup>431</sup> Ley Orgánica 3/79, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco. (BOEnúm306 de 22-12-1979).

<sup>432</sup> Art. 6.5. Por ser el euskera patrimonio de otros territorios vascos y comunidades, además de los vínculos y correspondencia que mantengan las instituciones académica y culturales, la Comunidad Autónoma del País Vasco podrá solicitar del Gobierno español que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan aquellos territorios y comunidades, a fin de salvaguardar y fomentar el euskera.

<sup>433</sup> Art. 20.3. El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 93 de la misma; Art. 20.5. El Gobierno Vasco será informado en la elaboración de los tratados y convenios, así como de los proyectos de legislación aduanera, en cuanto afecten a materias de específico interés para el País Vasco.

#### **2.2.3.8. Conclusiones.**

Esta es la nueva situación en los Estatutos de Autonomía reformados hasta la fecha. Todo parece indicar que es un punto de partida y no una meta alcanzada, queda por ver qué da de sí la práctica creciente y continuada.

A mi entender de modo tímido, o con carácter inconexo, aparecen referencias a la cooperación al desarrollo en los Estatutos de Autonomía, se confunde la cooperación al desarrollo con otras actuaciones de colaboración sin diferenciar si se trata de un modo de promoción en el exterior de las CCAA o de trabajar para la promoción del desarrollo de otros. Otras veces parece que se defiende el perseguir intereses comunes a otros pueblos y se desdibuja entonces la idea de la cooperación sin más. No obstante es un inicio que considero debe continuar mediante la inclusión y reconocimiento en otros Estatutos de Autonomía, esforzándose por concretar de modo adecuado las políticas que se realicen, las acciones que se planteen y los compromisos que se acuerden.

#### **2.2.4. La política de cooperación al desarrollo y las posibilidades de actuación de las Comunidades Autónomas.**

La cooperación descentralizada compromete no sólo a los responsables políticos sino a todo el tejido social, generando sentimientos de solidaridad y ayuda. Estas instituciones adquieren gradualmente un importante protagonismo y la sociedad, los ciudadanos, responden con entusiasmo.<sup>434</sup>

---

<sup>434</sup>“Este proceso, uno de los más dinámicos en el actual panorama de la cooperación al desarrollo, responde a factores funcionales y a la existencia de proyectos políticos nacionalistas. Entre las primeras, cabe señalar los procesos de descentralización política y administrativa, que expresan un “vaciamiento hacia abajo” de las competencias del Estado, así como la necesidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad civil y sus actores, y las exigencias que plantea la inserción de las economías regionales en el mercado mundial. Junto a éstas razones se encuentra la necesidad de legitimación y la búsqueda de proyección exterior de los movimientos nacionalistas, que aspiran a obtener mayor autonomía o a construir Estados separados”  
SANAHUJA PERALES, J. A, “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional. En GÓMEZ GALÁN, M.: y SANAHUJA PERALES, J A.: ( coord) *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL, 2001, p. 93.

Los autores han manifestado su opinión respecto a esta cooperación descentralizada explicando cómo y por qué aparece y describiendo lo que entienden por sus rasgos identitarios. En realidad entiendo que una definición de la cooperación descentralizada sería una suma de las aportaciones de todos estos autores pues todos explicitan características o particularidades de ésta a tener en cuenta.

Se justifica la existencia de la cooperación descentralizada como la resultante de la creciente descentralización del Estado y por el protagonismo creciente de la sociedad civil en la política y en sus decisiones, más la incorporación de nuevos agentes sociales al proceso, lo que ofrece como resultado un proyecto más global en el que aparece una nueva estructura del poder territorial <sup>435</sup> con una mayor responsabilidad de esta sociedad civil a la hora de participar de los asuntos públicos.

Los gobiernos locales cada vez más desean participar en los espacios internacionales. Díaz<sup>436</sup> detalla los factores que han contribuido a la rápida internacionalización de los gobiernos locales:

- la descentralización administrativa de los Estados nacionales.
- La desconcentración de la Administración Pública local
- La exigencia de una mayor y más profesional gestión del desarrollo local
- La liberalización de las economías y el auge de los procesos de integración en bloques
- Una mayor participación de la sociedad civil dentro y fuera de las fronteras nacionales
- Las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de los medios de comunicación.

---

<sup>435</sup>“.....en la medida en que los procesos de descentralización avancen en una profundización de la responsabilidad de la sociedad civil en los asuntos públicos, es decir, en la medida en que se camine hacia una democracia avanzada y participativa, la cooperación internacional que de ella surja estará en condiciones de cumplir sus objetivos técnicos. Por el contrario, en la medida en que los procesos de descentralización sólo sean un reflejo de la readecuación de los poderes del Estado, la cooperación descentralizada puede convertirse en una nueva versión continuista de las recetas del desarrollo, corriendo el riesgo de que una gestión desde intereses localistas y poco experimentados pueda incluso desvirtuar en cuanto al rigor y método el trabajo que desde algunos sectores ya se venía realizando”.

GONZÁLEZ PARADA, J R.: (coord) *Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*. Madrid: Los libros de la Catarata, 1998, p.143.

<sup>436</sup>DÍAZ ABRAHAM, L.: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2008,p.13.



Se hace referencia a un informe publicado por la OCDE en el año 2005 con el nombre de “Aid Extended by local and Stategovernments” sobre el papel de los gobiernos locales en la cooperación internacional de los Estados miembros. El informe destaca la creciente importancia de los flujos financieros y el papel estratégico creciente de los gobiernos locales para la cooperación internacional del futuro. Buscando una definición que clarifique de qué estamos hablando el autor cita a Ribero que la define de la siguiente forma: “Por ejemplo, en España y Francia se define como la actuación en materia de cooperación internacional para el desarrollo que desempeñan los entes públicos territoriales no centrales, como son la ciudades, demarcaciones municipales, provinciales, regionales, diputaciones, o bien , los fondos que concentran los recursos y desempeñan las actividades de determinadas Administraciones públicas subnacionales”<sup>437</sup>.

Para definir la naturaleza de la cooperación descentralizada Diaz Abraham detalla los factores que contribuyeron a que en los años 90 se extendiera rápidamente el campo teórico y práctico de ésta dentro del sistema internacional de cooperación al desarrollo<sup>438</sup>:

- que el aparato estatal se redujera, es decir, que se llevara a cabo una descentralización y desconcentración administrativa
- en cambio las administraciones públicas no centrales vieron reforzada su estructura y sus facultades de actuación
- la globalización, que dio paso a que las economías regionales y locales pudieran actuar colaborando transnacionalmente siendo el propio Estado el que ha promovido éstas colaboraciones abandonando modelos rígidos de actuar.
- en ese mismo sentido los agentes locales van a poder actuar en un marco más amplio, diverso y complementario al espacio económico nacional
- la profesionalización de las actividades de la cooperación internacional para el desarrollo influyendo fuertemente la proliferación de ONGD
- el reconocimiento de nuevas fórmulas de asociación por las agencias donantes.

Ello lleva como resultado una ampliación en las competencias de los gobiernos no centrales y además una desaparición de fronteras o límites a los intereses internos e internacionales

---

<sup>437</sup>RIBERO, R M.: “La cooperación descentralizada en Francia ¿Avance o retroceso? “ En GONZÁLEZ PARADA, J R.: ( coord) *Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: Los libros de la Catarata, pp.1-154, p. 94-108.

<sup>438</sup>DÍAZ ABRAHAM, L.: “La cooperación oficial descentralizada...”*ob cit*, p.165.

con el resultado de una política interna con más eco en el exterior y con la necesidad de que ésta sea más participativa, más de colaboración en el ámbito internacional.

Alonso considera que los dos rasgos que definen mejor la cooperación descentralizada son su mayor cercanía al ciudadano y su menor condicionamiento internacional y examina los rasgos propios de la cooperación al desarrollo llevada a cabo por las administraciones autonómicas<sup>439</sup>. Para él podrían señalarse como rasgos propios de ésta cooperación que la mayor parte de los fondos destinados a ésta son gestionados a través de ONGD mediante la cofinanciación de proyectos de desarrollo, que es factible una mayor implicación del ciudadano porque la administración responsable está más cerca de éste, y que se percibe también una descoordinación entre todos los actores implicados, (que son muchos ) ya que cada cual, a su juicio, desea salvar sus propios ámbitos competenciales.

Discrepo de uno de estos rasgos definitorios que Alonso plantea, el de la existencia de descoordinación entre todos los actores implicados, pues entiendo que las CCAA cuentan con instrumentos de planificación de su actividad de cooperación al igual que el Estado y colaboran y participan en las actividades que el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación lleva a cabo, incluso en acciones conjuntas. Cosa distinta sería que se acotaran acciones, se priorizara geográficamente y sectorialmente respetando los distintos ámbitos de actuación de cada cual, aunque para evitar solapamientos en la acción entiendo que no es viable totalmente pues cada Comunidad Autónoma cuenta con sus disponibilidades presupuestarias, sus prioridades en el exterior y los compromisos políticos. El autor presenta también los diez principales retos que debe afrontar la cooperación española.

1. Necesidad de un marco normativo donde se concreten las competencias en materia de cooperación al desarrollo de cada territorio, más los objetivos y los instrumentos disponibles.
2. Diseño estratégico de la política de la ayuda.
3. Especialización de cada uno de los donantes, clarificando su marco de actuación.

---

<sup>439</sup>ALONSO, J A.: “La cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación al desarrollo”. 2ª *Jornada estatal de cooperación al desarrollo*. Alorcón 15 y 16 de junio de 2000. *Colección cooperación municipal al desarrollo nº4 Confederación de fondos de cooperación y solidaridad* Barcelona: 2001, pp 1-166, p.12- 21.

4. Coordinación entre todos los donantes, comunicación e intercambio de experiencias.
5. Integrar a todos los actores sociales, ONGD, empresas y Administración.
6. Promover la sensibilización ciudadana, promover las iniciativas innovadoras de los agentes sociales.
7. Trabajo conjunto con instituciones internacionales
8. Eficacia y eficiencia en la política de la ayuda reforzando las competencias técnicas de las Administraciones donantes. ( plan estratégico, evaluación de la ayuda).
9. Transparencia y responsabilidad.
10. Implicación en actividades de sensibilización y respaldo a las instituciones especializadas en el ámbito local.

Es en el año 2001 cuando el autor explicita este deseo y han transcurrido 10 años desde su planteamiento. En la actualidad se han elaborado ciertos marcos normativos, o planes estratégicos, se colabora en alguna medida con instituciones internacionales, pero falta una mayor integración con los actores sociales, ONGD, empresas, Administración, mayor transparencia en las actuaciones, impulsar la sensibilización ciudadana y mejor y más completa coordinación entre agentes..

Cornago explica cómo se ha ido erosionando el Estado y hace referencia a una nueva economía política global diferente a la economía internacional anterior, y cómo los gobiernos subestatales han visto incrementado su peso institucional y han ido cobrando protagonismo en el ámbito económico, lo que hace necesario un replanteamiento de su función y por lo que respecta a las políticas de desarrollo. Esta nueva situación no debe llevar consigo un desmantelamiento de lo público, sino tender a reorientar las políticas de desarrollo y de la cooperación internacional descentralizada.<sup>440</sup> La aportación de Cornago va más allá y estima que las economías locales y regionales han de insertarse en la economía

---

<sup>440</sup> “(...) No en vano, las diferentes economías regionales parecen depender ahora, no tanto del lugar de cada una de ellas en las diversas economías nacionales, como de su inserción en el complejo y cambiante entramado de la economía política mundial. Esta realidad exige un replanteamiento radical del problema de la inserción, espacial y funcional, de las economías locales y regionales en la economía mundial, y plantea dificultades de primer orden en el terreno de la formulación y aplicación de las nuevas políticas de desarrollo. Un aspecto que favorece por lo demás la promoción del desarrollo participativo, basado en las redes sociales tradicionales de solidaridad local o regional. Se pone de manifiesto, de este modo, el vínculo existente ente la descentralización y el desarrollo. Pero se trata de un vínculo ambivalente que, en todo caso, no debe servir para la legitimación social del desmantelamiento acelerado de lo público, al que contribuyen con su acción, por lo demás tan valiosa, las propias organizaciones no gubernamentales. A nuestro parecer, tal es el contexto en el que han de situarse los esfuerzos por reinventar las políticas de desarrollo, y los retos de la cooperación internacional descentralizada”. CORNAGO PRIETO, N.: “Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo”. *Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales Vitoria-Gasteiz*. 1997, pp.39-88, p. 86-87.

mundial. Y advierte del peligro de que las ONGD contribuyan al desmantelamiento de lo público, lo cual es difícil de resolver pues a mi entender estas organizaciones realizan una labor importantísima, incluso el propio Estado necesita de éstas. El peso de los gobiernos subestatales está ahí reconocido, como opina Cornago, no se trata de que lo público desaparece, sino que otros entes con competencias pueden ahora actuar.

A mi entender debe hacerse hincapié en dos ideas fundamentales: en primer lugar, el Estado tiene que tener un papel fundamental en materia de cooperación y, en segundo lugar, las ONGD no deberían ser el sustituto del Estado. No obstante, hay que admitir lo evidente, por el momento el Estado ha de apoyarse en estas organizaciones a la hora de ejecutar sus acciones en la materia.

### ***2.2.5. Fortalezas y debilidades del sistema español de cooperación descentralizada***

No existe en la CE de 1978 un título competencial específico que haga referencia a la cooperación al desarrollo, no aparece en el artículo 149.1.3 como una competencia reservada a los poderes centrales y tampoco en el artículo 148.1, ni aparecía expresamente en los Estatutos de Autonomía con anterioridad a las reformas que se han acometido. En el momento de la aprobación de la CE, España era aún receptora de ayuda internacional y dejó de serlo en el año 1981. Si aplicamos rigurosamente lo establecido en el artículo 149.3, al Estado se le atribuye competencias sobre aquello no asumido por los Estatutos de Autonomía, y aunque el preámbulo del texto constitucional establece la voluntad de la Nación española de “colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de cooperación eficaz entre todos los pueblos de la Tierra” no se deduce de ello más que una declaración de intenciones. ¿cabe la posibilidad de reconocer a las CCAA competencias en la materia?.

Según Ortega, en los inicios de la política de cooperación descentralizada y por el hecho de no tener reconocidas todas las CCAA las mismas competencias ni una legislación homogénea sobre el tema, resultaba difícil cuantificar las partidas presupuestarias destinadas a cooperación al desarrollo por cada una de ellas. Sí en cambio se contaba con información respecto a las cantidades destinadas a cofinanciar proyectos de ONGD, lo que explicita la autora en el cuadro que se adjunta y referido al año 1990.

En ese sentido el presupuesto en 1990 se dividió entre becas de estudios, convenios con ONGD para que ejecutaran programas de formación derivados del programa Norte-Sur, cofinanciación de proyectos de desarrollo en el Tercer Mundo y financiación de programas y actividades encaminadas a la educación para el desarrollo.<sup>441</sup> Más adelante presentaremos datos relativos al presupuesto que se ejecuta en la actualidad por las Comunidades Autónomas, valgan estos datos como referencia para situar la evolución de esta política.

<b>CCAA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Andalucía	135.000.000
Aragón	12.000.000
Asturias	10.000.000
Baleares	30.000.000
Canarias	30.000.000
Cantabria	0
Castilla- La Mancha	8.000.000
Castilla- León	0
Cataluña	110.000.000
Extremadura	0
Galicia	500.000.000
La Rioja	0
Madrid	400.000.000
Murcia	68.000.000
Navarra	90.000.000
Valencia	130.000.000

Fuente: Coordinadora Española de ONGD para el Desarrollo (1992, b:220).

Se producen críticas, no a la cooperación descentralizada en sí, sino a la forma de plantear su puesta en marcha. Ortega Carpio pone como ejemplo que en el año 1994 las convocatorias de las ayudas en algunas CCAA no se hacían públicas, lo que daba lugar a que acudieran a éstas siempre las mismas ONGD. Igualmente critica que los proyectos que se subvencionaban lo eran de desarrollo sectorial o de carácter objetivo y se dejaba de lado proyectos de desarrollo institucional y/o polivalentes así como los que revertían en educación para el desarrollo de la zona y hacía hincapié en éste último aspecto en el sentido de que si la mayoría de estas tenían transferidas competencias en materia de educación deberían destinarse esfuerzos para educar en desarrollo y en sensibilización<sup>442</sup>.

Pero a pesar de las críticas que puedan formularse, los avances en la institucionalización de la cooperación descentralizada son evidentes, como ya hemos analizado se ha producido en los últimos años un desarrollo legislativo importante en bastantes CCAA apostando por unas

<sup>441</sup>ORTEGA CARPIO, M L.: *Las ong d y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica*. Madrid: IEPALA, 1994, p.236.

<sup>442</sup>ORTEGA CARPIO, M L.: *Las ong d y la crisis del desarrollo...ob cit*, p.235.

leyes de cooperación y por una planificación anual de las actividades de cooperación que mejoran la eficacia de la ayuda, aunque no haya que olvidarlo importante que es el seguimiento y el control de los resultados obtenidos para corregir posibles desviaciones.

Gómez Gil presenta una relación de aspectos positivos y negativos, puntos fuertes y débiles a tener en cuenta por lo que respecta al sistema español de cooperación descentralizada.<sup>443</sup> El autor considera que es muy importante el auge de la política de cooperación descentralizada que en éstos momentos se desarrolla en España, aunque cuestiona que pueda considerarse ya institucionalizada, entre otras cosas por la debilidad normativa y la provisionalidad presupuestaria y además hace hincapié en que se sustenta o depende de las ONGD por lo que respecta a la planificación, ejecución y destino final de los recursos. Aunque el autor también estima que a pesar de las dificultades y en contraste con los problemas que considera que tiene la cooperación estatal, la cooperación descentralizada tiene vitalidad y capacidad de transformación.

En el siguiente cuadro Gómez Gil realiza una comparación entre los puntos fuertes y débiles del sistema español de cooperación descentralizada. Según el autor se percibe que la ayuda prestada de modo descentralizado carece en ocasiones de coordinación con estrategias públicas, o depende en gran medida de ONGD, lo que como consecuencia limita donde éstas ONGD puedan llegar con la ayuda y como resultado de esa excesiva dependencia de éstos grupos se produce una tendencia partidista en la línea de la ayuda, incluso la política en sí deviene localista y no se integra en objetivos de mayor calado, en finalidades más globales.

No obstante, como contrapartida y examinando los aspectos positivos de esta cooperación descentralizada, considera el autor que las instituciones públicas cuentan con mayor autonomía y sintonía con los poderes locales donde las ayudas se dirigen, las ayudas se desvinculan de intereses estatales, hay más facilidades con el país de destino de la ayuda y la ciudadanía percibe mejor los logros que se consiguen.

---

<sup>443</sup>GÓMEZ GIL, C.: *Jornada extremeña de cooperación internacional al desarrollo, entidades locales y Comunidades Autónomas*. Cáceres 22 de octubre de 2004.

PUNTOS FUERTES Y DÉBILES QUE CARACTERIZAN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
Autonomía de las instituciones descentralizadas, capacidad para llevar a cabo políticas propias	Dispersión de esfuerzos y ausencia de criterios acordes con las estrategias de cooperación públicas
Vinculación a las ONG y grupos de solidaridad locales	Reduccionismo de las políticas de cooperación descentralizada a una mera convocatoria de subvenciones a ONG
Enorme respaldo social que recibe, tanto en ciudades, municipios y autonomías como en las propias instituciones	Clientelismo y dependencia de los agentes vinculados a la misma
Multitud de instituciones que llevan a cabo iniciativas, proyectos y actuaciones	Localismo, fragmentación, actuaciones erráticas y contradictorias
Capacidad para intervenir desde su escala económica y social de manera certera en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal	Proyectos de escaso impacto y dimensión, incapaces de generar una masa crítica certera
Instrumento generador de respaldo social, tanto en las políticas públicas de cooperación como en actuaciones capaces de contrarrestar intereses políticos	Limitar este respaldo a los grupos especializados o clientelares de esta cooperación descentralizada
Facilidad para sintonizar con los poderes locales del Sur y fortalecer los procesos democráticos e institucionales en estos países	Reducirse a un simple espacio de negociación y de interés de las ONG y de los poderes locales

PUNTOS FUERTES Y DÉBILES QUE CARACTERIZAN EL SISTEMA ESPAÑOL DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA (continuación)

PUNTOS FUERTES	PUNTOS DÉBILES
Logro del 0,7% como objetivo de solidaridad ciudadana y de compromiso político	Incluir dentro de la partida de cooperación gastos iniciativas y actuaciones ajenas a lo establecido como cooperación para el desarrollo, sin control ni evaluación
Posibilitar una nueva forma de hacer cooperación, por encima de los intereses geoestratégicos, económicos y comerciales de los estados que condicionan las políticas de cooperación públicas	Abandonarse en manos de un falso apoliticismo que de manera interesada están defendiendo algunas grandes ONG para justificar su apropiación de grandes recursos de la cooperación pública
Dar un nuevo impulso al municipalismo como espacio de convivencia y gobierno básico en estos momentos	Desvincular las acciones de cooperación descentralizada de la defensa de los derechos humanos, de la justicia medioambiental, de la igualdad entre mujeres y hombres, y de una convivencia democrática
Reivindicar las ciudades como espacio de convivencia y solidaridad	Confundir la solidaridad con la caridad, intentando trasladar nuestro sistema de valores a otras sociedades y culturas
Posibilidad de romper tendencias actuales de la globalización y en las políticas de AOD mundiales	Desvincularse de los grandes problemas del subdesarrollo, la mundialización y la lucha contra la pobreza en el mundo

Fuente: Carlos Gómez Gil

Jornada extremeña de cooperación internacional al desarrollo, entidades locales y Comunidades Autónomas. Cáceres 22 de octubre de 2004, p.2.



Entiendo más adecuadas las definiciones del autor respecto a los puntos fuertes que respecto a los puntos débiles, teniendo en cuenta que la referencia se hace en el año 2004, y esta política crece y se modifica en los últimos años. No me parece que se carezca de criterios acordes con estrategias de cooperación públicas o que la política de cooperación descentralizada se reduzca a convocatorias para subvencionar a ONGD. Esto se comprobará cuando se analice la política de cooperación de la Comunitat Valenciana, hay una política autonómica decidida al respecto cuya ejecución se encarga a otros. Lo que es muy distinto. Tampoco me parece que las actuaciones puedan considerarse erráticas, quizá sea necesario mayor coordinación entre CCAA y Estado español para evitar focalizar excesivamente ayudas, lo que es diferente. Tampoco creo que las acciones de cooperación descentralizada se hayan desvinculado de la defensa de los derechos humanos la justicia medioambiental, la igualdad hombres/mujeres o la gobernanza, precisamente son esas prioridades sectoriales las que se acometen. Vuelvo a comentar que más adelante se explicará lo que la Comunitat Valenciana hace al respecto.

Sancho i Vendrell considera que debe finalizar la relación existente de financiadores/ejecutores versus beneficiarios y crear una relación de asociación, de liderazgo compartido en el que todas las partes se complementen. El autor es de la opinión que aunque se piense que es más sencillo conceder una subvención y como consecuencia presentar la otra parte la correspondiente justificación, en el ámbito local existe una dimensión pública y otra privada que se interaccionan por lo que en los proyectos de solidaridad internacional debe producirse lo mismo.<sup>444</sup> El autor considera que en el ámbito autonómico deben apoyarse los planes de desarrollo regional en bloque que impliquen a todos los actores de la cooperación, que los proyectos de las ONGD deberían estar insertados en políticas de desarrollo local implicándose en las políticas de las Comunidades Autónomas.

---

<sup>444</sup>“ En síntesis, lo que se propone es que la política impulsada desde el nivel autonómico se base en tres ejes: el impulso de políticas de desarrollo regional y la colaboración con las iniciativas de desarrollo local; el apoyo a las ONGDs y otros agentes de cooperación con base en el territorio que trabajen siguiendo unas características muy definidas; y un trabajo de sensibilización y formación estructurado” SANCHO I VENDRELL, A.: “La Cooperación local y descentralizada: análisis crítico y nuevas perspectivas”. En DEL OLMO, E.: *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*. San Sebastián: Nueva Prensa. Hirugarren Prentsa S L, Diputación foral de Guipúzcoa, 2002, pp.29-52, p.44-45.

Otro autor, Fernández Gonzalo, estudia las fortalezas de ésta cooperación descentralizada que la diferencian en enfoque y capacidades de la cooperación estatal bilateral<sup>445</sup> entiende que no está tan sujeta a intereses geoestratégicos, políticos y/o comerciales y cuenta con mayor autonomía para dedicarse a la cooperación en los territorios donde actúa, tiene más autonomía respecto a con quien coopera y además puede decidir con qué organización va a trabajar, ofrece más capacidad para generar alianzas estratégicas, más capacidad para coordinar acciones y generar apoyos más allá de lo económico, ya que puede coordinar de modo más efectivo a los agentes que van a participar en su política de cooperación ( ONGD u otras). Según el autor ello le facilita aportar otras capacidades humanas y técnicas con independencia del montante económico con que se financia la ayuda.

Pero también detalla Fernández Gonzalo las debilidades de ésta cooperación descentralizada, parece que se busque más como objetivo generar climas de cercanía y tranquilidad entre institución y ONGD que otra cosa y además considera que las Areas de cooperación de las Entidades Descentralizadas no suelen tener un papel activo en la definición de sus políticas de cooperación, que no existe planificación estratégica y que no se coordinan esfuerzos ni se generan sinergias entre los agentes.

Estimo que la cooperación descentralizada puede también estar limitada por intereses geoestratégicos, políticos y/o comerciales en igual medida que a la cooperación estatal, pues igualmente las CCAA tienen sus prioridades en este aspecto y sin duda lo ponen en práctica a la hora de seleccionar sus acciones. En cuanto a las debilidades, ya es sabido que las ONGD son un agente importante y necesario de la cooperación en general.

Hernández Ferreiro entiende que la cooperación descentralizada en España<sup>446</sup> se plantea como alternativa a la cooperación del Estado o en paralelo a ésta, desarrollando los

---

<sup>445</sup>“La cooperación descentralizada tiene grandes potencialidades en el acompañamiento de estrategias sólidas de desarrollo, con mayor autonomía de actuación y con un mayor conocimiento de los lugares donde trabaja. Por otro lado, el escaso activismo, la falta de liderazgo en la definición de políticas estratégicas y concertadas con los agentes sociales, dispersa el impacto esperado y oculta esa potencialidad que podría llegar a tener”. FERNÁNDEZ, G.:“¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?” En *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada...ob cit*, p.67.

<sup>446</sup>La cooperación descentralizada es “el resultado de un profundo proceso de reestructuración en las agendas internacionales del desarrollo y de la gobernabilidad que han venido a fortalecer el papel de los entes subestatales como instrumentos de cambio y de desarrollo; como unidad de gestión de modelos de desarrollo económico territorial diferenciados en el marco de la globalización; como primer nivel político

aspectos sectoriales no asumidos por el Estado. Hace referencia a la aprobación por la UE del Código de conducta sobre división del trabajo en la política de desarrollo en 2007<sup>447</sup> documento que insiste en la importancia de la especialización y la división del trabajo entre los donantes. Analiza el documento de la Comisión Europea “Programa Temático Actores No-Estatales y Autoridades locales”<sup>448</sup> en el que la Comisión presenta su apoyo a los agentes no estatales y a las autoridades locales en los procesos de desarrollo y plantea que debe encontrarse un rol para las instituciones locales en la cooperación internacional abogando por procesos de descentralización de los programas geográficos.

El autor considera que debe reformarse la cooperación descentralizada española repensando esta política para que siga siendo un instrumento de la acción exterior de los gobiernos subestatales, y de la proyección exterior de las regiones y los municipios.<sup>449</sup>

---

en el que los ciudadanos ejercen sus derechos y sus deberes de ciudadanía; o como espacio en el que poder arraigar la construcción del demos en el marco de prácticas sociales y valores culturales que tienen su origen en contextos territoriales muy determinados y desde los que poder superar la crisis de legitimidad del Estado, como único espacio en el que poder articular la idea de lo público”

HERNÁNDEZ FERREIRO, C.: “Tomar la cooperación descentralizada en serio o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas” *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, (2008), número 21, pp.11-26, p.14.

<sup>447</sup>Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2007. COM (2007) 72 final.

<sup>448</sup>“El valor añadido de los agentes no estatales reside en su independencia del Estado, su proximidad a grupos determinados y comprensión de los mismos, su capacidad para exponer claramente sus intereses concretos, los conocimientos y la experiencia que aportan y su capacidad para salvar la distancia que media entre los objetivos estratégicos y su realización práctica. Entre los agentes no estatales, cabe destacar las contribuciones concretas que aportan los distintos tipos de organizaciones. Las ONG hacen oír la voz de los ciudadanos y las organizaciones de base en los debates políticos y contribuyen eficazmente a las actividades de desarrollo. (...) Convendría que las autoridades locales fuesen apoyadas en el marco de programas geográficos a través de procesos de descentralización. En cualquier caso, están mucho más próximas a los ciudadanos que otras instituciones públicas y pueden facilitar la participación inmediata de éstos en el proceso de desarrollo, simplificar su interacción con el Estado y tender puentes entre los ciudadanos de la UE y de los países socios”.

2.2. Marco político establecido Asociar a los agentes no estatales y las autoridades locales al proceso de desarrollo, en concreto por medio del diálogo y del apoyo financiero, es un principio consolidado de la política de desarrollo comunitaria, como queda patente en diversos documentos de estrategia de la comisión y en conclusiones, resoluciones y dictámenes de otras instituciones de la UE.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES. Programa temático “Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo” Bruselas 25.1.2006. COM 2006 19 final.

<sup>449</sup>“Al tiempo que son parte del Estado, las Autoridades locales se sitúan en una posición de proximidad con respecto al ciudadano y pueden ofrecer un expertise muy significativo no sólo desde el punto de vista de la provisión de servicios públicos y sociales, sino fundamentalmente desde la óptica de la construcción de las instituciones democráticas y una administración más efectiva y como catalizadores de la construcción de la confianza ciudadana frente a las instituciones”. HERNÁNDEZ FERREIRO, C.: Tomar la cooperación descentralizada en serio ....*ob cit*, pp.11-26,p.23-24.

Illán Sailer describe uno de los principales problemas que entiende puede presentar la cooperación autonómica y local “ la elevada descoordinación existente entre los distintos agentes implicados. En primer lugar porque no se han desarrollado suficientemente los mecanismos de coordinación y comunicación entre los gobiernos autonómicos y el resto de entidades que realizan actuaciones de cooperación al desarrollo”<sup>450</sup> Se carece de información por la falta de sistematización y clasificación de la ayuda al desarrollo, el marco institucional es dispar ya que en algunas CCAA hay leyes de cooperación y planes directores y en otras no, o la aportación del 0,7% en algunas de ellas está pendiente respecto a otras que tienen un PIB superior y sí cumplen el objetivo. En estas la cooperación se asocia a solidaridad de los ciudadanos más que a prioridad y únicamente en momentos puntuales El autor da mucha importancia a la planificación de la ayuda, pues permite que se perfilen mejor las convocatorias, genera sinergias entre los agentes de la ayuda y se cuenta con un instrumento para que las CCAA puedan identificar espacios de colaboración que propicien acciones conjuntas.

451

En relación a lo expresado por el autor entiendo que, independientemente de que sea deseable una mayor coordinación, las competencias de cada Comunidad Autónoma se llevan a cabo de modo autónomo, las prioridades presupuestarias y de ejecución de esta política en toda su extensión son propias de cada autonomía, y siempre existirán mayores aportaciones por quien más fondos maneja. Me parece correcto insistir en realizar acciones conjuntas, pero ello no quiere decir que exista descoordinación.

Estimo de gran interés la opinión de Unceta respecto al mejor modo de optimizar los recursos y los agentes de la cooperación al desarrollo<sup>452</sup>. Unceta considera importante poner en valor los recursos propios no financieros (tanto técnicos como humanos) de las propias administraciones en los programas y proyectos de desarrollo a impulsar. Para ello las Administraciones Públicas tienen que tener mayor protagonismo y no ser

---

<sup>450</sup>ILLÁN SAILER, C.: “La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias”. *Revista española de desarrollo y cooperación* (2008), número 21, pp. 27-44, p.31-37.

<sup>451</sup>“Sin duda, las mejoras introducidas en la gestión de la ayuda, como son el establecimiento de las leyes y los planes y la incorporación de un referente como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, tanto en el discurso como en la práctica, están sirviendo para ir aunando esfuerzos y hacer que algunos problemas inherentes a la Cooperación descentralizada española vayan resolviéndose con el tiempo”. ILLÁN SAILER, C.: “La cooperación para el desarrollo... “*ob cit.* pp.27-44, p.42.

<sup>452</sup> AAVV, *La cooperación descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Donostia: Cuadernos Hegoa, 2011, p.56-57.

únicamente los financiadores del trabajo llevado a cabo por otros, como las ONGD. Y reivindican las capacidades existentes en las propias administraciones o las de sus organismos dependientes. También señala que universidades, sindicatos, colectivos de mujeres, asociaciones de emigrantes, colegios profesionales, etc., pueden aportar una nueva perspectiva a la cooperación, contribuyendo a la vez a “extender y socializar la solidaridad”. Igualmente en la actualidad los sistemas de información y las redes sociales pueden coadyudar a que se establezcan colaboraciones muy diversas que generen sinergias entre los diferentes agentes y los recursos existentes.

Hace hincapié Unceta en la importancia de la cooperación descentralizada, pues a su juicio tiene más facilidad para implicarse directamente en la cooperación directa, a diferencia de la intervención directa de la administración central, que puede verse limitada por la política exterior del Estado. También la Cooperación Descentralizada permite más fácilmente el establecimiento de acuerdos entre contrapartes del mismo rango o del mismo nivel de especialización.<sup>453</sup> Considera que la cooperación descentralizada puede ser una política más participativa, donde los agentes de la cooperación participen activamente en el diseño, seguimiento y evaluación de la misma.

Comparto su valoración respecto a ciertos rasgos específicos de la cooperación descentralizada que condicionan su evaluación, pues son actuaciones estas que se desarrollan en distintos países y que, aún siendo la misma política se conecta con realidades geográficas y políticas diferentes, se realiza extraterritorialmente, en terceros países, con un diseño y ejecución que no es uniforme sino diverso, en diferentes niveles de actuación y en la que intervienen una multiplicidad de actores en su desarrollo y ejecución.<sup>454</sup>

---

<sup>453</sup>En esta línea la Cooperación Descentralizada permite más fácilmente el establecimiento de acuerdos entre contrapartes del mismo rango o del mismo nivel de especialización (lo que afecta tanto a instituciones y organismos vinculados a la administración pública como a organismos y colectivos sociales) así como la inserción de estos acuerdos en la estrategia general de la cooperación descentralizada. Ello tiene que ver asimismo con la posibilidad de acciones a largo plazo, insertas en acuerdos de asociación y mutua colaboración entre instituciones y organismos de diversa índole, que puedan ir más allá de la financiación o la puesta en marcha de proyectos más o menos puntuales, y que se orienten hacia una cooperación estable y recíproca. En ese sentido, las intervenciones concretas en forma de proyectos pueden insertarse más fácilmente en propuestas de colaboración de largo plazo entre instituciones y organizaciones de unos y otros territorios, evitando la dispersión y el carácter puntual de muchas de ellas”. AAVV, *La cooperación descentralizada: una propuesta metodológica... ob cit*, p.59.

<sup>454</sup>“Se trata de actuaciones que se desarrollan en distintos países y en muy diversos campos, lo que impide una valoración global de los resultados de la política diseñada. En el ámbito de la cooperación, una misma

Como se ha podido comprobar la cooperación descentralizada genera críticas y comentarios diferentes, que quizá conviene matizar, pues influye en ello a mi entender su reciente aparición, el ser una política próxima, joven, si bien también a su favor cabe alegar que se expande con rapidez, y que es un medio eficaz para que las CCAA realicen acciones en el exterior.

Dado el protagonismo de las ONGD en la política de cooperación al desarrollo de las CCAA considero de interés el Informe de la Coordinadora ONG para el Desarrollo-España <sup>455</sup>, informe que estima que la política de cooperación al desarrollo que realizan las CCAA presenta las siguientes características:

- Tiende a considerarse como un todo homogéneo, a pesar de la gran heterogeneidad que reflejan los distintos modelos de cooperación autonómica, la evolución de cada uno y la diferente implicación y participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de la política de Desarrollo.
- Tiene un déficit importante en cuanto al peso que se le da en el conjunto de las políticas de los gobiernos autonómicos, y en su consideración como una política con entidad propia, siendo objeto en numerosas ocasiones, de instrumentalización en favor de otras políticas.
- Se ha dotado de un marco legal y político (leyes y otros instrumentos) que ha sido refrendado por el conjunto de actores políticos y sociales de cada

---

política pública puede tener componentes muy variados relacionados con sectores y con realidades geográficas y políticas muy diversas. En algunos casos, o para algunas de las líneas de actuación programadas, los resultados pueden haber sido los esperados, mientras en otros casos puede haber ocurrido lo contrario. Además, al tratarse de realidades y sectores muy diferentes, es difícil poder establecer diagnósticos comparados sobre las causas los éxitos o los fracasos y, en definitiva, sobre las fortalezas y debilidades de unas u otras componentes de la política.\* Otra particularidad de las políticas de cooperación es el carácter extraterritorial buena parte de su aplicación. Exceptuando las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo, las mismas no tienen como ámbito de aplicación la jurisdicción de la administración que las implementa, sino que se aplican en terceros países. Como consecuencia de ello, las relaciones de causalidad pueden estar condicionadas por factores muy diversos, y ajenos a la administración responsable, los cuales pueden estar vinculados a cuestiones políticas, económicas y sociales de alcance internacional (migraciones, políticas comerciales, flujos de capital, etc.)...” AAVV, *La cooperación descentralizada: una propuesta metodológica...ob cit*, p.8-19.

<sup>455</sup>“*La política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas*” Madrid: Publicaciones Coordinadora para el Desarrollo-España, 2012, p. 25-26.

territorio, pero que en la práctica ha resultado poco útil para dar continuidad y estabilidad a la política de Cooperación de las CCAA.

- Presenta diecisiete modelos muy similares, sobre todo en lo referido a modalidades e instrumentos de gestión y prioridades transversales, pero con algunas diferencias destacables en cuanto al reconocimiento de unos u otros actores, o de unas u otras prioridades. En la mayoría de las CCAA este ejercicio de definición no ha venido precedido de un análisis del valor agregado de cada Comunidad Autónoma, de la trayectoria, de las capacidades instaladas, incluso de la opción político-ideológica, sino más bien ha consistido en un ejercicio de imitación.
- Interviene fundamentalmente en tres ámbitos: Cooperación al Desarrollo, Acción Humanitaria y de Emergencia y Educación para el Desarrollo y Sensibilización
- Prioriza geográficamente la región latinoamericana. Al menos la mitad de los países prioritarios de las CCAA se encuentran en la región latinoamericana, y ningún país fuera de ella es reconocido como prioridad por todos los gobiernos regionales. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú tienen la consideración de países prioritarios o preferentes de acuerdo con todos los planes de Cooperación, a los que, en la mayoría de los casos, se añaden también Colombia, Cuba, Honduras y República Dominicana
- Prioriza transversalmente, la igualdad entre hombres y mujeres, la defensa de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza.
- Prioriza sectorialmente la cobertura de las necesidades sociales básicas - salud (especialmente primaria y reproductiva), educación y capacitación de recursos humanos, vivienda, saneamiento, agua, y seguridad alimentaria-, la mejora de las capacidades económicas y productivas, y el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil.
- Destina a Educación para el Desarrollo el 53% de su AOD, que además, supone el 70 % del total de la AOD española destinada a este fin. Sin embargo, en el contexto actual de recortes en Cooperación, asistimos en muchas CCAA a la supresión de las acciones de EpD apoyadas o impulsadas

desde los gobiernos. Parece predominar una consideración de estas acciones como menos importantes, o prescindibles, lo cual preocupa enormemente al sector de las ONGD, porque se trata de un elemento diferencial de la Cooperación Autonómica y no hay perspectivas de que otra instancia cubra este vacío.

- Ha realizado un esfuerzo grande en los últimos años, por incorporar instrumentos de planificación, a corto y medio plazo que dieran a esta política una mayor continuidad, calidad y coherencia, pero la gran asignatura pendiente sigue siendo el seguimiento y la evaluación.
- Articula la participación de las ONGD en la construcción de la política de Cooperación, a través de los Consejos, mediante el diálogo e incidencia en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de los planes y estrategias de acción. Sin embargo, en la práctica, tienen un carácter más informativo, como en cumplimiento de un trámite, y con poca opción a una participación de calidad.
- Presenta un déficit importante en cuanto a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se valoran en general como muy deficientes o casi inexistentes, o como un ejercicio de publicidad institucional más que como una verdadera rendición de cuentas.
- No se somete a un excesivo control parlamentario, y en general, no parece ser un tema que suscite mucho debate, a pesar de que los documentos de planificación recojan que se debe informar al Parlamento autonómico del cumplimiento del Plan estratégico o de los Planes anuales.

Los datos facilitados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través del seguimiento del PACI 2010 muestran que la AOD de las CCAA presenta, con respecto a 2009, una reducción de casi 13 puntos, siendo la AOD total en 2010 de 389 millones de euros. Si estudiamos la evolución 2004-2010 de dicha ayuda, el crecimiento de las aportaciones de las CCAA ha sido progresivo desde el año 2004, crecimiento que quiebra en el ejercicio 2009, en el que la cantidad aportada disminuye ya en 4 puntos respecto al ejercicio anterior, lo que no parece extraño en época de restricciones presupuestarias de toda índole. La ayuda supuso en el año 2008 un total de 465 millones de euros, en 2009 representó 446 millones de euros y en 2010 supuso un total de 389



millones de euros. Ello hace, según el análisis del Ministerio, que su peso en el total de la AOD española también disminuya con respecto a 2009, aunque, tal y como se detalla en el documento, disminuye pero en menor porcentaje puesto que el volumen de AOD total también se ha reducido.<sup>456</sup>

Siguiendo con los datos aportados oficialmente, el total de la cooperación autonómica representa el 8,66% de la AOD total neta de la Cooperación Española y, el 12,89% del total de la AOD bilateral neta en el año 2010. Por CCAA los mayores recortes se han dado en las CCAA de Cantabria (65%), Murcia (54%), Comunitat Valenciana (41%), e Islas Baleares (34%). Solo cinco CCAA han desembolsado más AOD en 2010 que en 2009: País Vasco, La Rioja, Asturias, Aragón y Extremadura, con incrementos entre el 12 y el 4%. Andalucía sigue siendo el mayor donante de AOD a nivel absoluto con 80,7 millones de euros, a pesar de que su ayuda ha sufrido un descenso de casi el 19%.

A nivel relativo, continúa explicitando el documento ministerial, destaca el esfuerzo que realizan Navarra, que destina el 0,47% de su presupuesto a cooperación al desarrollo, lo que equivale a más de 32 euros por habitante, País vasco (0,43%), Castilla-La Mancha (0,4%) y La Rioja (0,31%). Las CCAA que han realizado un menor esfuerzo son Murcia, Cantabria y Galicia, con un 0,04%, 0,08% y 0,09% de su presupuesto destinado a cooperación, respectivamente.

La mayor parte de la cooperación autonómica se realiza de modo indirecto (a través de ONG para el Desarrollo u otras entidades públicas de nuestro país), aunque el documento ministerial expresa que el incremento de cooperación directa es significativo, sobre todo, en determinados sectores donde estas administraciones aportan un mayor valor añadido.

---

<sup>456</sup>“En 2010 la AOD española descendió un 5% respecto al 2009 situándose en 4.491,84 millones de Euros en términos absolutos y en un ratio AOD/RNB del 0,43%. Se interrumpe así, en un contexto de políticas presupuestarias restrictivas en respuesta a la crisis, la progresión creciente experimentada por dicho ratio desde el 0,22% en 2003 hasta el 0,46% de 2009. La disminución del volumen en términos absolutos lleva a España a perder una posición dentro del grupo de los principales donantes en el CAD de la OCDE (pasando de la sexta posición de 2009 a la séptima).”

Fuente: Seguimiento del PACI 2010. P. 8. *Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Madrid.*

En el inicio del punto 4.1. Fortalezas y debilidades del sistema español de cooperación descentralizada, y por lo que respecta a las cantidades destinadas por las CCAA a financiar proyectos de ONGD, se ha expuesto la distribución de las subvenciones a ONGD por CCAA en 1990. Pues bien, en 2010, y según datos del informe sobre “La política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas”, elaborado por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, la situación ha cambiado. En las Comunidades Autónomas, la mayor parte de la AOD se destina a Cooperación bilateral (1 donante y 1 receptor) y se gestiona directamente, a través de ONGD o por organismos multilaterales de Desarrollo (OMUDES).<sup>457</sup>

En ese ejercicio, los 389 millones de la AOD Autonómica se gestionaron vía Cooperación bilateral, a través de los siguientes instrumentos:

1.- Donaciones a Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES): un total de 15.8 millones de euros, menos de un 4% del total de la AOD Autonómica. Hay 14 CCAA (12 en 2009) que hacen aportaciones, aunque destacan Andalucía (7.4 millones), Catalunya (2.3 millones) y Euskadi (2.3 millones) lo que supone el 80% del total.

---

<sup>457</sup> Desde el punto de vista de la ejecución la Cooperación Autonómica se inclinaba tradicionalmente por las donaciones a ONGD, como instrumento de gestión de su AOD, aunque está perdiendo fuerza en favor de los programas y proyectos de gestión directa. Esta caída se registra desde 2006, cuando las CCAA distribuyeron a través de ONGD más del 74% de sus presupuestos, mientras que en 2007, esta cifra descendió hasta el 72%, en 2008 el 68%, en 2009 el 64% y en 2010 el 67%. Frente a esta tendencia generalizada en la mayoría de las CCAA, llama la atención las CCAA que tienen un techo presupuestario para limitar la Cooperación que NO se canaliza a través de ONGD, establecido por Ley o Plan Director (el 4% del total de la AOD en Navarra y el 10% en Euskadi y el 30% en Cantabria). Tal y como se ha señalado anteriormente, se observa el crecimiento de este instrumento en los últimos años, conocido como “Cooperación directa”, que se caracteriza por incorporar una considerable diversidad de intervenciones, algunas de ellas de difícil y discutida adscripción a esta modalidad. La razón que justifica esta dificultad es la inexistencia de una definición unánimemente aceptada de lo que es “Cooperación directa”. No existe acuerdo sobre lo que es, pero sí sobre lo que no es, quedando fuera de esta categoría, la AOD que se canaliza a través de convocatorias ordinarias de subvenciones a ONGD. Tomando como referencia esta afirmación, podemos decir que en todas las CCAA, salvo Castilla-La Mancha, existe Cooperación directa (los gobiernos participan en la identificación y/o en la ejecución de una iniciativa de Cooperación internacional y transfieren recursos, económicos o técnicos), aunque en algunos casos, como hemos dicho, la adscripción de una determinada acción a una u otra modalidad, por parte de los gobiernos es discutible. Ponemos el acento en comunidades como Andalucía donde, desde el inicio de la política de Cooperación, ha habido una presencia muy destacada de Fundaciones Públicas participando de la gestión de los recursos. Esta modalidad de gestión se traduce en proyectos de colaboración institucional directa de las CCAA con las administraciones públicas de los países socios, y también en convenios con organismos internacionales como la UNESCO, el PNUD o la Campaña del Milenio de las Naciones Unidas, y muy especialmente con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) para el caso de intervenciones de alfabetización y apoyo educativo en América Latina. También se considera Cooperación directa la participación en los programas sectoriales de la AECID.

“La política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas” *ob cit*, p. 14.

2.- Donaciones a ONGD: suponen 262 millones, el 67% de la AOD Autonómica, 22 millones menos que en 2009. Destacan las CCAA de Navarra (96%), Castilla- La Mancha (92%), Aragón y Euskadi (87%) y Extremadura (80%). Cantabria (44%) Andalucía (46%) y Canarias (20%).

3.- Programas y proyectos bilaterales de gestión directa: suponen 111 millones de euros, el 28% del total de la AOD Autonómica, mientras que en 2009 supuso el 32%, en 2008 el 30%, 2007 el 32% y en 2006 el 26%.

### **2.2.6. Conclusiones**

1. La actividad de las CCAA en materia de cooperación al desarrollo, que ha ido apareciendo tímidamente en un principio, asociada a otras actuaciones en el exterior, ya tiene carta de naturaleza en el ordenamiento autonómico de diferentes Comunidades Autónomas. Ello ha sido posible por la evolución que el modelo de Estado ha experimentado en los últimos tiempos, donde otros entes diferentes a éste hicieron su aparición y han permanecido. Cuando hacen su aparición en el contexto internacional puede denominárseles de diferentes maneras, de ahí su identificación con el vocablo entidades políticas subestatales, otros actores internacionales con proyección exterior, CCAA con actividad legitimada competencial y jurídicamente a través de sus propios Estatutos de Autonomía. Hemos comprobado cómo la doctrina se ha ocupado de estudiar a ésta entidades políticas subestatales poniendo en relación su aparición con otros fenómenos o procesos crecientes desde el punto de vista económico, político, cultural y social.

2. La descentralización de la política de cooperación al desarrollo se ha producido a causa del empuje que la sociedad civil y nuevos agentes sociales han realizado impulsando estos procesos, acompañada de una ampliación de las competencias de los gobiernos no centrales, cooperación que podrá mejorar su actuación y sus resultados, pero que es necesaria en el entorno en que nos encontramos hoy.

Tímidamente al principio y con fuerza después se han proyectado internacionalmente y si bien el T. C. ha procurado establecer los límites necesarios para evitar una posible injerencia en las relaciones internacionales del Estado, no se trataría de poner trabas a la proyección exterior de estas. Serán los Estatutos de Autonomía quienes darán contenido

jurídico a actuaciones que comenzaron identificándose con ayudas puntuales de índole humanitaria y que ahora tienen reconocimiento dentro y fuera de nuestras fronteras.

Ello tiene como consecuencia que estas actividades comprometen a quien las lleva a cabo y su fuerza de obligar legitima a sus actores, actividades que podrán adoptar diferentes nomenclaturas pero que ya son reconocidas en las normas autonómicas. Las posibilidades que ofrece la proyección internacional de las actividades autonómicas en la cooperación al desarrollo no deben quedarse en una suplantación del Estado, en un traslado a un nivel más localista del desarrollo, sino que lo que debe conseguirse con esta descentralización es que se haga partícipe de los problemas y acciones a emprender a un mayor conjunto de actores, a la sociedad civil en toda su extensión.<sup>458</sup>

---

<sup>458</sup>“En la medida en que los procesos de descentralización avancen en una profundización de la responsabilidad de la sociedad civil en los asuntos públicos, es decir, en la medida en que se camine hacia una democracia avanzada y participativa, la cooperación internacional que de ella surja estará en condiciones de cumplir sus objetivos teóricos.

Por el contrario, en la medida en que los procesos de descentralización sólo sean un reflejo de la readecuación de los poderes del Estado, la cooperación descentralizada puede convertirse en una nueva versión continuista de las recetas del desarrollo, corriendo el riesgo de que una gestión desde intereses localistas y poco experimentado, pueda incluso desvirtuarla, en cuanto al rigor y método, el trabajo que desde algunos sectores ya se va realizando.

De modo que la cooperación descentralizada tanto puede servir para revitalizar y relanzar un nuevo esquema de relaciones con el Sur, como servir de apoyo a la globalización de los mercados, ofreciendo de paso algún que otro flotador para la penetración de las economías regionales europeas en la búsqueda de sus propios huecos en el mercado internacional. El reto no consiste en negar ésta última posibilidad, sino en subordinarla a la propuesta de relaciones más horizontales entre el Norte y el Sur”. GONZÁLEZ PARADA, J R.: “Enfoques de la ayuda al desarrollo”. en NIETO PEREIRA, L.: (coord). *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*. Madrid: Libros de la Catarata, 2001, pp.53-82, p. 70-71.



**PARTE II: LA GENERALITAT VALENCIANA Y LA  
COOPERACION AL DESARROLLO**



## **CAPITULO I: El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y la cooperación al desarrollo.**

### **Sección 1. Análisis del artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.**

#### ***1.1. Introducción.***

Enlazando con lo examinado anteriormente, hemos conocido las reformas de los Estatutos de Autonomía y cómo el TC clarificó su postura admitiendo los matices de una posible acción exterior propia y hemos concluido que los acuerdos que las CCAA formalicen en el exterior tienen fuerza de obligar y que incluso éstas pueden participar en esa acción exterior del gobierno español.

En esta Sección 1 se analizará ahora cómo la Comunitat Valenciana participa en la acción exterior del Estado y cómo también cuenta con el reconocimiento de una acción exterior propia en su Estatuto de Autonomía, con particular atención a la posibilidad de suscribir acuerdos y obligarse fuera del Estado español.

#### ***1. 2. Antecedentes normativos.***

En la parte I del presente trabajo y en concreto en el Capítulo 2, Sección II.1 , al analizar los antecedentes de la acción exterior de las CCAA se estudió cómo se gestó el Estado de las Autonomías, la distribución competencial en la Constitución de 1978 y la posición del Tribunal constitucional anterior y posterior a 1994. Hemos comprobado cómo la doctrina jurisprudencial planteó una lectura expansiva de la reserva constitucional a favor del Estado en la materia, en la que la competencia exclusiva estatal del artículo 149.1.3 impedía el reconocimiento de cualquier acción exterior de las CCAA para posteriormente ir modificando esta lectura y produciéndose un cambio de orientación del T.C., que entendió que no toda actuación relacionada con el ámbito exterior entraba dentro del art 149.1.3. y definió lo que entendía por relaciones internacionales propias del Estado, diferenciándolas de otras actuaciones en el exterior que sí pueden realizar las Comunidades Autónomas. Ello dio lugar a que se abriera el



marco de actuación exterior autonómica con base competencial en la Constitución y además en los Estatutos de Autonomía y a que estos, en su articulado, pudieran plasmar esa posibilidad.

Ya se ha evidenciado en epígrafes anteriores que los Estatutos de Autonomía, en sus reformas, no contienen el mismo reconocimiento de su propia acción exterior, o el desarrollo de sus competencias en cuanto a su acción exterior no alcanza en todos el mismo nivel de planteamiento. Ello podría dar lugar a problemas de interpretación, aunque el hecho de no explicitarse debidamente no implica la imposibilidad de su ejercicio.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, antes de su última modificación <sup>459</sup> era el único, junto con el de La Rioja, que no se refería en su articulado a la materia relaciones exteriores ni a Europa. No tenía sentido que el ciudadano en la Comunitat 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 UE (y aumentando con ello las posibilidades de actividad exterior de ésta Comunidad Autónoma), y la subsiguiente necesidad de contar con normas propias que habiliten y prevean esa actuación exterior.

La situación ha cambiado y con la nueva redacción la acción exterior se encuentra regulada en el Título VII y en concreto en el artículo 62, que se refiere a la participación de la Generalitat en la acción convencional del Estado y a la acción exterior propia de la Comunidad Autónoma Valenciana. Según Cardona, “Aunque la manifiesta intención de los redactores ha sido abordar las cuestiones relativas a las relaciones con la Unión Europea en el nuevo Título VI y las relativas a las relaciones internacionales no comunitarias en el Título VII, lo cierto es que en el artículo 61, que es el que integra el Título VI, se incluyen algunas cuestiones de acción exterior que no tienen que ver con la Unión Europea, y en el artículo 62 que integra el Título VII, así como en otros artículos del Estatuto, se incluyen referencias a las relaciones con la UE” <sup>460</sup>.

---

<sup>459</sup> 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 Comunidad Valenciana (BOE 11.04.06, nº 86).

<sup>460</sup>CARDONA LLORENS, J.: *La Comunitat Valenciana, región europea...ob cit* , p.388.

Según Juste y Enguïdanos la nueva regulación de la acción exterior en el Estatuto de Autonomía reformado “no hace sino manifestar la evolución que, en los casi veinticinco años que separan el Estatuto originario de su modificación, se ha producido en el ámbito internacional y especialmente europeo, como en el interno, como un aspecto más del fenómeno de la globalización: la continua interrelación entre los diferentes niveles de gobierno más allá de la única tradicional relación interestatal”.<sup>461</sup>

### ***1.3. Participación autonómica en la acción exterior del Estado.-***

Se contempla en el articulado el derecho de la Comunidad Valenciana a instar, ser informada y emitir su parecer acerca de los Tratados concluidos por el Estado (arts. 62.1 a y d), la facultad de participar dentro de la delegación española para la firma de Tratados y de participar en representaciones españolas ante Organizaciones Internacionales cuando incidan en el ámbito de sus competencias o versen sobre intereses específicos, en la forma en que determine la legislación del Estado (art. 62.1 b y c) y el derecho de ejecución de los Tratados y convenios que afecten a las competencias de la Comunitat en su ámbito territorial (art. 62.1 e).

Cardona estimó que la participación autonómica en la acción exterior del Estado podía darse en diversos momentos y que era importante que el Estatuto previese expresamente el derecho de la Comunitat Valenciana a participar en ésta acción exterior del Estado cuando ésta incidiese en el ámbito de sus competencias.

Una de las posibilidades es el derecho a instar la celebración de tratados, que Cardona justifica por el carácter netamente mediterráneo de nuestra Comunitat que necesita acuerdos internacionales que regulen jurídicamente las relaciones con los Estados de esa área geográfica.<sup>462</sup> Y matiza que ello no supone invadir competencias del Gobierno de la Nación para la conclusión de Tratados Internacionales en los que va a ser parte

---

<sup>461</sup> JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÍDANOS WEILER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”. En GARCIA PÉREZ, R.: Director *La acción exterior de las Comunidades Autónomas....ob cit*, pp. 179-226, p.180.

<sup>462</sup> “sería conveniente establecer expresamente como objetivo específico la defensa de los intereses de los ciudadanos valencianos en el exterior o las relaciones con Estados de especial interés económico o estratégico para nuestra Comunidad” CARDONA LLORENS.:J., Ponencia de la Comisión especial ....*ob cit*, p.11.

España, pues una cosa es solicitar que se inicien negociaciones, que es a lo que se refiere el profesor Cardona y otra la iniciativa en materia de tratados y el poder de celebrarlos, que es competencia exclusiva del Estado. Insiste el autor en la necesidad de que existan acuerdos internacionales que regulen las relaciones entre Estados de la misma área geográfica. La nueva redacción del Estatuto de Autonomía respecto a ésta cuestión se recoge en el artículo 62<sup>463</sup>. Esta facultad se realiza por la Generalitat a través del Consell.

El reconocimiento y la regulación jurídica están ahí, aunque con un matiz, pues la Comunitat Valenciana participará en esa acción exterior si incide en el ámbito de sus competencias y en cambio si se trata de asuntos que le afectan, aún sin ser de su competencia, será oída.

Según Juste y Enguïdanos esta capacidad de instancia debe referirse únicamente a tratados que incidan sobre competencias o afecten a materias de específico interés de la Generalitat” y no al diseño de la política convencional del Estado cuya competencia compete al Gobierno, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Española”.<sup>464</sup> Pero estimamos que es clara la matización expuesta por el profesor Cardona en el sentido de que una cosa es el derecho a solicitar que se inicien negociaciones que es de lo que estamos hablando, y otra la iniciativa en materia de tratados y el poder de celebrarlos, que es competencia exclusiva del Estado. Juste y Enguïdanos consideran que se olvida la referencia a tratados que puedan celebrarse con organizaciones internacionales, pues la Comunitat “puede también estar interesada en que se celebren tratados o acuerdos con entidades distintas de los estados, como es el caso de las organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales)” y consideran que hubiera sido preferible especificarlo en el texto estatutario<sup>465</sup>.

---

<sup>463</sup> Artículo 62. La Generalitat, a través del Consell, podrá participar en la acción exterior del Estado cuando ésta incida en el ámbito de sus competencias; también deberá ser oída en aquellos casos en que, sin ser de su competencia, puedan afectarle directa o indirectamente. En este sentido, de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea, podrá: a) Instar al Gobierno de España a que celebre tratados o acuerdos, de carácter general o específicos, con otros Estados.

<sup>464</sup> JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÏDANOS WEILER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, pp. 179-226, p. 189.

<sup>465</sup> JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÏDANOS WEILER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, pp. 179-226, p. 190.

En cuanto al derecho a participar en las delegaciones españolas cuando se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial, o afecten a materias de su específico interés y a participar en la representación del Estado ante organizaciones internacionales, Cardona considera que la “Comunidad Autónoma pueda estar lo más cerca posible del proceso de negociación de aquellos acuerdos que van a incidir en sus competencias” y que luego la Comunidad Autónoma deberá ejecutar<sup>466</sup>, participación que se justifica para poder informar de los intereses de la Comunidad Autónoma y a la vez estar informados del desarrollo de las negociaciones. Incluso Cardona es de la opinión que sería más conveniente hablar de un representante de la Comunitat Valenciana o de las CCAA.<sup>467</sup> El autor considera que con ésta nueva redacción y por lo que se refiere a la participación en la negociación, no queda claro si es una recomendación o un derecho, pues la utilización del verbo “podrá participar” se puede interpretar como posibilidad o como derecho<sup>468</sup>.

Según Arrufat “el carácter general del artículo no ofrece dudas acerca de su aplicabilidad tanto a tratados instados por la Comunitat Valenciana como aquellos instados por terceros, o por propia voluntad estatal. Sin embargo, se muestra restrictivo al circunscribir la presencia valenciana a aquellos tratados que incidan en su ámbito competencial, ya sea exclusivo o concurrente y a materias de su específico interés”<sup>469</sup>.

---

<sup>466</sup> CARDONA LLORENS, J.: *Comparecencia...ob cit*, p.13.

<sup>467</sup> La nueva redacción del Estatuto, en el artículo 62.1 b) y c) prevé que la Generalitat, a través del *Consell*, podrá: b) Participar en las delegaciones españolas en aquellos casos en que se negocien tratados que incidan en su ámbito competencial o afecten a materias de su específico interés, en la forma que determine la legislación del Estado. c) Participar en las representaciones del Estado ante organizaciones internacionales en los mismos supuestos indicados con anterioridad.

<sup>468</sup>“(…) lo que sí deja claro el Estatuto es que dicha participación deberá realizarse “de acuerdo con lo que determine la legislación española y europea”.El autor estima que “no se trata de reivindicar que sea la Comunidad Valenciana la que negocie los compromisos internacionales de España. Pero si de, en el marco de la “proyección interna” de las relaciones internacionales —que incluye, como hemos visto, la formación de las delegaciones en las negociaciones—, prever la participación de la Comunidad Valenciana a fin de poder informar más cercanamente de nuestros intereses y, a la vez, estar informados del desarrollo de las negociaciones. Esta participación, desde un punto de vista práctico, puede realizarse tanto a través de un representante de la Comunidad Valenciana como de un representante de las Comunidades Autónomas en general. Nuestra Comunidad, a diferencia de otras, no reivindica un “hecho diferencial” que nos impida acordar posturas con otras Comunidades Autónomas y dejar que se nos represente por otra Comunidad si los intereses nuestros han sido tenidos en cuenta. En todo caso, se plantea si esta participación en la negociación se prevé en el Estatuto bien como una recomendación o como un derecho de la Comunidad. CARDONA LLORENS, J.: “La Comunitat Valenciana región europea abierta al mundo...”*ob cit*, p.407.

<sup>469</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...” *ob cit*, p.334.

A juicio de Juste y Enguïdanos el término “podrá participar” indica que se trata de una posibilidad abierta a la Generalitat y no de una obligación actual a cargo del gobierno y hacen mención a que su redacción específica que será “ en la forma que determine la legislación del Estado”.<sup>470</sup>

En cuanto al derecho reconocido en el Estatuto a ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afecten a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española, según Cardona en ciertas normas de desarrollo ya se encuentra recogido el derecho a ser informado del resultado final del proceso y antes de que España manifieste su consentimiento en obligarse y cita el Real Decreto 1294 de 27 de junio sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Valenciana en materia de turismo.<sup>471</sup> En éste sentido el artículo 62.1, d) del Estatuto de Autonomía, tras su reforma contempla la posibilidad<sup>472</sup>. Cardona expresa que esa redacción final del art 62,1 d) ha causado problemas jurídicos y que es casi incomprensible<sup>473</sup>.

---

<sup>470</sup>JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÏDANOS WEILER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, pp. p.190.

<sup>471</sup> En el Anexo I letras C y D se establece que “ la Comunidad Autónoma será informada en la elaboración de los Convenios internacionales concernientes al turismo y adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los mismos en los que afecten a las materias atribuidas a su competencia” y que “la Comunidad Autónoma de Valencia podrá realizar actividades de promoción del turismo de su ámbito territorial en el extranjero, sujetándose a las normas y directrices que al efecto establezca la Administración Central del Estado, pudiendo recabar para ello la cooperación de las oficinas y representaciones de la Administración del Estado en el extranjero”.

<sup>472</sup> La Generalitat, a través del *Consell*, podrá “Ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, siempre que afectan a materias de su competencia o de específico interés de la Comunitat Valenciana, así como a ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento, excepto en lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución Española.”

<sup>473</sup> Aunque el autor piensa que una CCAA no puede condicionar el consentimiento del Estado para obligarse, la mayoría de los tratados que afectan a competencias de la Comunitat Valenciana requieren de previa autorización parlamentaria ( art 94.1CE) y estima el autor que debería el Senado conocer ese parecer de la Comunitat Valenciana previamente. El Estatuto de Autonomía también dice “ así como ser oída, en determinadas ocasiones, antes de manifestar el consentimiento” y el profesor Cardona se pregunta cuándo son esas ocasiones. Según Cardona el supuesto se refería a tratados que no necesitan de previa autorización parlamentaria del art 94.1 CE y que afectarían a ámbitos competenciales de la Comunitat Valenciana, y considera que, al no explicarlo el redactor de la norma, no se conoce cuándo son esas ocasiones.

Cardona proponía además la inclusión de una limitación al Estado: que no pueda celebrar tratados o convenios internacionales que afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo a través de los procedimientos previstos en los arts 150.2 y 93 de la CE, estimando que salvo en esos dos casos no pudiera celebrarse un tratado internacional que afecte a la titularidad de las

Pons Rafols y Sagarra Trías, por lo que respecta al artículo 62.1 d) del nuevo Estatuto de la Comunitat Valenciana, son de la misma opinión que explicita Cardona y entienden que parece más bien una confusión del legislador que pretendió integrar en un solo artículo “la clara y doble propuesta” que formuló Cardona Llorens en su comparecencia en Les Corts Valencianas<sup>474</sup>.

Arrufat, pese a coincidir con Cardona cuando afirma que su ponencia y artículo científico podían ayudar a esclarecer el entuerto en que se ha convertido el apartado d) del artículo 62.1, opina que la incongruencia es tan evidente que pensar en mantener su redacción para tratar de reconstruirla mediante una interpretación auténtica del artículo no debería ser considerada una opción aceptable<sup>475</sup>.

Juste y Enguádanos realizan críticas a la redacción del artículo 62 en relación con el deber de información, que parece que no sería imperativo sino potestativo y por tanto no vinculante para el gobierno. Y más cuando se añade “ en determinadas ocasiones”, lo que para los autores “ puede convertirse en la práctica en una válvula de escape para el gobierno”.<sup>476</sup> Tampoco se clarifica, poniendo en relación el artículo 62,1d con el artículo 62,1b en qué casos la Generalitat podrá participar en la negociación de tratados y en qué casos únicamente deberá ser informada por el gobierno del Estado y ser oída antes de manifestar el consentimiento<sup>477</sup>.

---

competencias si no es por la vía del art 93 CE. Pero el redactor del Estatuto introduce una frase detrás del derecho de la Comunitat a ser oída “ en determinadas ocasiones” antes de manifestar el Estado su consentimiento que dice “excepto en lo previsto en los arts. 150.2 y 93 CE” , frase que incluida en el Estatuto ha convertido, a juicio de Cardona, un límite a la competencia del Estado para celebrar tratados en un límite al derecho de la Comunitat a ser oída. Parece que entonces no podrá ser oída según el Estatuto en caso de celebración de tratados del art 93 CE y no podrá ser oída en la celebración de tratados cuando “el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación ( artículo 150.2. Cardona considera que también se ha dejado sin señalar quien sería esa “voz” que podría ser oída en determinadas ocasiones. CARDONA LLORENS, J.: La Comunitat Valenciana...*ob cit*, p.408-411.

<sup>474</sup> “(...)en la que indicaba, de un lado, que debía incorporarse “el derecho de la Comunidad Autónoma a ser informada por el Gobierno del Estado de la elaboración de tratados y convenios, en cuanto afecten a materias de su competencia o de específico interés de las mismas, así como el derecho, en determinadas ocasiones, a ser escuchada antes de manifestar el consentimiento; y de otro lado, que podía también incorporarse en el Estatuto valenciano- seguía diciendo Cardona Llorens- una disposición similar a la del artículo 20.3 del estatuto de autonomía del País Vasco, en el sentido de establecer “la prohibición de que los tratados o convenios internacionales afecten a las atribuciones y competencias de la Comunidad Autónoma, salvo lo previsto en los artículos 150.2 y 93 de la Constitución (...)” PONS RAFOLS, X.: y SAGARRA TRÍAS, E.: “La acción exterior...” *ob cit*, p.56.

<sup>475</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...” *ob cit*, p.332.

<sup>476</sup> JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÁDANOS WEYLER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, p.193.

<sup>477</sup> “ la línea que separa los supuestos de participación en la negociación de los tratados que afecten a la Comunitat y aquellos en los que solamente existirá un deber de información y audiencia previa al

Y sobre la ejecución en su propio ámbito territorial de los tratados y convenios internacionales el artículo 62.1.e) del Estatuto de la Comunitat Valenciana <sup>478</sup> recoge la obligación de ejecutar también “las resoluciones y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte”. Cardona estima que ésta competencia, de acuerdo con la jurisprudencia del T. Constitucional, se tiene aunque no se declare, pero no está de más declararlo, aunque no es previsible que la jurisprudencia del TC cambie <sup>479</sup>.

Cinco años después de la aprobación de las reformas estudiadas anteriormente determinados autores hacen balance del artículo 62.1 y en concreto respecto a los Tratados que negocia España <sup>480</sup> Estiman también los autores las consecuencias que pueden derivarse de la ausencia de un instrumento de cooperación bilateral entre el Estado y la Comunitat Valenciana. <sup>481</sup>

---

consentimiento estatal resulta así absolutamente indeterminada de acuerdo con el texto estatutario. Por lo demás la lógica secuencial de los acontecimientos contemplados aparece también sometida a una inversión inconveniente, ya que lo apropiado sería determinar primero los casos en los que la Generalitat deber ser informada de la elaboración de tratados y señalar después su capacidad para realizar observaciones y para participar en las delegaciones negociadoras, si resulta que ello es de su interés”.

JUSTE RUIZ J.: y ENGUÍDANOS WEYLER, A.: “La dimensión exterior del Estatuto....” *ob cit*, p.194.

<sup>478</sup> La Generalitat podrá: e) Ejecutar, en su propio ámbito territorial, los tratados y convenios internacionales, así como las resoluciones y decisiones de las organizaciones internacionales de las que España sea parte, en todo aquello que afecte a las materias que la Comunitat Valenciana tenga atribuidas en este Estatuto de Autonomía.

<sup>479</sup>CARDONA LLORENS, J.: Ponencia...*ob cit* p.15. pero el autor estima que no hay que olvidar el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución.

<sup>480</sup> “Hasta donde se dispone de información, nada se ha comunicado a la Autonomía por parte del Estado en relación a los Tratados en negociación por España –al margen de las negociaciones del Tratado de Lisboa cuya comunicación se produce en el marco de la CARUE-. Por su parte, la Comunidad tampoco ha trasladado al Gobierno opinión alguna al respecto de algún Tratado en negociación, ni se ha instado al Estado la conclusión de algún Convenio internacional con terceros Estados; tampoco ha sido solicitada por parte del Gobierno la presencia de ningún representante valenciano en las delegaciones para la negociación de Tratados ni para integrarlo en las delegaciones españolas ante Organizaciones Internacionales”. ARRUFAT CÁRDAVA, A.D.: y CARDONA LLORENS, J.: “La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario”. *Revista Valenciana d’Estudis Autonomics*, (2011), número 56, pp. 250-271, p.267-268.

<sup>481</sup> “Finalmente debe valorarse en qué medida la ausencia de un instrumento de cooperación bilateral entre el Estado y la Comunidad Valenciana no supone un perjuicio para la participación autonómica en las relaciones exteriores del Estado. Cabe preguntarse si la comprensible reticencia ideológica inicial a establecer una Comisión Bilateral Estado-Comunidad Valenciana puede terminar convirtiéndose, ahora que se han generalizado en el resto de Estatutos reformados y la catalana ha obtenido el beneplácito del Tribunal Constitucional, en un serio escollo para el seguimiento de la política exterior del Estado en aquellas materias que afecten directamente a la Comunidad Valenciana. Su falta de previsión estatutaria no supone un escollo puesto que el artículo 5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya incluyó esta posibilidad”. ARRUFAT CÁRDAVA, A.D.: y CARDONA LLORENS, J.: “La proyección internacional de la Comunidad Valenciana....*ob cit*, pp. 250-271, p.270-271.

#### ***1.4. La acción exterior propia de la Comunitat Valenciana: Los acuerdos exteriores formalizados por la Generalitat Valenciana.***

Independientemente de que la Comunitat Valenciana ejerciera de facto una acción exterior propia, 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 éstas 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 por ese motivo Cardona estimaba 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.<sup>482</sup>

La acción exterior propia se contempla en el artículo 62,2 del Estatuto de Autonomía<sup>483</sup>. Cardona considera que hay que tener en cuenta que España negocia cuestiones que afectan a las competencias de la Comunitat Valenciana ante organismos internacionales y que se debería prever la participación de la Comunitat Valenciana para “poder informar más cercanamente de nuestros intereses y, a la vez, estar informada del desarrollo de las negociaciones. Cardona<sup>484</sup> coincide con la posición del TC que reconoce la posibilidad de que las CCAA tengan una acción exterior propia siempre que sea conveniente para el ejercicio de sus competencias y no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de competencia reservados al Estado, lo que se corresponde con actividades de relieve internacional de las regiones.

Soriano las define como actividades de la región en el ejercicio de sus competencias con proyección exterior”<sup>485</sup>. Cardona considera que son actividades que implican contactos directos o indirectos con entes ajenos a la comunidad nacional y Serra las define como

---

<sup>482</sup> CARDONA LLORENS, J.: Ponencia... *ob cit*, p.16.

<sup>483</sup> Artículo 62.2. “*La Generalitat ejercerá su acción exterior, en la medida en que sea más conveniente a sus competencias y siempre que no comprometa jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni suponga una injerencia en los ámbitos materiales de las competencias reservadas al Estado, a través de actividades de relieve internacional de las regiones*”.

<sup>484</sup> CARDONA LLORENS, J.: La Comunitat Valenciana... *ob.cit*, p.412.

<sup>485</sup> “actividades que realiza la región en el ejercicio de sus competencias que por derivación o consecuencia se proyectan hacia el exterior y sin el ejercicio de las cuales no podrían desarrollarse completamente las actividades interiores cuyo contenido específico fue trasladado a dichas regiones. SORIANO, E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*. Madrid: Tecnos, p.176.



actividades en el exterior sin conexión con el derecho internacional<sup>486</sup>. En cuanto a estas actividades Cardona estima que, una vez reformado el Estatuto es de difícil comprensión la referencia en este a “actividades de relieve internacional de las regiones” que se contiene en el artículo 62, párrafo 2, si no se tiene en cuenta la comparecencia del autor en Les Corts en el que explicitaba las reformas propuestas. Al parecer al redactor del Estatuto le pareció afortunada la expresión de Eugenio Soriano que citó el autor en su comparecencia y la acogió como concepto jurídico.<sup>487</sup>

La participación en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional se establece en los artículos 61.3 y 61.4<sup>488</sup>. Aunque la actuación de la Comunitat Valenciana hasta la nueva redacción del Estatuto se había desarrollado dentro de la constitucionalidad, esta nueva redacción consolida la práctica existente<sup>489</sup>.

---

<sup>486</sup>Vid. SERRA, R.: “Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Unión Europea”, en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, (1997), número 19.

“actividades que implican contactos directos o indirectos con entes ajenos a la comunidad nacional y por tanto actividades de ámbito exterior pero sin conexión con el derecho internacional”.

<sup>487</sup> Según Cardona expresa en su Comparecencia ya citada, “A continuación manifesté: “Entre esas actividades se encuentran actividades promocionales, acuerdos trasfronterizos, declaraciones de intenciones, hermanamientos entre regiones, apertura de oficinas en el exterior, viajes oficiales, recogidas de fondos, presencia en organizaciones supranacionales de naturaleza regional, etc. Todo ello podría englobarse bajo el nombre de *actividades de relieve internacional de las regiones*, que son, según la definición de Soriano, “las actividades que realiza la región en el ejercicio de sus competencias que por derivación o consecuencia se proyectan hacia el exterior y sin el ejercicio de las cuales no podrían desarrollarse completamente las actividades interiores cuyo contenido específico fue trasladado a dichas regiones”. Es decir, son actividades que implican contactos directos o indirectos con entes ajenos a la comunidad nacional y, por lo tanto, son actividades de ámbito exterior, aunque sin conexión con el derecho internacional”. SORIANO, E.: *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid; Tecnos, 1990, p. 176. En CARDONA LLORENS, J.: *La Comunitat Valenciana...ob cit*, pp. 387-419.

<sup>488</sup> El artículo 61.3 .e) establece “La Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: Podrá participar, de forma especial, en el marco de la Asociación Euromediterránea”. Y el artículo 61 4. : La Generalitat, igualmente, podrá formar parte y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional. Según Cardona este párrafo hace referencia a la acción exterior de la Comunitat Valenciana y no a sus relaciones con la Unión Europea. La Comunitat Valenciana mantiene presencia internacional y forma parte de muchas organizaciones internacionales y ésta participación a juicio de Cardona<sup>488</sup> se ha producido a tres niveles:-participación en el Consejo de Poderes Locales y Regionales existente en el seno del Consejo de Europa.-en asociaciones regionales de ámbito europeo: Asamblea de las Regiones de Europa(ARE), participación en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la Comunidad Europea( CRPM), Consejo de Municipios y Regiones de Europa(CCRE), Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE), o la Comunidad de Trabajo de Regiones de Tradición Industrial (RETI)-en instituciones u órganos de naturaleza regional que se han ido creando en el seno de las Comunidades Europeas.

<sup>489</sup>“Pero, como afirmé en mi comparecencia en les Corts, en mi opinión, introducir una disposición que afirme el derecho de la Comunidad a ser miembro y participar en organizaciones e instituciones supranacionales de carácter regional en el marco del ejercicio de sus competencias evita posibles problemas futuros y consolida una práctica que ha permitido gestionar mejor los intereses valencianos”. CARDONA LLORENS, J.:”La Comunitat Valenciana región europea...” *ob cit*, p. 418.

Según Juste y Enguídanos, no se requiere un reconocimiento legal previo para estas actuaciones de la Generalitat que puede desarrollar de un modo autónomo en el ámbito de la acción exterior, pues son poderes efectivos, facultad potestativa de la Generalitat que ejercerá en función de su conveniencia en el ámbito de sus competencias y con los límites ya comentados anteriormente<sup>490</sup>.

Por ello con ésta redacción del Estatuto en su conjunto, a juicio de Cardona, la Comunitat Valenciana se reconoce como región europea abierta al mundo. El autor considera que se ha respetado en su redacción el marco constitucional aprovechando la postura del T. C en su jurisprudencia más reciente que, como hemos examinado, ha modificado su posición respecto a la posibilidad de que las CCAA puedan ejercer competencia exterior<sup>491</sup>.

En el Preámbulo de la Ley de Reforma del Estatuto se declara: “La competencia de la Comunitat Valenciana para firmar convenios con las distintas comunidades españolas y con las regiones europeas para participar en la acción exterior del Estado en el ámbito de sus competencias, y la participación en el proceso de celebración de tratados internacionales son otras de las novedades de la reforma”.

El artículo 62.4 del Estatuto establece que “*La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas*”. Me remito de nuevo a Arrufat que ha analizado el tema y que es de la opinión que la Comunitat Valenciana, suscribiendo estos acuerdos, está actuando en calidad de entidad subestatal de base territorial y su habilitación deriva no únicamente de la interpretación de la STC 165/1994 sino también de un consentimiento tácito para llevar a cabo estos acuerdos. A su juicio la STC 17/1991 entendió que ese ejercicio del ius contrahendi por parte de una Comunidad Autónoma derivaría de competencias autonómicas y no del artículo 149.1.3 CE.<sup>492</sup>

Arrufat entiende que este precepto se encuentra en el Título VII relativo a la acción exterior y esta acción exterior parece conectada a actividades de índole internacional,

---

<sup>490</sup> JUSTE RUIZ J.: y ENGUÍDANOS WEILER A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, p.197.

<sup>491</sup> CARDONA LLORENS, J.: Ponencia.. *ob cit*, p. 419.

<sup>492</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A.D.: “*La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*” *ob cit*, p. 471

por lo tanto si se hubiera deseado que el texto se refiriera únicamente a la Unión Europea entiende que se debería haber incluido en el Título VI que regula estas relaciones. Además considera que los acuerdos de la Comunitat Valenciana abarcan todas las regiones del mundo, lo que quiebra con una posible limitación geográfica en su aplicación.

No obstante el autor considera que “el legislador autonómico podía haber optado por una fórmula más genérica y menos compleja para afirmar el *ius contrahendi* valenciano”, pues parece que el artículo establezca que los acuerdos con regiones no españolas sólo puedan celebrarse en el marco de la colaboración y la gestión para la prestación de servicios. En cuanto a la obligatoriedad de la autorización de Les Corts Arrufat lo considera un acierto, no tanto por la necesidad de la misma como por el hecho de obligar a su difusión, ante la ausencia de un registro de convenios..<sup>493</sup>

Juste y Enguïdanos explicitan que aunque el párrafo 4 del artículo 62 se refiera a acuerdos de colaboración “con otras regiones europeas” “no cabe duda de que los mismos pueden igualmente establecerse con otras regiones no europeas del mundo. Y citan la comparecencia de profesor Cardona ante Les Corts que “hablaba, con mejor criterio de la conveniencia de prever en el texto estatutario la posibilidad de celebrar acuerdos “con otras regiones no españolas”, que se celebran ya efectivamente aunque con carencia de base competencial”.<sup>494</sup>

El artículo 62.5 del Estatuto contempla la posibilidad de celebrar acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados<sup>495</sup>. Es conocida la sentencia 137/1989 de 20 de julio de 1989 del T.C. que rechazó la posibilidad de que otras entidades distintas del Estado formalizaran tratados internacionales, pues la sentencia del T C declaraba que “el *ius contrahendi* pertenece en nuestro Derecho exclusivamente al Estado”. La sentencia contiene el voto particular emitido por el magistrado Diaz Eimil abogando por un criterio más flexible que abriera posibilidades de actuación exterior a las CCAA dentro de unos condicionantes, como así ha sido<sup>496</sup>.

---

<sup>493</sup> ARRUFAT CÁRDABA, A.D.: “*La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*” *ob cit*, p. 485

<sup>494</sup> CARDONA LLORENS, J.: Comparecencia... *ob cit* p17 en JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÏDANOS WEYLER, A.: *La dimensión exterior...**ob cit*, p.201.

<sup>495</sup> *La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts*”.

<sup>496</sup> “La doctrina ha considerado este voto particular como un hito fundamental que avanzó la deriva jurisprudencial en términos más abiertos a la que antes nos hemos referido. De ahí que el tribunal Constitucional haya admitido actividades de las Comunidades Autónomas que, aún teniendo dimensión internacional, ni originan obligaciones inmediatas, ni imponen el ejercicio de la soberanía, ni inciden en la política exterior del Estado, ni generan responsabilidad internacional de éste frente a otros Estados” .

Como ya hemos indicado, una Comunidad Autónoma puede necesitar realizar actuaciones en el exterior <sup>497</sup> Trías Prats defiende todas aquellas actividades que aunque no encajen en las competencias definidas estatutariamente de modo literal tengan conexión con éstas o sirvan a su realización. Por eso la sentencia 165/1994 alude no sólo a actividades “necesarias” para el ejercicio de las propias competencias sino también menciona las que simplemente sean “convenientes”. <sup>498</sup> Juste Ruiz y Enguñados Weiler admiten esas actividades en el plano internacional de las entidades subestatales, su proyección exterior, aunque siempre será el Estado el único responsable.<sup>499</sup>

Cardona justificó la necesidad de reconocer el derecho a suscribir acuerdos en el exterior por parte de la Comunitat Valenciana y lo expresó en la Ponencia que defendió ante Les Corts respecto a la modificación del Estatuto de Autonomía. El autor, comentando el articulado tal y como se aprobó, y en concreto los párrafos 4 y 5 del artículo 62 del texto modificado, hace determinadas valoraciones. Por lo que respecta al párrafo 4 del texto citado estima incomprensible que se autolimitara geográficamente la posibilidad de suscribir acuerdos en el exterior únicamente con regiones europeas.<sup>500</sup> Y

---

JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÑADOS WEILER, A.: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras entidades públicas. La acción exterior. III. Ejercicio por la Generalitat de una acción exterior autónoma”. En AGUILO LUCIA, L.: (autor); BAÑO LEÓN, J M.: (dir) *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*. Cizur Menor (Navarra): Thomsom Civitas, 2007, pp.1075-1113,p. 1106.

<sup>497</sup> STC 165/1994: “es necesario partir de que la estructura del Estado autonómico o Estado de las Autonomías, tal como resulta de la Constitución, de los Estatutos de Autonomía y de aquellas otras normas que regulan la distribución de competencias, implica que las Comunidades Autónomas han asumido (con carácter exclusivo, o bien compartido con el estado) un conjunto de funciones públicas- de formación o de ejecución- que suponen la existencia de un ámbito material propio de actuación. Se ha encomendado así constitucional y estatutariamente a las Comunidades Autónomas la realización de tareas de notable amplitud y relevancia en la vida económica y social dentro de sus respectivos límites territoriales. Y, a la vista de ello, y en una primera aproximación a la cuestión más arriba planteada, no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo concretamente las funciones que tengan atribuidas, una Comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España”. “La posibilidad de éstas de llevar a cabo actividades que tengan una proyección exterior, debe entenderse limitada a aquellas....necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias”.

<sup>498</sup> TRIAS PRATS, B. : « La actuación exterior de las Comunidades Autónomas... » *ob cit*, p. 318.

<sup>499</sup> “aunque las entidades subestatales no tengan personalidad internacional ni sean capaces de realizar actos jurídicos en el marco internacional, no excluye que las mismas puedan tener una presencia y proyección efectiva en el ámbito exterior”, pero refiriéndose a las actuaciones in foro externo de éstas manifiesta que “ las responsabilidades que en el plano internacional pudieran derivarse de dichas actuaciones serán directamente imputables al Estado, único titular de la capacidad de responsabilidad activa y pasiva”. JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÑADOS WEILER, A.: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma con otras entidades públicas...”*ob cit*, p.1081 y 1101 y ss.

<sup>500</sup> “La Ponencia acogió esta idea plenamente con la única modificación de ceñir este tipo de acuerdos a otras “regiones europeas”, excluyendo la posibilidad de que se celebren este tipo de acuerdos con regiones no europeas. No alcanzo a comprender el por qué de esta autolimitación. En todo caso, queda claro que, a diferencia de los acuerdos de los que se habla en el siguiente apartado, estos sí son acuerdos normativos, que implican obligaciones jurídicas y, por ello, exigen la previa autorización de Les Corts. Por el contrario, los acuerdos a los que hace referencia el apartado 5 del artículo 62, tienen su origen en

por lo que respecta al párrafo 5 del artículo 62 explica que hay acuerdos con Estados que puede suscribir la Comunitat Valenciana, cuando por ejemplo no existen regiones en un determinado Estado donde se desea realizar una acción equivalente a la que se ha llevado a cabo a través de un acuerdo entre regiones, o cuando existiendo regiones el derecho interno del otro Estado obliga a que este tipo de acuerdos sean firmados por el Estado. A juicio de Cardona esos acuerdos no pueden considerarse tratados internacionales, por eso no se les puede negar la competencia a ninguna Comunidad Autónoma de suscribir esos acuerdos o declaraciones de intenciones. Y compara ambos párrafos, estimando que los acuerdos del párrafo 4 sí que son acuerdos normativos, que implican obligaciones jurídicas y, por ello, exigen la previa autorización de Les Corts y aquellos a que hace referencia el párrafo siguiente no contendrán contenido normativo ni impondrán obligaciones jurídicas.

Juste y Enguïdanos se refieren a la denominación “acuerdos no normativos” de cooperación, categoría jurídica cuyo significado consideran que no resulta suficientemente clara y entienden que ésta figura responde a una denominación original empleada “por un destacado internacionalista español que ha tenido una cierta recepción en otros autores de la disciplina”,<sup>501</sup> y refiriéndose al autor que acuñó el término, Remiro Brotons, manifiestan que éste autor con posterioridad modifica su denominación y los califica de “acuerdos jurídicos”.

Como ya se ha indicado, Remiro considera, respecto a éstos acuerdos no normativos, que los compromisos que en ellos se plasman no parece que contengan fuerza de obligar

---

otra propuesta distinta que hice en mi comparecencia en la que afirmé: “Si en el apartado anterior me refería a acuerdos con otras regiones, en este apartado hago referencia a acuerdos con Estados. En muchas ocasiones, la Comunidad se encuentra que no existen regiones en un determinado Estado donde se desea realizar una acción equivalente a la que se ha llevado a cabo a través de un acuerdo entre regiones; o con la situación en que, aun existiendo regiones, el derecho interno del otro Estado obliga a que este tipo de acuerdos sean firmados por el Estado. La solución que se ha adoptado en la práctica ha sido firmar esos acuerdos con los Estados, si bien esto ha ocasionado graves problemas y una jurisprudencia del TC digna de todo tipo de críticas. Debemos afirmar, en primer lugar, que en modo alguno esos “acuerdos” pueden considerarse tratados internacionales (cuya conclusión es competencia exclusiva del Estado). Pero no se les puede negar la competencia de suscribir tales “acuerdos o declaraciones de intenciones” a las Comunidades Autónomas de forma igual a como se hace con otros organismos de derecho público. De ahí la importancia de, por una parte, afirmar la competencia para hacerlo y, junto a ello, reconocer los límites constitucionales de esta práctica (hoy día ya pacíficamente aceptados por nuestro TC en los asuntos que citamos al tratar el marco constitucional)”. Este es el sentido que, en mi opinión, hay que dar a estos dos últimos párrafos del artículo 62, en la medida en la que recogen las propuestas que realicé en sede parlamentaria. CARDONA LLORENS, J.: *La Comunidad Valenciana, ob cit*, p. 415-416.

<sup>501</sup> “Sin embargo, esta denominación constituye una categoría jurídica acuñada en el ámbito internacional e introduce una terminología doctrinal innovadora que, dado su carácter personalísimo, quizás no debiera haber sido incluida tal cual en el texto del Estatuto”. JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÏDANOS WEILER, A.: “Las relaciones de Comunidad Autónoma con otras entidades públicas.. “*ob cit*”, p.1106.

ni vinculen a sus destinatarios, lo que entra en contradicción con el texto del Estatuto de Autonomía, que lo que declara es que lo que no deben tener es el carácter de tratados internacionales, pero se entiende que si se celebran es para que obliguen a quien los contrae. Por ello Juste y Enguídanos entienden que “ la cuestión relevante no es pues el carácter obligatorio o no de los acuerdos celebrados, sino el marco de referencia que dota a los mismos de fuerza jurídica y que en este caso se sitúa, por necesidad, al margen del Derecho Internacional”, y entienden que lo que el Estatuto parece querer decir “ no es que los acuerdos celebrados por la Generalitat con otros Estados carezcan de carácter obligatorio, sino que no tengan el carácter de tratados internacionales”. Por lo tanto el marco de referencia que les dota de fuerza jurídica se situaría para los autores, por necesidad, al margen del Derecho Internacional.

También cuestionan Juste y Enguídanos la denominación “de colaboración” de éstos acuerdos, necesariamente, y consideran que es una categoría jurídica algo evasiva cuya sustancia no está identificada de un modo claro en la práctica y que los acuerdos que la Generalitat celebre con otros Estados, siempre que no tengan la consideración de tratados internacionales, no tienen por qué limitarse al ámbito de la simple colaboración, ya que estos acuerdos pueden abarcar objetivos más amplios dentro de sus propias competencias o del interés de la Comunitat Valenciana. Es decir, los autores estiman que no existe ninguna razón para que no puedan tener un objeto más amplio o ambicioso, que abarque cualesquiera cuestiones que sean de la competencia o interés de la Comunitat<sup>502</sup>.

En cuanto al deber de información a Les Corts que contempla el párrafo final del artículo 62.5, Arrufat y Cardona consideran que es esta una de las cuestiones pendientes después de la reforma estatutaria llevada a cabo <sup>503</sup> y que debería haber un procedimiento que regulara la información periódica a Les Corts de los acuerdos suscritos. Juste y Enguídanos estiman que la información a Les Corts debería efectuarse

---

<sup>502</sup> JUSTE RUIZ J.: y ENGUÍDANOS WEILER, A.: La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía... *ob cit*, p.203.

<sup>503</sup> En cuanto al control por parte de Les Corts de la acción exterior del ejecutivo Arrufat y Cardona estiman, “debe señalarse la inaplicación sistemática de los apartados 4 y 5 el artículo 62 EACV. Tal vez el indeterminado jurídico que suponen los “acuerdos exteriores de colaboración y gestión de servicios” sirva para eludir el requisito de autorización previa –excesivo por otro lado-, pero no debe derivar en la evasión al control de cámara sobre cualquier acuerdo exterior suscrito. Por ese motivo debe establecerse un procedimiento para garantizar a Les Corts la información, al menos periódica, sobre los acuerdos exteriores suscritos. Más aún cuando no existe todavía un registro específico de acuerdos exteriores suscritos, lo que dificulta el acceso al contenido, su debida publicidad y la evaluación de su eficacia”. ARRUFAT CÁRDABA, A.D.: y CARDONA LLORENS, J.: *La proyección internacional de la Comunidad Valenciana...ob cit*, p.270.

con carácter previo a la celebración del acuerdo, dotando de mayor eficacia de este modo a los objetivos del acuerdo.<sup>504</sup>

### ***1.5. Conclusiones.***

En la CE de 1978 se establece el alcance de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Y en los Estatutos de Autonomía ya consta este reconocimiento. A mi entender no se invaden competencias del Estado, se está reconociendo en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana lo que la Constitución Española, la doctrina, la situación actual en la práctica demandan. Ello enlaza con el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional citado con anterioridad en el que, haciendo referencia al Estado de las Autonomías, se declara que esta situación ya no se puede obviar.

Aunque el nuevo Estatuto adolezca en su redacción en ocasiones de cierta imprecisión terminológica, o carezca de concreción en otros casos, lo que puede llevar a diferencias de interpretación de su articulado que con el tiempo pueden modificarse, ello no quiere decir que la Comunitat Valenciana no pueda en alguna medida participar en la acción exterior del Estado o no pueda en ciertos casos contar con una acción exterior propia, que le lleve incluso a suscribir determinados acuerdos de colaboración en el exterior. Y en concreto poder realizar una política de cooperación al desarrollo como uno de los modos de ejecución de la acción exterior propia de la Comunitat Valenciana, lo que analizaremos en el epígrafe siguiente.

---

<sup>504</sup> JUSTE RUIZ J.: y ENGUÍDANOS WEILER, A.: La dimensión exterior del Estatuto..... *ob cit*, p.203.

## **Sección 2. Modos de ejercicio de la cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana**

### **2.1. Introducción.**

Tal y como detalla el epígrafe, en esta Sección se va a analizar la política de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana en sus dos dimensiones, una acción indirecta a través de otros entes, en concreto las ONGD, y una acción directa, mediante la celebración de acuerdos de colaboración con otros entes gubernamentales. Tras el estudio de los instrumentos de planificación que plasman las acciones a realizar, se analizarán las convocatorias de las diferentes líneas de subvención para ejecutar la acción indirecta. Ello permitirá identificar las características que definen la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana.

Las CCAA participan en cierta medida en la política de cooperación al desarrollo que se lleva a cabo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación <sup>505</sup>. Colaboración y participación que reconoce la Ley de Cooperación Internacional al desarrollo que establece la composición de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. En concreto, en el artículo 3 del Real Decreto que regula la composición de esta Comisión, en su apartado c) se indica que entre sus funciones se encuentra el “ Promover acciones conjuntas entre las distintas Administraciones públicas para la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de cooperación al desarrollo”<sup>506</sup>. De ahí por tanto que sea práctica habitual la colaboración entre ellas en acciones conjuntas.

---

<sup>505</sup>Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOE núm 168 de 8 de julio de 1998. Artículo 20. Cooperación para el desarrollo de las Comunidades Autónomas y Entidades locales. 1. La cooperación para el desarrollo que se realice desde las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, expresión solidaria de sus respectivas sociedades, se inspira en los principios objetivos y prioridades establecidas en la sección 2.ª del capítulo I de la presente Ley. 2. La acción de dichas entidades en la cooperación para el desarrollo se basa en los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución, debiendo respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados a que se refiere el artículo 15.1 de la presente Ley y el principio de colaboración entre Administraciones públicas en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

<sup>506</sup>REAL DECRETO 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. (BOE núm 13 de 15-01-2000).



Resulta innegable la importancia de la cooperación descentralizada, las CCAA, como ya se ha analizado, realizan cooperación al desarrollo. La propia Comisión Europea estima que las autoridades locales aportan un valor añadido a los procesos de desarrollo y que debería aprovecharse esta colaboración, aunque con la debida coordinación, para evitar que se fragmente en exceso la ayuda al desarrollo. La Comisión considera que se trataría de conseguir 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.<sup>507</sup> En el mismo sentido se pronuncia el documento final acordado en el Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda que se celebró en Busan,<sup>508</sup>

La OCDE-CAD realizó una serie de recomendaciones a España en el año 2011 respecto a las posibilidades de mejora de la política de cooperación al desarrollo que realiza y entre estas recomendaciones se insta a un diálogo estratégico con la cooperación descentralizada para reforzar la coordinación. También indica el documento, en esa línea de colaboración, la necesidad de información sobre todos los actores, de la Administración Central y de la cooperación descentralizada.<sup>509</sup> El Plan Anual de Cooperación Internacional 2012<sup>510</sup> incorporó un resumen de estas recomendaciones y en concreto respecto a la necesidad de desarrollar un diálogo estratégico con la cooperación descentralizada.

---

<sup>507</sup>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 EC(2008)2570} COM/2008/0626 final(...) La Comisión considera que las autoridades locales aportan un valor añadido único a los procesos de desarrollo, en particular, debido a: - su capacidad para movilizar a las partes interesadas y conseguir que trabajen conjuntamente, así como para sensibilizar a la opinión pública;- su conocimiento de las necesidades de las poblaciones y su experiencia en sectores que favorecen la reducción de la pobreza (urbanización, agua y saneamiento, etc.); - su experiencia directa en el desarrollo territorial. Según la Comisión, es preciso aprovechar este potencial, velando al mismo tiempo porque no se produzca una excesiva fragmentación de la ayuda al desarrollo. (.....)

....)La Comisión también subraya la importancia de las autoridades locales en los países en desarrollo. Considera que pueden desempeñar un papel fundamental en el fortalecimiento de la gobernanza y de la democracia local, en los servicios públicos y en la ordenación territorial regional.

<sup>508</sup>Artículo 21 del documento final.21. Los parlamentos y los gobiernos locales juegan un papel fundamental en la creación de vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos para asegurar la apropiación amplia y democrática de los programas nacionales de desarrollo. *4º Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. Busan, Corea 29 noviembre-1 diciembre 2011. 6.*

<sup>509</sup>*Organización para la cooperación y el desarrollo económico ocde-cad examen de pares: España 2011 - OCDE 2011. Página 12.*España aún puede mejorar su cooperación al desarrollo en diversos aspectos (...) La cooperación española podría ser más transparente si los países socios y las oficinas en terreno dispusiesen de información sobre todas las actividades de los actores españoles, tanto de la Administración Central como de la cooperación descentralizada.(...)

<sup>510</sup>*Plan anual de Cooperación Internacional 2012* Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaria de Estado de Cooperación internacional y para Iberoamérica. Secretaría General de Cooperación internacional para el Desarrollo p.6-7.

Resulta innegable por lo tanto la necesidad de aunar esfuerzo y colaboración. Las CCAA elaboraron en 2013 un documento propuesta para una mejor coordinación de la cooperación española<sup>511</sup>, en el que manifiestan que la cooperación autonómica es un componente estructural de la cooperación española al desarrollo y una política pública comúnmente acordada. Estiman que ésta es expresión de la solidaridad de sus gobiernos y sus sociedades y que en el contexto económico actual es necesario una coordinación, complementariedad y eficacia de la ayuda. Para ello presentaron una serie de conclusiones entre las que destaca la consideración de la cooperación autonómica “como un componente estructural de la cooperación del Estado y una política pública común”.

El Plan IV Director de la Cooperación Española 2013-2016 destaca cómo ha ido creciendo la contribución de los gobiernos locales y autonómicos en el desarrollo, estos son considerados un actor relevante de la Cooperación Española. Aunque indica el Plan que es necesaria una coordinación dado el gran número de enfoques, lo que provoca la dispersión subsiguiente. Declara el Plan que se persigue un modelo más sólido en el que los actores de la Cooperación Descentralizada tengan un papel más activo y donde se definan con claridad “complementariedades y diferenciaciones” para así conseguir la eficacia del desarrollo. El documento hace suyas las propuestas autonómicas adoptadas en el V Encuentro de CCAA celebrado en Portugalete en 5 y 6 de marzo de 2012,<sup>512</sup> (ya hemos hecho mención anteriormente a un Encuentro posterior de CCAA celebrado en Barcelona en 2013). La llamada Agenda de Portugalete es el resultado de ese V Encuentro, en el que se adoptó una propuesta de Plan de trabajo para la coordinación y

---

<sup>511</sup>VI Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación al Desarrollo. Barcelona, 4 y 5 de marzo de 2013. Conclusiones: Mantener el compromiso con la cooperación descentralizada, como expresión de la solidaridad de los gobiernos autonómicos y de la sociedad, que ha acreditado su eficacia para lograr los objetivos de desarrollo humano; Considerar la cooperación autonómica como un componente estructural de la cooperación del Estado y una política pública común; Apostar por el camino de la coordinación, la complementariedad y la eficacia de la ayuda; Y mostrar la preocupación por el impacto del descenso de la AOD en el tejido social, incluidas las ONGDs y otros actores del desarrollo.

<sup>512</sup> 235.El IV PD tiene como objetivo contribuir a un modelo de cooperación descentralizada eficaz y de calidad basado en el dialogo político y las alianzas estratégicas tomando como marco de referencia la Agenda de Portugalete adoptada en el V Encuentro de Comunidades Autónomas y Cooperación para el Desarrollo de marzo de 2012. Esta hoja de ruta incluye; · Coordinación y armonización sobre la base de los principios del RD 794/2010; · Convenios Marcos de Colaboración; · Sistematización de la información; · Representación de las CCAA en terreno; · La Educación para el Desarrollo como elemento característico de la cooperación descentralizada, desarrollando practicas conjuntas; · Participación en los Marcos de Asociación País; - Desarrollo de capacidades técnicas e institucionales, evaluación, rendición de cuentas mutua y transparencia. *Plan Director de la Cooperación española 2013-2016*. V.1. Fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos responsables del diseño y gestión de la política de desarrollo AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. p.72-73.

complementariedad de la cooperación española y la mejora de la eficacia y calidad de la ayuda, conclusiones que, resumidas, han sido incorporadas en el Plan Director.

Como ya se ha indicado en la Parte I del presente trabajo titulada “La Cooperación al desarrollo y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”, en su Capítulo I epígrafe 4, referido a “La oficialización de la política de cooperación al desarrollo. El desarrollo como derecho humano”, se ha hecho referencia a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda. Los principios que la informaron son los retos que ahora la cooperación descentralizada debe acometer, tal y como detalla la Comunicación de la Comisión Europea citada anteriormente. También en las conclusiones adoptadas en el VI Encuentro de Comunidades Autónomas, al que se ha hecho referencia, estas asumen la necesidad de una coordinación, complementariedad y eficacia de la ayuda. Porque muchas convocatorias, en ocasiones excesivamente fragmentadas en sus objetivos o prioridades, muchos donantes, múltiples presupuestos de regular importancia en muchos casos, acaban necesariamente frustrando proyectos que necesitarían de la continuidad en el tiempo para ser realmente eficaces. La cooperación que realizan las CCAA se encuentra en la encrucijada que le marcan estos inconvenientes, por lo que convendría trabajar conjuntamente para hacer efectivos los principios de la Declaración de París. Llega el momento de la complementariedad y la coordinación en el hacer, no únicamente en el proclamar o programar. Esto es armonización, armonizar proyectos, donantes, prioridades, recursos.<sup>513</sup>

En esta misma línea de la Declaración de París y la eficacia de la ayuda, interesa el estudio realizado por Boni y otros autores en relación con la mejora de la eficacia de la ayuda al desarrollo. Los autores tienen en cuenta los principios de la Declaración de París, en particular el de armonización o mutua *accountability* que deben regir las intervenciones de cooperación y las relaciones entre donantes y países socios.<sup>514</sup> Han

---

<sup>513</sup> Avanzando aún más de acuerdo con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, es interesante considerar que el Plan Director de la Cooperación española 2013-2016, se ha planteado la necesidad de la evaluación, la rendición de cuentas mutua y la transparencia, lo que supone hacer patente el principio de Mutua Responsabilidad acuñado en la Declaración de París. Interesa citar al Marco de Asociación País, considerado un instrumento de planificación estratégica geográfica de la Cooperación Española para que se realice una política de desarrollo coherente por parte de todos los actores implicados, países socios y donantes.

<sup>514</sup> “No existe en castellano una traducción directa del inglés *accountability*, sólo algunos términos aproximados como *rendición de cuentas, transparencia, control social, responsabilidad, responsabilidad social corporativa*, etc”. BONI, A.: (COORD.) et al.... Los Discursos de la “Accountability” en el

examinado los planteamientos sobre *accountability* de los diferentes actores del sistema de cooperación internacional español teniendo como referencia las interpretaciones teóricas sobre la rendición de cuentas en el desarrollo. Como resultado del análisis realizan diferentes propuestas y recomendaciones, de las cuales estimo interesante hacer una referencia a algunas de ellas<sup>515</sup>.

1. A su juicio la *accountability* que se practica está muy viciada por las relaciones de poder inherentes al sistema de cooperación internacional, por ello las Administraciones Públicas deben tener en cuenta a los actores del Sur y procurar que las relaciones socios del Norte/socios del Sur ocupen un lugar destacado.
2. Estiman importante dar prioridad, en las distintas convocatorias públicas, a las acciones de educación para el desarrollo y sensibilización que incorporen la perspectiva de la *accountability* civil y política.
3. También es importante abrir espacios de participación a la ciudadanía y reforzar el trabajo que hacen las Coordinadoras de ONGD en lo referente al seguimiento y control de las políticas públicas.
4. Estiman que los diferentes Consejos de Cooperación(estatal, autonómico...) son espacios para discutir aspectos colectivos de la cooperación, y no espacios para resolver cuestiones de interés particular de las organizaciones allí representadas.
5. Debe incorporarse en la Administración Pública la cultura de la evaluación y la sistematización de experiencias para rendir cuentas sobre lo que se hace y por qué se hace.
6. Respecto a la importancia del fomento de la RSC en las empresas, la Administración debe incluir principios éticos de funcionamiento en sus convocatorias.
7. La Universidad española puede ser el lugar idóneo para crear espacios de reflexión y aprendizaje y fomentar la Educación para el Desarrollo.

Entienden los autores que la cooperación española debería ir hacia un modelo más federal, donde existiera “una *accountability* horizontal entre los distintos actores públicos”, para lo que proponen que se refuercen los espacios actuales de

---

Sistema de Cooperación Español. Resumen de la Investigación. *Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo*, (2010), número 3, pp. 1-35, p. 5.

<sup>515</sup> BONI, A.: (COORD.), et al....., C. *Los Discursos de la “Accountability...”* ob cit, p.24- 31.

coordinación entre Administraciones Públicas y que se constituyan en auténticos espacios para la rendición de cuentas mutua.

Conviene tener en cuenta además que, en el 4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado en Busán en 2011, se debatió y se reconoció la importante función que el sector privado puede realizar en cuanto a la cooperación al desarrollo como otra vía posible de financiación del desarrollo, como otro actor posible que fomente el crecimiento sostenible.<sup>516</sup> En esa línea traemos a colación determinados aspectos de las sesiones de trabajo llevadas a cabo en el VI Encuentro de CCAA y cooperación al desarrollo celebrado en 2013 y ya citado, ya que en dicha reunión de trabajo se estimó que en un contexto de crisis económica, en el que los presupuestos de la AOD se han visto mermados, debe revisarse el modelo existente y buscar nuevas vías que permitan que la cooperación descentralizada continúe viva. Los asistentes, Comunidades Autónomas, defendieron la necesidad de buscar “la complementariedad entre las capacidades de los diferentes actores en el esfuerzo de la cooperación”, y se tuvo en cuenta la labor llevada a cabo por la UE desde 2007 por lo que respecta a la conceptualización de la división del trabajo en la AOD. Es decir en ningún momento se puso en duda la existencia de diferentes actores, sin exclusiones, y entre ellos de las ONGD, aunque se abogara por una optimización de los resultados, mediante una división del trabajo de cada cual.

También las sesiones de trabajo enfocaron al tema de la financiación, y desde la cooperación descentralizada la preocupación consistiría en “hacer converger éxito y seguridad con otros recursos en pos del desarrollo que impulsan las Comunidades Autónomas”, es decir, la posibilidad de combinar la financiación pública, pero también el uso de recursos privados en la AOD. Además las CCAA acometieron un debate respecto a la consideración del sector privado dentro de las políticas de cooperación al desarrollo, tratando de encontrar en las empresas alianzas que permitan su vinculación a esta política. Si ello se consigue se derivaría “una redefinición de la relación triangular entre Estados/CCAA, empresas y ONGD”.

---

<sup>516</sup> Sector privado y el desarrollo:(...) 32. Reconocemos la función esencial del sector privado en la promoción de la innovación; la creación de riqueza, ingresos y empleos; y en la movilización de recursos nacionales contribuyendo así a la reducción de la pobreza (.....) 4º Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda. Busan, Corea 29 noviembre-1 diciembre 2011. p.10-11.

Es por lo tanto una nueva posibilidad de actuación en este campo, que ya se mencionaba en el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012<sup>517</sup>. En dicho documento se hace mención a La Alianza Público Privada Para el Desarrollo (APPD) como la participación de la empresa en la cooperación al desarrollo, colaborando con el sector público, destacándose la importancia y la necesidad de establecer mecanismos de control, de seguimiento, de evaluación de las actuaciones.

Esta es la realidad que hay que tener en cuenta, en este mundo de la cooperación, de la ayuda, de la solidaridad, nos encontramos ante un nuevo panorama, cambiante, dinámico, que ofrece diversas posibilidades, donde nada ni nadie se excluye, donde pueden integrarse distintos actores, cada cual con sus posibilidades de actuación y con roles diversos que deben identificarse, describirse y detallarse adecuadamente para evitar errores importantes.<sup>518</sup> Domínguez defiende la colaboración desde el marco de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) entre las empresas y la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID)<sup>519</sup> e indica que ambas estaban destinadas a entenderse,

---

<sup>517</sup>En los últimos años se ha producido una evolución en la forma de considerar al sector privado dentro de las políticas de cooperación al desarrollo. Así, buena parte de los actores del mundo de la cooperación coinciden hoy en la necesidad de otorgar un papel más relevante a las empresas como agentes de desarrollo: «Uno de los actores cuya integración en el sistema de cooperación para el desarrollo es fundamental y supone un reto por su potencial como actor de desarrollo es el sector privado empresarial», dice el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012. Para ello, las asociaciones público-privadas, definidas en dicho plan como «una de las formas de participación de la empresa en la cooperación y la que implica un mayor grado de colaboración entre la misma y el sistema público», parecen configurarse como el principal instrumento que, sumado a la reformulación de otros mecanismos ya existentes, permitirá impulsar el nuevo rol de las compañías privadas en las estrategias de cooperación al desarrollo como «una vía de incentivación del crecimiento económico para la reducción de la pobreza». Sector privado y cooperación al desarrollo: empresas, gobiernos y ONG ante las alianzas público-privadas. Boletín nº 28 del Centro de Documentación de HEGOA, julio de 2011. p.1

<sup>518</sup> La alianza público privada para el desarrollo (APPD) es una de las formas de participación de la empresa en la cooperación y es la que implica un mayor grado de colaboración entre la misma y el sistema público. Estas APPD constituyen un acuerdo de colaboración entre, al menos, una empresa y una organización del sistema público de cooperación para la consecución de objetivos de desarrollo en un país socio. Es importante que en dicho acuerdo se incluyan las motivaciones comunes, las expectativas e intereses claros y la aportación de recursos de ambas partes. Asimismo deben contemplar los mecanismos de toma de decisión, de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Por último es imprescindible identificar riesgos y asumirlos conjuntamente. *Plan Director de la Cooperación española 2009-2012 Aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de Febrero de 2009. págs. 210-211. Cuarta Parte: Instrumentos y Recursos.11. Instrumentos de la Cooperación Española.11.1.8 Acuerdo de asociación para el desarrollo: alianzas público privadas.*

<sup>519</sup>“La CID, ayudando a implementar las reformas necesarias del entorno regulatorio para que las empresas responsables puedan desempeñar su cometido, y la RSC, en tanto que innovación social promotora de negocios inclusivos que mejoren el entorno para las empresas, están en condiciones de ofrecer una colaboración estratégica como respuesta combinada a la demanda de desarrollo de millones de personas que no están pidiendo caridad sino una ampliación de sus oportunidades”.

DOMINGUEZ MARTIN, R., *La Responsabilidad Social Corporativa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: caminos convergentes*. Madrid: Real Instituto Elcano. Área: Cooperación Internacional y Desarrollo, 2011.p. 9.

en la línea de aportar entre sí valor añadido, eficacia y eficiencia a la Cooperación internacional así como legitimidad para la RSC, complementariedad entre estas que el autor entiende que dará buenos resultados.<sup>520</sup> Y colaboración también de estas empresas con las ONGD, pues, si bien las empresas irrumpen en este escenario de la cooperación cada vez en mayor medida, ello debe entenderse en la línea del mutuo beneficio.<sup>521</sup>

Un documento publicado en 2013, de evaluación de la cooperación española,<sup>522</sup> en la línea de colaborar y aunar esfuerzos, como ya se ha indicado anteriormente, hace referencia a los diferentes actores de la cooperación, y se constata la necesidad de contar con experiencias en evaluación de las CCAA que permitan acumular y sumar información, por lo que se considera necesario coordinar dicha información a través de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo. Se evidencia por tanto que es necesaria una coordinación que permita el reconocimiento al ámbito competencial correspondiente, que las CCAA realicen sus acciones de cooperación al desarrollo, pero que se optimicen los esfuerzos y los recursos para una mayor y mejor eficacia de la ayuda.

---

<sup>520</sup> El mensaje final de este trabajo es que se necesita descristianizar la RSC y la CID. O dicho de otra manera, hay que aligerar el componente paternalista de la RSC y el asistencialista de la CID arraigados en la ética cristiana de la caridad y el bien común. Si la RSC se convierte en parte del núcleo duro de la estrategia empresarial por el interés propio de las compañías, y la CID va más allá de la ayuda y se centra en la coherencia de políticas cambiantes, comerciales, de inversión o migratorias con las de AOD, también por el interés propio de los países desarrollados, entonces la complementariedad de la estrategia empresarial responsable y la política pública para la promoción del desarrollo sostenible dará buenos resultados, como ha teorizado recientemente la Comisión Europea en su Programa de Trabajo para la Coherencia de Políticas 2010-2013. DOMINGUEZ MARTIN, R. *La Responsabilidad Social...ob cit* p. 8.

<sup>521</sup> Afortunadamente, cada vez hay más ejemplos de colaboración adecuada entre empresas y ONG, lo cual permite que éstas dispongan de más recursos económicos, contribuciones en especies y de servicios especializados para llevar a cabo su misión. Por su parte, las empresas ven reforzado el contenido y la visibilidad de su responsabilidad social con los efectos positivos que esto tiene ante sus clientes, trabajadores y accionistas. Seguirá habiendo situaciones de enfrentamiento entre ONG y empresas, pero todo apunta a que si el sector empresarial avanza de forma significativa en la aplicación de buenas políticas y prácticas de RSC, aún habrá más casos de colaboración en los que las ONG verán a las empresas como aliadas para las causas que impulsan. CARRERAS, I.: "ONG y empresa: ¿enfrentamiento o colaboración?", *El País*, 21-01-2006.

<sup>522</sup> La mayoría de las Comunidades Autónomas y algunas Entidades Locales han desarrollado un marco normativo e institucional propio para la evaluación de su cooperación para el desarrollo. Con el fin de evitar la fragmentación y capitalizar la experiencia acumulada en el ámbito de la Cooperación Descentralizada, se promoverá a través de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (CICD) la creación de una red de puntos focales que incluya a la Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). *Política de evaluación de la cooperación española* 3.3. *Mecanismos de coordinación, complementariedad y trabajo conjunto entre los diferentes actores de la Cooperación Española*. Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Secretaria General de cooperación internacional para el desarrollo Junio 2013 Madrid.

La Generalitat Valenciana ha colaborado, como otras CCAA, de diferentes modos y en determinados programas en el que la participación de las CCAA ha sido elemento clave para su puesta en práctica, programas y acciones puntuales en enclaves geográficos muy específicos.<sup>523</sup>

Se han expuesto las líneas de actuación que coadyudan a que la cooperación descentralizada tenga una razón de ser y un peso específico, los aspectos de esta que pueden perfilarse de modo que se mejoren sus resultados. Y en ese sentido se ha formalizado un Convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Generalitat, para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de cooperación descentralizada.<sup>524</sup> El texto tiene su importancia, por cuanto sigue la línea de lo ya expresado, ya que 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. Se menciona en el citado Convenio a la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que establece en su artículo 3 que la política de cooperación internacional para el desarrollo es parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior. Se hace

---

<sup>523</sup> Según consta en la web de la Conselleria de Bienestar Social de la Generalitat Valenciana:

Programa AZAHAR.- Cooperación en materia de desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales en el Mediterráneo. Dirigido a tres grandes subregiones del Mediterráneo: Magreb, Oriente Medio y Sudeste de Europa. La Generalitat Valenciana incluyó en las diferentes convocatorias de ayudas de cooperación al desarrollo las prioridades sectoriales y geográficas de este Programa y cofinanció desde el año 2004 las siguientes acciones: Seminario Avanzado sobre la aplicación práctica de la lucha contra la Desertificación. Curso de Agroturismo como alternativa para las zonas rurales del interior del Mediterráneo. Programa de apoyo a los centros industriales en el área de medio ambiente en Túnez (2004-2006), Seminario avanzado sobre la aplicación práctica de indicadores de desertificación y sostenibilidad. Seminario avanzado sobre formación integral para la gestión turística de recursos naturales y culturales aplicada al Sitio de Petra, Jordania (2006). Programa ARAUCARIA XXI.- Para garantizar la sostenibilidad ambiental en América Latina a través de la conservación y utilización sostenible del capital natural de la región. Entre las acciones destaca el proyecto "Bosque Atlántico", que abarcó el área fronteriza entre Argentina, Paraguay y Brasil. Programa VITA.- Cooperación al desarrollo en salud para África para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones africanas más pobres, lograr mayor coordinación entre los diferentes actores españoles de cooperación para el desarrollo en el ámbito del programa, y poder evaluar las diferentes acciones de salud como un conjunto. La Generalitat Valenciana financió durante el año 2004 el proyecto integral de salud en el distrito de Erati (provincia de Nampula, Mozambique).

<sup>524</sup> RESOLUCIÓN de 8 de noviembre de 2013, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, por la que se dispone la publicación del convenio marco de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Generalitat, para la articulación, coordinación y complementariedad en materia de cooperación descentralizada. (DOCV núm. 7151 de 13-11-2013).



mención a la multiplicidad de actores y a la necesidad de consolidar la aportación de los nuevos actores más allá de la mera aportación económica. Aunar esfuerzos por tanto y complementar el esfuerzo.

La Generalitat Valenciana, como otras Comunidades Autónomas, ha realizado y realiza cooperación al desarrollo y a continuación se analizan los instrumentos jurídicos que han posibilitado la acción indirecta de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana.

## ***2.2. Dimensiones de la cooperación valenciana al desarrollo.***

### ***2.2.1. La Acción indirecta de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana. Base jurídica e instrumentos de planificación: su valoración y crítica.***

Antes de comenzar el análisis, conviene especificar que, para realizar el presente trabajo, de carácter eminentemente técnico, se examinan cuantos documentos de carácter técnico-jurídico revisten de obligatoriedad y de garantía jurídica a las acciones que ha llevado a cabo la Generalitat, los aspectos más relevantes de los documentos que facilitan cada línea de intervención, su adecuación a los compromisos contraídos internacionalmente y a lo que se entiende hoy por desarrollo en su totalidad. Del análisis se desprenderá luego una valoración, técnica también, de dichos instrumentos.

Quedan fuera del análisis las valoraciones relativas a quienes ostentan o han ostentado responsabilidades políticas en la Generalitat. Igualmente queda fuera del estudio la evaluación posterior de las líneas de intervención de esta política de cooperación al desarrollo, por cuanto ya existen evaluaciones posteriores realizadas por empresas, organismos externos o también ONG que pueden aportar suficiente luz en orden a una mejora de las estrategias a seguir, aunque no sea tampoco objeto del presente estudio. Ni entra dentro de esta línea de investigación la valoración respecto a las asignaciones o porcentajes presupuestarios dedicados por la Generalitat a cada proyecto.

El trabajo ha querido mantener un hilo conductor lógico desde su inicio, y concluir si todas las medidas que una sociedad moderna puede llevar a la práctica para favorecer el

desarrollo encuentran cabida en la Generalitat Valenciana, si ha elaborado y estructurado documentos correctos desde un punto de vista jurídico-técnico, si los instrumentos que se han diseñado como sustento de dicha política reúnen adecuadas condiciones para ser el punto de partida de las acciones de cooperación.

Bien entendido que ello nos llevará a poder dibujar un mapa de lo que hace la Generalitat, de cuál es su política de cooperación al desarrollo, de los rasgos definatorios de ésta. Y analizando sus bondades y carencias podremos concluir, desde la objetividad, aportar unas recomendaciones de mejora que podrían abrir nuevos cauces de actuación.

El programa de cooperación internacional al desarrollo de la Generalitat nació en 1989 con el nombre de programa Norte-Sur.<sup>525</sup> En éste programa la Generalitat se planteaba como objetivo a corto plazo, mediante una línea de ayudas, satisfacer las necesidades inmediatas de la población y a largo plazo crear infraestructuras para asegurar el desarrollo de los países de modo autónomo. Se aprobaron unos presupuestos públicos dentro de las líneas de actuación de la entonces Conselleria de Trabajo y Seguridad Social de la Generalitat Valenciana.

En ese mismo año se publicó la primera convocatoria<sup>526</sup> de ayudas y subvenciones en materia de cooperación al desarrollo. El Decreto 90/1996, de 7 de mayo, de la Generalitat Valenciana, sobre las bases para la cooperación al desarrollo y de regulación del régimen específico de transferencias de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo, reguló las bases de la cooperación al desarrollo, instrumento para dar soporte a las convocatorias que se vayan publicando. Con

---

<sup>525</sup>Decreto 48/1989, de 4 de abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea la Comisión Ejecutiva para la aplicación del Programa de Cooperación con países en vías de desarrollo. Habida cuenta que la Comunidad Valenciana tiene la capacidad y el deber moral de intensificar la cooperación entre regiones y que la meta fundamental de la cooperación en la política de desarrollo radica en la eliminación del hambre, la pobreza y la injusticia social y en el reconocimiento de los derechos humanos, para que los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades más imperiosas y llevar una vida digna. El Gobierno Valenciano propuso, y las Cortes Valencianas aprobaron en los Presupuestos del presente año, una línea de ayudas para atender el Programa de cooperación con los países en vías de desarrollo, línea encuadrada operativamente en los presupuestos ordinarios de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social. Este Programa de ayuda al desarrollo debe tener como objetivo, a corto plazo, la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población, y a largo plazo, la creación de infraestructuras que permitan a dichos países asegurar su desarrollo de forma autónoma”.

<sup>526</sup> “Orden de 13 de junio de 1989, de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, por la que se convocan para 1989 las ayudas y subvenciones destinadas al fomento de actividades, programas y proyectos de cooperación al desarrollo que realicen las asociaciones y organizaciones no gubernamentales”. (DOCV núm. 4456 de 27-06-1989)

posterioridad fue modificado en 1997 por un Decreto posterior,<sup>527</sup> que en sus artículos 3 y 18<sup>528</sup> distinguía el modo de llevar a término la cooperación al desarrollo de la Generalitat.

Se publicó un nuevo documento en 2010<sup>529</sup> cumpliendo con lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de cooperación al desarrollo (que disponía que reglamentariamente se regularán las bases para la financiación de acciones en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo). Existen novedades en ésta norma legal, como son las modalidades de justificación de gastos dependiendo de la cuantía de la subvención, los órganos que intervienen en el proceso de concesión de las subvenciones y la regulación de la concesión de subvenciones de modo directo siempre que concurren los supuestos tasados en la norma. Y hace referencia el texto, como marco normativo, a los Planes Directores y Planes anuales de cooperación.<sup>530</sup>

La cooperación valenciana comenzó a despegar, y de ahí esos primeros instrumentos jurídicos que se acaban de citar y que sientan las bases presupuestarias para estas acciones. Sin embargo es en ese momento inicial para la cooperación valenciana cuando en el Estado ya se realizaban actuaciones de mayor calado, pues se aprobó la Ley

---

<sup>527</sup> Decreto 201/1997, de 1 de julio, del Consell por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo y del régimen específico de transferencias de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo (DOCV núm. 3036, de 16-07-1997).

<sup>528</sup> Artículo 3. Medios de la acción de cooperación internacional al desarrollo de la Generalitat Valenciana La acción de cooperación al desarrollo, de la Generalitat Valenciana, se llevará a cabo mediante la financiación o cofinanciación de proyectos que realicen las ONGD y otras instituciones y entidades sin ánimo de lucro así como la financiación o cofinanciación de las actuaciones que, mediante la acción institucional desarrolle la Generalitat Valenciana bien directamente bien a través de entidades sin ánimo de lucro “. Artículo 18. “Formas específicas de cooperación Los proyectos específicos de cooperación y ayudas singulares deberán responder a alguna de las modalidades siguientes: a) Acciones de cooperación destinadas al desarrollo económico de las sociedades o colectivos menos favorecidos. b) Intercambio institucional, científico-técnico o profesional con países en vías de desarrollo. c) Apoyo a instituciones españolas en sus actividades de ayuda de asistencia a los países que realicen proyectos de cooperación y ayuda que financie la Generalitat Valenciana. d) Promoción de actividades culturales y de investigación en relación con los países donde se realice cooperación por parte de la Comunidad Valenciana “.

<sup>529</sup> Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo. (DOCV núm. 6356 de 16-09-2010).

<sup>530</sup> Artículo 7. Marco normativo: De modo especial, se tomarán en consideración la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en aquellos preceptos de carácter básico, y la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, así como las previsiones contenidas en el correspondiente Plan Director de la Cooperación Valenciana y los planes anuales.

23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional al Desarrollo y se creó la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Será más adelante, en el año 2004, cuando el Consell acuerde la aprobación del primer Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007<sup>531</sup>. Con objeto de concretar el tipo de actuaciones autonómicas en materia de cooperación al desarrollo el documento manifestaba que se publicarían Planes Anuales de la Cooperación al Desarrollo, que establecerán los objetivos, prioridades y recursos diseñados en este Plan Director.

El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2004-2007 se planteó como finalidad la reducción de la pobreza, y declara que los mecanismos y criterios de control los fijarán los planes anuales. Sin embargo, en la introducción del documento, y a pesar de considerar como finalidad la reducción de la pobreza, se indica que el desarrollo que debe impulsar la cooperación valenciana no es sólo de índole económica, y cita a la democracia, los derechos humanos, la educación, la igualdad hombres/mujeres, la preservación del medio ambiente y la buena gestión de los recursos públicos como fundamento para el desarrollo de los pueblos.

Los principios que van a regir la cooperación valenciana, según declara este documento de planificación, reconocen al ser humano en su dimensión individual y colectiva, y, siendo protagonista y destinatario de la política de cooperación al desarrollo, se hace necesario el fomento de la participación endógena de las comunidades de origen para definir y ejecutar los procesos de desarrollo. También se plantea la cultura de la prevención y resolución pacífica de conflictos y tensiones sociales, la defensa y promoción de los colectivos más desfavorecidos, de los que sufran discriminaciones políticas o económicas por razón de sexo, raza o etnia, religión o convicciones, de capacidad o edad. Y se pretende buscar la ratificación de los países desarrollados para erradicar la pobreza en el mundo proclamando la importancia de la promoción del crecimiento social y económicamente sostenible y duradero de los países.

Examinado el documento estimo que, al considerar que la cooperación valenciana debe atender al ser humano en su individualidad y en su dimensión colectiva, se está

---

<sup>531</sup>Acuerdo de 7 de mayo de 2004, del Consell, por el que se aprueba el Plan Director de la Cooperación valenciana 2004-2007.(DOCV núm. 4752 de 14-5-2004).

reconociendo que el desarrollo es algo más que reducir la pobreza, más que un planteamiento económico, lo que coincide con mis conclusiones planteadas en el Capítulo I del presente trabajo respecto a que la política de cooperación al desarrollo supone ejecutar acciones no en una única dirección, sino pensando en el ser humano y en la colectividad e implicando a muchos actores en este trabajo.

Se indica en el Plan que para llevar adelante las acciones de cooperación se contará con el marco legislativo consensuado y bien conceptualizado. Serán varios los instrumentos jurídicos que posibiliten las políticas de cooperación al desarrollo, la cooperación valenciana se definirá y concretará en los correspondientes Planes.<sup>532</sup>

Como prioridades horizontales se plantea el documento la reducción de la pobreza, la defensa de los derechos humanos, la igualdad hombres/mujeres, la protección del medio ambiente. Como prioridades sectoriales se centra en las necesidades sociales básicas, la protección de personas más vulnerables, el fortalecimiento de las Administraciones descentralizadas y la promoción de la sociedad civil, los conflictos y la cultura de la paz, el codesarrollo, la mejora de las condiciones económicas y la generación de ingresos de los colectivos más desfavorecidos. Y como prioridades geográficas se establecen criterios para la consideración de países prioritarios.<sup>533</sup> Como punto de referencia los que así se consideren por la cooperación española, aquellos que presenten insuficiente nivel de desarrollo humano o que estén vinculados a la Comunidad Valenciana por la historia, el acervo cultural, las comunicaciones y la vecindad geográfica.

Se encuentran definidos objetivos de diversa categoría, se indica que los objetivos de desarrollo a largo plazo tienen como principios de actuación el especificar estrategias

---

<sup>532</sup>“4.2. Planes Anuales y Estratégicos: Los Planes Anuales de Cooperación para el Desarrollo serán el instrumento de programación de la actividad de la Generalitat en este ámbito, y deben concretar, para cada año, los objetivos, las prioridades y los recursos diseñados en el Plan director.

La Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Externas elaborará el Plan Anual; éste deberá contener los mecanismos y criterios básicos para la evaluación de su ejecución, la medición del impacto de la ayuda, y la justificación y control del gasto”.

<sup>533</sup>“La Generalitat atenderá a una serie de criterios para establecer los países prioritarios de nuestra cooperación. Dichos criterios son los siguientes:– Países prioritarios para la cooperación española, según lo establecido por la Ley estatal de cooperación y los Planes directores correspondientes.– Países y zonas que tengan un nivel insuficiente de desarrollo humano, según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.– Países vinculados a la Comunidad Valenciana por la historia, el acervo cultural, las comunicaciones y la vecindad geográfica. (...)

más selectivas por países y sectores, el refuerzo de la vinculación entre los proyectos financiados mediante convocatorias públicas y los proyectos realizados a través de acciones institucionales, así como fortalecer la coordinación con los demás agentes de la cooperación. Detalla el documento que se cuenta con objetivos de información, sensibilización y educación al desarrollo, de investigación y formación especializada y de ayuda humanitaria y de emergencia.

En el punto 4.1 se declara la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado, para lo que se elaborará la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana y también a través de este instrumento normativo se promoverá la creación del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo. Como agentes de la cooperación se cita a las ONGD, otras Consellerias y organismos públicos de la Generalitat, otras Administraciones Públicas, Universidades y centros asociados, empresas y organizaciones empresariales y sindicatos y se contará con una evaluación a distintos niveles.<sup>534</sup>

En realidad este documento de planificación cuatrienal, el primero de ellos, contiene muchas declaraciones de objetivos e intenciones, y todos los instrumentos de planificación anuales que se publiquen posteriormente van a incidir y a desarrollar estas prioridades ya mencionadas. No obstante cada año se introducirán novedades que quieran desarrollar en mayor medida los objetivos a alcanzar o presentan diferentes instrumentos de gestión, o amplían el abanico de actuación o los instrumentos jurídicos que se van a utilizar.

Esta redacción es una ambiciosa declaración de intenciones, pues el documento detalla que esta política estará coordinada y será coherente con la cooperación internacional, estatal y local y de otras Comunidades Autónomas, y que será participativa y responsable, que innovará investigando nuevas formas de cooperación y que será transparente, para dar a conocer la dimensión de la ayuda a los ciudadanos.

A mi entender se abarca un amplio espectro de modos de acción que comprometen actividades de índole social, gobernanza, crecimiento sostenible, igualdad de género,

---

<sup>534</sup> “5.6. Evaluación de la cooperación

La Generalitat establecerá un sistema de evaluación de sus actuaciones en materia de cooperación al desarrollo en tres niveles: – El nivel político, en el que se valore la eficacia en cuanto a los objetivos de la planificación estratégica. – El nivel de impacto, en el que se mida la pertinencia, la relevancia y la sostenibilidad. – El nivel de gestión, en el que se compute la eficiencia de la cooperación valenciana. Dicha evaluación va a permitir corregir las deficiencias que se observen y adoptar las medidas adecuadas para optimizar los resultados de los esfuerzos, que tanto los agentes sociales como el propio Consell de la Generalitat llevan a cabo en su empeño por alcanzar los Objetivos del Milenio y conseguir un orden internacional más justo.”

etc., pero estos son principios ambiciosos en su consecución y se hace imprescindible una actividad continuada para conseguirlo y para mantener lo que se haya logrado, con medios económicos que posibiliten su financiación, pero también con una estructura orgánica estable, y con medios personales suficientemente preparados. Sin embargo, como se puede constatar, el organismo encargado de acometer este proyecto ha sido objeto de sucesivos cambios en su estructura orgánica y ha visto reducido considerablemente su presupuesto de modo gradual así como sus recursos humanos.

Los Planes anuales 2005, 2006 y 2007 coinciden con lo expuesto en el Plan Director, repiten lo ya declarado, inciden en aspectos más concretos, como las prioridades sectoriales, y dentro de cada sector se explicita aún más.<sup>535</sup>

En el Plan Anual de la Cooperación 2006<sup>536</sup> se indica que se financiarán las acciones de cooperación preferentemente de modo bilateral, a través de organizaciones desprovistas de carácter oficial, mediante subvenciones en convocatorias ordinarias. Se otorga protagonismo a las ONGd en la política autonómica de cooperación al desarrollo. Y en el Plan anual 2007<sup>537</sup> se concretarán las primeras acciones institucionales en materia de cooperación multilateral de la Generalitat, con programas y proyectos a desarrollar con organismos internacionales como PNUD, OEI, y OPS.

Se distingue por tanto entre cooperación bilateral, que supone un tipo de ayuda suscrita entre un gobierno donante y otro receptor, y la cooperación multilateral, que supone que el gobierno donante entra en conexión con determinadas instituciones multilaterales. El documento detalla que además de los PEI el Consell promoverá la formalización de acuerdos y convenios para realizar acciones complementarias de la cooperación institucional en países y sectores de intervención. Para ello se suscribirán convenios con los gobiernos locales de los países donde se realicen programas y proyectos de cooperación internacional al desarrollo para garantizar la sostenibilidad de los mismos.

En el año 2007 se aprueba la Ley autonómica de Cooperación al Desarrollo<sup>538</sup> y en su Preámbulo se hace referencia expresa a los ODM y en concreto a uno de ellos, cual es la

---

<sup>535</sup> en este caso y por lo que respecta a las necesidades sociales básicas detallan más los Planes 2006 y 2007 que se atenderá a la consecución de control y el tratamiento del agua, la sanidad ambiental, el tratamiento de residuos y la promoción de la soberanía alimentaria. Por lo que respecta a la protección de las personas vulnerables, se amplía la acción a la juventud y a la población con discapacidad. También se hace hincapié en el Plan anual 2006 en el apartado de la cultura de la paz a la prevención de desastres.

<sup>536</sup>Acuerdo de 20 de enero de 2006(DOCV núm. 5190 de 2-02-2006).

<sup>537</sup>Acuerdo de 22 de diciembre de 2006(DOCV núm. 5419 de 2-01-2007).

<sup>538</sup>Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de la Cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOCV núm. 5450 de 14-02-2007).

erradicación de la pobreza en el mundo. También hace mención la Ley al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en el que se proclama que los poderes públicos velarán para 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. El documento contempla las modalidades de cooperación<sup>539</sup> abriéndose la posibilidad a la cooperación multilateral por la necesidad de coordinar la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat con la agenda internacional<sup>540</sup>. Y habla asimismo de la evaluación de la cooperación valenciana.<sup>541</sup>

Esta norma legal quiere sustentar y justificar las actuaciones posteriores de la Generalitat, pues en el artículo 1 se indica que esta tiene como objeto establecer el régimen jurídico regulador de la cooperación internacional al desarrollo de la Generalitat y del resto de entidades dependientes de ella. Aunque en el artículo 2 también se expresa que los principios, objetivos y criterios de actuación recogidos en el capítulo I de la Ley deben informar también las actuaciones, iniciativas y recursos que las diferentes instituciones, entidades y administraciones públicas de la Comunitat Valenciana ponen al servicio de los pueblos estructuralmente empobrecidos.

Entiendo que con esta redacción, que parece ambiciosa en su finalidad, el legislador quiere dar la sensación de que esta Ley es un documento de alcance y aplicación general y quizá ha pretendido que los principios inspiradores de esta política sean tenidos en

---

<sup>539</sup> “Artículo 8. Modalidades de la cooperación al desarrollo

Los programas, proyectos y acciones de cooperación al desarrollo pueden llevarse a cabo a través de las siguientes modalidades:

a) Cooperación bilateral, bien directamente por La Generalitat con las entidades de los países beneficiarios, o a través de organizaciones no gubernamentales o cualquier otro agente de cooperación que tenga como finalidad la consecución de los objetivos y prioridades establecidos en esta ley.

b) Cooperación multilateral, por medio de la participación en programas de cooperación al desarrollo o a través de la aportación de fondos a organismos internacionales que tengan como finalidad la consecución de los objetivos y prioridades establecidos en esta ley”.

<sup>540</sup> 3.2.1. La cooperación técnica, económica y financiera. La definición de la cooperación multilateral, en la Ley 6/2007, como una de las modalidades de la cooperación valenciana, facilita mucho la intervención en estos programas, por lo que en los próximos cuatro años se intensificará la participación de la Generalitat en las políticas globales de desarrollo, mediante la firma de acuerdos de intenciones y la ejecución de los subsiguientes programas. Así, durante el primer año de vigencia del Plan director se promoverán proyectos en el ámbito iberoamericano y africano con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras agencias de Naciones Unidas. En materia de salud, se apoyarán programas regionales de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), mientras en el ámbito de la educación se actuará a través de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

<sup>541</sup> “2.6 (...) en los Planes Anuales precedentes se establecieron los criterios y procedimientos de dicha evaluación y se promovieron las primeras evaluaciones de programas y proyectos. Dado los buenos resultados y conclusiones de los proyectos evaluados en el ejercicio anterior, en 2007, se continuara realizando una evaluación de impacto por muestreo de aquellos proyectos cuya ejecución haya finalizado en el año 2005, según presupuesto, sectores y países.



cuenta en cuantas actuaciones lleven a cabo las instituciones, entidades y administraciones públicas de la Comunitat Valenciana. Pero poco más, porque la redacción deja fuera de consideración y de aplicación para éstas instituciones el régimen relativo a la planificación, la evaluación, los órganos de coordinación, o la participación social, que sí que lo contempla la Ley, pero que es de aplicación únicamente a la Generalitat.

El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011<sup>542</sup> cita antecedentes normativos de la cooperación internacional, como son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la iniciativa 20/20, impulsada por el PNUD(PNUD) y aprobada en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague de 1995 con la finalidad de destinar el 20% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo y el 20% del gasto público del país receptor a servicios sociales básicos universales, la Cumbre del Milenio de la ONU, el Consenso de Monterrey 2002, la Declaración de Roma sobre la armonización 2003, y la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo 2005.

Se indica también en este instrumento de planificación que está previsto que se publiquen determinados reglamentos de desarrollo<sup>543</sup> así como también un nuevo decreto de bases. Y se incide en este documento en la cooperación multilateral como que los convenios que se suscriban deben establecer entre sus objetivos el desarrollo de los Planes Estratégicos de Intervención (PEIs) y facilitar la cooperación multilateral con organismos internacionales, institucionalizando posibilidades de otros tipos de cooperación.

Los objetivos del Plan, a grandes rasgos, serán contribuir al desarrollo humano sostenible en los países estructuralmente empobrecidos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; potenciar la participación social valenciana, y especialmente de la población inmigrante y consolidar los criterios de calidad del

---

<sup>542</sup>Acuerdo de 28 de diciembre de 2007, del Consell, por el que aprueba el plan Director de la Cooperación valenciana 2008-2011. (DOCV núm. 5673 de 4- 01-2008).

<sup>543</sup>“De acuerdo con el mandato de la propia Ley 6/2007 y la previsión incluida en el Plan director 2004-2007, se van a publicar los siguientes reglamentos de desarrollo: • La Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo, ya publicado. • El Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, que tendrá prioridad en su tramitación y aprobación. • La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. • El Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana y su órgano consultivo. • El Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana”.

modelo de cooperación descentralizada de la Comunitat Valenciana. Para ello cita una serie de objetivos específicos. Concreta los ámbitos específicos de intervención, pues habrá acciones a realizar en los países receptores de la cooperación al desarrollo y en la Comunitat Valenciana.<sup>544</sup>

La actividad de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo se podrá llevar a cabo mediante una serie de instrumentos: 1) cooperación técnica, económica y financiera a través de convocatorias públicas de ayudas, Planes Estratégicos de Intervención (PEI), participación en los programas establecidos por la comunidad internacional y experiencias de cooperación coordinada con otras CCAA españolas o regiones europeas. 2) sensibilización social y educación para el desarrollo a través de Convocatoria pública de ayudas, el Programa Solidària y otras acciones 3) investigación sobre el desarrollo y formación especializada mediante una convocatoria anual de ayudas. 4) acción humanitaria. 5) codesarrollo a través de convocatorias públicas.

Respecto a la evaluación, los proyectos, los programas y los planes estratégicos serán evaluados en sus resultados y objetivos y también en el impacto que producen en los procesos de desarrollo. Por lo que respecta a los Planes Estratégicos de Intervención (PEI), la evaluación de impacto será obligatoria. Los planes anuales contendrán los proyectos, los cuales deberán contar obligatoriamente con una evaluación externa en cada una de las convocatorias de ayudas, que será también preceptiva en el caso de los

---

<sup>544</sup> A) en los países receptores de la cooperación al desarrollo: - servicios sociales básicos y medios de vida sostenibles; - mejora de las condiciones y derechos de los grupos que atraviesan o padecen situaciones de vulnerabilidad; - creación y mejora de infraestructuras y vigorización del sector productivo; - fortalecimiento de las Administraciones descentralizadas y promoción de la sociedad civil; ; fomento de la paz; - fomento de las interculturalidad; -impulso de la investigación científica y tecnológica orientada a la promoción del desarrollo humano sostenible; -recuperación y conservación de la biodiversidad y promoción del uso sostenible de los ecosistemas recursos naturales; B) en la Comunitat Valenciana: - sensibilización y educación para el desarrollo; - información y difusión del conocimiento de la realidad de los países empobrecidos y sus causas; - promoción del comercio justo y solidario y del consumo responsable; - apoyo a las actuaciones que persigan la condonación de la deuda externa; - aplicación del enfoque de género en todas las fases de los proyectos y programas; - fomento de la implicación de todas las organizaciones institucionales y sociales valencianas en la cooperación al desarrollo; - impulso de la iniciativa y fortalecimiento de las capacidades de los agentes de la cooperación; - fomento de la implicación y la participación de la población inmigrante organizada en acciones de cooperación internacional al desarrollo en sus zonas de origen; - promoción del codesarrollo como factor de desarrollo de la sociedad receptora y favorecedora de la sociedad de origen; - fomento de los estudios e investigaciones sobre desarrollo y cooperación.

proyectos de desarrollo o codesarrollo financiados mediante convenio. Y se establecen unos indicadores para medir los resultados.<sup>545</sup>

Una vez finalizado el período de vigencia del Plan director 2008-2011, se indica que evaluará este, y el informe resultante se presentará al Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo y demás entidades que detalla la Ley 6/2007, para sus recomendaciones.

El Plan anual 2009 <sup>546</sup>define con más exactitud los instrumentos de cooperación autonómicos, distinguiendo Convenios institucionales destinados a los agentes de la cooperación multilateral, (en su mayoría agencias de NNUU), y también convocatorias públicas dirigidas a las ONGD como principales agentes. Los principales instrumentos de la planificación son los Convenios de cooperación internacional para el desarrollo y acciones institucionales, distinguiendo las siguientes:

- Convenios de desarrollo. A través de ellos se llevan a cabo estrategias de cooperación bilateral.
- Acuerdos y convenios que promuevan acciones complementarias, acuerdos-marco con los gobiernos locales donde se realicen proyectos de cooperación
- Acciones institucionales para realizar cooperación multilateral con organismos internacionales <sup>547</sup>

---

<sup>545</sup>“5.3. Evaluación del Plan director 2008-2011 La evaluación deberá ser objetiva, pública y vinculante respecto a las futuras acciones que se emprendan. Por tanto, se elaborarán indicadores cualitativos y mediante metodologías participativas, involucrando a todos los agentes de la cooperación valenciana y a partir de los objetivos estratégicos y las actividades propuestas en el presente Plan director. Asimismo, se podrán determinar informes de revisión anuales, a instancias del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo”.

<sup>546</sup> ACUERDO de 3 de abril de 2009, del Consell, por el que se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo 2009. (DOCV núm 5991 de 8-04-2009)

<sup>547</sup> Por otro lado, fruto de la promoción de la cooperación con organismos internacionales, en lo que respecta a las acciones de cooperación multilateral, durante 2009 se impulsarán las siguientes acciones:

– Como continuación del trabajo ya iniciado en el 2008 a través del apoyo a las estrategias ART, del Programa de Naciones Unidas

para el Desarrollo (PNUD), para la reducción de la pobreza e inequidad en Ecuador y ART GOLD para el desarrollo económico local en Marruecos. Se apoyará de la misma forma, durante el presente año el Programa ART GOLD para el fortalecimiento de las agencias de desarrollo económico local en Senegal.

– En Ecuador, se centrará el trabajo en el buen gobierno y garantía de los derechos de los menores a través de UNICEF.

– En Colombia, será la atención a la población desplazada por el conflicto interno la principal área de intervención, llevándose también a cabo otras acciones en materia de formación técnica y profesional como continuación del trabajo ya iniciado en años anteriores con el ACNUR.

– En materia de educación, se trabajará en garantizar la educación y alfabetización en zonas rurales de Nicaragua a través de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la

El Plan concreta las prioridades sectoriales en mayor medida que los instrumentos de planificación anteriores. El documento indica que se pretende mejorar las capacidades para satisfacer esas necesidades, promover la gobernabilidad democrática y la participación de la sociedad civil, la mejora de las capacidades económicas y productivas y una formación especializada para el desarrollo y un impulso de la investigación científica y tecnológica orientada a la promoción del desarrollo.

Resulta interesante comprobar que, tal y como concluíamos en el Capítulo I del presente trabajo, el ser humano en su totalidad es el actor de su propio desarrollo, sin que la finalidad de su bienestar sea únicamente económica, sino que se debe tender a empoderarle para que, con suficiente capacidad y medios, pueda dirigir su destino.

A mi entender este desideratum expuesto en el documento supondría, de cumplirse, un paso hacia delante, al dejar de lado la concepción de seres humanos indefensos a los que hay que salvar de alguna manera y de gobiernos o instituciones públicas o privadas que, con mejor o peor intención, irrumpen en las vidas y en países ajenos que esperan la ayuda. A veces con un alto precio. Se trataría, como ya se ha indicado, de potenciar realmente el desarrollo facilitando los medios para que, quien lo necesite, asuma sus propias decisiones. En cuanto a la evaluación<sup>548</sup> el Plan explicita que se elaborará una metodología de la evaluación de la cooperación valenciana.

El Plan anual de la cooperación al desarrollo 2010<sup>549</sup> declara que se realizarán acciones de cooperación multilateral a través de organismos de NNUU y de la OEI. No obstante

---

Cultura.– Por último, se actuará en el ámbito de la seguridad alimentaria a través del Programa Mundial de Alimentos

<sup>548</sup> 3.8. Evaluación. Durante 2009 se iniciará la elaboración de una metodología de evaluación de la cooperación valenciana donde se fijarán los objetivos, alcance y criterios a utilizar. Para la elaboración de la metodología de evaluación se contará con la participación y aportaciones que, a través de los órganos de consulta correspondientes, realicen los agentes de cooperación de la Comunitat Valenciana.3.8.1. Evaluación de proyectos y programas. Durante 2009, la obligación de realización de evaluaciones externas para todos aquellos proyectos y programas aprobados en las convocatorias públicas y los Convenios institucionales, se aplicará en aquellos cuyo coste total sea superior a 200.000 euros. Asimismo, en los proyectos presentados a las convocatorias públicas que tengan un coste igual o inferior a 200.000 euros, la propuesta de realización de una evaluación final externa de resultados y objetivos será considerada como mérito preferente a la hora de la valoración de aquellos. Además de las evaluaciones preceptivas y potestativas, que deberán incluirse en la propia formulación de los proyectos y programas, la Generalitat podrá realizar evaluaciones de impacto de aquellas actuaciones en las que considere de especial interés obtener información relevante para mejorar las buenas prácticas en la ejecución de acciones de desarrollo.

<sup>549</sup> *Acuerdo de 22 de enero de 2010, del Consell, por el que se aprueba el Plan Anual 2010 de Cooperación al Desarrollo* (DOCV nº6194 de 28-01-2010).

el mayor peso seguirá estando en la cooperación bilateral a través de los agentes de la cooperación valenciana, especialmente la realizada por las ONGD.

Se indica que para 2010 alrededor del 95% de las ayudas de cooperación de la Generalitat se gestionaran de forma bilateral y un 5% a través de organismos multilaterales. En cuanto a las modalidades de concesión se distinguen la gestión por medio de convenios con las organizaciones multilaterales, formación especializada y sensibilización (a través de ellos se canalizan un 20% de las ayudas) y también las convocatorias públicas en cuanto a la cooperación bilateral (mediante estas convocatorias se canalizan un 80% de las ayudas). Este Plan concreta los sectores prioritarios en materia de cooperación internacional para el desarrollo y establece en cada una de las áreas el porcentaje económico que alcanzarán las ayudas.<sup>550</sup>

En cuanto a las prioridades geográficas, que señala el documento que tienden a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las actuaciones se rigen por determinados criterios, como son la concentración geográfica de la actividad para conseguir mayor impacto en las intervenciones, se orienta a países con mayor vinculación con la Comunitat Valenciana por lazos históricos y socioculturales y por la mayor experiencia de los agentes sociales de la cooperación valenciana. También se expresa que el criterio de focalizar los recursos hacia áreas con bajos índices de desarrollo humano o con importantes bolsas de pobreza. Respecto a la convocatoria de codesarrollo la acción se dirigirá a aquellos países de donde procede la población inmigrante.

Este ejercicio 2010 se modifican las convocatorias del programa de cooperación de la Generalitat<sup>551</sup> y respecto a las evaluaciones“ se expresa que se incorporará el uso de

---

<sup>550</sup>en las Areas de cooperación para el desarrollo y codesarrollo las ayudas para la mejora de las necesidades sociales básicas serán como mínimo de un 50%, de un 4% para la mejora de capacidades económicas y productivas , otro 4% para la promoción de la gobernabilidad democrática, respeto y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento de las Administraciones descentralizadas y la participación de la sociedad civil, formación de personal técnico municipal y prestación de asistencias técnicas para la mejora de servicios públicos. Para la promoción de la igualdad de género en el desarrollo y el empoderamiento de las mujeres se destina un 2% En el Area de acción humanitaria el 6%, en el Área de educación para el desarrollo y sensibilización, y formación especializada e investigación en materia de desarrollo el 8% , y el 2% se destinarán a acciones de codesarrollo.

<sup>551</sup> Programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo: Convocatoria de cooperación internacional para el desarrollo: I. Programas de cooperación internacional para el desarrollo. Intervenciones planificadas a medio y largo plazo. Duración máxima 48 meses. II. Proyectos de cooperación internacional para el desarrollo. Acciones dirigidas a un objetivo específico y

instrumentos estándar de seguimiento y evaluación orientados al desarrollo de un Manual de Gestión de Evaluaciones en el medio plazo” y se habilitará un espacio en la Web de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Solidaridad para consulta de las evaluaciones externas de los proyectos y programas apoyados por la Generalitat financiadas con fondos públicos en años anteriores.

En cuanto al Plan anual de la cooperación al desarrollo 2011<sup>552</sup> los sectores prioritarios de intervención varían también en alguna medida respecto al Plan 2010<sup>553</sup>, en realidad se amplía el espectro de atención en cada Area, también los instrumentos de cooperación experimentan alguna modificación, si anteriormente se trataba de programas ahora también de proyectos y microproyectos, y en algún caso pasan a ser ayudas directas lo que antes se tramitaba a través de convenios.<sup>554</sup>

---

que derivan de estrategias y planes de mayor envergadura. Duración hasta 26 meses. II. Microproyectos de cooperación internacional para el desarrollo. Intervención o acción puntual que complementa o refuerza la estrategia de desarrollo en un determinado sector de población, comunidad o colectivo específico. Su ejecución no será superior a 12 meses. Convenios de cooperación para el desarrollo. A través de agentes de cooperación multilateral. La educación para el desarrollo y la sensibilización social. Convocatoria pública de ayudas en materia de educación para el desarrollo y sensibilización social y Convenios de educación y sensibilización social. Programa Solidaria 2010 que se centrará en la seguridad y soberanía alimentaria. La investigación para el desarrollo y la formación especializada. Convocatoria pública de ayuda a proyectos de investigación y formación especializada. Convenios de investigación y formación especializada con CUVRIC. Becas de formación. Acción humanitaria Convenios con Farmamundi y Cruz Roja. Proyectos de codesarrollo. Convocatoria pública anual.

<sup>552</sup> Acuerdo de 4 de marzo de 2011, del Consell por el que se aprueba el Plan anual 2011 de Cooperación al Desarrollo (DOCV núm 6487 de 24-03-2011).

<sup>553</sup>1. En el Área de Cooperación para el Desarrollo y Codesarrollo, los sectores prioritarios de intervención serán: Mejora de las capacidades para satisfacer las necesidades sociales básicas. Las ayudas alcanzarán el 25% de las ayudas concedidas del programa de cooperación.

Mejora de las capacidades económicas y productivas y fomento del comercio y consumo responsable dedicándose el 20% de las ayudas concedidas del programa de cooperación.

Gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y de la sociedad civil, siendo el 25% las ayudas concedidas del programa de cooperación. 2. Respecto al Área de Acción Humanitaria: Ayuda de emergencia, rehabilitación y reconstrucción de zonas afectadas por catástrofes, prevención, reducción y resolución de conflictos y prevención, preparación y reducción de riesgos y situaciones estructurales que pueden provocar o agravar los efectos de desastres naturales. El conjunto de las actuaciones en materia de acción humanitaria alcanzarán el 10% del presupuesto destinado a las ayudas públicas del programa de cooperación, y se destinará alrededor de un 10% de las ayudas públicas del programa de cooperación para la colaboración en la reconstrucción de Haití. 3. En las Áreas de la Educación para el Desarrollo y Sensibilización; Formación Especializada e Investigación en Materia de Cooperación para el Desarrollo se priorizarán proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, de formación especializada para el desarrollo, y el impulso de acciones de investigación científica y tecnológica orientada a la promoción del desarrollo humano sostenible. El conjunto de actuaciones en estas materias alcanzará el 8% de las ayudas concedidas del programa de cooperación.

<sup>554</sup> Instrumentos de la cooperación valenciana y modalidades de las ayudas de la cooperación.

Líneas de intervención: 3.1. Programas, proyectos y microproyectos de cooperación internacional para el desarrollo. 3.1.1. Convocatoria de cooperación internacional para el desarrollo y codesarrollo: I. Programas, proyectos y microproyectos de cooperación internacional para el desarrollo y II. Programas, proyectos y microproyectos de codesarrollo. 3.1.2. Ayudas directas a proyectos de cooperación para el desarrollo. 3.2. La educación para el desarrollo y la sensibilización social: 3.2.1. Convocatoria pública de ayudas en materia de educación y sensibilización social. 3.2.2. Ayudas directas a proyectos de educación y

En 2011, como en 2010, un 95% de las ayudas de cooperación de la Generalitat se gestionará de forma bilateral, mientras que cerca de un 5% se gestionará a través de organismos multilaterales. Como el ejercicio anterior alrededor de un 80% de las ayudas del programa de cooperación se gestionará a través de convocatorias públicas, mientras que alrededor de un 20% se realizará a través de convenios

En realidad estos instrumentos de planificación lo que han hecho es dar cumplimiento a lo que la propia Ley 6/2007 de regulaba en su artículo 7 al expresar que “la política de la Generalitat en materia de cooperación al desarrollo se articula mediante el Plan Director de la Cooperación Valenciana, los planes anuales y los planes estratégicos”.

Se han realizado las evaluaciones externas del Plan Director 2004-2007 y del Plan Director 2008-2011.<sup>555</sup> No se entra a cuestionar aquí el hecho de que dicha evaluación se haya realizado por empresa externa a la propia Administración, si bien sería deseable que la Generalitat Valenciana procurara aportar personal e instrumentos técnicos suficientes para llevar adelante este proceso. Hago mención en este trabajo a determinadas valoraciones y/o recomendaciones que el documento contiene, si bien este es mucho más amplio.<sup>556</sup>

---

sensibilización social.3.2.3. Programa Solidaria 2011. 3.3. La investigación para el desarrollo y la formación especializada: 3.3.1. Convocatoria pública de ayuda a proyectos de investigación y formación especializada. 3.3.2. Ayudas directas para proyectos de investigación y formación especializada. 3.3.3. Becas de formación específica en materia de cooperación internacional para el desarrollo 3.4. Acción humanitaria y 3.5. Mejora de la capacitación y coordinación de las ONGD mediante ayudas a federaciones y coordinadoras.

<sup>555</sup>Se ha tenido acceso, para su estudio, al Resumen Ejecutivo de esta última evaluación facilitada por el profesor Jorge Cardona Llorens, director de este trabajo. Dicho documento analiza diferentes aspectos del Plan 2008-2011 y el grado de cumplimiento de sus objetivos. Es un documento exhaustivo e interesa aquí destacar algunas de sus recomendaciones. *Informe de evaluación final del Plan Director de la Comunidad Valenciana. 2008-2011. Resumen Ejecutivo*. Febrero de 2013.

<sup>556</sup>Entre las recomendaciones referidas a Aspectos estratégicos condicionantes para el sistema de cooperación Valenciano, se estima que la Generalitat Valenciana debería pensar en modificar los criterios de cómputo de la AOD Valenciana, clarificando qué partidas deben computarse como AOD y además aplicar los criterios internacionalmente aceptados definidos por el CAD y si finalmente se desea alcanzar el 0,7%, para evitar incumplimientos de la Ley de Cooperación autonómica debería renunciarse a ello hasta que la coyuntura económica lo permita. Se considera deseable que se realice una memoria anual o informe de gestión, que debería ser realizado con un enfoque de rendición de cuentas a los actores del sistema y a la ciudadanía en general. También se recomienda el establecimiento de una estrategia de relación con los actores no gubernamentales valencianos y sus plataformas de representación. En cuanto al Proceso de elaboración del Plan Director, se propone que participen en este proceso todos los actores, y también que los resultados de la evaluación de este se difundan entre los diferentes actores de la cooperación valenciana. Se recomienda establecer un Plan anual o plurianual de evaluaciones así como una evaluación intermedia del propio Plan. En cuanto al Marco de resultados, La Generalitat Valenciana debería establecer unos escenarios de financiación previsibles y comprometerse a su ejecución, evitando

Entiendo que la Generalitat Valenciana valorará en su justa medida este documento para conseguir una mayor calidad en sus resultados. No obstante se echa de menos una mayor rapidez en el resultado de los análisis, por cuanto con este instrumento de evaluación se vehiculiza en estos momentos un documento que estudia las bondades y defectos de algo que es anterior en el tiempo. De ahí la necesidad de evaluaciones, estudios o exámenes que aporten resultados con mayor rapidez.

Ello no significa que se niegue el valor que puede aportar esta evaluación a la gestión y ejecución de esta política, pero habrá que encontrar vías más expeditas de estudio que aporten resultados inmediatos. No hay que olvidar que el trabajo se ha realizado por una consultora externa, quizá habría de valorarse, utilizando los medios tecnológicos internos que la Generalitat Valenciana posee, la utilización de una herramienta de análisis interno que ofrezca resultados casi inmediatos. Iborra y Santander plantean los problemas que se han generado con estas evaluaciones de los instrumentos de planificación tanto del Plan Director 2004-2007 como del Plan Director 2008-2011.<sup>557</sup>

Los autores echan de menos una socialización de los resultados del plan Director 2004-2007, su escasa difusión y publicidad. Desearían que con esta última evaluación se corrigieran los defectos que plantean.

---

brechas entre la AOD aprobada y la finalmente ejecutada. Se considera que la Generalitat Valenciana debería mejorar los espacios y canales de participación y diálogo con las ONGD a través del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo. Además se propone que el nuevo Plan Director contenga criterios concretos que permitan una mayor concentración sectorial, y también se propone una reducción del número de países de intervención, limitándose a aquellos en los que la cooperación valenciana pueda aportar mayor valor. En cuanto a las Capacidades del Sistema y respecto al próximo Plan Director, se estima la necesidad de un diagnóstico previo de las necesidades y capacidades existentes para que este Plan sea realista con los objetivos que se establecen. Por lo que respecta a los Órganos de Participación, se recomienda un impulso de los órganos de participación y consulta, como el Consejo Valenciano de Cooperación y una publicidad a sus informes y dictámenes (por ejemplo utilizando la página WEB de la Conselleria).

<sup>557</sup>“La GV ha sometido a evaluación los dos Planes Directores aprobados hasta la fecha. Aunque se trata de una decisión positiva, la escasa socialización de la evaluación del PD04-07, su falta de difusión y publicación, y el no establecimiento de un proceso para la aplicación de las recomendaciones resta toda utilidad y aprendizaje a dichos procesos. La aprobación del II plan director con anterioridad a la presentación de la evaluación del PD04/07 evidencia la nula utilidad concedida a tal proceso de evaluación.

La evaluación del PD08/11 puede ser una oportunidad para corregir la poca transparencia y aprendizaje del proceso anterior, sin embargo el nivel de participación en la elaboración de los términos de referencia y selección del equipo evaluador han sido muy limitados, y no se ha establecido el mecanismo que asegure la socialización y aplicación de las recomendaciones resultantes de la evaluación externa que se realiza en la actualidad”.

IBORRA, J y SANTANDER G.:*La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana....ob cit*, p. 173-174.



Tras el análisis de los documentos de planificación, y una vez hecho referencia a las últimas evaluaciones realizadas externamente planteo una serie de consideraciones. A mi entender la Generalitat ha escrito mucho. La Generalitat ha elaborado Planes Directores y Planes anuales, en los Planes Directores constato un amplio aspecto historicista, una explicación de la evolución de la cooperación mencionando lo que ya es conocido, documentos de carácter internacional, acuerdos, consensos, etc., un exhaustivo repaso a todo lo que se entiende por desarrollo, reiterativo en ocasiones por ya sabido. Se evidencia una amplia relación de prioridades sectoriales que no ha ido acompañada de compromisos reales de actuación, entre otras cosas porque los Planes anuales son los que finalmente fijan las actuaciones.

Los Planes Directores han sido ambiciosos, un escaparate institucional trufado de buenas intenciones, pero en un contexto de crisis como es el actual y con una importante minoración de fondos, parece más adecuado un enfoque realista en el que prime la funcionalidad y la practicidad en los objetivos. Y año tras año. Los Planes Directores han perseguido unas prioridades geográficas amplias, pero sin dotaciones presupuestarias suficientes para esa presencia tan extensa en el exterior que se ha querido publicitar, pero sin que puedan ofrecer resultados importantes.

Los Planes anuales además vuelven a incidir en lo que ya ha declarado el Plan Director, ampliándolo, por lo que volvemos a lo mismo. Estos documentos de planificación anuales, puesto que llevan aparejada la ejecución de lo que en ellos se ha planificado, deben ser operativos, concretos, concisos, entendibles, estrictos. Bastaría con un modelo- tipo que se repitiera anualmente y con un contenido técnico semejante en cada ejercicio económico.

Pero extender los compromisos institucionales a muchos sectores de intervención, cuando se han de externalizar las acciones, cuando el presupuesto de que se dispone no es importante posibilita, influye en que esta política de cooperación al desarrollo autonómica pueda finalmente diluirse o ser casi imperceptible. Y contradice lo ya sabido respecto a la eficacia de la ayuda. En ocasiones se desea abarcar tantos aspectos que se olvida que las estructuras orgánicas de la Generalitat se modifican, no sólo en cada cambio de legislatura cuatrienal sino en más ocasiones, por lo que lo que se

promete o se desea realizar en un futuro finalmente no se cumple en su totalidad, no se sabe si se plasmará en la práctica.

Los compromisos son políticos pero la planificación debe ser técnica y como tal entendible, razonable en sus objetivos y fines, abarcable humanamente, que permita distinguir con claridad que se va a hacer algo, en un entorno geográfico concreto, dirigido a un ámbito sectorial determinado y en un período de tiempo específico.

También en relación con el seguimiento, control y evaluación de los instrumentos de planificación, encuentro cuestiones a examinar. Al Consell le corresponde, en materia de política general, de acuerdo con la Ley del Consell (anteriormente Ley de Gobierno Valenciano), la planificación y desarrollo de la política valenciana,<sup>558</sup> y aquí se entiende que se encuadraría la política de cooperación al desarrollo que ha de llevar a efecto la Generalitat. Por ese motivo entiendo que la Ley Valenciana de Cooperación al Desarrollo, en su artículo 11, desarrolla aquello que declara la Ley del Consell al establecer que a este le corresponde definir y dirigir la política de cooperación al desarrollo y que este será competente para aprobar el Plan director de la Cooperación Valenciana, Plan que será remitido posteriormente a Les Corts para su conocimiento. También reconoce competente al Consell para la aprobación del Plan anual de Cooperación al Desarrollo, el cual será remitido posteriormente a Les Corts para su información. Según la Ley de Cooperación al Desarrollo les Corts han de ser informadas por la Conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo sobre el grado de ejecución del Plan Director y de los planes anuales que lo desarrollen.<sup>559</sup>

No obstante, en otras CCAA se evidencia mayor implicación de las Asambleas autonómicas, pues es su propio Parlamento quien aprueba, al menos, el Plan Director, y no únicamente lo conoce, como es el caso de la Generalitat Valenciana, y, si no se aprueba, al menos se debate en dicha Cámara, e incluso se regula el modo de rendir

---

<sup>558</sup> Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno valenciano. DOCV núm 138 de 30-12-1983 modificada por Ley 12/2007, 20 marzo, del Consell (DOCV núm. 5476 de 23 -03-2007).

<sup>559</sup> Artículo 11. El Consell1. El Consell define y dirige la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad Valenciana.2. Al Consell, por iniciativa de la conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo y con el informe previo del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo, le corresponde: a) Aprobar el Plan director de la Cooperación Valenciana, que será remitido posteriormente a Les Corts para su conocimiento. b) Aprobar el Plan anual de Cooperación al Desarrollo, que será remitido posteriormente a Les Corts para su información.3. Les Corts han de ser informadas por la conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo sobre el grado de ejecución del plan director y los planes anuales que lo desarrollen.

cuentas de la gestión ante los Parlamentos autonómicos. Como nota al pie se incluye un resumen de la regulación que las CCAA hacen del tema en sus leyes de cooperación.<sup>560</sup>

---

<sup>560</sup>Comunidad de Madrid: *Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid*. BOCM núm. 112 de 13-05-1999. Artículo 4.El Plan General será aprobado por la Asamblea de Madrid a propuesta del Gobierno. Los Planes Anuales serán aprobados por el Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo.

Aragón: *Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo*. BOA núm. 156 de 30-12 -2000. Artículo 4. Los planes directores serán aprobados por las Cortes de Aragón a propuesta del Gobierno. Los planes anuales serán aprobados por el Gobierno de Aragón.

Comunidad Foral de Navarra: *Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra*. BON núm. 34 de 16-03- 2001. Artículos 17 y 18.El Gobierno de Navarra aprobará Planes Directores plurianuales y remitirá a la Cámara para su aprobación el Plan Anual. La comisión competente del Parlamento de Navarra será informada por el Gobierno del nivel de ejecución y grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones comprendidas en el Plan Director y el Plan anual, y recibirá cuenta de la evaluación de la cooperación.

Generalitat de Catalunya: *Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo*. BOE núm. 34 de 8-02- 2002 . Artículos 17 y 18.El Parlamento de Catalunya ha de aprobar el plan director cuatrienal y ha de conocer los planes anuales de cooperación al desarrollo. El Gobierno, a propuesta del Consejero o Consejera competente en materia de actuaciones exteriores, ha de presentar el plan director al Parlamento para su aprobación. También a propuesta del mismo Consejero o Consejera, el Gobierno ha de aprobar los planes anuales de cooperación al desarrollo.

La Rioja: *Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo* BOR núm. 81, de 4-07- 2002 BOE nº 169, de 16-07- 2002. Artículos 8 y 9.El Plan Director será aprobado por el Parlamento de La Rioja a propuesta del Gobierno. El Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo será aprobado por el Gobierno.

Castilla- La Mancha:*Ley3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo* DOCLM núm. 28 de 28-02-2003. Artículo 4.La política de cooperación internacional para el desarrollo se establecerá mediante Planes Estratégicos, elaborados por la Consejería de Bienestar Social y aprobados por el Consejo de Gobierno de Castilla La Mancha.

Extremadura: *Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*. Junta de Extremadura DOE núm. 33 de 18-03- 2003. El Plan General será sometido a la aprobación de la Asamblea de Extremadura a propuesta del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Los Planes Anuales serán aprobados por el Consejo de Gobierno.

Galicia: *Ley 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo*. BOE núm. 172 de19-07- 2003. Artículo 9.Los planes directores serán aprobados por el Parlamento de Galicia a propuesta del Consello de la Xunta de Galicia. Los planes anuales serán aprobados por el Consello de la Xunta de Galicia

Andalucía: *Ley 14/2003, de 22 de diciembre,, de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. BOJA núm. 251 de 31/12/2003. Artículo 11.El Consejo de Gobierno aprobará y remitirá al Parlamento andaluz para examen el Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo. El Consejo de Gobierno aprobará los respectivos planes anuales.

Illes Balears: *Ley 9/2005 de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo*. BOIB núm.. 99 de 30-06-2005. Artículos 12, 13 y 14.El Gobierno de las Illes Balears eleva al Parlamento el Plan director para que delibere y, si corresponde, lo apruebe. La formulación definitiva del proyecto de plan anual corresponde a la consejería competente en materia de cooperación para el desarrollo, que tiene que elevarla al Gobierno de las Illes Balears para que delibere, y, si corresponde, la apruebe.

País Vasco: *Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo*. BOPV núm. 2007048 de 8-03-2007. Artículos 11 y 12.El Gobierno Vasco elaborará y remitirá al Parlamento Vasco para su debate y aprobación, las orientaciones generales de la planificación estratégica plurianual, con carácter previo a la aprobación por parte del Gobierno del plan director cuatrienal. El Gobierno Vasco también aprobará los planes anuales y enviará anualmente información al Parlamento del grado de cumplimiento del plan y del nivel de ejecución de las previsiones contenidas en él.

Junta de Castilla y León: *Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo*. BOE núm. 278 de 21-11 -2006. El Plan Director será aprobado por la Junta de Castilla y León a propuesta de la consejería competente en materia de cooperación al desarrollo, dando cuenta a las Cortes de Castilla y León.

Región de Murcia: *Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Núm. 18 de 22-01-2008.. Artículo 9.El consejero competente en cooperación internacional para el desarrollo de la región de Murcia presentará el

A pesar de que exista mayor protagonismo de las Asambleas Autonómicas en otras CCAA es escaso el papel preponderante de los parlamentos autonómicos en esta materia, más aún si es casi inoperante en la acción exterior en general. Por ejemplo y refiriéndose a Cataluña, Pons indica que aunque el Estatuto establece que el Parlamento representa al pueblo de Cataluña, en los dos capítulos dedicados a las relaciones con la UE y la acción exterior se encuentra mucho más reducido el papel del Parlamento. Pons Rafols expresa el carácter “esencialmente gubernamental de la acción exterior o, dicho de otra manera, el papel residual, casi invisible, del Parlamento de Cataluña en materia de acción exterior”. Y es de la opinión de que sucede lo mismo que con la acción exterior del Estado, donde las cámaras legislativas tienen un papel secundario en comparación con el papel principal que asume el Gobierno del Estado.<sup>561</sup>

El Estatuto de Autonomía de la Generalitat de Catalunya declara que al Gobierno le corresponde la dirección y acción política de la Administración de la Generalitat, el President ostenta la más alta representación de la Generalitat, dirige la acción del gobierno y la representación ordinaria del Estado en Cataluña.<sup>562</sup> Aunque ello no impide, según el autor, que el Parlament de Catalunya, en Pleno o en la Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea o en la Comisión de Cooperación y Solidaridad, ejerza las funciones genéricas de orientación y de control político de la acción del Gobierno. Hace referencia Pons a la Ley de Cooperación al Desarrollo autonómica, que establece la competencia del Parlamento para aprobar el Plan Director de Cooperación al Desarrollo y conocer y debatir los Planes anuales de Cooperación al Desarrollo.<sup>563</sup>

---

Anteproyecto de Plan Director al Consejo de Gobierno para su aprobación, y posterior remisión a la Asamblea Regional para su aprobación.

Canarias. Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 9376 Boletín Oficial de Canarias núm. 84 de 5-05- 2009. Artículo 7 y 8. La formulación definitiva del proyecto del plan director corresponde al Gobierno de Canarias, que lo trasladará al Parlamento de Canarias para su tramitación.

<sup>561</sup> PONS RAFOLS, X.: et al.... *L'acció exterior i Europea de la Generalitat de Catalunya. Desenvolupament normatiu i institucional*. Barcelona: Marcial Pons, 2012, p. 23. Sobre el paper dels parlaments autonòmics davant l'acció exterior Vid. ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: Asambleas Autonómicas y Acción Exterior, *ob. cit.*, en especial p. 89 y ss.

<sup>562</sup> El Parlament de Catalunya sols es mencionat, d'una banda, en relació amb la possibilitat que pugui dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals observacions en relació a la revisió dels tractats de la Unió Europea (article 185.1) o al Govern de l'Estat respecte dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les competències de Catalunya (article 196.1); d'altra banda, en relació amb la possibilitat de dirigir al Govern de l'Estat i a les Corts Generals observacions i propostes sobre iniciatives i propostes presentades davant la Unió Europea (article 186.4); i, finalment, l'article 187.4 que preveu que el Parlament pugui establir relacions amb el Parlament Europeu en àmbits d'interès comú.

PONS RAFOLS et al....., *L'acció exterior i Europea de la Generalitat de Catalunya, ob cit*, p. 23. .

<sup>563</sup> En tot cas, val a dir també que en l'àmbit concret de la cooperació al desenvolupament, la Llei 26/2001, de cooperació al desenvolupament, estableix que correspon al Parlament formular la política de cooperació al desenvolupament, en la mesura que és el Parlament el que té l'atribució d'aprovar el Pla director que presentarà l'Administració de la Generalitat i és qui ha de conèixer i debatre els plans anuals

Sarmiento cita que en ocasiones las cámaras legislativas proyectan una parte de su actuación fuera del ámbito territorial de su comunidad autónoma, en especial las visitas que se realizan al extranjero por el presidente de la cámara o por delegaciones del Parlamento bajo la forma de comisiones parlamentarias o grupos de trabajo, y también las visitas de personalidades extranjeras a la sede de los parlamentos autonómicos. El autor entiende que “si se realiza de modo razonable y práctico, puede obtener resultados útiles para la vida de los parlamentos y para la gobernación de las comunidades autónomas”. Y también expresa que mayor importancia tienen la creación como órgano especializado en el seno de los parlamentos autonómicos de las comisiones de asuntos europeos e internacionales.<sup>564</sup>

Es evidente por tanto que el trabajo está por hacer y que puede plantearse dificultades prácticas para su ejecución, pero el presente estudio quiere dejar patente la propuesta.

En esta línea sería deseable que la Generalitat Valenciana valorara la conveniencia y oportunidad de un mayor protagonismo de las Corts Valencianes. Pues las Corts Valencianes, en su propio Reglamento, tienen establecido el procedimiento que se ha de seguir en determinadas tramitaciones parlamentarias, como por ejemplo en el caso de los convenios de colaboración a suscribir con el Estado y otras Comunidades Autónomas.<sup>565</sup> Dicho texto recoge la remisión por el Consell a la Mesa de les Corts del proyecto de convenio de colaboración de que se trate, proyecto que se debatirá, se votará y se aprobará en su caso en dicha Cámara. Por lo que sería posible y deseable que sucediera lo mismo respecto de los documentos de planificación.

---

de cooperació al desenvolupament. PONS RAFOLS et al..., *L'acció exterior i Europea de la Generalitat de Catalunya. ob cit*, p.24. .

<sup>564</sup> “Mayor enjundia tiene la creación como órgano especializado en el seno de los parlamentos autonómicos de las comisiones de asuntos europeos e internacionales. Con carácter general, estas comisiones han venido a servir de cauce especializado para la sustanciación de aquellos procedimientos en los cuales participan las comunidades autónomas que tienen una dimensión exterior preponderante. SARMIENTO MÉNDEZ, X A.: *Acción exterior autonómica y Parlamentos Territoriales: recapitulación a la luz de la STC 31/2010, de 28 de Junio*. Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense nº1 2009-2010. p. 452-454.

<sup>565</sup>REGLAMENTO DE LES CORTS. *ACUERDO de 18 de diciembre de 2006, del Pleno de Les Corts, por el que se aprueba el Reglamento de les Corts*. DOCV núm. 5425 de 10-01-2007. *Texto consolidado que incorpora la reforma de los artículos 45 y 50 del Reglamento de Les Corts aprobada en el Pleno del día 21 de febrero de 2013 y publicada en el Butlletí Oficial de les Corts número 138, de 1 de marzo de 2013. Título XIII De los Convenios de colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas. Artículo 179*

Para ello debería modificarse la Ley de Cooperación autonómica y regular el tema del mismo modo que lo han hecho otras CCAA. A mi entender el Parlamento autonómico valenciano debería, en primer lugar, conocer las líneas generales de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana, y, como consecuencia de ello y una vez fijados los objetivos, debatir y aprobar en segundo lugar el Plan Director correspondiente, así como ser informado del Plan anual aprobado por el Gobierno valenciano. El Reglamento de les Corts prevé, en su artículo 166, la posibilidad de tramitación parlamentaria de un programa o plan para el que se requiere su pronunciamiento<sup>566</sup>. Entiendo que, comoquiera que no existe una tramitación especial para este supuesto, parecería adecuado aplicar lo dispuesto en el artículo 166 del citado Reglamento, o acudir a la tramitación general establecida en el texto legal. Y considero además que debe mantenerse en la Ley de Cooperación, a pesar de la modificación que propongo, la obligación de informar a les Corts, por la Conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo, sobre el grado de ejecución del Plan Director y de los Planes anuales que lo desarrollen.

En esta referencia a la intervención parlamentaria, dos Comisiones de les Corts, la de Asuntos Europeos y la de Derechos Humanos y Tercer Mundo, en Pleno y en Comisión, podían controlar en cierta medida la acción del ejecutivo, si bien esta última Comisión ha sido suprimida.

Arrufat relaciona una serie de preguntas escritas que se han formulado, relativas algunas al contenido de los Acuerdos exteriores de colaboración que la Generalitat Valenciana haya suscrito con otros Estados o que tengan por objeto desarrollar actuaciones exteriores, incluso se pregunta por el grado de ejecución del Plan Director 2004-2007, o se solicitan datos sobre determinadas subvenciones, si bien es escaso el número de preguntas formuladas.<sup>567</sup> El autor destaca la importancia de este control ya que “ son las

---

<sup>566</sup>CAPÍTULO II Del examen de los programas y planes remitidos por el Consell. Artículo 166 1. Si el Consell remitiera un programa o plan requiriendo el pronunciamiento de Les Corts, la Mesa ordenará su envío a la comisión competente. 2. La Mesa de la comisión organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma. La comisión designará, en su caso, una ponencia que estudie el programa o plan en cuestión. El debate en la comisión se ajustará a lo establecido en el capítulo anterior. Si la Mesa de Les Corts hubiera decidido que las propuestas de resolución deben debatirse en el Pleno, el plazo para su presentación sería de tres días.

<sup>567</sup> Convenio de colaboración de la FVMP, Ayuntamientos y Diputaciones para el fomento del voluntariado de cooperación BOCV 11 ( 10/13/2003); Programas de cooperación al desarrollo en África del Norte y Magreb 2000, Programas de cooperación al desarrollo con Hispanoamérica Ecuador-Colombia 2000-2003; BOCV 015 (27/11/2003); Solicitantes y Subvenciones del Programa de Cooperación Internacional al Desarrollo 2003 BOCV 53 ( 12/07/2004) BOCV 64 ( 18/10/2004); Grado de ejecución del Plan Director de Cooperación Valenciana 2004-2007 BOCV 130 (16/09/2005) y BOCV

asambleas regionales las que aprueban los presupuestos autonómicos y, por tanto, dan el visto bueno a las partidas presupuestarias que van a permitir o no, llegado el caso, poner en marcha acciones concretas o continuar las ya empezadas.”

Considero que el control al ejecutivo autonómico valenciano debería ser mayor por parte de les Corts Valencianes. Y de un modo indirecto, al producirse el debate de esta política en les Corts con carácter previo a la aprobación del Plan Director, se puede generar un mayor interés y sensibilización hacia estas actividades institucionales. Los parlamentarios autonómicos, que han sido elegidos en consulta popular, cumplen así con su misión de servicio a la sociedad.

Interesa además, desde los responsables institucionales en esta competencia, potenciar la sensibilización social y/o educación para el desarrollo precisamente por ese motivo, para que la sociedad sea consciente de lo que significa un compromiso en y con el desarrollo y pueda entender las actuaciones a nivel institucional. Y para que sus representantes en el Parlamento valoren las iniciativas, entiendan las necesidades existentes, controlen el compromiso de gasto, expliquen y respondan ante los ciudadanos de esas actuaciones, y aún más, exijan en las Comisiones establecidas al efecto explicaciones y controles más exhaustivos.

#### **2.2.1.1. La cooperación al desarrollo a través de la acción de las ONGD: Convocatorias de la Generalitat Valenciana en cooperación al desarrollo. Análisis de determinadas especificidades de las convocatorias.**

A continuación hacemos referencia a la plasmación práctica de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana a través de las ONGD. No obstante, y aún admitiendo la importante labor que las ONGD acometen, son muchos los autores que plantean sus dudas a la hora de analizar el modelo, como Serrano Oñate, que ha estudiado los límites intrínsecos a las ONGD, entre los principales el depender de la financiación pública, lo que les resta independencia.<sup>568</sup> La autora habla también de

---

196 (16/05/2006). Convenio de colaboración de la Fundación Humanismo y Democracia para la cooperación al desarrollo BOCV 161 (20/01/2006) y BOCV 202 (01/06/2006).  
ARRUFAT CÁRDABA, A. D.: Asambleas autonómicas... *ob cit*, p.112.

<sup>568</sup> “Empezando por los límites intrínsecos a las ONG, el más evidente es el de su dependencia de la financiación pública, que las convierte en la gran mayoría de los casos en entidades de subcontratación de

que se corre un riesgo muy importante, el de la utilización de las ONGD para legitimar políticas de las instituciones públicas y se pregunta si realmente existe consulta y coparticipación a la hora de establecer criterios de actuación o únicamente intercambio de opiniones.<sup>569</sup> Existe la duda de si son realmente consultadas por la Administración antes de que esta planifique y establezca las prioridades, o, más bien, con la excusa o explicación de compromisos institucionales o del límite presupuestario, se les ofrecen ya definidas las líneas de intervención. Da la sensación de que las ONGD controlan o se hacen responsables de un proyecto, pero no inciden en la línea estratégica de la institución.

Podemos reflexionar sobre las conclusiones que ofrece la Fundación Lealtad en la evaluación que realizó a 33 ONGD españolas a las que se ha hecho referencia en la Parte I del presente trabajo. Estas ONGD son muy dependientes del organismo público que define de antemano sus actuaciones, poco críticas con éste, porque de lo contrario no se entiende que pudieran ejecutar aquello que criticasen, sin autonomía financiera distinta de la del organismo público, acudiendo por ello a las convocatorias que se publicitan para poder subsistir. Por lo que respecta a posibles actuaciones de denuncia social, si en realidad están empeñadas en conseguir subvenciones que les permitan realizar los proyectos de cooperación, no parece que a su vez tengan tiempo para llevar adelante la labor reivindicativa que se estima debería ir aparejada a este tipo de organizaciones.

---

servicios del Estado. La subcontratación abierta, que inicialmente era patrimonio de los organismos multilaterales, está aumentando progresivamente y es ya algo habitual también en la cooperación bilateral. Paralelamente, los fondos públicos puestos a libre disposición de las ONG, que proporcionalmente son cada vez menos, están condicionados a la aceptación de criterios geográficos, sectoriales, de población beneficiaria y otros de carácter técnico-administrativo, de tal forma que se puede hablar, sin riesgo de exagerar, de una subcontratación indirecta. Sobra decir que es este caso no estamos haciendo una crítica a la subcontratación, simplemente señalamos que este tipo de actividad no se corresponde con la idea de innovación, flexibilidad, cambio y capacidad de iniciativa que se señalan como los elementos diferenciadores de estas organizaciones respecto al sector empresarial o estatal”.

SERRANO OÑATE, M.: “Las ONGD en la encrucijada: del Estado del bienestar a la franquicia del Estado.” pp. 66-96, p. 92. En REVILLA, M.: (ed.) *Las ONGD y la política: detalles de una relación*. Madrid: Itsmo. S.A, 2002.

<sup>569</sup>“No menos problemática es la utilización de las ONG para legitimar políticas de las instituciones públicas, tanto al ejecutarlas como al ser utilizadas como supuestos interlocutores en la definición de las mismas. Es una práctica más que habitual que cualquier propuesta pública que afecte a temas sociales disponga de un párrafo en el que se indica que cuenta con el consenso de las ONG. Se plantean así dos problemas. El primero es que la inmensa mayoría de las veces la administración habla de consenso o consulta cuando debería hablar de información o intercambio de opiniones a lo sumo. El segundo, suponiendo que dicho consenso sea real, si las ONG que han sido consultadas representan en verdad a los afectados por dichas políticas”. SERRANO OÑATE, M.: “Las ONGD en la encrucijada: del Estado...” *ob cit*, p 93.



No obstante son necesarias, y muchas de ellas realizan importantes actuaciones que no se ejecutarían si se prescindiera de sus servicios. En este caso la Generalitat Valenciana, como se comprobará a continuación, utiliza sus servicios habitualmente mediante una serie de convocatorias públicas, desarrollando los compromisos contraídos en los Planes directores y anuales de cooperación. Quizá sea el momento de iniciar cambios en su modo de presentarse ante la sociedad, ante los ciudadanos, y tomar conciencia de que son agentes de la solidaridad, dejando de lado su eterna preocupación por mantener un equilibrio a veces imposible entre su propia razón de ser y los poderes públicos que les marcan el camino.<sup>570</sup>

La Generalitat Valenciana necesita para acometer los compromisos de cooperación al desarrollo de un presupuesto uniforme. Ya hemos hecho referencia, en la Parte I, Capítulo II Sección II. 2 al analizar aspectos de la cooperación descentralizada española, de la evolución de los fondos aportados por las distintas Comunidades Autónomas, y en concreto de esta Comunidad Autónoma.

En el análisis de la evolución de los fondos destinados a AOD, en la Sección II.2, se observa que la ayuda destinada por la Generalitat Valenciana para cooperación no alcanza lo establecido en la propia Ley de Cooperación al Desarrollo autonómica, ya que en su artículo 1 se indica que *“Los proyectos de leyes de presupuestos de La Generalitat remitidos por el Consell a Les Corts fijarán anualmente los créditos destinados a la cooperación al desarrollo, de acuerdo con las orientaciones contenidas en el plan director y en los respectivos planes anuales, con un importe mínimo equivalente al 0,7% de los presupuestos de La Generalitat para cada ejercicio”*. En ese sentido los planes de cooperación han destinado cantidades por encima del 0,7% del presupuesto de la Generalitat, pero se han contabilizado partidas que no responden a los criterios establecidos por el CAD.

Sin embargo la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo sí que tiene en cuenta esa circunstancia, pues en su artículo 1 declara que

---

<sup>570</sup>Día 3-12-2010- La Coordinadora Valenciana de ONGD ha solicitado a todos los grupos parlamentarios en las Corts que pongan en marcha las negociaciones necesarias para acordar el aumento de los recursos económicos destinados a Cooperación Internacional en el presupuesto de 2011. El objetivo es acercarse al compromiso de destinar el 0,7 por ciento firmado por todos los grupos políticos con representación en el hemicycle que contempla el Pacto Valenciano contra la Pobreza. <http://www.cv.ongd.org>

*“Para que dichos recursos tengan la consideración de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), deberán cumplir los requisitos marcados por el CAD de la OCDE (CAD)”*, compromiso que también aparece reconocido en determinadas Leyes de cooperación autonómicas, como la en la Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Catalunya, la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía o la Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo de la Junta de Castilla y León.

Se ha indicado que 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. Durante los años 1996 a 2000 han sido tres las convocatorias publicadas, dos de ellas dirigidas a ONGD, cuales son la relativa a ejecución de proyectos y programas de cooperación internacional para el desarrollo y la referida a proyectos y acciones de educación para el desarrollo y sensibilización social. Aquella cuyo objeto consiste en la realización de proyectos específicos y acciones singulares de cooperación para el desarrollo se dirigirá también a entidades jurídicas, públicas y privadas, que realicen actividades de cooperación internacional al desarrollo. Desde el año 2001 hasta el año 2009 inclusive, esta convocatoria se convertirá en una nueva línea de subvención, cuyo objeto consistirá en proyectos de investigación y formación que realicen las Universidades en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

En el año 2006 se incluyó también una cuarta convocatoria, dirigida a acciones de codesarrollo, y en el año 2008 se añadió otra línea de subvención referida a Acción Humanitaria y otra convocatoria para llevar a cabo grandes proyectos de cooperación en red, que desaparecerá en 2010. En ese año 2010 se incluyó una denominada subvención de programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo.

En el año 2011 las modificaciones son varias, ya que siguen las líneas referidas a investigación y formación, sensibilización social y /o educación así como acción humanitaria, pero la convocatoria referida a programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo se amplió también a codesarrollo. Además se convocaron subvenciones a acciones institucionales para la

reconstrucción de Haití ,más una subvención a federaciones, confederaciones o unión de ONGD'S de la Comunitat Valenciana para la cofinanciación de proyectos que tengan por objeto la realización de actividades de coordinación, formación y sensibilización de las ONGD'S.

En el año 2012 se publicaron dos convocatorias, una dirigida a proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo y otra para proyectos y microproyectos en materia de codesarrollo, aunque desaparecen las líneas referidas a investigación y formación, sensibilización social y /o educación así como acción humanitaria. De nuevo en 2013 las convocatorias se dirigen a la cofinanciación de proyectos y actividades de sensibilización social y/o educación para el desarrollo en el ámbito de la Comunitat Valenciana y a la cofinanciación de proyectos de cooperación internacional al desarrollo a ejecutar en países estructuralmente empobrecidos.

Analizaremos a continuación determinadas especificidades de las convocatorias, publicaciones que se han ido completando gradualmente en su contenido.<sup>571</sup>

Por ejemplo en las convocatorias de cooperación para el desarrollo y en el ejercicio 2005, se expresa que los proyectos presentados a esta convocatoria de ayudas deben adaptarse a las prioridades horizontales, sectoriales y geográficas establecidas en el Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Generalitat.<sup>572</sup> Se contienen requisitos respecto a la experiencia previa exigible<sup>573</sup> y hay una valoración previa de los proyectos que realizará una Comisión técnica<sup>574</sup> con la obligación de efectuar informes de

---

<sup>571</sup> En la actualidad se regula el objeto, líneas de intervención, requisitos generales para las entidades solicitantes, experiencia previa exigible a las ONGD, prioridades y requisitos técnicos de los proyectos, evaluación previa de estos, límite de gastos subvencionables, límites de financiación, documentación técnica de la entidad y del programa, proyecto o microproyecto, subvención de costes indirectos, valoración inicial de las propuestas o evaluación final de los proyectos. También se contemplan las prioridades horizontales, sectoriales, geográficas y técnicas.

<sup>572</sup> *RESOLUCIÓN de 31 de enero de 2005, de la consellera de Cooperación y Participación, por la que se convocan, para el año 2005, ayudas a proyectos de cooperación internacional al desarrollo que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo.* (DOCV núm. 4124 de 9-02-2005).

<sup>573</sup> *ORDEN 14/2010, de 8 de noviembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y en materia de codesarrollo, que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).* (DOCV núm. 6397 de 15-11-2010).

<sup>574</sup> *ORDEN 14/2010, de 8 de noviembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y en materia de codesarrollo, que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD)* (DOCV núm. 6397 de 15-11-2010).

seguimiento en proyectos de duración superior a un año<sup>575</sup>. En cuanto a las convocatorias dirigidas a proyectos de codesarrollo, contienen requerimientos similares a las convocatorias de cooperación al desarrollo que se acaban de analizar.

La convocatoria de educación para el desarrollo y sensibilización social es la primera realizada por la Generalitat, pues data del año 1995, como ya se ha reseñado con anterioridad. Los requerimientos coinciden con los ya explicitados, sin embargo hay ciertas novedades, por ejemplo en cuanto a la experiencia previa acreditada, ya que en ejercicios anteriores al año 2008 era suficiente, en el caso de agrupaciones de ONGD, acreditar la experiencia quien actúe como responsable del proyecto, pero a partir de 2008 se concreta más, pudiendo acreditarse de modo individual o conjuntamente.<sup>576</sup>

También se hace referencia, en el mismo sentido que las convocatorias de cooperación al desarrollo, y a partir del ejercicio 2005, a que los proyectos presentados a esta convocatoria de ayudas deben adaptarse a las prioridades y objetivos establecidos en el Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Generalitat 2005.<sup>577</sup>

Las convocatorias de proyectos específicos de investigación y formación se publican a partir de 2001 dirigidas a las Universidades Públicas de la Comunitat Valenciana y otras entidades directamente vinculadas con estas, sin ánimo de lucro, distintas de ONGD, y entre cuyos fines estatutarios se encuentre la formación y la investigación. A partir de 2005 se incluyen también las Universidades Privadas de la Comunitat Valenciana. En 2009 ya se explicita que se dirigirá la convocatoria a Universidades de la Comunitat

---

<sup>575</sup>ORDEN 14/2010, de 8 de noviembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo, y en materia de codesarrollo, que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) (DOCV núm. 6397 de 15-11-2010).

<sup>576</sup>RESOLUCIÓN de 16 enero de 2007, de la Consellera de Cooperación y Participación, por la que se convocan, para el año 2007, subvenciones destinadas al fomento de actividades y proyectos de sensibilización social o educación para el desarrollo que realicen las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), en el ámbito de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5432 de 19-01-2007).

ORDEN de 16 de diciembre de 2008, de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2009, subvenciones destinadas al fomento de proyectos y actividades de sensibilización social o educación para el desarrollo que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), en el ámbito de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm. 5923 de 30-12-2008).

<sup>577</sup>RESOLUCIÓN de 31 de enero de 2005, de la Consellera de Cooperación y Participación, por la que se convocan, para el año 2005, ayudas destinadas al fomento de actividades y proyectos de sensibilización social o educación para el desarrollo que realicen las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), en el ámbito de la Comunidad Valenciana (DOCV núm. 4154 de 9-02-2005).

Valenciana, públicas o privadas, reconocidas legalmente y que carezcan de ánimo de lucro, así como a instituciones de formación e investigación también sin ánimo de lucro. Será en 2011 cuando se incluya también en la correspondiente convocatoria que se precisa realizar una evaluación de los proyectos formativos.<sup>578</sup>

Únicamente en el ejercicio 2011 se publicó una convocatoria dirigida a la realización de proyectos presentados por agrupaciones de ONGD que tuvieran por objeto la realización de actividades de coordinación, formación y sensibilización de las ONGDS<sup>579</sup>, convocatoria que no se ha publicado posteriormente de nuevo.

En cuanto a las convocatorias de acción humanitaria en el año 2011 se publicó una convocatoria dirigida a la subvención de acciones institucionales en la reconstrucción de Haití a realizar por ONGDs.<sup>580</sup> No obstante y pese a haberse concedido el proyecto<sup>581</sup> a la entidad Esperanza sin Fronteras<sup>582</sup> en la actualidad el proyecto no se lleva adelante. La convocatoria no incluía la exigencia de llevar a cabo la evaluación del proyecto, a diferencia de convocatorias anteriores en las que se incluía dicha exigencia, tanto en el ejercicio 2010<sup>583</sup> como en el año 2009.<sup>584</sup>

---

<sup>578</sup>Base 19. Evaluación final de resultados y objetivos

1. Será obligatoria la realización de una evaluación final externa, en el plazo de seis meses como máximo desde la fecha de finalización del proyecto, para todas las subvenciones de proyectos que contengan programas formativos (máster y especialista universitario u análogos).

*ORDEN 21/2010, de 25 de noviembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a proyectos de investigación y formación en temas relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo, realizados por universidades y entidades sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana.* (DOCV núm. 6410 de 2-12-2010).

<sup>579</sup>*ORDEN 3/2011, de 10 de marzo, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones para la coordinación de organizaciones de cooperación internacional al desarrollo (ONGD'S) de la Comunitat Valenciana a realizar por federaciones, confederaciones o unión de ONGD'S de la Comunitat Valenciana.* (DOCV núm. 6479 de 14-03-2011).

<sup>580</sup>*ORDEN 7/2011, de 19 de abril, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a acciones institucionales en la reconstrucción de Haití a ejecutar por organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).* (DOCV núm.6507 de 26-04-2011).

<sup>581</sup>Base 1. Objeto de la convocatoria

Es objeto de las presentes bases, convocar subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), para la cofinanciación de acciones institucionales en la reconstrucción de Haití, consistentes en la construcción de un complejo sanitario en el municipio de Belle Anse, Departamento Sudeste – Haití, así como actuaciones complementarias.

<sup>582</sup>*RESOLUCIÓN de 13 de junio de 2011, del conseller de Solidaridad y Ciudadanía, de la convocatoria realizada mediante Orden 7/2011, de 19 de abril, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a acciones institucionales en la reconstrucción de Haití a ejecutar por organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).*(DOCV núm. 6545 de 17-06-2011).

<sup>583</sup>Base 14. Obligaciones de las entidades beneficiarias de subvenciones (...) 5. En las subvenciones destinadas a la realización de un proyecto de postemergencia, de prevención de desastres o conflictos humanos cuyo coste total sea superior a 200.000 euros será obligatorio realizar

Como se ha indicado anteriormente esta convocatoria data del año 2008 y se dirigirá, hasta el año 2011, a financiar proyectos de emergencia mediata e inmediata, post-emergencia, rehabilitación y reconstrucción, así como a proyectos cuyas intervenciones, tanto de emergencia como de post-emergencia, se desarrollen en un contexto de emergencia compleja. A partir de 2010 se incluye también la financiación de proyectos dirigidos a la prevención de desastres y conflictos humanos.

En el ejercicio 2012 y en el ejercicio 2013 se convocan subvenciones para la cofinanciación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo a ejecutar en países y poblaciones estructuralmente empobrecidos. En estas convocatorias los beneficiarios deben difundir el proyecto en colaboración con la Conselleria de Justicia y Bienestar Social.<sup>585</sup>

Pero respecto a las evaluaciones de los proyectos presentados, tanto las previas como las finales, no ha existido una línea uniforme en cuanto a los requerimientos, requisitos y procedimientos a seguir, realizándose evaluaciones internas y externas de los proyectos. En ese sentido hacemos referencia y suscribimos las críticas u objeciones planteadas por Iborra y Santander, por cuanto sería deseable la mayor concreción técnica de los requisitos técnicos a tener en cuenta en dichos procesos evaluativos, ya que su escasa o nula definición puede restar objetividad a los resultados. Igualmente estimo que sería deseable realizar las evaluaciones por personal de la propia Administración.<sup>586</sup>

---

una evaluación final de resultados y objetivos en los términos previstos en la base 21 de la presente convocatoria.

*ORDEN de 16 de noviembre de 2009, de la Conselleria de Solidaridad y ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2010, subvenciones a proyectos de acción humanitaria que realicen organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) a ejecutar en países y poblaciones estructuralmente empobrecidos. (DOCV núm. 6150 de 23 -11-2009).*

<sup>584</sup>DOCV núm. 5986 de 1-04-2009.

<sup>585</sup> DOCV nº 6691 de 13-01-2012. *ORDEN 10/2013, de 27 de mayo, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se convocan, para el año 2013, subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), para la cofinanciación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo a ejecutar en países y poblaciones estructuralmente empobrecidos. (DOCV núm. 7042 de 10-06-201).*

<sup>586</sup> “A pesar de que las órdenes anuales incluyen un artículo descriptivo del proceso evaluación previa de los proyectos, no se han incluido, ni anexo, las tablas o baremos aplicados para la asignación de las puntuaciones. Este hecho, unido al carácter externo de las evaluaciones previas realizadas, resta transparencia a todo el proceso de concesión”....

IBORRA, J y SANTANDER G., La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. *ob cit.* p.77.

Han sido muchas las convocatorias publicadas, con variaciones en cuanto a los requisitos y/o exigencias a cumplimentar en un ejercicio respecto al anterior, también han existido variaciones respecto a las características de cada una de las líneas, en ocasiones uniendo varias convocatorias en una sola, o varios proyectos en uno sólo han desaparecido otras, como por ejemplo la sensibilización social /o educación, vuelven a aparecer... Las convocatorias se han multiplicado al dirigirse, además de a ONGD, a entidades jurídicas, públicas y privadas, y a Universidades. Aparecen el codesarrollo, las convocatorias de acción humanitaria, e incluso se contempla más tarde subvencionar a federaciones, confederaciones o uniones de ONGD. Sería comprensible su modificación, si con ello se mejoran o actualizan los resultados propuestos, aunque en ocasiones la unificación de convocatorias puede deberse a restricciones presupuestarias, acciones que se iniciaron en 1989 y que hasta el año 2011 crecieron significativamente. Además estas convocatorias son el reflejo de las intenciones plasmadas en los documentos de planificación, y, como ya se ha indicado, los resultados de las evaluaciones de los Planes se han presentado bastante después de haber finalizado su plazo de ejecución. Por lo tanto las líneas de subvención se han mantenido o se han retirado sin que se conozca realmente el acierto en seguir apostando o no por determinada intervención.

**2.2.1.2. Órganos de colaboración y coordinación en la acción indirecta de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana: La Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo, La Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo y el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo.**

La Ley 6/ 2007 de 9 de febrero de la Generalitat de la Cooperación al Desarrollo de la Generalitat creó la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo<sup>587</sup> como órgano de coordinación interdepartamental del Consell en ese ámbito y posteriormente se publica el Decreto que regula su composición y régimen de funcionamiento<sup>588</sup>. La Generalitat cuenta con este órgano para que todos los departamentos de la Generalitat puedan participar en la cooperación al desarrollo. Dicha Comisión informa los Planes

---

<sup>587</sup> *DECRETO 231/2007, de 30 de noviembre, del Consell, por el que regula la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo.* (DOCV nº 5653 de 4-12-2007).

<sup>588</sup> Decreto 231/2007, de 30 de noviembre, del Consell, por el que regula la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo. (DOCV núm. 5653 de 4 -12-2007)

directores y anuales y coordina e intercambia información sobre la actividad de la Generalitat en la materia.

De igual modo se crea la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y se publica el Decreto que regula su funcionamiento.<sup>589</sup> Con objeto de conseguir una mejor coordinación de las Administraciones valencianas en cooperación al desarrollo y lograr con ello objetivos comunes para erradicar la pobreza, se crea ésta Comisión que persigue sistematizar la información sobre los programas, proyectos y acciones de las Administraciones de la Comunitat Valenciana y promover acciones conjuntas, especialmente de sensibilización y educación al desarrollo y cooperación municipal. También se trata de facilitar el conocimiento de los proyectos desarrollados y su impacto en la ciudadanía de los municipios valencianos.

Será más tarde cuando se regule la participación de las instituciones y agentes sociales implicados en la cooperación valenciana como entidades de información, consulta, asesoramiento y participación de las políticas y acciones del Consell en materia de cooperación internacional al desarrollo a través del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo<sup>590</sup>. Órgano que ya se encontraba definido en la Ley 6/2007 de 9 de febrero, de la Generalitat y que regula cómo participarán en la cooperación al desarrollo las instituciones y agentes sociales implicados en la cooperación valenciana. El Preámbulo del Decreto indica que éste realizará funciones de asesoramiento y participación en las políticas y acciones del Consell en materia de cooperación internacional al desarrollo. El artículo 2,d) del decreto establece que entre sus funciones se encuentra el elaborar informes propuestas y recomendaciones que mejoren la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat.<sup>591</sup>

A continuación estimo interesante hacer referencia a las críticas planteadas por Iborra y Santander<sup>592</sup> Los autores cuestionan la composición del Consejo, y en concreto que los

---

<sup>589</sup> Decreto 18/2009, de 23 de enero, por el que regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. (DOCV núm. 5941 de 27-01-2009).

<sup>590</sup> Decreto 42/2008, de 4 de abril, del Consell, por el que se regula el Consejo valenciano de Cooperación al desarrollo. (DOCV núm. 5737 de 8-04-2008) *Artículo 3. Composición*

<sup>591</sup> *Artículo 2. Funciones* 1. Son funciones del Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo las siguientes: d) Elaborar, por iniciativa propia, informes, propuestas y recomendaciones para la mejora de la política de cooperación internacional al desarrollo de la Generalitat.

<sup>592</sup> IBORRA, J.: y SANTANDER G.: La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. *ob cit*, p.117-118.



nombrados en representación de las Cortes sean dos representantes del partido en el gobierno, entienden que de este modo el Consejo ostenta el perfil más bajo de pluralidad y representación parlamentaria de entre los consejos de cooperación de las diferentes Comunidades Autónomas. También cuestionan los autores la representación de las ONGD, ya que estiman que el Consejo solo cuenta con tres representantes de un total de 31 ( pero en este sentido interesa leer el artículo 3 del Decreto 42/2008, que aparece como nota al pie del presente trabajo, pues se especifica en este que serán cinco los integrantes). Y en cuanto a las universidades públicas valencianas critican que se tenga en consideración a un solo representante “a pesar del peso en la gestión de la AOD, y específicamente en la investigación y formación en materia de cooperación”, si bien cabe precisar que ello se debe a que se ha tenido en cuenta también a las universidades privadas valencianas. Los autores estiman escasa la posibilidad de participación real que enriquezca las políticas de cooperación, a su entender no es un órgano independiente. Echan de menos mayor posibilidad de actuación, pues a su parecer la actuación del Consejo en la actualidad se identifica más con un órgano de validación de aquello que la Generalitat les presenta<sup>593</sup>.

Comparan los autores los 17 consejos de cooperación autonómicos que existen en la actualidad. A su juicio la Generalitat se encontraría en una posición elevada en cuanto a número de representantes, con 31 miembros, y estaría en la media en cuanto al peso de representantes del Consell o de organismos dependientes del mismo. La Generalitat Valenciana presenta junto a Cataluña y Andalucía el menor porcentaje de participación de ONGD, un 16%, cuando la media se sitúa en el 27%, y es la Comunidad Autónoma donde menor representación tiene la Coordinadora de ONGD correspondiente, con una representación del 10% del total, siendo que la media se acerca al 20%. Finalmente, el Consejo Valenciano de Cooperación es el único donde la representación parlamentaria no corresponde por Decreto a todos los grupos políticos de las Cortes valencianas, sino que es decidida por el presidente del Consejo de Cooperación, a juicio de los autores de modo discrecional.

---

<sup>593</sup>“La falta de proporcionalidad e independencia respecto a la administración que muestra la composición del CVCD parece haber estado condicionada por la concepción de la Generalitat sobre sus funciones y el papel que debe jugar en el contexto de la cooperación valenciana. La asignación de capacidad de voto y la mayoría simple como recurso para la toma de acuerdos que vienen fijadas en el decreto, unido al recurso al CVCD como órgano de validación y aprobación expresa de las decisiones tomadas por la Generalitat, apuntan más a una función instrumental y legitimadora que a la articulación de un foro de participación y enriquecimiento de las políticas de cooperación”.

Los autores también cuestionan las dos Comisiones anteriormente citadas pues a su juicio “no han generado documentos propios, ni elaborado un plan o agenda de trabajo que fije sus objetivos a corto o medio plazo. Y en concreto refiriéndose a la Comisión Interterritorial indican que “las aportaciones realizadas por esta comisión a la mejora de la cooperación de la Generalitat son, hasta la fecha, imperceptibles”.<sup>594</sup>

Hemos hecho referencia con anterioridad a los resultados de la evaluación realizada al Plan Director 2008-2011 y como se ha podido constatar existen recomendaciones que hacen referencia a los órganos de participación y representación, instando a la Generalitat a instrumentar un mayor y mejor cauce de comunicación con estos. Por lo tanto considero interesante tener en consideración, además del resultado de las evaluaciones citadas, las críticas o recomendaciones efectuadas por Iborra y Santander y lograr con ello un mejor sistema de participación de todos los actores en la cooperación al desarrollo autonómica.

Por lo que respecta al Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, el Decreto 39/2009, de 6 de marzo, del Consell, lo regula.<sup>595</sup> Su razón de ser se encuentra en la Ley 6/2007 de 9 de febrero del Consell, que creó este Registro para facilitar y regularizar la relación con los agentes de la cooperación internacional al desarrollo y su acceso a los programas y subvenciones, de la Generalitat. Así se obtiene una información actualizada de los agentes sociales valencianos de la cooperación al desarrollo. En el Registro pueden solicitar su inscripción todas las ONGD y demás agentes de la cooperación internacional al desarrollo de la Comunitat Valenciana definidos en el art 24.2 de la Ley y las entidades que cumplan los requisitos del artículo 24.3 de la Ley citada.

De la normativa citada se deduce que las funciones del Registro consisten en inscribir a los agentes, actualizar los datos registrales o la cancelación, expedir certificaciones, notas informativas o copias de los asientos que constan en el registro. Se pretende que sea un archivo de la documentación sobre las entidades que soliciten las subvenciones y

---

<sup>594</sup>IBORRA, J.: Y SANTANDER G.: *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana...* *ob cit*, p.120-121.

<sup>595</sup> DOCV núm. 5971, de 10-03- 2009.

constituye una base de datos generales para poder hacer estudios y estadísticas sobre la realidad de la cooperación al desarrollo en la Comunitat Valenciana.

La Ley 11/2010 de 16 de julio, Reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas complementa al registro de Agentes.<sup>596</sup> En su artículo 2 considera como sujetos de la cooperación, además de a las personas cooperantes valencianas y a las personas misioneras y voluntarias valencianas, a los agentes de la cooperación internacional al desarrollo registrados en la Comunitat Valenciana. Y el segundo párrafo de este artículo indica que son agentes de la cooperación internacional al desarrollo las instituciones y entidades que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 24 de la Ley 6/2007, y estén debidamente registrados de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la misma ley La Generalitat crea un Registro propio que las identifique y regularice y finalmente atiende a los problemas prácticos que pudieran derivarse de la gestión de la ayuda, al dotar de garantías de diferente índole a las personas cooperantes valencianas.<sup>597</sup> No obstante Iborra y Santander manifiestan sus dudas.<sup>598</sup>

### ***2.2.2. La acción directa de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana a través de la celebración de acuerdos con otros entes gubernamentales.***

En la Sección anterior de este capítulo se ha estudiado la posibilidad de una acción exterior propia de la Comunitat Valenciana que se contempla en el artículo 62,2 del Estatuto de Autonomía, facultad potestativa de la Generalitat que ejercerá en función de su conveniencia en el ámbito de sus competencias y con los límites ya comentados. Una

---

<sup>596</sup> DOCV núm. 6315, de 21-07-2010

<sup>597</sup>Artículo 26. Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana

1. Se crea el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, en el que podrán inscribirse las organizaciones no gubernamentales de desarrollo y demás agentes de la cooperación internacional al desarrollo de la Comunitat Valenciana que cumplan los requisitos establecidos en los artículos 24 y 25 de la presente ley.

2. La inscripción en el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana será requisito imprescindible para que dichos agentes puedan recibir ayudas de la Generalitat en esta materia.

3. El Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana tiene carácter público y será objeto de desarrollo reglamentario su funcionamiento y forma de acceso al mismo.

<sup>598</sup>“Aunque en julio de 2010 la Generalitat aprobó la Ley Reguladora del Estatuto de las Personas cooperantes Valencianas, la falta de dotación de presupuestaria y la falta de reglamentación del Registro Autonómico de las Personas Cooperantes que debería crearse en el plazo de seis meses tras la aprobación de la Ley, impiden que las disposiciones previstas puedan ser objeto de aplicación”.

IBORRA, J y SANTANDER G., La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana *ob cit* p.167.

forma de llevar a término estas acciones lo será mediante el reconocimiento estatutario de que la Generalitat podrá suscribir acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados.

En el presente epígrafe se estudia la posibilidad de que en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo se puedan suscribir por la Generalitat este tipo de acuerdos. Pues 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, se carecía de base jurídica competencial que legitimara esas acciones.

Sin embargo el artículo 62. 3 del Estatuto en su nueva redacción ya lo reconoce<sup>599</sup>, 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.<sup>600</sup> La Comunitat Valenciana ha promulgado estos instrumentos jurídicos que posibilitan y dan carta de naturaleza a la política de cooperación al desarrollo, acuerdos con otros Estados que obligarán a quien los formaliza, compromisos que la Generalitat llevará a cabo para realizar esta política en el exterior.

Según Cardona no existía antes de la reciente modificación estatutaria ninguna previsión para la celebración de ese tipo de acuerdos con otras regiones no españolas y puntualiza que ese tipo de acuerdos no necesitarán previa autorización de las Cortes Generales sino de Les Corts<sup>601</sup>.

---

<sup>599</sup> “3. 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.”

<sup>600</sup> “4. La Generalitat, previa autorización de Les Corts, podrá establecer convenios de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones europeas.

5. La Generalitat, en materias propias de su competencia podrá establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts”.

<sup>601</sup> “...pienso que debería establecerse un paralelismo con el artículo 94.1 de la Constitución relativo a la previa autorización parlamentaria de los tratados y preverse que necesitarán de la previa autorización de Les Corts aquellos acuerdos interregionales que versen sobre una cuestión reservada en nuestro estatuto a regulación por Ley, que supongan modificación o derogación de una ley autonómica ya existente o que

Según Juste y Enguídanos el artículo 62.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana otorga una base competencial externa a la política autonómica de cooperación al desarrollo, que se instrumenta en la práctica mediante acciones directas tales como la celebración de acuerdos, la financiación de proyectos, la subvención de actividades en el exterior etc. Y estiman que, independientemente del papel director que corresponde a las autoridades del Estado, a través principalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Generalitat puede desarrollar, tal y como venía haciéndolo y dentro del marco competencial estatutario, una política de cooperación al desarrollo “que incluya una dimensión exterior de la misma”. Afirmar que para ello se precisará establecer acuerdos, programas con los agentes e instituciones internas y externas competentes.

Los autores denominan a estas actuaciones como una “acción asistencial institucional” y consideran que la Comunitat Valenciana deberá respetar las limitaciones en relación con una actuación de relieve internacional, no comprometer jurídicamente al Estado en las relaciones internacionales, ni actuar con una injerencia en los ámbitos competenciales reservados al Estado. Expresan los autores que “estas acciones constituyen sin duda una contribución deseable a un objetivo solidario y ambicioso que merecen (como ya tienen) el respaldo de la ciudadanía<sup>602</sup>”.

Discrepamos de la denominación acción asistencial institucional, término que acuñan Juste y Enguídanos, pues parece que el término conlleva connotaciones de auxilio o ayuda benefactora sin más, cuando no es eso. A mi entender la cooperación al desarrollo, tal y como se ha explicitado en el primer capítulo del presente trabajo, ha evolucionado y va más allá de una acción asociada únicamente a prestaciones económicas. Se ha concluido que el ser humano precisa para su desarrollo de otro tipo de reconocimiento, estas políticas no empiezan y terminan únicamente en el ser humano en su individualidad, sino que se ha demostrado la necesidad de empoderar al individuo y reconocerle como capaz de, en su libertad, lograr su desarrollo, por lo que unas

---

impliquen compromisos financieros no incluidos en los presupuestos” .CARDONA LLORENS, J.: Ponencia... *ob cit*, p. 415.

<sup>602</sup> JUSTE RUIZ, J.: y ENGUÍDANOS WEILER A.: “La dimensión exterior del Estatuto...” *ob cit*, p. 200.

acciones de mero carácter asistencial difícilmente podrán contribuir a ese empoderamiento deseado.

Se ha estimado también que la cooperación al desarrollo debe englobarse en un contexto general, donde las políticas de los Estados, una buena gobernanza, contribuyan al desarrollo, y donde el escenario del que hablamos constituya un entorno sostenible. Y entiendo que se confunde también la obligación constitucional de no sobrepasar los límites que el Tribunal Constitucional ha establecido, con negar que esa acción de cooperación al desarrollo pueda tener relieve internacional y consecuencias en el exterior. Entiendo también que, independientemente de los adjetivos, denominaciones o nomenclatura de éstos instrumentos de cooperación, el hecho es que se trata del ejercicio de la acción exterior de una Comunidad Autónoma en cooperación al desarrollo y que su marco de referencia será ajeno al derecho Internacional, pero la dimensión internacional de ésta política es innegable.

La política de cooperación al desarrollo que se realiza en el exterior por la Generalitat Valenciana conlleva compromisos de actuación que deben suscribirse y obligan a quien los contrae, por lo que se estudia la acción directa de cooperación al desarrollo en la Administración Autonómica a través de la celebración de acuerdos con otros entes gubernamentales, qué características presentan estos documentos con fuerza de obligar, cómo es la actividad convencional que la Generalitat realiza.

El artículo 22.2 de la Ley 6/2007 de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana declara que el Consell puede financiar programas y proyectos en el ámbito de la cooperación al desarrollo por medio de convenios de colaboración con las administraciones, las instituciones y las entidades nacionales, internacionales o de otros países que considere adecuadas, siempre que las actuaciones a llevar a cabo se ajusten a las previsiones del Plan Director y de los planes anuales. En el artículo 8 de la citada Ley <sup>603</sup> se distinguen como modalidades de cooperación, la cooperación bilateral y la multilateral como se ha estudiado al analizar las características de esta política en el ámbito de la Generalitat. Tanto en el Plan Anual de la Cooperación Valenciana 2007 como en el Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 se contempla la

---

<sup>603</sup>Artículo 8. Modalidades de la cooperación al desarrollo Los programas, proyectos y acciones de cooperación al desarrollo pueden llevarse a cabo a través de las siguientes modalidades: a) Cooperación bilateral, bien directamente por La Generalitat con las entidades de los países beneficiarios, o a través de organizaciones no gubernamentales o cualquier otro agente de cooperación que tenga como finalidad la consecución de los objetivos y prioridades establecidos en esta ley. b) Cooperación multilateral, por medio de la participación en programas de cooperación al desarrollo o a través de la aportación de fondos a organismos internacionales que tengan como finalidad la consecución de los objetivos y prioridades establecidos en esta ley.

posibilidad de llevar a cabo una cooperación multilateral con la firma de acuerdos de intenciones para su puesta en práctica<sup>604</sup>.

No se pretende realizar un análisis exhaustivo de todos los compromisos contraídos por el Gobierno valenciano en lo que respecta a la cooperación al desarrollo y más allá de las fronteras del Estado español, aunque en los últimos años y por lo que respecta a la Comunitat Valenciana la política de cooperación al desarrollo se ha amparado en ocasiones en acuerdos de intenciones o convenios. Por ello se hará referencia en el presente trabajo a una serie de compromisos o acuerdos formalizados, que han hecho posible que determinadas acciones de cooperación al desarrollo en el exterior se lleven a término.

Como ya es sabido un sector de la doctrina niega o ha negado hasta época reciente las posibilidades de actuación en el exterior a las Comunidades Autónomas, o cuestiona incluso la definición y el valor jurídico de determinados documentos suscritos por éstas, por lo que las siguientes referencias ponen de manifiesto que en ésta Comunidad Autónoma en cooperación al desarrollo existen compromisos que obligan jurídicamente a la Generalitat fuera de sus fronteras.

Resulta interesante también comprobar que existen en unos casos informes favorables de la AECI respecto al acuerdo de intenciones signado por la Generalitat y que éste acuerdo de intenciones se acoge o se basa en lo establecido en un Convenio previo entre el Gobierno de España y el país de que se trate, sin que de ello se infiera una injerencia en las relaciones internacionales del gobierno de España.

---

<sup>604</sup> 3. MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN VALENCIANA

3.1. Modalidades: cooperación bilateral y multilateral Con el objetivo de potenciar la participación de los agentes de la cooperación valenciana, la Generalitat continuará ejecutando sus programas y proyectos mediante acciones de cooperación bilateral, a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, Universidades y otros agentes valencianos incluidos en el artículo 24.2 de la Ley 6/2007, de 9 de febrero, de la Generalitat, de Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana, que tengan como finalidad la consecución de los objetivos y prioridades establecidos en dicha Ley. No obstante, se podrán ejecutar acciones de cooperación bilateral con entidades o instituciones de los países beneficiarios, cuando así lo exija o lo aconseje la naturaleza de la acción a realizar. Por otro lado, como consecuencia de la internacionalización de la cooperación valenciana y con el fin de materializar los acuerdos, firmados y futuros, con organismos internacionales, orientados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se promoverá la cooperación multilateral, principalmente mediante convenios de colaboración u otros mecanismos que permitan incrementar la celeridad y eficacia en la transferencia y gestión de los fondos.

Fernández de Casadevante<sup>605</sup> estima que los que los celebran quieren asumir obligaciones concretas “especialmente en los supuestos de instrumentos con finalidades específicas o destinados a la creación de organismos de cooperación” y distingue los compromisos que establezcan líneas generales de actuación de aquellos que ya persiguen objetivos concretos y que crean estructuras de cooperación con fondos económicos para su promoción.

Efectivamente si se negara efectos jurídicos a esos compromisos, sería igual que afirmar que quien los lleva a término no quiere obligarse, no quiere comprometerse, lo que carece de sentido. Y el autor estima que porque los contornos sean difusos y la práctica novedosa no se deben equiparar estos actos con simples recomendaciones que quienes los concluyen pueden seguir o no. Se plasman por escrito las obligaciones y compromisos y se especifican, por lo que existe una clara voluntad de asumir estas obligaciones, esto es lo que caracteriza, a juicio del autor, a los instrumentos que contemplan ámbitos específicos de cooperación o a los que la institucionalizan con la creación de organismos y asociaciones. Otros más generales y diferentes se limitan a manifestar la opinión de quienes los suscriben sobre un tema concreto y tienen un carácter fundamentalmente político.

En cuanto a los acuerdos no normativos de cooperación con otros Estados, puede darse el caso de la no existencia de regiones en éste, o, caso de existir regiones, que el derecho interno obligue a que la firma de acuerdos de cooperación se realice con ese Estado ¿qué puede hacer una Comunidad Autónoma?. Si firma, no serán Tratados internacionales, pero tal y como expresa Cardona Llorens “no se les puede negar la competencia de suscribir tales “acuerdos o declaraciones de intenciones” a las CCAA de

---

<sup>605</sup> “En efecto, no cabe equiparar instrumentos – como algunos de los ya examinados- que tienen por objeto establecer el marco general de la cooperación ( ya sea esta transfronteriza o interterritorial) y que, en consonancia con dicha finalidad se limitan a establecer líneas generales de actuación o la coordinación de decisiones y de políticas en ámbitos determinados, con aquellos otros que persiguen un objetivo concreto o que crean organismos o estructuras de cooperación acompañados, en ocasiones, de fondos económicos destinados a promoverla o a financiar tales organismos. Afirmer que en estos últimos supuestos tales instrumentos no producen efectos jurídicos equivaldría a aceptar que las partes que los concluyen son conscientes de no estar asumiendo ningún compromiso puesto que en el supuesto de hipotéticos incumplimientos estos no llevarían aparejados ninguna consecuencia. En otros términos, de ser así, acuerdo no normativo sería sinónimo de compromiso escasamente vinculante ( lo que en el Derecho Internacional Público algunos califican como “soft law”. FERNANDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ C., La acción exterior...*ob cit* p.179-180



forma igual a como se hace con otros organismos de derecho público<sup>606</sup>. “Lo que patentiza la necesidad de establecer los límites constitucionales necesarios para que la competencia autonómica pueda ejercitarse.

Cuando una Autonomía suscriba un acuerdo con un Estado extranjero u organización internacional Arrufat<sup>607</sup> detalla las prescripciones que dichos instrumentos normativos deben cumplir.

Según Arrufat la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación los califica de acuerdos no normativos. Estima el autor que en numerosas ocasiones responden a plantillas “tipo” que las Agencias y programas internacionales ofrecen a los gobiernos y que se adaptan a cada ordenamiento jurídico. Y que “este tipo de acuerdos, pese a no constituir obligaciones para el Estado, puesto que están suscritos con Organismos Internacionales, trascienden por su significado al ámbito de los aspectos puramente formales, y se ha considerado que, en alguna ocasión, podrían llegar a repercutir indeseablemente en el correcto ejercicio por el gobierno de su competencia exclusiva en materia de dirección de la política exterior”<sup>608</sup>

Manifiesto mi discrepancia respecto a lo que Arrufat expresa, pues ya se ha explicitado que los instrumentos de cooperación que las CCAA formalizan se admiten siempre que versen sobre materias competencia autonómica, no originen obligaciones frente a Estados extranjeros ni incidan en la política exterior del Estado ni en la reserva estatal del artículo 149.1.3 CE ni generen responsabilidad del Estado frente a otros Estados ni Organismos internacionales o supranacionales. A mi entender, por lo que respecta al caso concreto de la Comunitat Valenciana, y como se explicita a continuación cuando se citan los acuerdos signados por la Generalitat Valenciana, en estos acuerdos suscritos por la Generalitat con determinados Organismos u organizaciones internacionales existe un Acuerdo Marco, o un Convenio básico de cooperación contraído por el Gobierno de la Nación con el organismo de referencia, acuerdo que se cita siempre en el texto del documento que se signa por la Comunidad Autónoma.

---

<sup>606</sup>CARDONA LLORENS, J.: Comparecencia...*ob cit*, p.18.

<sup>607</sup> ARRUFAT CÁRDAVA, A D.: “La acción exterior de las Comunidades Autónomas...”*ob cit*, p. 348-351.

<sup>608</sup>ARRUFAT CÁRDAVA, A.D.: La acción exterior de las Comunidades Autónomas... “*ob cit*

Entiendo que es significativo que la prestación de la ayuda se lleva a cabo, es un compromiso para ejecutar una política de cooperación en un país en vías de desarrollo y que se dota de valor jurídico al compromiso. Respecto a la referencia a que los convenios o acuerdos son más unas plantillas tipo que un texto elaborado por la Comunidad Autónoma, la Generalitat Valenciana detalla en los documentos de planificación las prioridades sectoriales, geográficas, etc. No da la impresión por lo tanto de que se improvisa o de que la Comunitat Valenciana asume sin más el documento ya elaborado que le presente para la firma un organismo internacional.

Cosa distinta es que la Generalitat Valenciana, en consonancia con los límites presupuestarios de su actuación, lleve a cabo una cooperación a través de otros agentes que la ejecutan. Puede producirse también una coordinación con la planificación del Estado en la política de cooperación al desarrollo o incluso una colaboración con éste en programas internacionales, pero ello no circunscribe únicamente la política de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana a los mandatos formales del Estado que puedan incluirse en textos con fuerza de obligar.

Se constatado que en ocasiones es el Estado quien suscribe Acuerdos Marco con carácter previo a la actividad convencional de la Comunidad Autónoma de que se trate, Acuerdos que posibilitan luego la actividad convencional de ésta, cuando en realidad la Comunidad Autónoma está actuando dentro de sus competencias. En este caso no se produce una libre actuación autonómica, y según Colino por ese motivo y para evitarlo las CCAA en ocasiones han suscrito acuerdos al margen del control del Estado y sin pasar por el control de la Comisión Interterritorial<sup>609</sup>

A continuación hacemos referencia a alguno de estos acuerdos suscritos por la Generalitat en cooperación al desarrollo.

*1. El Acuerdo de Intenciones suscrito entre la Generalitat y el Ministerio de Salud de Mozambique* de 11 de octubre de 2003 posibilita la firma posterior de una serie de convenios para el desarrollo del programa ERATI<sup>610</sup> diseñado para fortalecer el sistema

---

<sup>609</sup> COLINO, C.: La acción internacional de las Comunidades autónomas...*ob cit*, p.39 y ss..

<sup>610</sup>Resolución de 20 de noviembre de 2003, de la directora general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Ministerio de salud de Mozambique con el objeto de

de salud del distrito de Erati, en la provincia de Nampula (norte del país). La Generalitat aporta una ayuda económica y suscribe acuerdos para llevar adelante el proyecto ERATI con un consorcio de ONG españolas especializadas en el sector sanitario y con presencia en la zona.

En el Acuerdo de intenciones citado se declara que tanto el Ministerio de Salud de Mozambique como la Generalitat se acogen al Convenio básico de cooperación científica y técnica de fecha 12 de diciembre de 1980 suscrito entre España y Mozambique. Estos convenios suscritos por el Estado español pueden por tanto dar cobertura formal a la posterior acción autonómica, pues en este caso el gobierno valenciano colabora a través del programa internacional de cooperación al desarrollo<sup>611</sup>.

El Acuerdo de intenciones cuenta con el informe favorable de la Dirección general de Cooperación con África, Asia y Europa Occidental de la AECI. Por lo tanto estamos ante un acuerdo de intenciones, que no un tratado de carácter internacional, suscrito por la Generalitat con un Ministerio y no con un Estado, suscribiéndose con posterioridad convenios singularizados para llevar a cabo el proyecto<sup>612</sup>.

Existen unos compromisos específicos dentro del acuerdo formalizado<sup>613</sup> que demuestran que a pesar de su denominación, acuerdos de intenciones, o como un sector

---

*establecer las bases preparatorias para la realización de un proyecto integral encaminado a la mejora de la situación sanitaria en el valle del Rio Lurio ( Mozambique). (DOCV núm. 29238 de 5-12-2003).*

Este programa está previsto en el Plan Director 2008-2011 e interviene en salud comunitaria y prevención de VIH/SIDA, apoyo a la dirección de salud del distrito y a la red sanitaria de atención primaria, formación de recursos humanos y apoyo a la red de atención secundaria (Hospital de Namapa). El Consell financia con 3.753.030€ la segunda fase del programa ERATI.

<sup>611</sup> Convenio básico de cooperación científica y técnica entre el gobierno de España y el gobierno de la República Popular de Mozambique y protocolo anejo al convenio básico de cooperación científica y técnica sobre el estatuto de los expertos en la cooperación técnica, firmado en Maputo el 12 de diciembre de 1980 ( BOE núm. 187/1984, de 6-08- 1984).

<sup>612</sup> El 9-05-2008 Consell formaliza convenios con la Fundación Ayuda en Acción, la Asociación Consejo Interhospitalario de Cooperación y la Asociación Medicus Mundi, para la realización de ésta segunda fase del Plan Estratégico destinando 917.000 euros a la Fundación Ayuda en Acción, 1.650.000 euros a la Asociación Consejo Interhospitalario de Cooperación, y 1.186.000 euros a la Asociación Medicus Mundi.

<sup>613</sup> Segunda. Compromisos de la Generalitat Valenciana La Generalitat Valenciana, a través del programa de cooperación al desarrollo, aportará ayuda económica para la colaboración específica que se determinará a través de la suscripción, en su caso, de los oportunos convenios singularizados en los que se fijará el objeto concreto de cada actuación, el alcance de la aportación económica de la Generalitat Valenciana, así como el plazo de vigencia de dichos convenios, todo ello condicionado a las cantidades máximas disponibles a tal fin en el presupuesto en vigor en la fecha de la suscripción de los mismos.

de la doctrina y el propio Estatuto de Autonomía los describe, acuerdos no normativos, contienen obligaciones para las partes y en concreto para la Generalitat, obligaciones que cumplir y compromisos que atender.

*2. Acuerdo de intenciones entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y la Generalitat en materia de cooperación internacional al desarrollo de 31 de marzo de 2006*<sup>614</sup>.

El Acuerdo de intenciones se suscribe el 31 de marzo de 2006, existiendo como antecedente un Acuerdo Marco suscrito entre el Reino de España y PNUD de 13 de abril de 2005 <sup>615</sup>que establece el marco de la colaboración del Estado español en su conjunto (central, autonómico y local) en la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación, por lo que tiene aquí cabida la colaboración de la Generalitat. Es únicamente en éste caso entre todos los examinados donde encontramos una referencia a otros ámbitos distintos del estatal, pues el Acuerdo Marco se refiere al Estado central, autonómico y local. En ninguno de los otros documentos examinados se hace referencia a entidades subestatales a la hora de poder realizar acuerdos y contraer posteriores obligaciones. Aunque no se prohíba, aunque parezca que el camino está expedito, aunque la Comunidad Autónoma suscriba el acuerdo, evidentemente, hace falta recorrer todavía mucho camino para encontrar un reconocimiento expreso y explícito de esta posibilidad autonómica de suscribir acuerdos con fuerza de obligar por lo que respecta a actividades en el exterior.

Es decir, hay un Acuerdo marco suscrito con el Reino de España y el Acuerdo de intenciones de 2006 establece las condiciones de la colaboración posterior de la Generalitat que es de carácter económico, subvencionando los proyectos que se

---

Cuarta. Suscripción de convenios singularizados La intervención a realizar para el cumplimiento de este acuerdo se llevará a cabo a través de un consorcio de ONGD españolas especializadas en el sector sanitario y con presencia en la zona.

<sup>614</sup>*Resolución de 19 de mayo de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo.* (DOCV núm. 5280 de 14-06-2006).

Para proyectos y programas de gobierno y desarrollo local en los países en desarrollo, como las iniciativas Art Gold de cooperación para la gobernabilidad y el desarrollo local en América latina y Africa Subsahariana o las prácticas de formación en oficinas del PNUD.

<sup>615</sup>*Acuerdo Marco entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hecho en Nueva York el 13 de abril de 2005* (BOE núm. 27, de 01-02-2006)

acometan en los convenios de que se trate. Por lo tanto acuerdo de intenciones, que no tratado de carácter internacional, suscrito con una organización y no con un Estado para con posterioridad suscribir convenios singularizados<sup>616</sup>. Será en el Acuerdo suscrito en el año 2006 donde se van a establecer cláusulas con compromisos específicos<sup>617</sup> para llevarlos a término.

El 8 de enero de 2008 la Generalitat Valenciana firma un convenio de colaboración con PNUD y realiza una inversión de 1.450.000 euros en colaboración con éste para impulsar la democracia en los países más empobrecidos. Una parte de la financiación se destina a Mozambique a través de la Iniciativa Internacional ART y además se realizan programas en el marco del proyecto Apoyo al Desarrollo Económico Local en la provincia de Nampula apoyando el funcionamiento, la asistencia técnica y la capacitación de la Agencia de Desarrollo Local de Nampula y creando microempresas. El 30 de abril de 2008 se firma otro convenio de cooperación entre el PNUD y la Generalitat para financiar proyectos locales de gobernabilidad en Colombia, Salvador y República Dominicana en el marco de la Red Latinoamericana Prólogo (Propuestas Locales de Gobernabilidad).

Más recientemente, en julio de 2009, se suscribió un convenio para fortalecer la capacitación en Senegal de actores locales para los procesos de descentralización, desarrollo local y cooperación descentralizada (ART GOLD) y el 8 de junio de 2010 se

---

<sup>616</sup> como el formalizado en el año 2008 para llevar a cabo el Proyecto PROLOGO que apoya procesos de gobernabilidad democrática en Colombia, El Salvador y la República Dominicana. La Generalitat participa también en iniciativas de la Plataforma de partenariados innovadores del PNUD.

<sup>617</sup> Artículo I. Objeto del acuerdo

1. El presente acuerdo tiene por objeto la colaboración entre la Generalitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) en diversas actividades de cooperación al desarrollo multilateral promovidas por el PNUD.

2. Dichas actividades incluyen la participación de la Generalitat en proyectos y programas de gobierno y desarrollo local de países en desarrollo, tales como las iniciativas Art Gold del PNUD, con la realización de prácticas de formación en materia de cooperación al desarrollo en oficinas del PNUD; y cualquier otra colaboración en materia de información, investigación, formación y desarrollo que las dos partes estimen conveniente.

(.....)

Artículo III. Programas y proyectos de cooperación multilateral para el desarrollo del PNUD y otras colaboraciones 1. La Generalitat manifiesta su interés en participar en proyectos y programas multilaterales de cooperación al desarrollo del PNUD en países en vía de desarrollo, para lo cual las dos partes establecerán los oportunos convenios de colaboración que recojan la participación y aportación económica de la Generalitat a los mismos.

ha firmado con PNUD un acuerdo para impulsar un proyecto de cooperación en Ecuador para fortalecer la democracia en los municipios de ese país.

3. El 17 de octubre de 2006 el Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, ( en adelante OEI) , firma con la Generalitat un *Acuerdo de Intenciones para establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo*<sup>618</sup>.

El Acuerdo de intenciones declara que de acuerdo con los objetivos del Plan Director 2004-2007 de la Cooperación Valenciana se trata de potenciar la colaboración con los organismos multilaterales de carácter iberoamericano y el Plan Anual 2006 establece que se promoverá los acuerdos con organismos multilaterales de carácter iberoamericano, como la Organización de Estados Iberoamericanos. Como antecedente existe un Acuerdo de sede entre el Reino de España y la OEI de 24-6-2004<sup>619</sup>.

Es decir, lo que se formaliza es un acuerdo de intenciones, no un tratado de carácter internacional, con una organización para la educación, ciencia y cultura, y no con un Estado, sino con un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos. Y en dicho acuerdo de intenciones se establece que, posteriormente a la firma del acuerdo, se suscribirán convenios singularizados, con la propia OEI o con entidades sin ánimo de lucro, públicas o privadas, como ha sido el caso.<sup>620</sup> En el texto se establecen los compromisos

---

<sup>618</sup> *Resolución de 27 de de noviembre de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y la Organización de Estados iberoamericanos con el objeto de establecer las bases párale fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo.* (DOCV núm. 5404 de 11-12- 2006).

Las áreas prioritarias de actuación son: Desarrollo de estrategias conjuntas de cooperación en la expansión y fortalecimiento de las instituciones educativas, científicas, tecnológicas y culturales en Iberoamérica, así como su promoción y difusión. Promoción de la identificación, planificación, organización, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo y fortalecimiento de instituciones educativas, científicas, tecnológicas y culturales.

Potenciación de la elaboración, recogida y consolidación de la información, así como la difusión de experiencias en relación con el desarrollo de programas educativos, científicos, tecnológicos y culturales, a través de acciones de sensibilización social.

<sup>619</sup> *Aplicación provisional del acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (O.E.I) hecho en Madrid el 24 de junio de 2004* (BOE núm. 198 de 17-08-2004).

<sup>620</sup> Tercera. Compromisos de los intervinientes

Ambos intervinientes, de común acuerdo, se comprometen a:

1. Coordinar sus actividades en los países miembros de la OEI, tanto a iniciativa propia como de las autoridades nacionales, aprovechando la complementariedad que pueda existir entre los proyectos y

específicos que llevarán a cabo ambas partes, por lo que el hecho de quedar al margen del Derecho Internacional y no tener el acuerdo el carácter de Tratado Internacional no obsta para la validez jurídica de sus compromisos y su fuerza de obligar.<sup>621</sup>

4. El 26 de junio de 2007 se suscribe un *Acuerdo de intenciones entre la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y la Generalitat*<sup>622</sup>

La OPS es un organismo internacional de salud pública del que el Reino de España forma parte como Estado observador. El Acuerdo de intenciones establece que de acuerdo con los objetivos del Plan Director 2004-2007 de la Cooperación Valenciana se trata de potenciar la colaboración con los organismos multilaterales de carácter iberoamericano. Y el Plan Anual 2007 establece que se promoverán los acuerdos con organismos multilaterales como la Organización Panamericana de la Salud. La Generalitat formaliza convenios singularizados en los que se concreta el alcance de la

---

recursos de la Generalitat y la presencia, experiencia y capacidad que pueda llevarse a cabo con la asistencia técnica de la OEI.

2. Mantener una comunicación fluida a fin de coordinar su apoyo a las instituciones educativas, científicas, tecnológicas y culturales.

Dichos compromisos se plasmarán, por parte de la Generalitat, en la suscripción de los oportunos Convenios singularizados con la propia OEI, así como, cuando sea preciso, con entidades sin ánimo de lucro, públicas o privadas, que ambas instituciones designen, en los que se fijará el objeto concreto de cada actuación, el alcance de la aportación económica de la Generalitat y el plazo de vigencia de dichos Convenios. Todo ello quedará condicionado a la revisión previa y, en su caso, aprobación de los proyectos específicos que se presenten, así como a la existencia de cantidades disponibles a tal fin en el presupuesto en vigor en la fecha de la suscripción de los Convenios y a la normativa general aplicable en materia de subvenciones.

Por su parte, la OEI se compromete a colaborar, prestando el apoyo técnico necesario para la ejecución de los proyectos aprobados de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, en lo relativo a las materias educativas, científicas, tecnológicas y culturales, con el fin de conseguir el cumplimiento de los objetivos que se prevean en los mismos.

<sup>621</sup> Así en 20-11-2007 se han formalizado dos convenios, uno para la realización del programa de cooperación multilateral alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos en Nicaragua y otro para la puesta en marcha de un instituto para el desarrollo y la innovación educativa en Perú. En ambos casos la Generalitat colabora concediendo una subvención para llevar adelante los proyectos.

<sup>622</sup> *Resolución de 20 de septiembre de 2007, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y la Organización panamericana de la salud con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo.* (DOCV núm. 5606 de 25-09- 2007).

para lograr una serie de objetivos:

- desarrollo e implementación de sistemas integrados de prestación de atención de la salud.
- reducción de los problemas relacionados con la drogodependencia en los países empobrecidos.
- promoción de la identificación, planificación, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo en materia de salud.
- elaboración, recogida, consolidación de la información y difusión de experiencias de desarrollo de programas de salud.

aportación económica que llevará a cabo como el presente Acuerdo. Por lo tanto lo que se formaliza es un acuerdo de intenciones, con una organización y con posterioridad se suscribirán convenios singularizados, como ha sido el caso<sup>623</sup>.

La Generalitat ha cumplido sus compromisos contemplados en el texto,<sup>624</sup> por lo que nos encontramos con un documento con fuerza de obligar.

5. El 28 de marzo de 2011 se suscribe un *Acuerdo marco de colaboración entre la Generalitat, a través de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, y la República del*

---

<sup>623</sup> En el año 2008 se firma un acuerdo para una cooperación multilateral denominado “Consumo de alcohol, problemas asociados y respuestas en América Latina”, que es un programa con una duración de 36 meses por un total de 325.000 euros.

Las actividades fundamentales de este programa son la formación de comités nacionales responsables de las cuestiones relacionadas con el alcohol y la salud pública, encargados de coordinar las acciones locales en colaboración con OPS y la creación de planes específicos para la recogida de datos a través de investigaciones de acuerdo con las prioridades identificadas en cada país, así como capacitación de profesionales de salud en atención primaria.

<sup>624</sup> Primera. Objeto

El presente acuerdo de intenciones tiene como finalidad establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo, entre la Generalitat y la Organización Panamericana de la Salud.

Segunda. Áreas prioritarias de actuación Se considerarán áreas prioritarias de colaboración las siguientes: Desarrollo e implementación de Sistemas Integrados de Prestación de Atención de la Salud.

Reducción de los problemas relacionados con la drogodependencia en los países empobrecidos.

Promoción de la identificación, planificación, organización, ejecución y evaluación de programas y proyectos de desarrollo en materia de salud y fortalecimiento de instituciones sanitarias.

Impulso de la elaboración, recogida y consolidación de la información, así como la difusión de experiencias en relación con el desarrollo de programas de salud, a través de acciones de sensibilización social.

Tercera. Compromisos de los intervinientes

Ambos intervinientes, de común acuerdo, se comprometen a:

Coordinar sus actividades en los países miembros de la OPS, tanto a iniciativa propia como de las autoridades nacionales, aprovechando la complementariedad que pueda existir entre los proyectos y recursos de la Generalitat y la presencia, experiencia y capacidad de la OPS.

Mantener una comunicación fluida a fin de coordinar su apoyo a las instituciones sanitarias.

Dichos compromisos se plasmarán, por parte de la Generalitat, en la suscripción de los oportunos Convenios singularizados con la propia OPS, así como, cuando sea preciso, con entidades sin ánimo de lucro, públicas o privadas, que ambas instituciones designen, en los que se fijará el objeto concreto de cada actuación, el alcance de la aportación económica de la Generalitat y el plazo de vigencia de dichos convenios.

Todo ello quedará condicionado a la revisión previa y, en su caso, aprobación de los proyectos específicos que se presenten, así como a la existencia de cantidades disponibles a tal fin en el presupuesto en vigor en la fecha de la suscripción de los convenios y a la normativa general aplicable en materia de subvenciones.

Por su parte, la OPS se compromete a prestar el apoyo técnico necesario e implementar las actividades que le correspondan según se establezca en los Convenios singularizados que suscriba con la Generalitat en el marco del presente Acuerdo de Intenciones, para la ejecución de los proyectos aprobados de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, en lo relativo a las materias sanitarias, con el fin de conseguir el cumplimiento de los objetivos que se prevean en los mismos.



*Ecuador, a través de su embajada en España, para el establecimiento de un marco de colaboración.*<sup>625</sup>

El acuerdo pretende realizar determinadas acciones dentro del ámbito de la inmigración e integración, la participación ciudadana, la cohesión territorial y la cooperación internacional para el desarrollo tanto respecto de proyectos que están en ejecución como nuevos proyectos en materia económica, social, cultural y académica.<sup>626</sup>

6. El 7 de enero de 21013 se suscribe un *Memorando de entendimiento entre el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica y la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana - España, para la cooperación científica y técnica en la lucha contra el cáncer.*<sup>627</sup>

La cláusula primera del Memorando indica que su objeto es promover la cooperación científica y técnica para identificar y aunar esfuerzos de colaboración en la lucha contra el cáncer. Y establece que “este memorando no incide en la política exterior del Estado, ni origina responsabilidades u obligaciones en concepto de «relaciones internacionales». Tampoco supondrá ingreso ni gasto presupuestario para la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana ni para el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica.

---

<sup>625</sup>RESOLUCIÓN de 30 de marzo de 2011, de la directora general del Secretariado del Consell, de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, por la que se dispone la publicación del acuerdo marco de colaboración entre la Generalitat y la República del Ecuador, a través de su embajada en España. (DOCV núm. 6494 de 4-04-2011).

<sup>626</sup>Segunda La colaboración entre las partes, que se promoverá a instancia de cualquiera de ellas, se desarrollará en sus aspectos concretos y específicos mediante anexos o convenios singularizados que contemplen actuaciones a llevar a cabo en los siguientes aspectos: (i) Desarrollo del Programa Voluntario de Comprensión de la Sociedad Valenciana de las Escuelas de Acogida, contemplado en la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana. (ii) Impulsar el desarrollo de jornadas, encuentros y/o seminarios realizados por instituciones públicas o privadas ecuatorianas y valencianas para el conocimiento y difusión de las culturas ecuatoriana y valenciana. (iii) Impulsar información jurídica y la orientación formativa y laboral a la comunidad ecuatoriana a través de las Agencias de Mediación para la Integración y la Convivencia Social (AMICS), coordinadas por la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía.

(iv) Afianzar la participación de la comunidad ecuatoriana en la vida política, social, cultural y sindical de la Comunitat Valenciana al amparo de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, individualmente o a través de sus asociaciones cívicas y culturales. (v) Ratificar la consideración de Ecuador como país prioritario en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. (vi) Promover la responsabilidad mutua para la ejecución exitosa de los proyectos financiados por la Generalitat Valenciana y la orientación hacia resultados. (vii) Cualquier otra actividad propuesta por alguna de las partes, dentro del ámbito de actuación del convenio.

<sup>627</sup>RESOLUCIÓN de 23 de mayo de 2013, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, de la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se dispone la publicación del memorando de entendimiento entre el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica y la Generalitat, para la cooperación científica y técnica en la lucha contra el cáncer. (DOCV núm. 7034 de 29- 05-2013).

Con el análisis de estos documentos se ha expuesto de un modo práctico la actividad convencional que la Generalitat ha llevado adelante en los últimos años en cooperación al desarrollo para darle cobertura jurídica suscribiendo documentos con determinados organismos internacionales, comprometiéndose a determinadas acciones y aportando una ayuda económica.

Todos estos textos, si se tiene en cuenta lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, pueden considerarse acuerdos no normativos, tienen valor jurídico y contienen compromisos concretos de actuación. Ateniéndose únicamente a su nomenclatura podría producirse un contrasentido ya que, según lo propugnado por un sector de la doctrina, carecen de valor jurídico, pero por el contrario estos actos existen, se formalizan y se les da publicidad y contienen obligaciones de actuar que comprometen a quien los ha signado, siendo además las partes instituciones públicas que se obligan a ejecutar determinadas actuaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación realizó el 26/08/2010 un Informe a los Memorandos de Entendimiento formalizados por las CCAA con instituciones extranjeras, relativos al período 2010/2011.<sup>628</sup> Estimo de interés traer a colación las indicaciones efectuadas en relación con el *Acuerdo de intenciones entre la Generalitat Valenciana y la República de Haití*, con objeto de establecer el marco de colaboración para la construcción de un Hospital (y su posterior equipamiento) en el municipio de Belle Anse, provincia de Jacmel, Las indicaciones a que me refiero pueden extrapolarse a cualquier otro Memorando de entendimiento suscrito por la Generalitat Valenciana.

Indica el Informe que un Memorando de Entendimiento no genera obligaciones jurídicas, ni en el plano internacional ni en el plano interno, pero, caso de que efectivamente la voluntad sea la de firmar un Memorando de Entendimiento, se estima que habría que tener en cuenta una serie de consideraciones. El Informe comenta que se propone como título "Acuerdo", pero el texto no puede constituir un proyecto de Tratado Internacional, ya que sus firmantes carecen de subjetividad internacional. A

---

<sup>628</sup>Informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los memorandos de entendimiento de las Comunidades Autónomas con instituciones extranjeras. años 2010-2011 Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. p. 223-229.

juicio del Ministerio “un instrumento como el que es objeto del presente informe debe tener la naturaleza de un acuerdo no normativo, generador de compromisos políticos y nunca de obligaciones de carácter jurídico. Por consiguiente, no serán aplicables las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ni la normativa interna española sobre su celebración”.

Los firmantes son la Generalitat Valenciana y el Ministro de Salud Pública y de la Población de la República de Haití y el Informe manifiesta que “la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales excluye el ejercicio del *ius contrahendi* por parte de las Comunidades Autónomas, incapaces de concertar tratados. La práctica internacional y española admite no obstante que los departamentos ministeriales y otros organismos, así como las Comunidades Autónomas, firmen acuerdos con instituciones extranjeras en el ámbito de sus competencias”. Cita el Informe la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, del Tribunal Constitucional.

Se indica que estos documentos que se firman con instituciones extranjeras no son Tratados Internacionales y por tanto no generan obligaciones jurídicas para el Estado en el plano internacional. El Ministerio los considera acuerdos no normativos, y manifiesta que “un acuerdo no normativo, como el que es objeto de este informe, no genera obligaciones jurídicas, sino compromisos políticos o extrajurídicos que sólo vinculan a los firmantes, sin comprometer al Estado en el plano internacional. En cualquier caso, si se considera que su relevancia lo aconseja, el Memorando podrá ser elevado al Consejo de Ministros para su conocimiento”.

Se aconseja “suprimir del texto sometido a consulta cualquier término característico de un acuerdo entre Estados, con el fin de evitar cualquier duda sobre su naturaleza, así como para adecuar su forma a la naturaleza no normativa que debe tener el texto”.<sup>629</sup>

---

<sup>629</sup> II. MODIFICACIONES PROPUESTAS

1. Sustituir el término "Acuerdo" por "Memorando" o "Declaración", o "Acuerdo de Intenciones" por "Memorando de Entendimiento", tanto en el título como a lo largo del texto. En consecuencia, habrá igualmente que sustituir el término Acuerdan (pág. 4), por ejemplo, por "han llegado al siguiente entendimiento" o "se proponen" 2. No es necesario incluir las referencias a que se actúa de conformidad con las facultades atribuidas por determinado Acuerdo del Consell (pág. 1). Dado que los Memorandos de Entendimiento no son instrumentos de naturaleza jurídica, no son necesarias las referencias al mutuo reconocimiento de capacidad y competencia. 3. Suprimir en el apartado segundo los términos "anexos o convenios singularizados" por nuevos Memorandos, "Declaraciones" o "Memorandos de Entendimiento". 4. Incluir una referencia expresa a la naturaleza no normativa del instrumento. 5.

Pero su importancia y fuerza de obligar, su consideración de acuerdos que vinculan a quien los suscribe queda fuera de toda duda.

### ***2.3. Características que definen a la política de cooperación al desarrollo que realiza la Generalitat Valenciana***

La Comunitat Valenciana realiza su propia política de cooperación al desarrollo como acción exterior propia y participa también en los programas y proyectos del Ministerio de Asuntos Exteriores y cooperación a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Puede entonces hablarse de una política *descentralizada*, ya que sus acciones se programan y prevén presupuestariamente por medio de la Generalitat Valenciana, y se ejecutan por diferentes sectores sociales que participan en las políticas que la Generalitat Valenciana ha marcado como prioritarias en el tema.

Puesto que se define y concreta mediante un Plan Director que establece las actuaciones a seguir con carácter cuatrianual, con unos planes anuales que desarrollan las líneas establecidas en el Plan Director y con unas convocatorias públicas donde se regula el régimen de subvenciones para acometer los proyectos previstos se puede considerar que es *planificada*.

Es *bilateral y multilateral* en su marco de actuación, pues participan en ella los agentes de la cooperación valenciana y los organismos multilaterales.

Cuenta con una estructura y con objetivos que se definen institucionalmente, por lo que tiene *carácter político* en la definición y fijación de sus metas, aunque son metas que pueden ser objeto de mejora.

Aunque considero que la Generalitat debe hacer más. La política de cooperación al desarrollo que acomete la Generalitat Valenciana *debe ser responsable y participativa*, y corresponde a los órganos de coordinación el control y la vigilancia en la mejora de

---

Eliminar el término "entrada en vigor" por "inicio de la aplicación". Al no generar obligaciones jurídicas, tampoco es necesario incluir la obligación de "denuncia".

6. Sustituir las referencias a las "Partes" por los "Firmantes".

las acciones para alcanzar metas más ventajosas. De resultas del análisis de las consecuencias de su política y de sus actuaciones podrá incidir cada año en aquellos aspectos que pueden mejorarse, adecuando las convocatorias públicas a las necesidades testadas. Pero para obtener mejoras con rapidez e inmediatez no pueden ni deben posponerse los resultados de la evaluación en el tiempo y presentarse los resultados de la planificación años después, como está sucediendo actualmente.

Las CCAA realizan cooperación al desarrollo y han incluido esta posibilidad en sus Estatutos de Autonomía, colaborando además con el Ministerio de Asuntos Exteriores en la cooperación al desarrollo que este lleva a cabo, pero no se debe obviar que también son autónomas en el ejercicio de sus políticas en el exterior, por lo que en momentos de crisis económica como es el actual, en los que se constata una importante disminución en los fondos destinados a cooperación al desarrollo tanto por parte del Estado español como por las Comunidades Autónomas, sería deseable una reflexión al respecto en orden a una mayor coordinación entre organismos públicos.

*Debe ser más comprometida*, porque los instrumentos de planificación necesarios para poner en marcha la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana definen las metas que se pretenden conseguir e incluyen en su contenido declaraciones de intenciones y afirmaciones que parece que quieren implicar a la ciudadanía en sus objetivos, al mundo universitario, al sector empresarial y social así como a las poblaciones de origen de los inmigrantes. Se estima que el compromiso supone una mayor dedicación y actuación directa, difícilmente se podrá implicar a otros si se deja la actuación y la ejecución a otros organismos externos a la institución pública.

Como la Generalitat se sirve de otras entidades, como son las ONGD, para llevarla adelante, o participa en programas ya establecidos por otras Administraciones u otros organismos públicos u organizaciones internacionales y colabora con aportaciones de carácter exclusivamente económico puede considerarse *una política de carácter indirecto*.

La Generalitat encomienda esas acciones a estas organizaciones, no ejecuta per se la política que planifica, sino que la hacen otros, la gestionan otros. Estamos hablando de la *“externalización” de la política de cooperación al desarrollo*. La política existe, el

Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana lo reconoce y posibilita, los medios económicos están ahí a través de los Presupuestos Públicos de la Generalitat, pero los medios personales e instrumentales los aportan otros, las ONGD que actúan por encomienda o mandato de la Generalitat. Las Universidades forman y sensibilizan a los estudiantes en aquello que debe ser la cooperación al desarrollo, investigan en los países desfavorecidos, si bien la Generalitat aporta los fondos a tal fin, convenia con estas instituciones la actuación posterior, pero también ellas hacen directamente cooperación al desarrollo. La Generalitat Valenciana está presente en organismos internacionales dentro de las posibilidades de actuación que el marco competencial puede permitirle, pero su presencia es testimonial y como organismo que entrega una prestación económica para proyectos que esos organismos planifican y ejecutan, da dinero para lo que otros hacen.

Esta afirmación no está cuestionando aquello que éstas organizaciones ejecutan por mandato o encargo institucional, únicamente se está poniendo de manifiesto que existe en la Generalitat Valenciana previsión presupuestaria y planificación, y que se pretende que exista también una evaluación de resultados, pero *se carece de una acción directa, son otros los que hacen lo que la Generalitat no hace directamente.*

No obstante, la externalización de una política que se entiende debería gestionarse y asumirse por la Generalitat no pone en cuestión en general la actuación de la mayoría de las ONGD que realizan esas actuaciones en cooperación al desarrollo, y no únicamente en la Generalitat Valenciana, pues es práctica corriente y habitual en las Administraciones Públicas, Administración General del Estado y Comunidades Autónomas. Se argumenta que es difícil, en un mundo en crisis, con medios económicos restringidos, pensar en una Administración Pública dotada de medios personales y materiales suficientes para ser autónoma en este sentido. La labor que éstas realizan quedaría sin efecto sin su colaboración, ya que es innegable que las políticas de cooperación al desarrollo que estas Administraciones Públicas han realizado han sido posibles por su trabajo, experiencia y dedicación.

Hemos esbozado en el Capítulo 1, cuando se ha estudiado el papel de las ONGD en las políticas de cooperación al desarrollo, los problemas que podrían derivarse de la dejación de esta acción directa que le correspondería a un Estado y que trasladamos de nuevo a este epígrafe. Pues los servicios que el Estado, en este caso la Generalitat,

debería o podría hacer, se encomiendan a las ONGD que los ejecutan a cambio de una financiación, en este caso de carácter público. Quien marca las condiciones en todo caso será quien contrata, que impone sus criterios, sus prioridades en las líneas a seguir en la política de cooperación al desarrollo. Aunque además se pueda atender o escuchar a estos organismos, pero esto queda a la discrecionalidad o voluntad del Estado.

Pero la Generalitat, dentro de esa línea de externalización, justifica su acción indirecta y la une a criterios de mayor calidad en los resultados. En ese sentido llama la atención lo que el Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 indica dentro de su epígrafe 2.1.3 Marco normativo de la cooperación valenciana: *“ el hecho de que la mayoría de estos recursos sean canalizados a través de ONGD y otros agentes sociales, mediante convocatorias públicas de ayudas o por medio de convenios de colaboración, ha generado una mejora de la calidad de la ayuda y un mayor acercamiento hacia los objetivos del desarrollo humano sostenible”* .

No estoy de acuerdo con esta afirmación, será una forma distinta de gestionar y ejecutar la política de cooperación al desarrollo, pero no se ha demostrado que la calidad de la ayuda mejore necesariamente de esta manera, entre otras razones porque tampoco se ha podido constatar qué sucedería si se ejecutara internamente con medios personales y materiales propios, ya que nunca se ha hecho. La Generalitat planifica y diseña y ejecutan las ONGD, decidió apostar por ese modo de hacer, pero el que las ONGD sean los agentes intervinientes y no la Administración Pública no es sinónimo de una mayor o mejor calidad.

La Generalitat Valenciana puede argumentar que la falta de medios personales y materiales le impide ejecutar esta política directamente e incluso podría encontrarse en la crisis económica existente una justificación para un recorte de las acciones. Ello sería entendible si se circunscribe la ejecución de esta política a un único departamento de la Generalitat, 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<sup>630</sup>, si se emplean los medios existentes en el resto de la organización, si se lleva a cabo una política horizontal y global entre

---

<sup>630</sup>“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.”

Consellerias, los medios se incrementarían y las posibilidades de actuación también. Es por tanto un compromiso institucional reconocido estatutariamente que entiendo podría desarrollarse con mayor profundidad con la participara de todo el Consell.

Iborra y Santander defienden, refiriéndose a los retos de la cooperación descentralizada y en el caso de pluralidad de actores, entre los que se incluyen las ONGD, la especialización de los donantes que mejoren la eficacia de las políticas y estiman que la cooperación valenciana no ha ido en esa línea que proponen.<sup>631</sup> Entiendo la propuesta y comparto la idea de una especialización de los actores, de un reparto de tareas, que no de un liderazgo por igual de todos ellos, liderazgo que corresponde a la Generalitat Valenciana, que tendría que coordinar las acciones de todos ellos y hacer una política inclusiva de estos, pero la hoja de ruta le pertenece. Diferente será localizar los puntos fuertes de cada cual y potenciarlos en una misma dirección.

En ese sentido Iborra y Santander van más allá y al considerar que la cooperación descentralizada debe hacer suyo el principio de apropiación de la declaración de París, considero que otorgan a las ONGD un protagonismo y una capacidad de actuación que no les corresponde.<sup>632</sup> El presente trabajo estudia la política de cooperación al desarrollo considerada como una de las manifestaciones de una acción de las CCAA en el exterior, así como la posibilidad y capacidad para contraer compromisos y para obligarse.... hasta un límite, límite impuesto por la CE, la doctrina y la jurisprudencia, como ya se ha analizado en este trabajo con anterioridad (Parte I, Capítulo II Sección 2.1). Llama la atención que los autores estimen se pueda considerar que las ONGD puedan “tener como contrapartes a administraciones públicas del Sur” pues siempre actuarán de acuerdo con las directrices del organismo público con competencias en cooperación al desarrollo que, a su vez, cuenta en su actuación con los límites señalados anteriormente.

---

<sup>631</sup> “En un sistema caracterizado por la proliferación de actores, como es el caso del sistema internacional de cooperación, la búsqueda de una especialización y concentración en ámbitos de valor añadido por parte de los donantes adquiere una especial relevancia, como recoge la agenda internacional de ayuda. Sin embargo, la cooperación valenciana no ha registrado hasta la fecha un ejercicio en esta dirección, que haya impulsado a los distintos actores a identificar sus ventajas comparativas y concentrar en ellas sus esfuerzos –en sectores como Gobierno y Sociedad Civil o Educación para el Desarrollo–, con el fin de mejorar la eficacia de las políticas desplegadas”.  
IBORRA, J y SANTANDER G.: *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. ob cit.* p.181.

<sup>632</sup> “En general las intervenciones de las ONGD en este sector se centran más en el apoyo organizativo y la promoción del enfoque en derechos que al apoyo directo a gobiernos locales, siendo relativamente pocas las ONGD que tienen como contrapartes a administraciones públicas del Sur. ....).  
IBORRA, J y SANTANDER G.: *La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. ob cit.* p.148.



La Generalitat Valenciana, pionera en el establecimiento y desarrollo de esta política de cooperación al desarrollo, debería actuar teniendo en cuenta los nuevos escenarios que se le presentan, la nueva realidad, pero sin eludir sus responsabilidades y sus competencias. No se trataría de excluir actores ni medios de financiación, sino de redefinir su política de cooperación al desarrollo, ya hemos indicado al principio de esta Sección la conveniencia y necesidad de recurrir a agentes diversos que aúnen sus esfuerzos en el desarrollo. La Generalitat debe realizar una reflexión y un análisis en profundidad, que da la sensación que hasta la fecha no ha tenido lugar. Porque es cierto que anualmente se han publicado documentos de planificación de acuerdo con las consignaciones presupuestarias destinadas a cooperación al desarrollo, incluso se han incrementado las acciones y las líneas de subvención, las prioridades geográficas se han extendido y han aumentado las prioridades sectoriales, en un deseo de abarcar un amplio escenario de actuación.

Pero, como ya se ha indicado, no ha podido ejecutar este programa per se, sino que ha precisado de otros actores, lo que, como ya es sabido y se ha analizado anteriormente, puede conllevar problemas de control, de adecuado seguimiento, de desdibujamiento de su presencia institucional. Debería haber centrado su atención en los resultados que arrojan las evaluaciones realizadas a los documentos de planificación, teniendo presente también el deseo del Consejo Valenciano de Cooperación de ofrecer más y mejor colaboración, o atender el ofrecimiento de un diálogo constructivo por parte de la Coordinadora de ONGD de la Comunitat Valenciana. Y explorar entonces nuevas vías de financiación y nuevas posibilidades de actuación y de ejecución.

Se trataría también de buscar la eficacia en la ayuda en toda su extensión, pues a mi entender, en momentos críticos, la implementación de la coordinación con otras CCAA es fundamental, ya que de ella puede derivarse un mayor fortalecimiento de la apropiación democrática de los países socios.

La Ley autonómica de Cooperación al Desarrollo establece en su artículo 5 que las actuaciones de cooperación al desarrollo que lleven a cabo la Generalitat y las otras instituciones, entidades y administraciones públicas de la Comunidad Valenciana deben

atenerse, entre otros criterios, al de información y transparencia de las inversiones realizadas y los Planes Directores 2004-2007 y 2008-2011 en su enunciado declaran que son criterios y principios de actuación de la cooperación al desarrollo autonómica la transparencia y publicidad. No obstante estas declaraciones programáticas ya se ha indicado que las Corts Valencianes no tienen el protagonismo que sería de desear en cuanto a la aprobación de la política de cooperación autonómica, ni un procedimiento claro de justificación de esta política en sede parlamentaria, por lo que, lo proclamado en los documentos citados, además de quedarse en una declaración de intenciones está obviando los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda.

Ello no quiere decir que no se evalúen las actuaciones llevadas a cabo en cooperación, la Generalitat ha realizado evaluaciones de impacto de algunos proyectos y programas subvencionados, a iniciativa propia y respecto a las subvenciones concedidas las entidades beneficiarias de estas han contratado evaluaciones externas, de acuerdo con lo regulado en las propias órdenes de convocatoria de las subvenciones citadas y<sup>633</sup> ha ido incorporando periódicamente a la web institucional una serie de documentos de apoyo.<sup>634</sup>

Respecto a un mayor rigor y control en cuanto a la aprobación de los Planes de cooperación, en realidad existen vías procedimentales previstas en el propio Reglamento de Les Corts para llevar a cabo una aprobación parlamentaria de los Planes

---

<sup>633</sup> El Plan anual 2011 establece que la realización de evaluaciones externas tendrá carácter preceptivo para los programas de cooperación financiados mediante convocatoria pública, así como para los proyectos de cooperación aprobados en la misma convocatoria, cuyo coste total del proyecto sea superior a 200.000 euros.

Según dispone el Plan anual 2010 para los proyectos cuyo coste total sea inferior a 200.000 euros la realización de evaluaciones externas será potestativa y será considerada un mérito preferente en el proceso de valoración. En ambos casos el máximo financiable en concepto de evaluación externa será del 2% de la subvención concedida por la Generalitat.

*ORDEN 10/2013, de 27 de mayo, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se convocan, para el año 2013, subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), para la cofinanciación de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo a ejecutar en países y poblaciones estructuralmente empobrecidos.* (DOCV nº 7042 de 10-06-2013). “En los proyectos de cooperación al desarrollo cuya subvención sea igual o superior a 100.000 euros, será preceptiva la realización de una evaluación final externa o mixta de resultados y objetivos, en el plazo máximo de tres meses como máximo desde la fecha de finalización del proyecto. Dicha evaluación será preceptiva para el cierre del proyecto y formará parte del expediente de justificación. En dicho caso, el coste de la evaluación estará presupuestado en la solicitud de subvención con el límite del 5 por ciento de la subvención solicitada.

<sup>634</sup> En la página web de la Dirección General de Integración y Cooperación de la Consellería de Bienestar Social se encuentran disponibles los siguientes documentos:- Guía para la elaboración de los estudios de Línea de Base de los proyectos subvencionados por la Generalitat Valenciana.- Manual de Justificación.- Guía de gestión de la EVALUACIÓN FINAL de proyectos subvencionados por la Generalitat Valenciana .- Herramienta de Evaluación Ex ante de Proyectos y Microproyectos de Cooperación subvencionados por la Generalitat Valenciana .

Directores de cooperación. La Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo de los Corts ha sido suprimida, pero debería procurarse, no únicamente la sensibilización de la opinión pública valenciana en cuanto a esta política, sino el impulso y el compromiso de todos los grupos parlamentarios.

#### ***2.4. Conclusiones.***

La acción exterior de la Comunitat Valenciana está explícitamente reconocida en su Estatuto de Autonomía tras su última modificación. Obvio es señalar que ello obedece a la evolución operada en el ámbito internacional en estos años, que permite a la Comunitat Valenciana participar en la acción exterior del Estado así como contar con una acción exterior propia, actividades en el exterior que no tienen que ver con el Derecho Internacional Público (y entre estas actividades se encuentra la cooperación al desarrollo).

Las CCAA y entre ellas la Comunitat Valenciana están haciendo política de cooperación al desarrollo con medios económicos para ello, formalizando sus actuaciones y comprometiéndose, si bien la crisis económica ha mermado considerablemente los presupuestos destinados a tal fin. Sería deseable avanzar, ya que por el momento el Estado español deja hacer a las autonomías, sin que hasta la fecha se haya clarificado expresamente si tiene algo que decir respecto de esa competencia autonómica.

Aunque de reciente aparición y tímida en sus inicios, esta política se ha desarrollado con rapidez y tiene su reconocimiento en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que otorga base competencial externa a la política de cooperación al desarrollo y por tanto contribuye a objetivos solidarios.

Aunque resulten ser objetivos ajenos al Derecho Internacional no cabe duda de que es una actuación, una política con dimensión internacional. Por ello, la actividad convencional de la Generalitat Valenciana para realizar esta política de cooperación al desarrollo en el exterior está reconocida en el artículo 62. 3 del Estatuto, que, en su nueva redacción, reconoce la posibilidad de suscribir acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados en el ámbito de la política de cooperación al desarrollo y de ese modo financiar proyectos y subvencionar actividades para contribuir a la

erradicación de la pobreza, y además en el exterior. Dentro del marco competencial estatutario la Generalitat Valenciana acomete una política de cooperación al desarrollo con dimensión exterior estableciendo acuerdos y programas con los agentes e instituciones internas y externas competentes.

Se ha analizado en el Capítulo I cómo la sociedad se ha transformado, no es el Estado el único protagonista en la escena internacional y por lo que tiene que ver con la política de la ayuda aparecen otros actores intermediarios entre los Estados y los perceptores de la ayuda, las organizaciones de cooperación no gubernamental. Y las mujeres, a las que no se tenía en cuenta a la hora de planificar las ayudas al desarrollo y que deben ser decisoras de estas políticas en igualdad con los hombres. Además el desarrollo debe aportar libertad para poder utilizar las capacidades del ser humano en toda su extensión y elegir la vida que se quiera tener siendo esta libertad el vector del desarrollo. Ello en un mundo en el que se preserven las bases ambientales, combinando crecimiento con racionalidad, propiciando la cooperación entre los países de origen de los inmigrantes y la sociedad receptora, facilitando su integración. Y además con una educación y sensibilización social en la solidaridad, para mejor percibir los problemas de los países en vías de desarrollo.

Todo esto es desarrollo y como tal aparece reconocido en los documentos de planificación que la Generalitat Valenciana comenzó a diseñar para poner en marcha estas políticas y en las convocatorias públicas y acuerdos de intenciones firmados con entidades y países así lo reconoce la Generalitat. No obstante es una política en la que se debería conseguir una mayor coordinación entre organismos públicos para optimizar los recursos económicos que han disminuido a causa de la crisis económica, ser más comprometida, responsable y participativa y que consiga inmediatez en la evaluación de sus resultados.

De las declaraciones programáticas y del articulado de los instrumentos de planificación que la Generalitat presenta se deduce que la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat se caracteriza por ser una acción indirecta, son otros los que hacen aquello que la Generalitat Valenciana quiere hacer, las ONGDs como agentes encargados de gestionarla y ejecutarla. Debería existir una mayor dedicación y actuación directa, pues difícilmente se podrá implicar a otros si se deja la actuación y la ejecución a otros

organismos externos a la institución pública Esta política no se lleva adelante de principio a fin con los propios medios personales y materiales de la Generalitat, otros agentes ponen a disposición de ésta sus medios y sus recursos. Hablamos de *la “externalización” de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana*. Se ha indicado que se actúa a través de las ONGD en quienes la Generalitat delega su realización, organizaciones, que carecen de independencia económica y que se avienen por tanto, para su supervivencia, a lo que la Generalitat define como prioritario en el ámbito de la cooperación. Por lo tanto, si el Consell reconoce el papel fundamental de las ONGD, entre otros agentes, en el impulso de esta política, será necesario fomentar la implicación y el fortalecimiento organizacional de estas y del resto de agentes sociales de la cooperación valenciana.

La crisis económica podría dar con el traste con todos los proyectos de cooperación al desarrollo que la Generalitat Valenciana quiere propiciar, por lo que se debe trabajar con la perspectiva de una apertura hacia los otros, contando evidentemente con las ONGD pero también con las empresas, con el sector privado, que puede coadyudar y colaborar. De ello se desprende una necesidad imperiosa por parte de la Generalitat Valenciana de redefinir los roles de los actores de la cooperación con los que podrá ejecutar sus políticas, pero en especial debe redefinir su propia política de cooperación al desarrollo.

Se ha evidenciado también una necesidad de mayor implicación institucional de les Corts Valencianes en cuanto al seguimiento, control y evaluación de los instrumentos de planificación. Ya es sabido que en otras CCAA es su propio Parlamento quien aprueba, al menos el Plan Director, o al menos se debate en dicha Cámara. Les Corts son informadas, pero como ya se ha indicado sería deseable que la Generalitat valorara la oportunidad de que estas tuvieran en este sentido un mayor protagonismo.



## **CAPÍTULO II: El codesarrollo y otras acciones: sensibilización y formación.**

### **Sección 1. El codesarrollo**

#### ***1.1. Introducción. Antecedentes. Inmigración, desarrollo y fuga de cerebros***

Los seres humanos se desplazan buscando mejores condiciones, en la mayoría de los casos huyendo de la pobreza, en otras de la corrupción política o de las guerras, buscando las oportunidades que no encuentran donde viven, en definitiva, emigran. Esto no quiere decir que no añoren la vuelta a sus países y que, mientras se encuentran en el país de acogida, no puedan desarrollar acciones y tomar la iniciativa para favorecer a su país de origen. En este marco es donde se incardina el codesarrollo.

Una definición de codesarrollo la ofrece Giménez Romero señalando que es una idea de la cooperación mutua del país receptor y del país de origen con el protagonismo de los migrantes del país receptor.<sup>635</sup> Si hablamos de codesarrollo,<sup>636</sup> estaríamos refiriéndonos a que los inmigrantes, que parten de sus países de origen para encontrar mejores condiciones de vida en sociedades más avanzadas, puedan volver al lugar de donde emigraron y devolverle a éste los beneficios conseguidos, y en ese sentido se trataría de gestionar las migraciones encontrando alternativas, más que restricciones y beneficio mutuo, contribuyendo los migrantes al mismo tiempo al desarrollo de los países de origen y de acogida, aunque los intereses de unos y otros no tienen la misma prioridad. Según Gómez Galán “la finalidad última del codesarrollo debería ser el desarrollo de los países menos favorecidos en los que se originan los flujos migratorios”<sup>637</sup>

---

<sup>635</sup>Indica Giménez : “ Aquellas iniciativas impulsadas y llevadas a cabo , para beneficio mutuo y mediante ayuda mutua, por dos o más entidades ubicadas en dos o más países vinculados por flujos migratorios, las cuales pueden poner en marcha conjuntamente determinadas acciones tanto en el país receptor como en el país emisor de migración, y en las cuales juega un papel protagonista, entre otros actores, un grupo de migrantes del país receptor”. Vid: GIMÉNEZ ROMERO, C.: “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo”. en RUBIO, M. J.: y MONTERO, S.: (coords) *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: CSS, 2002.

<sup>636</sup>Unzueta sostiene esta idea... “El conjunto de acciones impulsadas tanto por las administraciones públicas y privadas como por las organizaciones de inmigrantes, que pretenden hacer partícipes a las comunidades de inmigrantes residentes en los municipios de destino en el desarrollo humano de las comunidades de origen, así como favorecer nuevas relaciones de éstas con la sociedad de acogida. Se trata por tanto de un proceso bidireccional amplio que incorpora tanto el desarrollo en origen como la integración en destino”. GÓMEZ GIL, C., (dirección científica), UNZUETA SESUMAGA, A.: “Manual para una mejor intervención en el codesarrollo”. *Cuadernos Bakeaz* (2009), p.10.

<sup>637</sup>GÓMEZ GALÁN, M.: “Codesarrollo, migraciones y desarrollo mundial”. Madrid: CIDEAL Fundación asistencia técnica para el desarrollo, (ATD), 2005, p.16.

El codesarrollo es distinto de la cooperación al desarrollo aunque tengan puntos en común. Según Herrero Muñoz-Cobo las diferencias se encuentran al preguntarse qué desarrollo y para quién<sup>638</sup>. Para la autora el codesarrollo supone una cooperación entre el norte y el sur para lograr un beneficio y concreta que es un beneficio para dos, para el norte y el sur en relaciones de paridad.

Hablamos de codesarrollo de diferentes maneras. Éste comprendería las acciones de los gobiernos, tanto de los países receptores como de los de origen de la población inmigrante, y con una definición por unos y otros de las líneas de actuación que beneficiaran a todos los implicados. También se puede hablar de una participación de la sociedad que acoge a éstos inmigrantes, lo que facilitaría su integración, o de una intervención sobre las remesas de los inmigrantes para que puedan favorecer a las sociedades de origen. Y si además se tiene en cuenta en todo el proceso a las comunidades de inmigrantes estas pueden contribuir a conseguir el desarrollo en sus propios países de origen.

No obstante, es problemático hablar de que esta situación esté ya institucionalizada totalmente. Hay Estados o gobiernos, que actúen favoreciendo el codesarrollo, pero la situación no avanza con rapidez y equidad.

Si tenemos en cuenta el masivo desplazamiento de personas desfavorecidas desde sus países de origen hacia otros económicamente privilegiados -inicialmente bien recibidos- podemos observar como son considerados como un problema, al tratarse de seres humanos carentes de formación y especialización profesional. Sería necesario entonces hablar de un control de los flujos migratorios, se trataría de organizar esta inmigración de modo que no fuera definitiva, sino que se potenciara el retorno, una vez formados, de esos trabajadores a sus países de origen, logrando el compromiso de este país de recoger a sus inmigrantes.

---

<sup>638</sup>“Quizá habría que preguntarse qué desarrollo, y para quién, y en estas respuestas encontraríamos las diferencias entre ambos conceptos...El codesarrollo es una forma de hacer Desarrollo y una forma de hacer Cooperación: una forma de hacer Cooperación porque las políticas, programas y proyectos de codesarrollo pretenden considerar a los actores, sean estos cuales sean -Gobiernos, Administraciones locales, ONGD, universidades, etcétera-, en igualdad de condiciones, “y cooperando”, es decir, operando, trabajando conjuntamente....El codesarrollo plantea una revolución en las relaciones internacionales, entre el norte y el sur, porque plantea una cooperación ( en sentido literal: operar conjuntamente, en igualdad de condiciones ) para el codesarrollo ( nos desarrollamos los dos, beneficia a ambos, lo que se traduce en relaciones de paridad, de reconocimiento del otro)”. HERRERO MUÑOZ- COBO, B.: “Codesarrollo: alternativas para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate” *Ponencia del congreso sobre la Inmigración en España: España y las Migraciones Internacionales en el Cambio del Siglo*, Madrid, 5-6-7 de octubre de 2000.



Abad Márquez considera que el hecho de que la emigración contribuya o no al desarrollo de los países de origen es una cuestión de naturaleza política, que depende de la voluntad de los gestores públicos a la hora de articular políticas orientadas a implementar los efectos positivos y someter a control sus eventuales riesgos.<sup>639</sup> Y explicita que, al no existir un marco internacional que regule el tema, los países de acogida tratan de hacerse con mano de obra barata según sus necesidades y los países de origen procuran que la emigración reduzca su pobreza equilibrando su economía a través de las remesas financieras. El autor estima que haría falta vincular la gestión política de las migraciones a las políticas de cooperación al desarrollo y al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.<sup>640</sup> Expresa igualmente que puede darse el caso de que los Estados de acogida prioricen sus necesidades sin tener en cuenta a los países de origen y llegar así a la “fatiga del codesarrollo”<sup>641</sup>.

Se necesitaría abrir el codesarrollo, entendiendo que no ha de plantearse como una medida destinada a invertir recursos en los países de origen de los inmigrantes con el fin de impedir que vengan. Es decir, no ligar el codesarrollo a las políticas de control migratorio y no considerar que supone estimular los retornos de los inmigrantes a sus países mediante apoyos económicos. Con frecuencia la inmigración se considera una aventura individual, por la que alguien intenta solucionar su vida de modo individual,

---

<sup>639</sup> ABAD MÁRQUEZ, L.: Emigración y desarrollo. Un enfoque desde las “condiciones iniciales” En GARCIA ROCA J.: y LACOMBA, J.: (eds) *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2008, pp. 717-750, p.720.

<sup>640</sup> “(...) no podemos dejar de enfatizar que, de facto, las migraciones internacionales pueden tener un papel de primer orden en los esfuerzos de desarrollo. Otra cosa es que la relación entre emigración, remesas y desarrollo sólo conseguirá toda su eficacia si las condiciones iniciales del país de origen, la gestión política por parte de los gobiernos implicados y la existencia de instituciones eficientes permiten su puesta en valor. Naturalmente, se trata de una relación compleja que se retroalimenta, porque justamente la ausencia de todo eso es lo que suele actuar no sólo como la causa de la emigración, sino también como la condición de su reproducción. Pero eso no nos encierra necesariamente en un círculo si salida: cada iniciativa política orientada a incentivar los estímulos, potenciar las oportunidades y crear un clima institucional propicio encierra efectos multiplicadores que pueden potenciar los impactos positivos derivados de la emigración, tanto en el terreno estrictamente económico, como por lo que se refiere a los procesos de modernización y cambio social” ABAD MÁRQUEZ, L.: Emigración y desarrollo. Un enfoque desde las “condiciones iniciales”...*ob cit*, p.746.

<sup>641</sup> “En un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, comienza a resultar escandaloso que los movimientos migratorios no cuenten con un marco regulativo internacional que fije objetivos y normas de gestión vinculantes, y que ni siquiera se haya planteado la necesidad de organismos internacionales de gobierno. Lo que se propone no es eliminar la soberanía de los Estados ni, menos aún, ignorar las especificidades y diferencias de las distintas sociedades de acogida. Lo que se propone es alumbrar espacios supranacionales de derecho e instituciones internacionales de gobierno. Es incomprensible que justamente la gestión de los flujos migratorios internacionales sea uno de los terrenos donde ha avanzado menos el derecho internacional y aquel en el que las últimas fronteras de gobierno y apelación sean precisamente las de los estado soberanos.”

ABAD MÁRQUEZ, L.: “Inmigración y cooperación al desarrollo”. En GÓMEZ GALÁN, M.: *Codesarrollo: migraciones...**ob cit*, p. 34.

cuando el codesarrollo, por el contrario, favorece la búsqueda de respuestas colectivas y asociadas.<sup>642</sup> Parece más adecuado tener al codesarrollo en consideración como un modo de fomentar la asociación entre los propios inmigrantes, con el fin de establecer el diálogo tanto en sus países de origen como en los de destino.

El segundo de los Objetivos de desarrollo del milenio es “Lograr la enseñanza primaria universal”, que todos los niños tengan la oportunidad de recibir esa enseñanza primaria para lograr mejores condiciones de vida y de desarrollo personal. A los países más desfavorecidos les puede resultar dificultoso contar con una formación para toda su población, y aún más conseguir una formación profesional que los capacite para un trabajo digno, ello hace que los jóvenes de éstos países en desarrollo emigren a países más desarrollados pensando encontrar opciones de futuro, tanto en el ámbito laboral como en el de la educación.

Los desequilibrios que se perciben en esos pueblos mínimamente desarrollados ponen de manifiesto la necesidad de la formación e inserción laboral de éstos jóvenes. Esto es una realidad, cada vez es mayor el número de jóvenes sin escolarizar o que han abandonado su formación buscando una inserción profesional, lo que agrava el problema de origen, puesto que carecen de una capacitación técnica adecuada para afrontar las demandas de una sociedad desarrollada. Se hace por tanto necesario que los Estados, los gobiernos, se impliquen en implantar en esos países la formación profesional como un legítimo derecho de sus habitantes coadyudando la sociedad internacional a los países menos favorecidos.

Se puede producir una huida de los inmigrantes mejor formados de los países menos avanzados, hablaríamos de “fuga de cerebros” si en un país se supera el umbral del 10% en cuanto a la emigración de sus titulados superiores y por ello una de las propuestas más interesantes del codesarrollo sería formar a aquellas personas que no han tenido la posibilidad de hacerlo en su país de origen, con el doble objetivo de mejorar sus capacidades y la posibilidad de que inviertan en sus sociedades de origen esas capacidades adquiridas en el país de destino.

A juicio de Mathilde Demanese y respecto a la cooperación al desarrollo en el ámbito formativo, el objetivo de los países donantes sería contribuir a que surjan las

---

<sup>642</sup> GARCIA ROCA, J.: “Ética mundial y cooperación al desarrollo”. *Alteridad* ( 2007 ), pp. 22-40, p. 39.

capacidades científicas que existen en esos países, concretamente en los países del Sur, pues considera que hay una estrecha relación entre el protagonismo de la ciencia en una sociedad y su grado de desarrollo socioeconómico.<sup>643</sup>

## ***1.2. Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios***

La idea de que las migraciones internacionales pueden suponer un avance y un desarrollo tanto para la comunidad de origen como para la de destino es relativamente reciente. En los años setenta se comenzó en Francia a estudiar la situación de los inmigrantes que querían volver a sus países de origen favoreciendo su retorno. Sami Naïr en 1997 realizó por encargo del gobierno francés el “Informe de balance y orientación sobre la política de codesarrollo ligada a los flujos migratorios”.<sup>644</sup> “ La filosofía del plan sigue basándose en la idea del retorno como elemento clave para apoyar el desarrollo en los países del Sur y reducir con ello las diferencias entre las naciones del Norte y las del Sur, con el fin de disminuir las presiones migratorias y las fuerzas que impulsan estos procesos”<sup>645</sup>

En el documento Naïr expresaba que, el codesarrollo “es una propuesta para integrar inmigración y desarrollo de forma que ambos países, el de envío y el de acogida, puedan beneficiarse de los flujos migratorios. Es decir, es una forma de relación consensuada entre dos países de forma que el aporte de los inmigrantes al país de acogida no se traduzca en una pérdida para el país de envío” pues las remesas de inmigrantes aportan importantes divisas, más que la ayuda al desarrollo, a sus países de origen.

Según Malgesini<sup>646</sup> el autor consideraba los siguientes ejes en la política de codesarrollo:

---

<sup>643</sup>DEMANESSE, M.: “Educación, formación y codesarrollo desde España”. *www. Codesarrollo-cideal.org*, (2006), p.2.

<sup>644</sup>NAÏR, S.: *Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires*. France, Décembre 1997, pp. 41.

<sup>645</sup>GÓMEZ GIL, C.: y UNZUETA SESUMAGA, A.: *Manual para una mejor...ob cit*, p.12.

<sup>646</sup> MALGESINI REY, G.: *Guía básica del codesarrollo. Qué es y cómo participar en él*. Madrid: CIDEAL, 2007, pp. 1-114, p. 36.

- Dominar y gestionar los flujos migratorios,
- Establecer contingentes de inmigrantes y no cuotas concediéndoles un estatuto temporal tras un periodo formativo,
- Compromisos para implicar al Estado, ONG, empresas y Universidades, movilidad y alternancia de los flujos,
- Considerar a los inmigrantes legalmente instalados como vectores permanentes de ayuda a sus países de origen
- Basar la política de codesarrollo en la fluidez, el multilateralismo, la innovación y la relación horizontal entre los actores.

Se conecta por tanto de éste modo cooperación al desarrollo con inmigración y el inmigrante es entonces un actor consciente e integral del mismo.

El autor, más que definir una nueva política de cooperación, propone en el documento una estrategia en materia de gestión de flujos migratorios para el codesarrollo, un marco teórico, unos objetivos específicos y una metodología de acción. Y estima que la política de emigración debe basarse en tres ejes básicos: la gestión de los flujos migratorios, un programa de codesarrollo que asocie los países receptores con los países de origen y unas políticas públicas de integración de los inmigrantes.

Naïr considera que partiendo de la inmigración debe existir un control sobre la entrada de inmigrantes y articular soluciones para que, si ésta inmigración tiene como resultado cubrir las necesidades de Francia, no suponga “un lucro cesante para los países de origen”. Si bien es cierto que Francia necesitaba trabajadores extranjeros, en el momento en que Naïr redacta el documento ya se percibe una ralentización en lo que respecta a la absorción de esa llegada masiva por parte del mercado de trabajo francés, por lo que lo que se pretende es integrar a los instalados legalmente en el país y ayudar a los países de origen para que estabilicen su población. Para ello acuña la idea de que hay que superar la cooperación e instaurar objetivos comunes a los países de origen y de acogida y además que los inmigrantes son vectores del codesarrollo, pieza importantísima y necesaria con una participación activa en el proceso<sup>647</sup>.

---

<sup>647</sup>“Por fin, la originalidad de la política de codesarrollo no reside sólo en la articulación de la intervención activa de socios institucionales, asociativos y económicos; está también y sobre todo en el hecho de que el inmigrante se convierte en actor consciente del desarrollo. Ahí está el punto central: ninguna forma de ayuda( poderes públicos, bancos, asociaciones, etcétera) puede sustituir a la acción del inmigrante mismo. Es el corazón y el cuerpo vivo de la operación. Su participación activa es la condición sine qua non de la solidez del edificio”. NAÏR, S.: Informe y balance...*ob cit* ,p.3.

Nair explica que se trataba de controlar los flujos migratorios para evitar la pérdida socioeconómica en los países de origen- el “saqueo del Tercer Mundo” como lo denomina el autor-. Además regular las migraciones potenciales integrando a los inmigrantes legalmente instalados para que se formen y trabajen en Francia y puedan más adelante volver a su país. El objetivo final no es favorecer su instalación definitiva en Francia, sino su reinstalación en su país de origen, proponiendo para este fin el instrumento de “ los convenios de codesarrollo/migraciones entre Francia y cada uno de los Estados implicados “.

Nair fue criticado porque se consideró que este primer planteamiento del codesarrollo que él defendía, favoreciendo el retorno de los inmigrantes a sus países, tenía carácter proteccionista. Según Abad ahora es diferente y se trata de cooperar los países de origen y de destino en proyectos comunes implicando a los propios inmigrantes en ellos<sup>648</sup>. Condamines, en la línea de Nair, considera que hay que tratar a los inmigrantes como protagonistas en la cooperación al desarrollo y actuar con ellos, no contra ellos ni sin ellos, pues es su dinero y no el de la ayuda el más importante<sup>649</sup>.

Según Ochoa Hidalgo,<sup>650</sup> Nair fue criticado por atribuir a los inmigrantes una responsabilidad “un tanto excesiva en la causa del desarrollo” aunque estima que en la actualidad algunos contenidos del informe han generado un efecto muy positivo como semillero de ideas en el ámbito de la cooperación internacional y de las políticas migratorias, como por ejemplo que las migraciones internacionales pueden generar efectos beneficiosos en la sociedad de destino y en la de origen, que los inmigrantes pueden desempeñar un papel como agentes de desarrollo, que los países de acogida deben tener en cuenta los intereses de los países de los emigrantes y que la migración puede dar lugar a fenómenos negativos entre los migrantes, el país de origen y el de

---

<sup>648</sup>“Las cosas han cambiado desde entonces. En sus nuevas versiones, el codesarrollo ya no busca como objetivo implícito incentivar retornos definitivos. Se trata más bien de cooperar en proyectos de desarrollo consensuados con los países emisores y cofinanciados con los países de acogida, de formar a los inmigrantes e incentivar su participación activa en dichos proyectos, incluyendo la financiación de estancias temporales y voluntarias en sus propios países de origen para responsabilizarse de ellos” . ABAD MÁRQUEZ, L.: Inmigración y cooperación al desarrollo....*ob.cit.*, p.33.

<sup>649</sup>CONDAMINES, CH. : “Les illusions d’un codéveloppement sans moyens”. *Le Monde diplomatique* Avril 1998, page 5. “Les choses seraient pourtant sensiblement différentes si les immigrés étaient effectivement traités comme des partenaires par l’ensemble des acteurs qui, dans l’Etat d’accueil, oeuvrent dans le champ de la coopération internationale (14). Pour nombre de pays pauvres, c’est l’argent des émigrés et non celui de l’aide qui constitue la recette la plus importante. S’agissant de maintenir ouvertes des voies de communication et d’organiser la péréquation entre des espaces socio-économiques très inégalitaires, c’est assurément avec eux - et non pas sans eux ou contre eux - qu’il importe d’agir, notamment en les intégrant dans la famille des acteurs de la coopération et des échanges “.

<sup>650</sup> OCHOA HIDALGO, J.: “Cuadernos sobre codesarrollo. Guía de orientaciones prácticas”. Madrid: Fundación CIDEAL de Cooperación e Investigación, 2009, pp. 1-58, p.1-12.

destino y que debe procurarse paliar en la medida de lo posible estos efectos y buscar políticas de consenso y beneficio mutuo.

Carballo de la Riva estima que se ha asociado a las políticas migratorias el control de flujos y para ella es un instrumento de apoyo a la política de integración y a la política de cooperación al desarrollo, ya no se trata de considerar a la inmigración como un freno al desarrollo sino como un vector del desarrollo. Y estima al codesarrollo como un avance en materia de inmigración donde el inmigrante se convierte en actor principal<sup>651</sup>. Los movimientos migratorios favorecen el crecimiento económico de los países de origen y además contribuyen al crecimiento del país donde trabajan, las remesas de dinero que envían a sus países financian el desarrollo de esos países. El Informe de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales de Naciones Unidas 2005 declaró que los migrantes desempeñan un papel en la promoción del desarrollo y la reducción de la pobreza en sus países de origen así como a la prosperidad de los países de destino y por ese motivo la Comisión consideró que las migraciones internacionales deben convertirse en parte integral de las estrategias nacionales, regionales y mundiales de desarrollo económico, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados. Es decir, que se plantea la migración como un fenómeno a considerar en las estrategias políticas de los países y de ahí la necesidad de su regulación, en la línea de lo avanzado por Sami Naïr tiempo atrás.<sup>652</sup>

---

<sup>651</sup> “El codesarrollo supone un avance en materia de inmigración y cooperación para el desarrollo, implica un paso adelante marcado por la interacción de actores en un flujo bidireccional en el que el inmigrante se puede situar como vector principal.

El codesarrollo como cualquier otra actuación necesita de unos mecanismos coherentes válidos para su consecución, donde la gestión de los flujos migratorios, las políticas de integración, la cooperación para el desarrollo y el papel de las remesas son piezas esenciales que requieren de un esfuerzo de coordinación y consenso”. CARBALLO DE LA RIVA, M.: “Migraciones y codesarrollo” *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2006), número 17, pp. 1-195, p.123.

<sup>652</sup>“Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar”. Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Octubre de 2005. Capítulo dos. Migraciones y desarrollo: aprovechar el potencial de la movilidad humana. p.24. “...las migraciones internacionales contribuyen al desarrollo de los países de destino colmando las brechas en el mercado de trabajo, proporcionando competencias esenciales y aportando dinamismo social, cultural e intelectual a las sociedades donde se establecen los migrantes. “

“Los migrantes realizan un valioso aporte económico, político, social y cultural a sus sociedades de procedencia. Los fondos que los migrantes envían a casa desempeñan un papel importante en el alivio de la pobreza de los países de origen y respaldan el proceso de desarrollo si los gobiernos de esos países crean un clima propicio para el desarrollo económico.....”

### ***1.3. Similitudes y diferencias entre cooperación al desarrollo y codesarrollo. Codesarrollo espontáneo en los ámbitos económico, social, cultural y religioso y político.***

Jiménez Romero ha examinado ésta cuestión.<sup>653</sup> En resumen, en cuanto a las similitudes entre cooperación al desarrollo y codesarrollo el autor entiende que ambas son líneas de impulso del desarrollo, ambas son modalidades de cooperación, ambas están basadas en la solidaridad y ambas vinculan Norte-Sur. Y por lo que respecta a las diferencias el autor entiende que en la cooperación al desarrollo la finalidad es el desarrollo del otro y el medio la cooperación con él y en el codesarrollo el fin es el desarrollo de ambos y el medio es la cooperación entre ambos, ambos se codesarrollan colaborando.

Estima el autor que el codesarrollo supone desarrollarse juntos o simultáneamente, encarar juntos el desafío del desarrollo, mientras que en la cooperación la ayuda es de uno hacia el otro, la cooperación está basada en la idea de solidaridad con el Tercer Mundo, con el Sur, con los países más pobres y en el codesarrollo la solidaridad no es de uno hacia el otro sino que ambos quedan vinculados.

---

<sup>653</sup> GIMÉNEZ ROMERO, C.: “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración”. En RUBIO MARTIN, M. J.: *La exclusión social.....ob cit*, pp. 1-348, p.123- 124.

### 1.3.1. Notas esenciales del concepto Co-Desarrollo (diferencias con el concepto de Cooperación para el Desarrollo)

	Cooperación para el Desarrollo	Cooperación para el Codesarrollo
Categoría	Ambas son modalidades de Cooperación y ambas contribuyen al Desarrollo	
Objetivo: Desarrollo	Desarrollo, pero de una de las partes: Desarrollo del sub-desarrollado o en vías de desarrollo. (no reconoce la conveniencia para el que coopera de los beneficios que esta cooperación tiene para él, lo que se traduce en una falta de reconocimiento) Desarrollar	Desarrollo en dos direcciones, tuyo y mío, del país desarrollado y del país subdesarrollado o del PVD, del país de envío y del país de acogida. Implica paridad y reconocimiento mutuo: trabajamos juntos porque nos necesitamos, porque a ambos nos beneficia. Codesarrollarse. (*Carlos Jiménez)
Metodología: Cooperación	Si bien la palabra indica dos partes que trabajan conjuntamente para el desarrollo de una de ellas, en algunos casos debiera hablarse de Operación para el Desarrollo pues no siempre las dos partes están en condiciones de igualdad.	No habla de cuántas partes, pero sí indica un desarrollo en dos direcciones: ambas partes se necesitan para desarrollarse por lo que trabajan conjuntamente en términos de paridad. Debería denominarse Cooperación (operación en términos de paridad) para el Co-Desarrollo (para tu desarrollo y para el mío).
Móvil	Solidaridad, justicia	Práctico: beneficio mutuo
Resultados	Allí	Aquí y allí
Actividades	Allí	Aquí y allí
Actores	Gobiernos, OONGD, Universidades	*Importancia de los inmigrantes como actores transnacionales con una doble representatividad y capacidad de interlocución
Relación entre los actores	No igualdad de condiciones: unos “ayudan” a otros que les necesitan “beneficiarios”	Igualdad de condiciones: ambos reconocen que se necesitan y que tienen algo que aportarse.
Relación que se establece	Unidireccional: del Norte con el Sur, el Norte ayuda al Sur, genera deuda. Yo te ayudo.	Bidireccional: del Norte con el Sur y del Sur con el Norte: genera una relación en términos de paridad. Nos ayudamos. (*también NNy SS)

Fuente: HERRERO MUÑOZ-COBO, B. Codesarrollo: alternativa para la gestión de migraciones y desarrollo,. Apuntes para la reflexión y el debate. CIDEAL.

Interesa reseñar la aportación de Malgesini que distingue entre determinados ámbitos en el codesarrollo, el económico, el social, político, cultural, religioso...y en cada uno de esos ámbitos el impacto positivo y negativo que se produce tanto en el país de origen como en el de acogida, pues no se produce exclusivamente uno de los dos impactos sino que confluyen ambos aunque con distinta importancia e intensidad. A continuación citamos algunos de éstos impactos.<sup>654</sup>

<sup>654</sup>MALGESINI REY, G.: Guía básica del codesarrollo...*ob cit*, p.33 y ss.



### **1.3.2. Codesarrollo espontáneo en los ámbitos económico, social, cultural y religioso y político.**

#### **1.3.2.1. Codesarrollo espontáneo en el ámbito económico**

Malgesini encuentra un impacto positivo para la sociedad receptora, que analiza y que en síntesis vendría determinado por una aportación de capital humano por parte de los inmigrantes. Como consecuencia de ello se produciría una ampliación de los negocios dirigidos a este nuevo mercado de consumidores, por ejemplo en la banca, los servicios, la logística, el transporte, etc. Igualmente una expansión de la demanda de vivienda en alquiler y en propiedad, que ha contribuido al enriquecimiento del sector así como una ampliación del comercio bilateral y las inversiones con los países de origen de los inmigrantes. Puede también dar lugar a una ocupación en determinados segmentos del mercado laboral con escasez de trabajadores, pues se dispone de mano de obra abundante. Aparece también un “mercado de cuidados” de las personas dependientes.

Entre las consecuencias negativas para la sociedad receptora la disponibilidad de mano de obra abundante y comparativamente más barata, como fuente de ganancias empresariales, puede desincentivar la inversión de capital en tecnología y generar rechazo social en trabajadores del sector con el que compiten los extranjeros. El aumento de la población en las zonas urbanas puede generar un deterioro de las infraestructuras públicas, con la necesidad de nuevas inversiones. Y las remesas, al ser divisas que se envían al exterior, pueden tener un impacto negativo sobre la balanza de pagos.

Se produce también un impacto positivo en la sociedad de origen, pues los trabajadores desempleados encuentran trabajo, ampliándose las oportunidades de mejorar los ingresos. El desempleo en determinados sectores puede reducirse y las remesas de dinero constituir uno de los principales efectos económicos. Tiene lugar también una transferencia de tecnología, conocimientos e inversiones de capital a los países de origen y aumentan los flujos comerciales bilaterales entre la sociedad receptora y la de origen. Además las comunidades de emigrantes pueden realizar acciones humanitarias y proyectos de cooperación para el desarrollo en beneficio de sus comunidades de origen.

Como consecuencias negativas para la sociedad de origen, se puede crear una “economía de las remesas” que tienda a desalentar actividades productivas menos rentables (al menos a corto plazo) en el país. Las personas que se marchan suelen tener una buena cualificación profesional o un grado elevado de estudios, produciéndose entonces la llamada “fuga de cerebros” .

#### **1.3.2.2. Codesarrollo espontáneo en el ámbito social.**

Como impacto positivo para la sociedad receptora tiene lugar una renovación demográfica, frenándose el proceso de desaparición de pueblos pequeños y permitiendo el mantenimiento de colegios y centros de salud. Además los inmigrantes asumen los cuidados a personas mayores. Se produce una transformación de los medios de comunicación, la inmigración gana espacio como tema de interés nacional. También tiene lugar la adaptación al contexto multicultural por parte de funcionarios, médicos, educadores. Y la aparición de nuevas organizaciones no gubernamentales.

Como aspectos negativos se encuentra el riesgo de exclusión social de las personas “sin papeles”, el peligro de creación de guetos, los problemas de precariedad residencial, chabolismo periférico o la ocupación de barrios degradados. Pueden surgir conflictos, racismo y discriminación, tráfico de personas, explotación laboral y sexual. La entrada de menores no acompañados genera muchos problemas, sin olvidar la reciente asociación entre inmigración y terrorismo. Aparecen extranjeros como nuevos usuarios de servicios sociales sin ser ciudadanos a los efectos político-electoral, lo que genera una nueva fuente de tensión y las dificultades para la reagrupación familiar de los inmigrantes.

Para la sociedad de origen, las consecuencias positivas serían el alivio de la presión demográfica en relación con la distribución de los recursos, así como mayores oportunidades para mejorar el nivel de bienestar. Se amplía la cantidad y naturaleza de los actores sociales, las comunidades emigradas, con sus asociaciones en el extranjero así como una mayor libertad individual para las mujeres.

Desde la perspectiva negativa la pérdida de población joven, la expansión del tráfico de personas y los conflictos que pueden emerger con el retorno, sobre todo de los jóvenes educados en el exterior.

#### **1.3.2.3. Codesarrollo espontáneo en el ámbito político.**

La sociedad receptora se beneficia de nuevas experiencias de participación política, el desarrollo de redes y grupos de intereses comunes de carácter transnacional, un incremento de las relaciones bilaterales con el país de origen y el compromiso de los Gobiernos con el respeto a los derechos humanos fundamentales en los procesos inmigratorios.

Aspectos negativos en la sociedad receptora serían los movimientos de intolerancia, el “Racismo institucional”, el desarrollo de políticas migratorias de corte represivo, personas en situación de “irregularidad”, “sin papeles” y la politización del fenómeno de la inmigración, arma arrojada entre partidos políticos.

En la sociedad de origen, los efectos políticos positivos serían la posibilidad de lograr un cambio hacia la democratización apoyado desde el exterior, así como la comunicación de la situación política del país al resto del mundo y la capacidad de ejercer una influencia internacional positiva.

En cuanto a los puntos negativos en la sociedad de origen la emigración favorece la marcha de los ciudadanos más comprometidos; los líderes y los intelectuales.

#### **1.3.2.4. Codesarrollo espontáneo en el ámbito cultural y religioso**

En la sociedad receptora las consecuencias positivas serían la transferencia mutua de conocimientos, ideas, habilidades y técnicas, así como una mayor riqueza generada por la diversidad y el mestizaje, el acercamiento a otros idiomas, o la mediación intercultural como mecanismo de actuación social.

En la contrapartida negativa en la sociedad receptora los celos respecto al “otro”, problemas de autoestima y de integración de los inmigrantes por la percepción discriminatoria de la sociedad receptora y también una falta de protección o insuficientes esfuerzos por parte de los Gobiernos en la lucha contra la discriminación. O la intolerancia.

Los efectos positivos en la sociedad de origen serían la transferencia mutua de conocimientos, ideas, habilidades y técnicas, el impacto especial en las manifestaciones artísticas, la aportación al vocabulario de otros idiomas y la diversidad de creencias.

Como efectos negativos la exaltación exacerbada de lo propio frente a lo extranjero. Respecto a las mujeres retornadas dificultades de reintegrarse ante la sospecha de no haber cumplido con las tradiciones y con el mantenimiento de la identidad cultural. Igualmente el peligro de que desaparezcan las tradiciones culturales propias ante otras procedentes de la sociedad receptora.

#### ***1.4. Los Actores del codesarrollo. Líneas de trabajo: Convenios de colaboración***

También Malgesini<sup>655</sup> identifica los intereses de los diversos actores en el codesarrollo pues a su entender los actores que quieren que se lleve adelante una política de codesarrollo serían las asociaciones de inmigrantes, autoridades, organizaciones de cooperación para el desarrollo y expertos que señalan la importancia de poner en marcha una política de codesarrollo que acerque posturas y contribuya a la integración social.

Respecto a los actores que pueden poner en práctica ésta política estarían las personas de origen extranjero que forman parte o colaboran en asociaciones dispuestas a trabajar con y para la sociedad receptora y para la sociedad de origen. (asociaciones de personas extranjeras que residen en la sociedad receptora y asociaciones y organizaciones de los pueblos de origen o incluso ONG cuando los objetivos y la detección de necesidades estén vinculadas con las asociaciones de inmigrantes o las organizaciones de la sociedad de origen) En cuanto a los actores que pueden beneficiarse directa o indirectamente, serán la sociedad receptora y los inmigrantes residentes y sus asociaciones que, con un proyecto económicamente sostenible, puedan reincorporarse a la sociedad de origen aprovechando las experiencias de la emigración.

---

<sup>655</sup> MALGESINI, G.: Guía básica...*ob cit*, p.68-71.

En cuanto a las líneas de trabajo en materia de codesarrollo, Gómez Galán <sup>656</sup> cita a los convenios bilaterales entre países emisores y países receptores de inmigrantes, las ayudas a la inversión productiva de las remesas enviadas por los inmigrantes a sus familiares, así como el fomento del envío de remesas colectivas, o las ayudas a la movilidad entre el país de origen y el de destino para distintos colectivos de inmigrantes. Además el fortalecimiento de las asociaciones de inmigrantes y el apoyo para que lleven a cabo proyectos de codesarrollo, los contratos de formación y empleo para estudiantes inmigrantes que deseen regresar a su país al acabar los estudios. O las acciones de sensibilización y asesoramiento en los países de origen para mostrar la realidad del país de destino y también las acciones de sensibilización en los países de destino para favorecer la integración y difusión del codesarrollo.

Naïr expresa ahora y refiriéndose a un entorno más global existente en la actualidad a diferencia de cuando presentó el Informe antes explicitado, que hay que tener en cuenta el problema migratorio en su totalidad, integrarlo en el marco de una política de codesarrollo y en ese sentido nada resuelve el permitir que continúen las condiciones desfavorables de las migraciones anárquicas y pedir toda la responsabilidad a los países de origen.<sup>657</sup> Y plantea diferentes medidas a llevar a cabo:

1. Reformar las relaciones comerciales con el Sur, facilitar nuevas vías para que los mercados europeos sean accesibles a los productos del Sur. Aunque la OMC penaliza las políticas preferenciales se debe superar esas trabas, pero además deben negociarse con los sectores productivos del Sur la apertura de los mercados del Norte.
2. Orientar la política de cooperación hacia el desarrollo social de los países pobres. Es importante las políticas de integración social como la educación, seguridad y protección social para evitar las emigraciones.
3. Reformar los regímenes de circulación.
4. Facilitar y orientar el ahorro de los inmigrantes, apoyar la creación de productos de ahorro adaptados a las remesas de los migrantes, incentivos fiscales, aportaciones de las colectividades locales o implicar al Estado del país de origen para orientar el ahorro, o a las empresas europeas para que

---

<sup>656</sup> GÓMEZ GALÁN, M.: Introducción en *Codesarrollo: migraciones ...ob cit*, pp. 1-168, p.12-13.

<sup>657</sup>“En el caso de la UE significa ampliar la política migratoria pues todo lo que sea negociar acuerdos de readmisión de los inmigrantes sin incluirlos en una asociación para el codesarrollo que responda mejor a las necesidades migratorias y de desarrollo del Sur está destinado al fracaso”. NAÏR, S.: *Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles*. Barcelona: Planeta, 2006, p. 271.

propongan programas de participación que creen actividad en el país de origen vinculada a la actividad de las empresas europeas.

5. La importancia de las asociaciones de inmigrantes que puedan participar en proyectos, apoyo a empresas procedentes de la migración poniendo a disposición de los migrantes que quieran crear empresas en su país de origen la información y asesoramiento.
6. La reimplantación de los migrantes cualificados en su país de origen.

Y considera que no se trata de hacer una política aislada de un contexto global en el que todos estamos implicados, sino que hay que tener en cuenta muchos factores. Habla de política de codesarrollo proporcionando un enfoque positivo a lo que él denomina movimiento de poblaciones entre países ricos y pobres<sup>658</sup>.

### ***1.5. El codesarrollo en la Generalitat Valenciana***

La Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social menciona el codesarrollo en la exposición de motivos<sup>659</sup>. Y el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 dedica un capítulo al codesarrollo<sup>660</sup>.

Entre las iniciativas de codesarrollo en materia de formación de capacidades humanas que actualmente se llevan a cabo en España por organizaciones e instituciones de diversa índole, destacan las becas y ayudas para la realización de estudios superiores,

---

<sup>658</sup>“La política de codesarrollo debe ser concebida como el marco de la política de gestión común de las fronteras y representar un enfoque por fin positivo de los movimientos de poblaciones entre países pobres y ricos. No significa el fin del control de las fronteras, ni el de la lucha contra la inmigración irregular. Intenta facilitar la movilidad regular de los hombres para responder mejor a la demanda migratoria del Sur potenciando a la vez el desarrollo. Implica también una visión a largo plazo, un enfoque estratégico de las migraciones de hoy y de mañana. En los tiempos de la globalización, se trata de un gran proyecto porque se basa en la solidaridad compartida de los pueblos, Es una política sencillamente humana”. NAIR, SAMI.: *Y vendrán...* ob cit, p.275- 276.

<sup>659</sup>BOE núm 307 de 23-12-2000. “Por otra parte, esta normativa forma parte de un planteamiento global y coordinado en el tratamiento del fenómeno migratorio en España, que contempla desde una visión amplia todos los aspectos vinculados al mismo, y, por ello, no sólo desde una única perspectiva, como puede ser la del control de flujos, la de la integración de los residentes extranjeros, o la del codesarrollo de los países de origen, sino todas ellas conjuntamente”.

<sup>660</sup>“Codesarrollo. La política de codesarrollo se ejecutará en coherencia con las políticas definidas desde el Ministerio de Trabajo y asuntos sociales y, específicamente, desde la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en coordinación con otras administraciones y agentes de la cooperación. Se abordará la homologación de un modelo multilateral basado en la consideración de los flujos migratorios como una fuente de riqueza para los países de origen y destino, y del codesarrollo, como ámbito de actuación multicultural y transnacional.

iniciativas para la cooperación en materia educativa/formativa, transferencia de capacidades, mejora de la movilidad para estudiantes extranjeros, actividades formativas de diverso tipo para mejorar la formación profesional y técnica de inmigrantes, así como su integración social, diseño de acciones formativas dirigidas a la capacitación de técnicos de desarrollo que trabajen en sus países de origen, formación empresarial y de negocio para el emprendimiento de proyectos comerciales y productivos. Como principales actores que colaboran en codesarrollo en el ámbito de la formación y la capacitación están el Gobierno Español, CCAA Universidades, Empresas, Asociaciones de inmigrantes y Asociaciones, Fundaciones, ONG y ONGD. En la Generalitat Valenciana el Plan Director 2004-2007 introdujo el codesarrollo entre sus prioridades sectoriales, y las convocatorias de ayudas posibilitaron entre los proyectos subvencionables, aquellos dirigidos a la sensibilización o la capacitación para el codesarrollo, así como la participación en la implementación de proyectos, fomentando la incorporación de inmigrantes residentes en la Comunitat Valenciana como agentes para la identificación, implantación y evaluación de los proyectos en sus respectivos países.

La Ley 6/2007 incluye el codesarrollo como uno de los instrumentos de la cooperación al desarrollo y considera a la población inmigrante como agente de desarrollo para lograr la participación social y ciudadana en la materia<sup>661</sup>. En aplicación de la Ley, la Generalitat, en sus documentos de planificación y en las convocatorias públicas de ayudas, expresa que apoya los programas y proyectos en materia de codesarrollo.

En el año 2006 la Generalitat Valenciana fue la primera Administración autonómica que publicó una convocatoria de ayudas para proyectos de codesarrollo. En el año 2007 el II Congreso Internacional de Cooperación al Desarrollo que se celebró en Valencia versó sobre “Inmigración y Codesarrollo” y el programa Solidaria tuvo como eje central al codesarrollo en los años 2006 y 2007.

El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 en su introducción manifiesta su intención de impulsar una política específica en materia de codesarrollo, con la capacitación, formación, sensibilización y participación de los inmigrantes en proyectos y programas al desarrollo impulsados por la Generalitat. Detalla los programas y

---

<sup>661</sup>Y lo define como el conjunto de actuaciones que pretenden implicar a los colectivos de personas inmigrantes con mayor presencia en la Comunitat Valenciana para que desarrollen su potencial de agentes de desarrollo en sus países de origen.

proyectos que la Generalitat apoyará en los próximos cuatro años<sup>662</sup>, con acciones dirigidas a las poblaciones procedentes de países empobrecidos que cuenten con mayor número de inmigrantes y capacidad organizativa en la Comunitat Valenciana, primándose además los programas y proyectos que incorporen a personas inmigrantes residentes en la Comunitat Valenciana, valorándose en especial la participación de entidades sin ánimo de lucro que incluyan entre sus fines sociales la atención y apoyo a los inmigrantes.

El Plan Anual 2011 indica que se incrementan las ayudas destinadas al codesarrollo y se modifica su gestión a través de la unión de las convocatorias públicas de cooperación al desarrollo y codesarrollo, para que participen los emigrantes y sus agrupaciones o grupos como agentes de cooperación. Respecto a las convocatorias públicas para llevar a cabo estas acciones en el ejercicio 2011 se unifican en una única convocatoria los programas, proyectos y microproyectos en materia de cooperación internacional para el desarrollo y en materia de codesarrollo aunque en 2012 se separan de nuevo las convocatorias de cooperación internacional al desarrollo y codesarrollo..

### ***1.6. Análisis de experiencias reales de codesarrollo en la Comunitat Valenciana.***

A continuación hemos considerado interesante exponer dos iniciativas en relación con el codesarrollo en la Comunitat Valenciana.

#### ***1.6.1. CEIMIGRA***

CeiMigra, *Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes, Fundación de la Comunidad Valenciana*<sup>663</sup> es una fundación de carácter socio-educativo y sin ánimo de lucro, bajo la tutela del Protectorado que ejerce la Generalitat, proyecto común compartido por la Compañía de Jesús, la entidad Bancaja y la

---

<sup>662</sup>como el impulso de la sensibilización para el codesarrollo, la formación y empleo para personas residentes en las áreas de origen de las migraciones con prioridad en jóvenes y mujeres, creación de pequeñas empresas, concesión de microcréditos en los países de origen para aumentar las fuentes de riqueza, fomento y consolidación de actividades de producción, comercialización y distribución de bienes en los países de origen de los inmigrantes, búsqueda de mecanismos para canalizar las remesas de los inmigrantes para reactivar el tejido productivo local, y promoción del diseño y realización de planes y programas de desarrollo local y de políticas públicas en las municipalidades de origen de los inmigrantes.

<sup>663</sup>[http://: www.ceimigra.net](http://www.ceimigra.net).



Generalitat Valenciana. Creada en 2001, trabaja por la integración <sup>664</sup> como un centro de estudios que, tal y como explicita en la información contenida en su página web, reconoce la realidad de las migraciones como una oportunidad para seguir conociendo las complejidades de la condición humana y las disfunciones de la sociedad.

Como centro de formación trabaja para que la población inmigrante encuentre el modo de potenciar sus capacidades personales y profesionales en los procesos de inserción laboral e integración social, como centro para la integración quiere humanizar el fenómeno de la inmigración y para ello defiende los derechos fundamentales de todo ser humano y promueve la construcción conjunta de una ciudadanía global. Contribuye también a la práctica del codesarrollo mediante una serie de acciones, cuales son la actualización de una base de datos sobre actores, políticas, planteamientos, publicaciones, experiencias, recursos formativos y económicos y mediante el asesoramiento a personas e instituciones públicas y privadas en el ámbito del codesarrollo.

CeiMigra ofrece unos itinerarios de inserción laboral e integración social para la población inmigrante con unos programas de acogida e información, de asesoramiento, cursos de formación y orientación laboral. También presenta espacios para la difusión de la mediación intercultural en la Comunitat Valenciana, y se ofrece como punto de encuentro entre universidades y entidades públicas y privadas

Por lo que respecta al codesarrollo, Ceimigra considera que el movimiento asociativo inmigrante debe desempeñar un papel importante como actor social a favor de la integración plena del colectivo inmigrante y el fomento del codesarrollo. Para ello, el programa de Liderazgo Comunitario trabaja en la formación de jóvenes de países del Sur como agentes de desarrollo de sus lugares de origen, en concreto mediante la creación de las Agrupaciones de Codesarrollo con instituciones capaces de crear y dotar residencias de estudiantes y becas para estudios de posgrado relacionados con la migraciones y el desarrollo (como la Dirección general de Cooperación, la Fundación Bancaja, la Universitat de València-Estudi General, la Universidad de Alicante, la Compañía de Jesús, las Escuelas Cristianas de La Salle y la Asociación JOVESOLIDES). Ha creado una red de residencias en la Comunitat Valenciana y participa en residencias en Quito y Cartagena de Indias. Al programa pueden acceder

---

<sup>664</sup>Art. 6 Estatutos de la Fundación CeInmigra

programa jóvenes presentados por instituciones que firman un acuerdo de codesarrollo para lograr luego su inserción institucional y su proyección social en los países de origen, de modo que la formación adquirida en España revierta en el beneficio directo de sus países e instituciones de origen.

### **1.6.2. El Proyecto de Inserción para promover la integración. Barrio de la Coma. Paterna (Valencia)**

En 1994 se creó un Proyecto de inserción para promover la integración, la convivencia y el intercambio con otros países del Sur, invitación que la Generalitat y la Universidad dirigen a los estudiantes para, según Garcia Roca y Mondaza Canal<sup>665</sup> “activar dinanismos y energías en el Barrio de la Coma (Valencia)” barrio situado a 12 kilómetros de Valencia.

El Proyecto sirvió para responder a situaciones sociales complicadas<sup>666</sup> y se llamó Colegio Mayor,<sup>667</sup> lo que le dotó de legitimidad legal. Mediante una convocatoria anual durante estos años las plazas de estudiantes en el Colegio se han cubierto a través de acuerdos y convenios con universidades nacionales y extranjeras y con entidades sociales. Anualmente el Gobierno valenciano, a través del SERVEF, convocaba 50 becas para estudiantes de España y resto del mundo, atendiendo a criterios vinculados a cooperación con países del Sur y en áreas de estudio post universitarias, a lo que se sumaban también becarios de las demás universidades valencianas que venían vinculados a otros proyectos y becas universitarias.

---

<sup>665</sup> GARCIA ROCA, J.: MONDAZA CANAL, G.: *Jóvenes, Universidad y compromiso social. Una experiencia de inserción comunitaria*. Madrid: Nancea S.A. de Ediciones, 2002. p.21.

<sup>666</sup>Indica ...“El barrio de La Coma está situado a unos 12 km de la ciudad de Valencia, en el distrito municipal de Paterna, con unos 5.000 habitantes. Fue fundado en 1982 por el Instituto de la Vivienda, siguiendo el modelo de los polígonos residenciales de la época franquista. Muy pronto sirvió para las políticas d erradicación del chabolismo y para responder a situaciones socialmente sangrantes. La concentración de desgarros sociales y personales en un territorio aislado en la montaña lo constituyó en el mayor yacimiento de frustración, desestructuración familiar y conductas infractoras. Con un alto índice de desempleo, (cerca del 70%), aislado por autovías e incomunicado (media hora en autobús para llegar a los servicios del municipio), con una alta incidencia en delincuencia y drogodependencia, se convirtió en un lugar estigmatizado.”GARCIA ROCA, J.: y MONDAZA CANAL, G.: *Jóvenes, Universidad y compromiso social... ob cit*, p.21.

<sup>667</sup>Indica ...“El Proyecto es un ejercicio básico de reconocimiento de las capacidades que conlleva una juventud que necesita experimentar su propio protagonismo y su poder en la comunidad, pueden ser, de suyo, propulsores de dinanismos vitales y catalizadores sociales; y de este modo, están en condiciones de crear nuevos modos y nuevos escenarios de vida.

Los jóvenes, como sujetos de éste Proyecto, son una nueva especie de actores sociales, en tres sentidos convergentes: desempeñan un papel activo en las nuevas responsabilidades, inauguran una relación crítica con las instituciones y activan propuestas alternativas en sus modos de vivir su pertenencia a la comunidad.”GARCIA ROCA, J.: y MONDAZA CANAL, G.: *Jóvenes, Universidad y compromiso social... ob cit*, p.24.

El Colegio propició la cooperación e intercambio con estudiantes de la UE y de países en vías de desarrollo. Los estudiantes cursaban estudios en universidades valencianas y querían participar en un Proyecto solidario, o eran estudiantes europeos que estudiaban en la Universidad de Valencia y estaban acogidos a algún programa de intercambio e interesados en un proyecto de desarrollo comunitario, o también estudiantes de países en desarrollo acogidos a programas de Cooperación Norte-Sur o con interés por crear alianzas con otros países del sur o con el Tercer Mundo.

Se planteó siempre como servicio público y como iniciativa social dentro del barrio. Los estudiantes aprendían dinámica social con la convivencia con las gentes del barrio, siendo un lugar de encuentro de todas las asociaciones, sea cual sea su orientación política, religiosa, cultural. Los estudiantes se insertaban en la vida cotidiana del barrio y colaboraban en las iniciativas ciudadanas, estudiando, pero también se comprometían con el barrio y colaboran en diferentes programas, para la salud, la lucha contra la drogodependencia, la defensa del pueblo gitano, la protección de excluidos. O trabajaban en inserción ocupacional, habilidades laborales, actualización de conocimientos profesionales...<sup>668</sup> El Colegio colaboraba así en programas de inserción socio-laboral, formación ocupacional, educativos, de fortalecimiento de la mujer, de la salud comunitaria y en el desarrollo de la economía social.

El Colegio Mayor Universitario La Coma, ha podido considerarse un proyecto o una escuela multicultural, de cooperación y solidaridad internacional donde tenían cabida jóvenes de más de 18 nacionalidades, especialmente de África, Latinoamérica y Oriente Medio. En éste lugar se generó una experiencia de desarrollo personal colectivo, una escuela de solidaridad, de cooperación para el desarrollo y de codesarrollo. Los estudiantes, independientemente de recibir su formación académica, podían aprender para su proyección futura en temas de solidaridad y cooperación internacional al desarrollo, conviviendo con la realidad del barrio y promoviendo la interculturalidad.

---

<sup>668</sup>Indica ...“Si en tiempos de Ortega y Gasset la misión de la Universidad debía encontrarse en un camino intermedio entre el culturalismo y el utilitarismo, hoy se impone imaginarlo entre el servicio a las demandas del mercado y los requerimientos de los Terceros y Cuartos Mundos; entre el tiempo de los especialistas y el tiempo de la sabiduría; entre la necesaria modernización que genera nuevas titulaciones y la trasmodernización que despliega motivaciones o sentidos para la vida; entre el mercado de la cultura y la formación integral de jóvenes. (GARCIA ROCA, J.: y MONDAZA CANAL, G.: *Jóvenes, Universidad y compromiso social... ob cit*, p.91.

En la actualidad el proyecto ha terminado por falta de subvención pública, a pesar de que esta experiencia ha dado lugar a otros proyectos semejantes en Bilbao, Sevilla, Madrid, El Salvador, Nicaragua o Colombia.<sup>669</sup>

### **1.7. Conclusión.**

Parece que en ocasiones las políticas que se llevan a cabo respecto al codesarrollo vienen ligadas o se confunden hasta el momento con las políticas migratorias. Los países del Norte intentan frenar la entrada masiva de personas que provienen de otros lugares empobrecidos<sup>670</sup> y cuando realmente interesan los profesionales cualificados de esos países, se produce una apropiación de esos recursos humanos en lugar de facilitar su vuelta, para que en sus países de origen puedan aplicar los conocimientos aprendidos<sup>671</sup>.

No obstante se observa que aparecen acciones, programas, instituciones que se implican en la necesidad de una mayor atención de los inmigrantes en los países de acogida como paso previo y necesario para un éxito en el retorno. La capacitación profesional, la formación especializada, la atención al inmigrante, el hacerle partícipe de la sociedad donde vive es incuestionable.

---

<sup>669</sup> “La Generalitat no ha renovado el concurso de la empresa encargada de gestionar el Colegio Mayor de La Coma. De modo que a finales de este mes se cerrará una ejemplar iniciativa que aúna la cooperación internacional con países subdesarrollados con la labor social en un barrio deprimido”. *El Desguace de La Coma*. El País, 11-06-2012.

<sup>670</sup>Indica ... “A pesar del creciente interés por el tema migraciones-desarrollo, se siguen diseñándose estrategias de desarrollo y de un deficitario codesarrollo, con el objetivo de lograr que la lucha contra la pobreza disminuya las causas de las migraciones, al tiempo que se crean programas de gestión y control de las fronteras, disfrazadas a menudo bajo el discurso de emergencia humanitaria.” FERNÁNDEZ, M.: et al... *Migraciones, desarrollo y codesarrollo*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2008, p. 47.

<sup>671</sup>“Indica ... Así mientras no nos cansamos de analizar la enorme influencia que ejercen los inmigrantes en el desarrollo y la mejora de la situación en la que viven los países emisores, olvidamos que esas disciplinas- generalmente dramáticas- son el exponente del desmoronamiento de países enteros a los que se les priva de futuros en la medida en que prescinden de uno de sus mayores tesoros: las personas. Y todo ello cuando las políticas migratorias alcanzan su máximo nivel de cinismo, la reconocer abiertamente todo tipo de preferencias para captar a profesionales altamente cualificados, lo que supone una moderna apropiación de los escasos recursos de los países pobres por partida triple: los privamos de recursos humanos y pedimos que puedan tener recambio generacional; captamos personas que han tenido un coste en términos demográficos y sociales para el país de origen; y nos aprovechamos de profesionales que han sido formados con cargo a los exiguos presupuestos de estos países. Y por si todo ello no fuera suficiente, impedimos que estos profesionales, tan escasos como valioso en áreas esenciales para asegurar el mantenimiento del desarrollo de dichos Estados, puedan trabajar para estas sociedades, que carecerán de recursos para poder contratar a personas que los sustituyan”. GÓMEZ GIL, C.: y UNZUETA SESUMAGA, A.: *Manual para... ob cit*, p.17.

Sin embargo las instituciones públicas, independientemente de los documentos programáticos y de intenciones donde manifiestan su voluntad de colaborar, suelen delegar una vez más esta responsabilidad en organizaciones de cooperación de diversa índole, las cuales realizan, digamos que por encargo, lo que directamente deberían llevar a cabo los gobiernos, en la Generalitat Valenciana serán las ONGD los agentes que mayoritariamente gestionarán y ejecutarán los proyectos. Pues es cierto que se requiere de una directa atención y de personal especializado, pero afrontar el codesarrollo no puede limitarse a hacer una inversión económica para que otros hagan lo que no debería delegarse.

Pero una vez más la crisis económica se lleva por delante proyectos interesantes, que existían y que plantean una forma diferente de hacer cooperación. Los documentos que se han publicado por la Generalitat y que incluyen una planificación de lo que se quiere llevar a cabo de acuerdo con los presupuestos anuales de que se dispone, inciden una vez más en ambiciosas prioridades sectoriales y geográficas, pero olvidan realidades que están en funcionamiento, tangibles, como el proyecto de codesarrollo de La Coma que deja de existir por falta de subvención pública de la Generalitat Valenciana.

## **Sección 2. Otras acciones: sensibilización y formación.**

### ***2.1. Introducción.***

Para terminar este capítulo hemos agrupado en una última sección un conjunto de acciones que realiza o puede realizar la Generalitat Valenciana respecto a la cooperación al desarrollo, aunque no sean estrictamente tales. Entre ellas destacan: la educación para el desarrollo, la sensibilización social y la investigación y formación para el desarrollo.

Haremos una mención introductoria a cada una de estas actuaciones para analizarlas a continuación con más detenimiento individualmente.

Según Arguibay y Celorio la Educación para el Desarrollo es una educación activa que promueve la cooperación solidaria, compromete a profesorado y estudiantes en la defensa de los derechos humanos, de la paz, de la dignidad de las personas y de los pueblos, oponiéndose a cualquier tipo de marginación por credo, sexo, clase o etnia. Pretende que quienes participan en un proceso de Educación para el Desarrollo,

incorporen el sentido crítico a través de este proceso de enseñanza aprendizaje que les permite desarticular prejuicios e impulsar actitudes solidarias<sup>672</sup>.

La Ley española de Cooperación reconoce en su articulado a la educación para el desarrollo y sensibilización social como uno de los instrumentos para poner en práctica la cooperación internacional,<sup>673</sup> entendiéndolos como acciones que la Administración Pública realiza por sí o con la ayuda de las ONGD para desarrollar actividades que consigan que la sociedad perciba mejor los problemas que afectan a los países en vías de desarrollo consiguiendo además la solidaridad y la cooperación con ellos.

La Educación para el desarrollo ha experimentado una evolución desde su inicio hasta la actualidad, evolución que comentamos a continuación, teniendo en cuenta el contexto en el que se ha desarrollado, las problemáticas internacionales que han condicionado o influido en su aparición, los actores y fuerzas sociales intervinientes que han propiciado su aparición y su incremento teniendo en especial consideración a las ONGD, puesto que fueron ellas quienes iniciaron con sus actuaciones el camino de la educación para el desarrollo. Han sido varios los estudiosos del tema, autores que consideran que, hasta el día de hoy, han existido diferentes momentos en la Educación para el desarrollo.

Arguibay<sup>674</sup> comenta que se suele confundir educación para el desarrollo con sensibilización, cuando no es así y cada cual tiene su finalidad y marco de actuación. A mi entender y teniendo en cuenta lo que Arguibay argumenta, la sensibilización supone concienciar e informar a la sociedad sobre aspectos concretos del desarrollo para obtener una respuesta positiva del entorno. No obstante es difícil separarla de la educación para el desarrollo.

Arguibay distingue la educación para el desarrollo no sólo de la sensibilización sino de la investigación, a la que considera el fundamento de la educación para el desarrollo. Y

---

<sup>672</sup> ARGUIBAY, M.: y CELORIO, G.: La educación para el desarrollo. *Cuadernos Bakeaz* Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. 2005, p. 15.

<sup>673</sup> El Artículo 13 define la Educación para el Desarrollo y Sensibilización Social como el “conjunto de acciones que desarrollan las Administraciones Públicas, directamente o en colaboración con las Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo, para promover actividades que favorezcan una mejor percepción de la sociedad hacia los problemas que afectan a los países en vías de desarrollo y que estimulen la solidaridad y cooperación activas con los mismos”.

<sup>674</sup> Muchas veces se confunde la E.D. con la sensibilización porque ésta es el paso inicial de todo proceso de información y concienciación de la sociedad. La E.D. prepara su campo de trabajo mediante la información y la sensibilización pero continúa con una labor propiamente educativa que sólo se puede lograr en procesos de mediano o largo plazo. La E.D. investiga, analiza, ofrece formación, procura desarrollar capacidades y generar actitudes que habiliten para la práctica responsable de la solidaridad. La sensibilización, informa sobre un aspecto concreto y puntual. La presión política incide sobre las políticas de actuación del Norte en los países del Sur. La investigación por otro lado es un elemento primordial, el fundamento de la Educación para el Desarrollo, a la que dota de contenidos y saberse, aunque igualmente diferenciado de la misma. ARGUIBAY, M.: Y CELORIO, G.: La educación...*ob cit*, p.51.

también hace referencia a la presión política que incide sobre las políticas de actuación del Norte en los países del Sur, pero será combinando estas estrategias como se pueda transformar “el imaginario colectivo del Norte” y se podrá realizar “una crítica con fundamento al modelo de desarrollo global imperante “. <sup>675</sup>

Boni define a la educación para el desarrollo como un proceso educativo constante que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur a través de la promoción de valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social, buscando vías de acción para alcanzar un desarrollo humano sostenible. Y la diferencia de la sensibilización para el desarrollo, pues entiende que ésta última también busca suministrar conocimientos sobre la realidad Norte-Sur, pero la educación va más allá y pretende un cambio de habilidades y valores en sus destinatarios. En cambio considera que las acciones de sensibilización son más generalistas y dirigidas a un público más mayoritario y a los medios de comunicación y con impacto a corto plazo mientras que las acciones de educación para el desarrollo se dirigen a colectivos específicos y su impacto es a más largo plazo. <sup>676</sup>

En cuanto a la investigación y formación para el desarrollo la Universidad tiene ante sí nuevos retos, pues ya no se trata únicamente de la defensa de intereses económicos sino que entran en liza otros discursos (desarrollo sostenible, capacidades...) y ahí la Universidad tiene un importante papel en la formación y en la difusión de este nuevo planteamiento del desarrollo. Unceta manifiesta que los cambios producidos en el ámbito internacional a consecuencia del proceso de globalización que a todos afecta, con el desvanecimiento del Estado-nación y la liberalización económica, han dado paso a otro tipo de planteamientos en las políticas de desarrollo en las que el crecimiento económico no es el único factor a tener en cuenta y en las que el desarrollo es algo complejo, poniendo el acento en potenciar las oportunidades de la gente y en el desarrollo sostenible. <sup>677</sup>

---

<sup>675</sup> ARGUIBAY, M.: Y CELORIO, G.: La educación... *ob cit*, p.51.

<sup>676</sup> BONI ARISTIZÁBAL, A.: “El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales.” (para ser publicado en el libro *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*, GÓMEZ-TORRES Y CALABUIG, editoras, Universidad Politécnica de Valencia: 2010. p.7.

<sup>677</sup> Indica “Por el contrario, el desarrollo humano, como proceso de ampliación de oportunidades de la gente –concretadas en un incremento de sus capacidades y libertades–, y el desarrollo sostenible, como proceso compatible con las opciones de las futuras generaciones, han puesto sobre la mesa la necesidad de atender diversos factores que inciden en los procesos de cambio social a la hora de plantear las estrategias de desarrollo”. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: La cooperación al desarrollo en las universidades españolas... *ob cit*, p.36-37.

## **2.2. La Educación y la sensibilización social para el desarrollo.**

### **2.2.1. La educación para el desarrollo.**

La educación para el desarrollo tiene entidad propia dentro del marco de la cooperación internacional. En un primer momento, durante la década de los años cuarenta y cincuenta, progreso se asociaba a crecimiento económico sin límites, a industrialización y avances en la producción sin ningún límite ni obstáculo, y quienes no lo alcanzaban se encontraban alejados del modelo de bienestar defendible. Había pues que realizar esfuerzos para que ese modelo de los países ricos e industrializados se asimilara por los países del Sur, pobres y atrasados<sup>678</sup>.

Como ya se ha indicado al examinar las actividades de las ONGD, estas actividades se focalizaron hacia la prestación de ayuda y la recaudación de fondos, que se entregaban, más que por un convencimiento profundo de la realidad, por sentimientos de generosidad y de caridad a causa de las carencias producidas en los países que soportaban algún tipo de desgracia. La solución era únicamente la ayuda económica que se prestaba desde los países ricos. En esos momentos no existían políticas de desarrollo institucionalizadas, con un enfoque, según Mesa, caritativo-asistencial (primera generación), con actuaciones a muy corto plazo para responder a situaciones concretas mediante la ayuda humanitaria y de emergencia aunque es un modelo muy cuestionado y que perdió pronto importancia a la par que arreciaban las críticas por los fallos que presentaba.<sup>679</sup> Este enfoque subraya la superioridad del Norte frente a la pobreza de los países del Sur sin entrar a examinar las causas de esa situación de desigualdad, el

---

<sup>678</sup>“En la década de los 50 el desarrollo equivalía a la idea decimonónica del «progreso indefinido», basado en la ciencia, la técnica y la razón. El Norte confiaba ciegamente en la industrialización como camino del desarrollo, del bienestar, del avance de la civilización, al tiempo que consideraba «atrasados» a los pueblos que desconocían el modelo industrial de producción. En correspondencia con esta idea, las acciones solidarias para ayudar a salir del atraso o del subdesarrollo consistían en exportar tecnología y abrir las vías de industrialización que conllevaría crecimiento económico, bienestar y civilización a todos los pueblos del planeta.” ARGUIBAY, M.: y CELORIO, G.: *La educación...ob cit*, p. 17.

<sup>679</sup>No obstante, el modelo caritativo-asistencial, a pesar de la aparición de estas nuevas fórmulas de recaudación, parece estar en retroceso desde mediados de los años ochenta debido a diversos factores: los cambios registrados en el comportamiento de las principales ONG humanitarias, como Cruz Roja; los esfuerzos de autorregulación del sector no gubernamental —el “Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo” adoptado por las ONGD europeas a finales de los ochenta es una referencia especialmente pertinente—, así como las críticas a este enfoque de la sensibilización por parte de los medios de comunicación y ONG adscritas a “generaciones” posteriores. MESA, M.: (Dir), “Antecedentes y contexto de la educación para el desarrollo. La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI: Informe a la Dirección General de Cooperación y Voluntariado de la Comunidad de Madrid”. Madrid: 2000, p.7



problema se resolvía con ayudas económicas prestadas desde el Norte, por lo que nada tiene que ver con la educación para el desarrollo, no existía una política de cooperación clara y definida y la mayoría de las ayudas las realizaban organismos de marcado carácter religioso y además, sin planificación previa, ayudas puntuales para situaciones puntuales<sup>680</sup>.

En las campañas que realizaban las ONGD se utilizaban imágenes distorsionadas y catastrofistas para obtener la compasión y los fondos de los donantes proyectándose una imagen paternalista de espera del Sur para que el norte les resolviera magnánimamente sus problemas.

Cabe no obstante puntualizar que esta situación se modificó posteriormente, y en este sentido Boni cita el Código de imágenes y mensajes a propósito del Tercer Mundo<sup>681</sup> que fue aprobado por la Asamblea General del Comité de enlace de las ONG europeas ante la Comisión Europea en 1989. Este documento incluyó una serie de reglas prácticas y recomendaciones, principios deontológicos a tener en cuenta en la utilización de imágenes y mensajes sobre el Sur. El propio código detalla que se pretende que sea una guía en el trabajo cotidiano de las ONGD “para mejorar las proyecciones que los países del Norte hacen habitualmente a propósito de los más pobres del mundo”<sup>682</sup> para huir de enfoques catastrofistas, evitando distorsionar la

---

<sup>680</sup> “El limitado alcance de este enfoque se debe, en primer lugar, al contexto en el que hizo su aparición. Es importante recordar que en los años cuarenta y cincuenta los problemas del desarrollo y la fractura Norte-Sur apenas despuntaban en la agenda de las relaciones internacionales y como tema de interés público. En segundo lugar, a los condicionantes institucionales: las organizaciones que actuaron en este periodo, en su mayoría humanitarias y/o de adscripción religiosa, han centrado su actuación en situaciones de conflicto y de emergencia, en las que intervienen con un horizonte de muy corto plazo, en el que se pretende dar respuesta inmediata a carencias materiales acuciantes mediante ayuda humanitaria y de urgencia“. BASELGA BAYO, P.: et al..., *La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación Propuestas para una estrategia de acción integrada*. Universidad Politécnica de Valencia: 2004, p.11.

<sup>681</sup> “El Código llama a las organizaciones europeas a realizar un examen de conciencia sobre su trabajo y una puesta en cuestión de nuevo de sus métodos dejando atrás los antiguos conceptos de choque emocional y de la ayuda puntual, a hacer evolucionar el contenido de los mensajes de las llamadas de urgencia con el fin de evitar que éstas reduzcan a la nada el trabajo de educación al desarrollo que exige esfuerzos a largo plazo, y, sobre todo, a dar voz al tercer Mundo en la elaboración de los mensajes y de las imágenes“. BONI ARISTIZÁBAL, A.: *La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria... ob cit*, p.181.

<sup>682</sup> Entre ellas se indican: evitar las imágenes catastrofistas y presentar a todas las personas como seres humanos, poner de relieve la capacidad de las personas para hacerse cargo de sí mismas, los obstáculos internos y externos al desarrollo deben aparecer claramente, las causas de la miseria(políticas, estructurales, naturales) deben ser expuestas en el mensaje que debe llevar al público a descubrir la historia y la situación real del Tercer Mundo, así como las realidades profundas de las estructuras de estos países antes de la colonización. Igualmente se indica que la mejora sustancial de la parte visual del material de Educación para el Desarrollo, pasa también por el cambio en la presentación de la imagen de las mujeres del Tercer Mundo. En cuanto a los socios del Sur, deben ser consultados para la elaboración de todo mensaje. Y cuando una ONG, en el marco de un proceso de captación de fondos, colabora con

realidad con mensajes subliminales para centrarse en la verdadera realidad del problema. “Para las ONGD españolas este documento tuvo una gran trascendencia, porque permitió cuestionar prácticas de marketing y comunicación orientadas a la recaudación de fondos que estaban en abierta contradicción con los objetivos de la Educación para el desarrollo<sup>683</sup>”.

Volviendo al enfoque caritativo-asistencial, se constató que este enfoque resultaba insuficiente, siendo conscientes las propias ONGD de que la sensibilización y educación para el desarrollo necesitaban de enfoques más plurales.<sup>684</sup> Por ello posteriormente y con el proceso de descolonización, se intentó conseguir el avance y desarrollo de esos Estados poscoloniales mediante su adecuación a los parámetros de modernidad de los países desarrollados, los nuevos Estados deseaban despegar económicamente y centraban sus esfuerzos en conseguirlo<sup>685</sup>.

La segunda generación tiene un enfoque desarrollista y aquí se gesta la educación para el desarrollo. Las nuevas ONGD abandonan su posición asistencialista para centrarse en la realización de proyectos de desarrollo poniendo de manifiesto la realidad de los países del Sur y buscando su modernización, aunque sin cuestionar los modelos existentes. Porque según Mesa “ El mensaje predominante en este enfoque podría resumirse de la siguiente forma: los países industrializados deben facilitar sus técnicas y conocimientos para que las sociedades “atrasadas” dejen atrás la guerra, la anarquía y la pobreza, se “modernicen” y alcancen por sí mismas los niveles de bienestar de los países del Norte. Aforismos y expresiones como “en los países pobres hay mucha ignorancia y atraso, para que se desarrollen hay que darles educación”; “si les das un pescado, comerán un día. Si les das la caña, comerán todos los días”; o “hay que superar la ayuda y hablar de cooperación” serían, de forma muy simplificada, algunos de los mensajes “tipo” que caracterizan a esta segunda generación de la educación para el desarrollo “. Aparecen los proyectos y programas de ayuda centradas en lograr el

---

otros socios (instituciones, organizaciones o empresas privadas) debe velar para que las recomendaciones del presente Código sean respetadas en su totalidad.

<sup>683</sup> BASELGA BAYO, P.: et al..., *La educación para el desarrollo en el ámbito formal... ob cit*, p. 31.

<sup>684</sup>“Para estas pocas organizaciones la educación para el desarrollo, realizada en centros escolares de carácter confesional, se limitaba a ser un medio para la recaudación de recursos para proyectos de marcado carácter religioso en el Tercer Mundo”.BASELGA BAYO, P.: et al..., *La educación para el desarrollo en el ámbito formal...ob cit*, p.30.

<sup>685</sup>En el ámbito político, el desarrollo se convirtió en un medio y un fin de las estrategias de construcción nacional y de legitimación política y social de los nuevos Estados poscoloniales. Para las elites gobernantes y los movimientos nacionalistas en el poder en muchos de los nuevos Estados la industrialización, la construcción de vastas infraestructuras y la creación de un moderno aparato estatal eran medios para romper con los vínculos económicos del colonialismo y lograr la autodeterminación nacional. MESA, M.: (Dir). *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid... ob cit*, p. 9.

desarrollo económico que llevan a cabo ONGD “de desarrollo” que nada tienen que ver ya con las antiguas ONGD asistencialistas<sup>686</sup>.

No obstante existen críticas a este enfoque<sup>687</sup>, pues se desvincula al Norte de cualquier responsabilidad en el escaso desarrollo del Sur, planteando como solución proyectos llevados a cabo por ONGD sin incluirlos en un contexto general planificado. Se introduce un contenido político al planteamiento del desarrollo, ya que se evidencia en qué situación se encuentran aquellos países que han conseguido la independencia tras muchos años de dominación colonial y los perjuicios que esto ha ocasionado en esos países dependientes. Los países que han obtenido la independencia defienden que el colonialismo es quien ha generado el atraso en sus países y surge la idea de que el desarrollo de unos lo ha sido a costa del subdesarrollo de otros,

La tercera generación, a finales de los años sesenta, plantea un enfoque de denuncia social y una educación para el desarrollo crítica y solidaria con las actitudes de los países del Norte, analizando las causas estructurales del subdesarrollo y poniendo encima de la mesa la responsabilidad de los países desarrollados en la situación existente. En esta época aparecen movimientos de renovación pedagógica. La idea es que la educación contemple el desarrollo, las propuestas, las críticas y los nuevos enfoques del desarrollo. Para lograr medios económicos suficientes se comenzó a dar publicidad a las actuaciones de las ONGD, qué hacían, dónde, para qué<sup>688</sup>. Se pretende

---

<sup>686</sup>“Esta mentalidad desarrollista dio paso a nuevas ONGD “de desarrollo”, surgidas “ex-novo” o como evolución de las organizaciones misioneras o humanitarias clásicas. En su trabajo en el Sur, estas organizaciones adoptaron los “Proyectos de desarrollo” y la participación comunitaria a través de estrategias de auto-ayuda como las herramientas básicas de intervención, adoptando un enfoque de largo plazo y dejando atrás el asistencialismo “.BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.13.

<sup>687</sup>Enfoques posteriores de la educación para el desarrollo han señalado las limitaciones de este enfoque “desarrollista”. Al obviar los problemas estructurales del desarrollo, este enfoque permite eludir la responsabilidad del Norte, considerando que el desarrollo es un problema limitado a los países que no han logrado alcanzar aún ese estadio. En lo que se refiere a las ONG, a menudo se presentan los proyectos de desarrollo fuera de su contexto general, con lo que se transmite el mensaje implícito de que el desarrollo se alcanzará simplemente llevando a cabo más y mejores proyectos a nivel local o “micro”, al margen de otros factores globales o “macro”. Este argumento es el que, a su vez, justifica las campañas de petición de fondos de las ONG. BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.13.

<sup>688</sup>En este periodo la educación para el desarrollo dejó de estar centrada en actividades de carácter informativo, orientadas a la recaudación de fondos y a la difusión de iniciativas locales de desarrollo comunitario de las ONGD, dando paso a una concepción más crítica, compleja y diversificada. Esta nueva concepción fue impulsada por las ONGD, Naciones Unidas y los nuevos movimientos sociales. Se basó en el análisis de las causas estructurales del subdesarrollo —en particular los factores históricos y el pesado lastre del colonialismo y el neocolonialismo—. Se realizó una crítica de las políticas de desarrollo y de ayuda vigentes, en el marco de las interrelaciones entre el Norte y el Sur. También se resaltó la responsabilidad de los países del Norte en el injusto orden internacional. Asimismo, frente al eurocentrismo, se cuestionó la imposición de modelos occidentales de desarrollo. Por último, insistió en la necesidad de la acción nacional e internacional para modificar el *statu quo*.

incorporar los problemas mundiales a los currículos escolares, se define la educación para el desarrollo, se plantean actitudes favorables a la cooperación internacional y se defiende en la enseñanza un enfoque crítico con el modelo de desarrollo occidental.

Políticamente se empiezan a producir importantes acontecimientos, se cuestiona la guerra de Vietnam, se discuten actitudes y posiciones políticas, la influencia del deterioro del medio ambiente en un mal desarrollo, se considera que la satisfacción de las necesidades básicas es una cuestión prioritaria para un desarrollo equilibrado, se critica el crecimiento económico sin más que genera pobres, y en esa época se celebra la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo.<sup>689</sup>

La cuarta generación (educación para el desarrollo humano y sostenible) surge en los años ochenta y ya se presentan este tipo de problemáticas, la crisis del desarrollo, los conflictos armados, la democracia y los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, las migraciones, y la dimensión de género. La educación para la paz, los derechos humanos, educación ambiental...El desarrollo entra en crisis. Baselga, Ferrero Loma y Boni le llaman a éste período “proceso de aceleración de la historia”, en el que el sistema internacional ha experimentado transformaciones<sup>690</sup>. Finaliza la confrontación Este-Oeste, surge la crisis de la deuda externa y los planes de ajuste económico que soportaron los países en vías de desarrollo, los ajustes estructurales del FMI y del Banco Mundial, las hambrunas, todo ello dio lugar a una situación en la que lo único que importaba era sobrevivir, el proceso de desarrollo se contrae, se abandona la idea de que el Sur pueda crecer por sí mismo, se plantea si el modelo de crecimiento económico sin más es el adecuado, no sólo para el Sur sino también para el Norte, las

---

MESA, M.: (Dir). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid... *ob cit*, p.12.

<sup>689</sup>“En 1969, el “Informe Pearson”, encargado por el Banco Mundial, mostró que los enfoques y prácticas adoptados durante el “I decenio del desarrollo” habían sido fallidos, pues habían conducido a un patrón perverso de “crecimiento con pobreza”, en el que el crecimiento económico se vio acompañado por la pauperización de amplios sectores de la población, y por un agravamiento de la desigualdad Norte-Sur. La teoría de la modernización, al constatar esas realidades, experimentó un “giro social” en el que se dio más énfasis a la lucha contra la pobreza, la redistribución de la renta y la satisfacción de las llamadas “necesidades básicas”. La Organización de las Naciones Unidas también incluyó objetivos sociales explícitos en el “II decenio de Naciones Unidas para el desarrollo (1960-1970). En los países desarrollados, las políticas de ayuda y cooperación se verán también impregnadas de un “reformismo global” impulsado, entre otros, por los partidos socialdemócratas, y que tuvo su expresión más acabada en el Informe sobre el Diálogo y la interdependencia Norte-Sur preparado por la Comisión Brandt.

En los años setenta, en definitiva, se define un nuevo escenario para la Educación para el Desarrollo, caracterizado por enfoques más críticos y una creciente toma de conciencia sobre las responsabilidades históricas del Norte, por la incorporación de las propuestas de los movimientos de renovación pedagógica —Ivan Illich, Paulo Freire—, y por la aparición y consolidación de nuevos actores, y en especial comités de solidaridad, centros de investigación, ONGD críticas y organizaciones internacionales. “BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal...*ob cit*, p.14.

<sup>690</sup> BASELGA BAYO, P.: et al... La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.16.

desigualdades crecen y abandonarse a la sociedad de consumo no parece que solucione los problemas preexistentes.<sup>691</sup> <sup>692</sup>

La educación para el desarrollo no puede dejar de lado éstos problemas<sup>693</sup>, por ello la educación para el desarrollo, según Mesa, “ha ampliado su agenda para favorecer una mejor comprensión de la interdependencia global y los nexos estructurales entre el Norte y el Sur, entre la vida cotidiana y las cuestiones “macro”. La educación va a ser también educación ambiental, educación para la paz, educación para los derechos humanos, educación multicultural...y el cambio va a depender tanto del Norte como del Sur.

La quinta generación plantea el enfoque de la ciudadanía cosmopolita. En los años noventa la globalización afectó a todos los órdenes de la vida, la privatización de la economía con la permisividad en la actuación de los mercados para realizar

---

<sup>691</sup>Ya no se trata de «ayudar» al Sur a industrializarse para generar un despegue económico insostenible sino de reconocer que la interdependencia nos obliga a buscar una renovación del conjunto de la «Aldea Global» y de las complejas redes de relaciones que en ella existen.

Las acciones de sensibilización siguen siendo similares a los de las etapas precedentes mientras que la E.D. comienza a cuestionar el modelo industrial utilizando la idea de que es un modelo de efectos perversos en el Sur pero de consecuencias también negativas en el Norte. Comienza a plantearse la necesidad de transformar la sociedad de consumo característica de los países enriquecidos porque es parte sustancial del engranaje que alimenta la desigualdad. ARGUIBAY, M.: CELORIO, G.: La educación para el desarrollo...*ob cit*, p.23.

<sup>692</sup>El problema para los países del Sur, en otras palabras, dejó de ser cómo lograr un desarrollo autocrático, equilibrado y equitativo y unas relaciones justas con el Norte (el Nuevo Orden Económico Internacional), para pasar a ser, sencillamente, la supervivencia económica, la recuperación del crecimiento a cualquier precio —de hecho, los programas de “ajuste estructural” aplicados para recuperar el crecimiento han tenido un altísimo coste social—, y la reinserción en el mercado mundial y las dinámicas de la globalización, evitando el riesgo de quedar definitivamente marginados en las relaciones económicas internacionales. Hacia el final de la década, el coste social del ajuste estructural, que ha agravado las condiciones de pobreza y marginación de amplios sectores de la población, ha motivado un renovado interés por lo que debe ser el centro del proceso de desarrollo, la persona humana.

Desde esta perspectiva, en 1990 las Naciones Unidas propusieron una nueva forma de entender el desarrollo —el “desarrollo humano”—, que mide los logros del desarrollo por su efecto real en la vida de la gente, en vez de los indicadores económicos convencionales. Pero quizás lo más significativo es la constatación de que la crisis del desarrollo ya no es sólo un problema del Tercer Mundo. Los países en desarrollo, es cierto, han quedado endeudados y empobrecidos, pero la crisis del “Estado del bienestar” en el Occidente industrializado, por un lado, y el fracaso de los regímenes de planificación central del Este, por otro, muestran que la crisis del desarrollo es global y afecta, aunque de diferente forma, al conjunto del planeta. BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.6.

<sup>693</sup>Además de diversificar la agenda temática de la educación para el desarrollo, muchas organizaciones han asumido que el cometido de la educación para el desarrollo ya no puede obviar el cuestionamiento de un modelo de desarrollo, en el Norte, depredador de los recursos y no sostenible. En este sentido se ha afirmado un nuevo discurso, en el que se sostiene que el cambio global depende tanto del Sur como del Norte. Ello supone cuestionar el modelo de desarrollo tanto en el Norte como en el Sur, que no es social ni ecológicamente sostenible. La ayuda al desarrollo “tradicional” —esto es, los proyectos de desarrollo y la ayuda de urgencia en situaciones de conflicto y de desastre— es necesaria y debe mejorarse su efectividad, pero el desarrollo global exige ir más allá de la ayuda y llevar a cabo cambios estructurales en el ámbito del comercio, la inversión, la deuda, los asuntos monetarios internacionales y la gestión del medio ambiente global (Smillie 1998: 24). MESA, M.: (Dir). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid... *ob cit*, p.17

transacciones y operaciones financieras más allá de las fronteras del Estado, la pérdida de control de dichas operaciones, todo se convirtió en un mercado global. Ha quebrado la soberanía de los Estados, aparecen nuevos actores y nuevos marcos de decisión global, lo que conlleva además la posibilidad de un debilitamiento de la democracia y de las instituciones. Surge por tanto la educación para la ciudadanía global, posicionándose frente a estos problemas y defendiendo una conciencia de ciudadanía global así como la importancia de la participación y acción ciudadana.

Este es el enfoque de la ciudadanía cosmopolita tal y como Mesa la define. Deben plantearse distintas formas de actuación frente a estos fenómenos, en las que las ONGD del Norte y Sur actúen de modo coordinado y con una agenda estratégica común, como considera la autora<sup>694</sup>. Mesa estima que la educación para el desarrollo en esa época se entendió como una educación global frente a los retos y riesgos de la globalización. La autora afirma que las ONGD del Sur se orientaron a la movilización y el empoderamiento de los grupos más pobres, mientras que las ONGD del Norte hicieron campañas de presión políticas que modificaron tanto el patrón de “mal desarrollo” del Norte como las políticas lanzadas desde los países industrializados que fomentaban unas relaciones Norte-Sur injustas. Esta forma de entender la educación para el desarrollo, según Mesa, ya muestra su lejanía de esas primeras campañas centradas únicamente en la recaudación de fondos y denota su madurez.

La autora ofrece un resumen de los diferentes enfoques reseñados, plantea las dimensiones de la educación para el desarrollo, la dimensión cognitiva que supone un análisis de las causas de la desigualdad Norte-Sur abordando problemáticas globales, para lo que se necesitarán conocimientos en economía, política, historia, medio ambiente...y ofrece también una dimensión de valores y actitudes promoviendo los que tengan que ver con la solidaridad y la justicia social que permitan adquirir habilidades para enfrentarse a procesos económicos, sociales, políticos, culturales con un enfoque globalizador<sup>695</sup>.

---

<sup>694</sup>Nuestra propuesta de definición de la ED es la de un proceso educativo constante, que favorece la comprensión sobre las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur, promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad, la justicia social y busca vías de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible.

Es una educación sociopolítica que tiene como eje la justicia social y que trata de concienciar sobre las desigualdades planetarias existentes en el reparto de la riqueza y del poder, sus causas y consecuencias y el papel del Norte en construir estructuras más justas. Se basa en un planteamiento constructivista y sociohistórico. Se lleva a cabo en los ámbitos educativos formales y no formales. MESA, M., (Dir). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid... *ob cit*, p.54

<sup>695</sup>Las dimensiones de la educación para el desarrollo

La educación para el desarrollo en el contexto de la globalización, entendida como educación global o cosmopolita,<sup>696</sup> debe tener en cuenta una serie de retos como por ejemplo, según Boni, lograr una mayor interconexión entre educación para el desarrollo, sensibilización, investigación y presión política, ello unido al importante papel de las ONGD. Las ONGD del Norte siguen priorizando su actuación en el campo de los proyectos de cooperación, pero las ONGD del Sur solicitan en cambio que éstas ONGD del Norte reorienten sus actividades hacia la defensa de los intereses del Sur con la finalidad de influir en las políticas de ayuda al desarrollo de gobiernos, empresas transnacionales del Norte y organismos multilaterales, obteniendo de ese modo una mayor implicación de todos ellos y evitando obstáculos que paralicen el desarrollo<sup>697</sup>.

Boni hace una referencia a Nussbaum que puede resultar aquí de interés en el sentido de la idea de ciudadanía global o cosmopolita que se propugna. A juicio de Boni una de las grandes defensoras del cosmopolitismo es Nussbaum que considera al cosmopolita

---

*Dimensión cognitiva.* Se trata de una mayor comprensión sobre las desigualdades planetarias existentes en el reparto de la riqueza y del poder, sus causas y consecuencias y el papel del Norte en construir estructuras más justas. Esto implica abordar problemáticas globales que relacionan el desarrollo con los derechos humanos, el medio ambiente, la paz, etc. Supone un análisis en profundidad sobre las causas de la desigualdad Norte-Sur y sus consecuencias y no sólo sobre sus manifestaciones: pobreza, hambre, catástrofes humanitarias. Para ello es necesario promover la adquisición de una estructura conceptual básica sobre el desarrollo, desde un enfoque transversal que incluya conocimientos sobre economía, política, historia, antropología y medio ambiente, entre otros.

*Dimensión de valores y actitudes.* Promueve valores y actitudes relacionados con la solidaridad y la justicia social, y la adquisición de habilidades (la capacidad crítica, la empatía, la capacidad de argumentar, el trabajo en equipo, descodificar imágenes y mensajes etc.) que son esenciales para entender y enfrentarse, desde los valores de solidaridad, a los nuevos procesos económicos, sociales, culturales y políticos que rigen el planeta. No se circunscribe a ninguna área de conocimiento, sino que se relaciona con todas ellas, proponiendo enfoque globalizador y/o transversal que impregna todo el curriculum escolar. MESA, M., (Dir). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid *ob cit.* p.56

<sup>696</sup>Indica... “y en estrecha relación con las ONGD, con los movimientos sociales y con las organizaciones de la sociedad civil que integran redes internacionales, promover una creciente conciencia de “ciudadanía global” y a partir de ella, definir pautas de participación y acción ciudadana frente a éstas dinámicas”

BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit.*, p.18.

<sup>697</sup>Dos acontecimientos clave en este proceso fueron la adopción de la “Declaración de Manila sobre Participación Popular y Desarrollo Sostenible” de junio de 1989, preparada por los directores de 31 importantes ONGD del Sur; y la “Carta Africana para la Participación Popular y el Desarrollo” de 1990, conocida como “Declaración de Arusha”, en la que ONGD del Norte y del Sur abogaban por una mayor implicación de las ONGD de los países industrializados en la acción política. También han sido hitos importantes en este sentido los “foros alternativos” realizados en paralelo a las Conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas y las reuniones de organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o, más recientemente, la Organización Mundial de Comercio.

En estos foros y declaraciones se ha ido afirmando la idea de que las ONGD del Norte y del Sur deben actuar de forma concertada, a través de redes nacionales, regionales y globales con una agenda estratégica común de cambio a todos los niveles. Dentro de esta agenda común emerge, no obstante, un cierto reparto de funciones: las ONGD del Sur se orientan a la movilización y el “empoderamiento” de los grupos más pobres y excluidos, y las ONGD del Norte se centran en campañas de presión política para modificar el patrón de “mal desarrollo” del Norte y las políticas que desde los países industrializados contribuyen a gestar y perpetuar unas relaciones Norte-Sur injustas. BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit.*, p 22.

como alguien comprometido con toda la comunidad de seres humanos y presenta cuatro razones para que la ciudadanía mundial sea el núcleo de la educación cívica.<sup>698</sup>

1) la educación cosmopolita permite aprender más acerca de uno mismo ya que al contemplarse con la mirada del otro se percibe lo que en nuestras prácticas hay de local y no es esencial y lo que por el contrario es más ampliamente compartido. Según la autora “una de las mayores barreras a las que se enfrenta la deliberación racional en política es la poco analizada sensación de que las propias preferencias y estilos son neutrales y naturales”.

2) Hace falta conocer la realidad mundial del planeta, conocer a sus gentes, reconocer un futuro compartido como medio para resolver los problemas globales que requieran de la cooperación internacional y de ese modo avanzar. La educación cosmopolita proporciona las bases necesarias para ello.

3) Al tomar decisiones en asuntos políticos y económicos tener en cuenta el derecho de otros seres a la libertad y a la búsqueda de la felicidad y trabajar para adquirir el conocimiento suficiente que permita llegar a un diálogo provechoso respecto a estos derechos y aún teniendo en cuenta la esfera propia, dejar de considerarla como la única a considerar.

4) Estimar como igual de importantes los valores que se defienden, tanto dentro del Estado, como también fuera de las fronteras nacionales.

Para Nussbaum “el convertirse en ciudadano del mundo resulta a menudo una empresa solitaria”, y añade que el cosmopolitismo “ofrece la razón y el amor a la humanidad”. La autora considera que el sustrato ético del cosmopolitismo es considerar a las personas moralmente iguales, lo que supone que la etnia, la nacionalidad, la raza, el género sean moralmente irrelevantes, lo que no quiere decir que no existan diferencias pero para Nussbaum se deben entender de modo no jerárquico” el reto de una ciudadanía mundial consiste en avanzar hacia un estado de cosas en el que todas las diferencias se entiendan de manera no jerárquica<sup>699</sup>”.

---

<sup>698</sup> BONI ARISTIZÁBAL, A.: La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria...*ob cit*, p. 211- 212.

<sup>699</sup>NUSSBAUM, M.: Patriotismo y Cosmopolitismo. *Los límites del patriotismo, identidad, pertenencia y ciudadanía mundial* Barcelona: Paidós, p. 22 y ss y 161-166.



La ciudadanía cosmopolita supone vivir y reconocerse en una comunidad en la que todos los hombres son iguales, respetando su diversidad, genera “un sentimiento de solidaridad con gran parte de la humanidad que no puede llevar adelante sus planes de vida, sentimiento que conlleva, a su vez, obligaciones morales para con ella.”<sup>700</sup> La educación para la ciudadanía cosmopolita va a suponer huir de planteamientos individualistas, salir de uno mismo, trabajar en el respeto a los derechos humanos y defender la autonomía y el desarrollo personal.

Arguibay diferencia dos líneas de trabajo que hemos considerado interesante reseñar aquí, pues si son importantes las acciones dirigidas a transformar el Sur también según el autor es en el Norte donde se encuentra la fuente de los desequilibrios, de ahí que distinga por un lado las acciones que el Sur necesitaría, como son la ayuda de emergencia, humanitaria, y los proyectos de desarrollo, y por otro lado las acciones para que el Norte tome conciencia y transforme su perspectiva: sensibilización, educación para el desarrollo, investigación y documentación, así como la presión política, la acción gubernamental.

<b>Líneas de trabajo de la Cooperación al desarrollo</b>	
Acciones para transformar el Sur	Acciones para transformar el Norte
Ayuda de Emergencia	Sensibilización
Ayuda Humanitaria	Educación para el desarrollo
Proyectos de Desarrollo	Presión Política
	Investigación y Documentación

Fuente: ARGUIBAY, M. (2004)

Boni considera que el documento de la UNESCO *Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales, y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales* aprobado en noviembre de 1974<sup>701</sup> es de gran trascendencia.<sup>702</sup> A juicio de Mesa “Esta Recomendación instaba a los

<sup>700</sup> BONI ARISTIZÁBAL, A.: La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria...*ob cit*, p.219.

<sup>701</sup> Conferencia General de la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París del 17 de octubre al 23 de noviembre de 1974, en su 18ª reunión.

<sup>702</sup> “La UNESCO, con esta recomendación, instaba a los Estados y al conjunto de organizaciones que ejercen una actividad educativa entre los jóvenes y los adultos- movimientos de estudiantes y de jóvenes, asociaciones de padres, sindicatos docentes- a considerar la educación como un medio para solucionar “ los problemas fundamentales que condicionan la supervivencia y el bienestar de la humanidad- desigualdad, injusticia, relaciones internacionales basadas en el uso de la fuerza- y las medidas de cooperación que puedan facilitar su solución” ( UNESCO, 1974). Asimismo, se proponía adoptar unos

Estados miembros a promover la educación sobre las cuestiones mundiales. La Recomendación, que ha sido un punto de referencia para las ONGD y las organizaciones educativas especializadas en educación para el desarrollo, dio un notable impulso a la educación sobre “cuestiones mundiales”, sobre todo dentro de la educación formal, en el decenio 1975-85<sup>703</sup> “pues se entiende que la educación puede ser un medio para solucionar los problemas que atenazan a la humanidad e incita a adoptar en la política educativa principios de responsabilidad, solidaridad, respeto y diálogo. Según Arguibay y Celorio “esta idea fue importante para el trabajo de educadores y educadoras de todos los niveles pero, muy especialmente, para aquellas personas que desde las ONGD hacían una labor de Educación para el Desarrollo. Esta declaración legitimó las propuestas de las ONGD e impulsó los procesos de estructuración más o menos oficial de la E.D. en distintos países de Europa y del mundo “desarrollado”<sup>704</sup>. Y según estos autores es cuando la educación para el desarrollo busca vías de colaboración con instituciones públicas, sindicatos, asociaciones juveniles, agrupaciones universitarias y profesionales....se crean estructuras, métodos, materiales...y la educación para el desarrollo se transforma, transforma sus significados, su estructura, su capacidad de impacto en las sociedades de los países desarrollados.

Las CCAA, en el VI Encuentro ya citado anteriormente, celebrado en Barcelona, se comprometieron a impulsar otras líneas de trabajo diferentes a las ya establecidas, y por ello en el documento hacen especial hincapié en la educación para el desarrollo.<sup>705</sup>

### **2.2.2. La sensibilización social para el desarrollo.**

A continuación se estudia lo que supone la sensibilización social para el desarrollo, que en ocasiones, como ya se ha indicado, se puede confundir con la educación para el desarrollo. Esta acción tiene como objetivo conseguir que la sociedad asuma como

---

nuevos principios generales de la práctica educativa, donde predominaran los enfoques internacionalistas y globales y el fomento de actitudes de responsabilidad, solidaridad, respeto y diálogo”.

BONI ARISTIZÁBAL, A.: La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria... *ob cit*, p. 184-185.

<sup>703</sup> MESA, M.: (Dir). La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid... *ob cit*, p. 12.

<sup>704</sup> ARGUIBAY, M.: y CELORIO, G.: La educación para el desarrollo...*ob cit*, p21.

<sup>705</sup> Por ser seña de identidad de la cooperación descentralizada la educación para el desarrollo constituye un eje fundamental de sensibilización y creación de una ciudadanía informada, capaz de contribuir a los objetivos del desarrollo. Por ello planteamos la creación de un grupo de trabajo, que ponga en común nuestros conocimientos y ayude a construir una estrategia validada y sólida, que permita optimizar nuestros recursos y mejorar su eficacia.

propios los problemas del desarrollo y que ofrezca una respuesta activa y solidaria, para ello se da a conocer a la ciudadanía la realidad del problema y se espera una reacción, una respuesta positiva. La acción se vehiculiza normalmente a través de medios de comunicación social para su transmisión a los ciudadanos, aunque determinados actores, como las ONGD pueden ser los protagonistas tanto por lo que respecta a las acciones de denuncia de las situaciones que genera un mal planteamiento del desarrollo como para ofrecer soluciones.

En la sociedad española y por lo que respecta a la sensibilización, se pueden encontrar actitudes contrapuestas, por un lado una escasa asunción de los problemas del desarrollo, como consecuencia de ello escasa solidaridad y como respuesta un aumento de las actividades solidarias de grupos de ciudadanos que trabajan en asociaciones, ONGD, plataformas, y que denuncian esas situaciones de desajuste entre los países del Norte y los del Sur.

Celorio define lo que debería ser la finalidad de la sensibilización para el desarrollo “La sensibilización debe pretender generar conciencia crítica mediante la comprensión de los orígenes de los problemas y de las causas de la desigualdad, debe ser germen de prácticas solidarias que busquen el compromiso de la ciudadanía en la búsqueda de modelos más justos acordes con las propuestas del desarrollo humano...<sup>706</sup>”. Pues si la sociedad no respalda las actuaciones de los organismos solidarios y las actuaciones que en ese sentido se lleven a cabo, si no consigue que la ciudadanía asuma como propios los problemas y las necesidades que se producen en esos países necesitados de ayuda, posiblemente la brecha Norte/Sur continuará abierta.

El Código de conducta de las ONGD del año 1998 <sup>707</sup> define a la sensibilización y educación para el desarrollo como “un proceso activo y creativo que promueve un cambio de actitudes y comportamientos en la sociedad, fomentando los valores de justicia y solidaridad “. Y en éste documento se manifiesta que con la sensibilización y la educación para el Desarrollo, las ONGD pretenden:

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor

---

<sup>706</sup> CELORIO DÍAZ, G.: “ Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo”. *Cuadernos Bakeaz* número 45, p. 5.

<sup>707</sup> Código de conducta de las ONGD de la Coordinadora de ONGD- España aprobado por la Asamblea General Ordinaria del 28 de marzo de 1998. Revisado en la Asamblea General ordinaria del 16 de abril de 2005. Adaptado en 2008.

comprensión de la interdependencia entre países, de las causas de la desigualdad y de sus posibles soluciones.

- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión y de respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas;
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.
- Estimular un compromiso concreto con los países empobrecidos.

Arguibay y por lo que respecta a éste Código de Conducta estima que aglutina las tareas de la Educación para el Desarrollo como esenciales para conseguir la implicación de la sociedad civil en los países donantes, pues las ONGD consideran que no es suficiente la ayuda que ofrecen los gobernantes de los países desarrollados y que este tipo de ayuda se debe complementar con el trabajo que realice la sociedad civil<sup>708</sup>.

Los medios de comunicación no siempre contribuyen de modo óptimo para que la ciudadanía comprenda la realidad del desarrollo y la situación de los países en vías de desarrollo. En concreto respecto a la televisión, la mayoría de los ciudadanos se informan a través de este medio, y según determinados autores parece existe cierto escepticismo sobre la consideración de estos medios de comunicación como fuente independiente de información sobre el Tercer Mundo. Consideran los autores que, aunque se produce la información, da la sensación de que esta realidad se ofrece sin un planteamiento serio de la situación, quizá trivializando las situaciones sin profundizar en las causas del problema, en ocasiones informando sobre un hecho dramático sin analizar la causa ni la solución. Mensajes transmitidos con rapidez con unos clichés ya antiguos sobre la realidad de los países del Sur<sup>709</sup>.

Por lo tanto, tal y como expresan Baselga, Ferrero y Boni “¿Cómo facilitar los conocimientos necesarios para que los acontecimientos transmitidos por los medios puedan ser situados en su contexto social e histórico y ser interpretados correctamente?”<sup>710</sup> Estiman debería reorientarse la utilización por las ONG de éste medio y las posibilidades y estructuras que puede ofrecerles, para, sin distorsionar la información que puedan ofrecer, que sea un adecuado vehículo de transmisión del

---

<sup>708</sup> ARGUIBAY, M.: y CELORIO, G.: La educación para el desarrollo...*ob cit* ,p. 57.

<sup>709</sup> BONI ARISTIZÁBAL A., La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria...*ob cit*, p.181 y ss.

<sup>710</sup> BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.23.

trabajo solidario que realizan estas, sin perder su propia autonomía y función de denuncia de la situaciones y procurando conseguir a través de éstos medios una mayor participación social en la cooperación al desarrollo.

Celorio Díaz<sup>711</sup> presenta un resumen de lo que podría ser la apuesta por la solidaridad:

*“En un modelo sociocultural como el nuestro, que prima lo individual frente a lo colectivo, lo privado ante lo público, el aislamiento frente a la comunicación, reivindicar la solidaridad como valor es una apuesta por el compromiso y por la puesta en marcha de prácticas transformadoras.*

*La solidaridad es interdependencia, significa sentirnos concernidos por los problemas que afectan a la humanidad en su conjunto, en el plano local y en el global.*

*La solidaridad guarda una estrecha relación con la idea de corresponsabilidad, no es necesario sentirnos directamente afectados por un problema para asumir el compromiso en su resolución.*

*La práctica de la solidaridad demuestra que, pese a la diversidad cultural o la lejanía espacial, podemos compartir proyectos y hacer causa común en la búsqueda de otros modelos sociales y culturales más satisfactorios”.*

### **2.3. La Educación y la Sensibilización social para el desarrollo en la Generalitat Valenciana**

El artículo 1 de la Ley de Cooperación al Desarrollo declara como actuaciones de la cooperación al desarrollo las encaminadas a la sensibilización y la educación para el desarrollo de la sociedad valenciana “mediante la información de las realidades de los países del Sur y a través del fomento de valores tales como la solidaridad, la justa distribución de la riqueza y el racional aprovechamiento de los recursos”.

La Ley, en su artículo 3, indica que se llevarán a cabo actuaciones orientadas a informar, sensibilizar, educar y comprometer a la sociedad civil en las acciones de cooperación, también se potenciarán las capacidades de los agentes de cooperación, voluntarios y profesionales, para lo que se promoverá el desarrollo de valores y actitudes éticas y el conocimiento de los pueblos destinatarios de las acciones. Además se fomentará la investigación y los estudios sobre desarrollo y cooperación

---

<sup>711</sup> CELORIO DÍAZ, G.: Nuevos retos para la sensibilización ....ob cit, p.5

internacional. Reconoce la Ley que se consideran áreas sectoriales de actuación preferente en la Comunitat Valenciana la sensibilización y la educación para el desarrollo y la información, y difusión del conocimiento de la realidad de los países empobrecidos y sus causas.

Por lo tanto se presentan conjuntamente las acciones orientadas a educar y sensibilizar en cooperación al desarrollo. El Plan Director 2008-2011 estima que la sociedad valenciana ha manifestado de modo reiterado su carácter solidario, tolerante, abierto e integrador hacia quienes carecen de recursos o soportan circunstancias que les impiden gozar de un nivel o condiciones mínimas de vida. Por ello estima que deben emprenderse “acciones participativas y de impacto en la población valenciana, que faciliten la integración social, la convivencia y el cambio de valores y actitudes hacia otras culturas”.

Me parece importante traer aquí a colación lo que con carácter general este documento explicita en cuanto a lo que deben ser los ejes transversales de la política de cooperación al desarrollo valenciana, al indicar, con carácter general, que debe buscarse la mejora en la calidad “de las acciones gestionadas por todos los agentes valencianos en esta materia”, lo que me sugiere una vez más puntualizar que ésta política de cooperación se gestiona por otros, no por la Generalitat al hablar en el documento de acciones que gestionarán los agentes valencianos expertos en dichas cuestiones, por lo que nos encontramos con actuaciones que la Generalitat va a realizar pero a través de otros a los que encarga su gestión.

El Plan anual 2011 indicaba las intervenciones que se llevarían a cabo en materia de educación para el desarrollo y sensibilización social.<sup>712</sup> La Generalitat propuso

---

<sup>712</sup>En las Áreas de la Educación para el Desarrollo y Sensibilización; Formación Especializada e Investigación en Materia de Cooperación para el Desarrollo se priorizarán el siguiente tipo de intervenciones:

Proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo, de formación especializada para el desarrollo, así como el impulso de acciones de investigación científica y tecnológica orientada a la promoción del desarrollo humano sostenible.

Incluye actividades como: la información y el conocimiento sobre la realidad de los países empobrecidos y las causas de la desigualdad y la pobreza; la promoción de investigaciones sobre desarrollo y cooperación; el fomento del comercio justo y del consumo responsable; y, finalmente, el fortalecimiento de las capacidades de los propios agentes de cooperación.

Se priorizarán aquellas acciones que contribuyan a la difusión del papel de las mujeres en el desarrollo, así como el desigual impacto de la pobreza y las situaciones de conflicto sobre mujeres y hombres.

determinadas acciones de sensibilización, como el Día de la Solidaridad del pueblo valenciano, la distinción a valencianos en el ámbito de la cooperación internacional, a los agentes más significativos en la planificación, ejecución o evaluación de sus acciones o promoviendo la sensibilización en materia de derechos humanos a través de la Fundación de Derechos Humanos de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a las convocatorias públicas de subvenciones en la materia, si bien desde el ejercicio 2010 no se habían publicado nuevas acciones, es en este año 2013 cuando se publicitan de nuevo ayudas en este sentido.<sup>713</sup>

#### ***2.4. La Investigación y la formación para el desarrollo.***

Se estudia a continuación lo que supone la investigación y la formación para el desarrollo, actividades llevadas a cabo por las Universidades.

Dominino Crespo considera que es aún prematuro considerar a la cooperación al desarrollo que realizan las Universidades españolas como algo consolidado, aunque no le niega la importancia como institución capaz de ocupar un lugar destacado. Los propios Estatutos de las Universidades españolas, según el autor, reconocen a ésta política como inherente a ella, que actúa en ese sentido mediante acciones que impulsan la solidaridad dentro de su ámbito educativo, o por las iniciativas de sus docentes, o en colaboración con otras entidades públicas y privadas, si bien parece que las acciones en ese campo se llevan a cabo en su mayoría a través de las ONGD y escasamente de un modo directo.<sup>714</sup>

---

El conjunto de actuaciones en estas materias alcanzará en 2011, como mínimo, el 8% de las ayudas concedidas del programa de cooperación. Las actividades financiadas en materia de educación para el desarrollo, sensibilización y formación e investigación deberán considerar, en su formulación y ejecución, el enfoque de género.

<sup>713</sup>ORDEN 8/2013, de 3 de mayo, de la Consellería de Bienestar Social, por la que se convocan, para el año 2013, subvenciones a organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD), para la cofinanciación de proyectos y actividades de sensibilización social y/o educación para el desarrollo en el ámbito de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm 7032 de 27-05-2013).

<sup>714</sup> (.....) “Actualmente nos encontramos con que son muchas las universidades que recogen explícitamente en sus propios estatutos la cooperación para el desarrollo como un ámbito propio. Ya sea basándose en estructuras creadas para impulsar la solidaridad en el seno de la institución, a través de iniciativas de sus miembros, o en colaboración con otras instituciones públicas y privadas, promueven actividades de formación, de investigación, llevan adelante acciones específicas de cooperación al desarrollo y, lo que es más significativo, gestionan fondos propios y ajenos para la consecución de proyectos. Para llevar a cabo esas actividades las universidades establecen distintos tipos de convenios de colaboración en diferentes ámbitos e instituciones. Muchas de estas iniciativas se llevan adelante en diferentes grados de colaboración con un actor “tradicional” de la cooperación: las organizaciones no

Gómez- Torres y Monzó Balbuena destacan el importante papel que está jugando en las actividades de cooperación de las Universidades la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Comité Español Universitario de Relaciones Internacionales (CEURI) adscrito a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Adscrito también a la CRUE se encuentra el Observatorio de Cooperación Universitaria al Desarrollo.<sup>715</sup>

El documento aprobado en el mes de septiembre del año 2000 por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), *Estrategia de Cooperación Universitaria al Desarrollo*<sup>716</sup>, recoge el tipo de actividades de cooperación al desarrollo que pueden llevarse a cabo desde las Universidades. El documento ya define lo que se entiende por cooperación al desarrollo y por lo que respecta a la cooperación universitaria, en este aspecto se concreta que se debe centrar en la búsqueda de mejoras sociales, mediante programas que difundan el conocimiento, mediante la potenciación de proyectos.

En el año 2001, se aprobó un segundo documento, *Universidad: compromiso social y voluntariado*<sup>717</sup>, que plantea las estrategias necesarias para desarrollar en la Universidad

---

gubernamentales de desarrollo (en adelante, ONGD).”DOMININO CRESPO, D.: Perfiles de la universidad española en cooperación para el desarrollo. Una aproximación a las relaciones con las ONGD. [www.cideal.org](http://www.cideal.org), diciembre 2007.

<sup>715</sup> “El Observatorio pretende convertirse en un nodo central en la red de estructuras de cooperación al desarrollo de todas las universidades españolas. Para ello, se ha creado un sistema integrado de información que permite mejorar el conocimiento de la cooperación universitaria, homologar acciones y elaborar estrategias conjuntas. El OCUD ayuda a intercambiar y compartir experiencias entre universidades, a debatir con las distintas administraciones públicas instrumentos de apoyo a la cooperación, y a hacer más visible el trabajo de las Universidades en Cooperación, sus potencialidades y recursos. También pretende mejorar la relación con otros agentes de la cooperación, avanzando en una política que favorezca el diálogo entre actores y lograr así una colaboración más eficaz en acciones y proyectos conjuntos en la perspectiva de potenciar el trabajo en red, tanto entre las universidades como con otros agentes de cooperación”. GÓMEZ- TORRES, M. LL.: y MONZÓ BALBUENA, J. M.: La cooperación internacional para el desarrollo. Capítulo V. Universidad y cooperación para el desarrollo. *Cuadernos de cooperación para el desarrollo*, número 1, Editorial Universitat Politècnica de València, pp. 117-132, p. 118.

<sup>716</sup>Estrategia de cooperación universitaria al desarrollo.(Aprobado por la CRUE en Septiembre de 2000)  
Estrategia A. La Cooperación al Desarrollo es una parte de la Cooperación Internacional que, con similar propósito, se establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) y, todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes. En ese sentido no debe confundirse con la ayuda humanitaria y, consecuentemente, debe exigir un esfuerzo de las contrapartes, aunque no puede ser el mismo en todos los países. Fundamentos de la Estrategia. La cooperación universitaria al desarrollo ha de enmarcarse en este objetivo fundamental: la búsqueda de mejoras sociales, mediante la modificación de estructuras injustas, ineficientes e irracionales, a través de programas que incidan preferentemente en la generación y difusión de conocimiento, en la formación de las personas, así como en la potenciación de proyectos aplicados.

<sup>717</sup>Universidad: compromiso social y voluntariado (Aprobado por la CRUE en Julio 2001) .

La contribución de las universidades a la consecución de estos objetivos de participación debe concebirse tanto desde su base estructural, desarrollando estrategias de acción a través de docencia e investigación de



por lo que respecta a la cooperación la docencia, la investigación y la sensibilización y se refiere a las estrategias a desarrollar a través de una docencia e investigación de calidad y comprometida y además creando una base de voluntariado y de acciones solidarias. Finalmente el *Código de conducta de las Universidades en materia de cooperación al desarrollo*<sup>718</sup> considera que la política de cooperación al desarrollo por lo que respecta a la Universidad supone un compromiso social de actuación integrado entre las acciones propias de la Universidad, compromiso solidario entendido como esfuerzo para conseguir un desarrollo humano y sostenible en el mundo.

Gómez-Torres y Monzó Balbuena distinguen dos ámbitos de actuación en la Universidad y por lo que respecta a la Educación para el Desarrollo, el ámbito formal y el no formal. En el ámbito formal se cita a las asignaturas de libre elección, programas de doctorado, programas de postgrado y de formación continua, programas de Prácticas y proyectos fin de carrera. En el ámbito no formal las actividades de sensibilización y concienciación sobre la problemática del desarrollo, la investigación sobre el desarrollo y las actividades propias de la cooperación interuniversitaria.<sup>719</sup>

Según datos aportados por la CRUE, las Universidades son los únicos agentes públicos que han visto incrementada su AOD durante los últimos años. La evolución de las contribuciones a la AOD desde 2009 a 2011 ha sido la siguiente: En 2009 un total de 9.663.288€, en 2010 un total de 11.495.574 €, lo que ha supuesto un 0,26% más que en

---

calidad y comprometidas, cuyos resultados reviertan a la sociedad que les financia, como desde su base organizativa, creando estructuras de gestión del voluntariado y otras acciones solidarias.

Objetivos y estrategias de acción. Por tanto el principal objetivo es desarrollar estrategias de acción que fomenten la solidaridad activa y el voluntariado, promoviendo la formación, la educación, la investigación y la sensibilización de la comunidad universitaria.

<sup>718</sup>Arts. 9, 12, 21 y 25 del Código de conducta de las Universidades en materia de cooperación al desarrollo. Por ejemplo el artículo 9 detalla qué se entiende por cooperación universitaria al desarrollo, el conjunto de actividades llevadas a cabo por la comunidad universitaria y orientadas a la transformación social y el fortalecimiento académico en los países más desfavorecidos, el artículo 12 expresa que la universidad debe comprometerse institucionalmente con esta tarea, apoyándola con medios técnicos, humanos, y financieros, sin que la misma deba recaer únicamente en aquellos colectivos más sensibilizados, o ser considerada como una opción moral de carácter individual, y el artículo 25 expresa que las universidades deben favorecer el establecimiento de un diálogo fluido y de mecanismos de coordinación de esfuerzos con el resto de agentes sociales de la cooperación, entendiendo ésta de modo complementario y no competitivo, y buscando en consecuencia el apoyo mutuo y la conjunción de esfuerzos con los mismos.

<sup>719</sup>“En primer lugar, aquellas actividades que se derivan del *ámbito formal* y que se incluirían en el currículum del alumnado; y en segundo lugar, las actividades formativas que se desarrollan en el *ámbito no formal*, no incluidas en el currículum – cursos, charlas, jornadas y otras actividades de sensibilización o concienciación - y que pueden extenderse hacia la Comunidad Universitaria en su conjunto y hacia la sociedad en general”. GÓMEZ- TORRES, M. LL.: y MONZÓ BALBUENA, J. M.: La cooperación internacional... *ob cit*, pp. 117-132, p.120-122.

2009,y en el ejercicio 2011 total de 13. 266.665€, lo que supone un 0,45% más que en 2010.<sup>720</sup>

Unceta realiza un análisis de cómo ha evolucionado la presencia en el ámbito de la cooperación de los actores presentes en ésta desde un primer momento en que gobiernos y ONG con algunos organismos multilaterales eran los únicos actores y cómo ha sido creciente la incorporación de organismos e instituciones sociales en éste ámbito, en cuyo proceso está presente la Universidad<sup>721</sup>.

El autor insiste en que la Universidad ha sido una de las instituciones que más ha incrementado su labor en la cooperación al desarrollo implicándose en programas y proyectos en muchos países<sup>722</sup>.

Unceta estima que uno de los referentes y seña de identidad de la Universidad en un mundo diferente y complejo debe ser impulsar la cooperación al desarrollo tanto en la labor investigadora como en la docente<sup>723</sup> promoviendo el conocimiento científico y combinando la enseñanza especializada con la formación para que quien reciba estas

---

<sup>720</sup>*Diagnóstico actual de la AOD en España*, Observatorio CUD III Jornada la cooperación universitaria al desenvolupament en la Universitat de València 23 de octubre de 2012.

<sup>721</sup>(...) “En línea con esta forma de entender la cooperación al desarrollo, las sociedades de los países donantes delegaban en Gobiernos y ONGDs la preocupación y la responsabilidad sobre los problemas del desarrollo a escala internacional, concretadas básicamente en la mencionada transferencia de ayudas. En los primeros, a través de los impuestos, y en las segundas, a través de aportaciones de carácter voluntario canalizadas por muy diversas vías. Sin embargo, en la actualidad son cada vez más las instituciones y agentes sociales que se involucran en la tarea de la cooperación al desarrollo. Hoy en día, comunidades autónomas, ayuntamientos, sindicatos, universidades, colegios profesionales, empresas y una amplia gama de organizaciones y colectivos sociales se han sumado, de diversas maneras, a la cooperación al desarrollo, estableciendo relaciones con contrapartes en distintos países con el objetivo de llevar a cabo programas y proyectos”. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas... ob cit*, p. 38-39.

<sup>722</sup>Sostiene Unceta que “La universidad no ha sido en modo alguno ajena a este proceso de incorporación general de instituciones y organizaciones sociales a la tarea de la cooperación. Por el contrario, se trata de una de las instituciones de nuestra sociedad que más han incrementado su dedicación a esta labor, mediante la puesta en marcha de proyectos y programas propios o a través del trabajo conjunto con otros agentes sociales. Y ello se ha traducido no solo en un fortalecimiento de los lazos institucionales establecidos con universidades de países en desarrollo, sino también en una creciente implicación de los distintos sectores de la comunidad universitaria en distintos tipos de programas y proyectos de cooperación al desarrollo en un amplio número de países” UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las Universidades...ob cit*, p. 40.

<sup>723</sup> El ámbito de la educación y la formación ha cambiado de forma notable, ampliándose considerablemente a un abanico de campos y de instrumentos formativos en muy distintos niveles. En este contexto, la universidad debe encontrar su propio espacio, destinado a promover el conocimiento científico y a combinar la enseñanza especializada y de calidad con la formación integral de las personas, de forma que sean capaces de interactuar socialmente desde el respeto a las ideas de los demás y la defensa de valores democráticos y humanistas. En este proceso de adaptación de la institución universitaria a una realidad cada vez más compleja y poliédrica, la contribución al impulso de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo puede y debe ser una de sus señas de identidad y uno de los referentes de su función social, tanto en su labor investigadora como en el plano docente o en el de diversas actividades complementarias que forman parte también de la vida universitaria. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: *La cooperación al desarrollo en las Universidades...ob cit*, p. 41.

enseñanzas puedan actuar con el respeto a las ideas de los demás y defendiendo los valores democráticos. Por lo que respecta a la promoción de valores solidarios y universalistas el autor considera que “las universidades pueden desempeñar una importante labor, tanto hacia su interior mismas como hacia el resto de la sociedad, mediante la incorporación de las preocupaciones sobre la equidad, el desarrollo humano y la sostenibilidad a sus programas docentes y de investigación, mediante la promoción del voluntariado, mediante la creación de espacios de debate y sensibilización sobre los principales problemas de nuestro tiempo o mediante su participación en programas y proyectos de cooperación al desarrollo”.

En cuanto al aprovechamiento de sus recursos técnicos y humanos para ponerlos también al servicio de la cooperación al desarrollo, considera que “el potencial de las universidades es notable, tanto cuantitativa como cualitativamente, y abarca, como ya se ha dicho, todas las áreas de conocimiento.

Unceta se lamenta de que la Universidad en muchas ocasiones no sea totalmente visible cuando es un hecho que gran parte de los profesionales que prestan servicios en programas y proyectos de cooperación al desarrollo llevados a cabo por diferentes organizaciones, agencias e instituciones provienen de las universidades, pero no es menos cierto que la institución universitaria, como tal, no está apenas presente ni se hace visible en ellos<sup>724</sup>”.

Respecto al impulso de la Cooperación universitaria al desarrollo durante los últimos años, el autor considera que las personas de la comunidad universitaria han participado de modo creciente en la vida de las ONGD, con una implicación directa en algunas actividades, como la extensión a la Universidad de actividades y campañas de sensibilización ciudadana sobre la cooperación al desarrollo, y pone como ejemplo aquellas campañas que reivindicaron el 0,7 %. También resalta que ante la demanda social de formación especializada en cooperación al desarrollo, la Universidad oferta cursos de postgrado que han estrechado lazos con las ONGD y otras instituciones y agentes de la cooperación. Cita la creación de algunos institutos universitarios especializados en la materia, que han servido para aglutinar profesores e investigadores y para promover la realización de actividades docentes y de investigación en el campo de la cooperación al desarrollo. Así como el impulso que existe de incrementar las relaciones con las Universidades de países en desarrollo.<sup>725</sup>

---

<sup>724</sup> UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: La cooperación al desarrollo en las Universidades...*ob cit*, p. 45.

<sup>725</sup> UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: La cooperación al desarrollo en las Universidades...*ob cit*, p. 50.

Boni cita a Unceta cuando éste habla de los desafíos de la cooperación universitaria, cuando se refiere a los problemas respecto a la legitimación y reconocimiento de la cooperación universitaria al desarrollo, la delimitación del perfil de las universidades y la integración de las estrategias globales de cooperación y también a los instrumentos utilizados<sup>726</sup>.

En cuanto a la falta de o la escasa legitimación y reconocimiento de la cooperación universitaria considera necesario que se reconozcan todas las actividades que la universidad realiza en ese ámbito y propone la creación de órganos específicos que gestionen e impulsen la cooperación, diseñándose estrategias para planificar esa cooperación y que se expliciten los valores por los que se va a regir la cooperación universitaria teniendo en cuenta a toda la comunidad universitaria que pueda contribuir con su aportaciones.

Respecto a la delimitación del perfil de la actuación de las Universidades en materia de cooperación, ello significa, según el autor, que los miembros de la comunidad universitaria se especialicen en una serie de actividades en las que el potencial de la Universidad es mayor, para lo que propone el campo de la docencia y de la investigación aplicada, modificando también el modo de impartir la formación para que la educación para el desarrollo sirva de guía a la formación universitaria. El autor se refiere a la investigación aplicada de carácter interdisciplinar, que considera un espacio muy importante para que la Universidad pueda proyectar sus recursos y conocimientos hacia la cooperación al desarrollo. Sugiere el autor que, tanto la docencia como la investigación, se hagan en colaboración con otros actores, especialmente ONGD y Administraciones Públicas (nacionales y supranacionales) y con el sector empresarial. Respecto a los instrumentos a utilizar y su adecuación a las necesidades de la cooperación universitaria, estima que deben ser innovadores impulsando la Universidad espacios de participación donde confluyan los intereses de todos los actores, públicos y privados, del Norte y del Sur. Y finaliza diciendo que “Consideramos que la misión de la Universidad debe ser la transmisión de conocimiento crítico, de valores como los que subyacen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a toda la sociedad<sup>727</sup>”.

---

<sup>726</sup> UNCETA SATRÚSTEGUI, K.:, en BONI ARISTAZÁBAL, A.: La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria...*ob cit*, p.500 a 503.

<sup>727</sup>En este sentido, la *Estrategia de la cooperación española en educación*, aprobada en el 2004, señala que «La educación superior y la formación de postgrado en todos sus distintos ámbitos (estudios doctorales, postdoctorales, especialización, investigación...) son claves para el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Desde esta perspectiva, el concurso de las universidades de nuestro entorno resulta

Interesa hacer referencia a alguna de las conclusiones del V Congreso de Universidad y Cooperación al Desarrollo celebrado en Cádiz en 2011 <sup>728</sup> donde investigación y formación estudien las causas y no las consecuencias del maldesarrollo, para conseguir un fortalecimiento institucional de estas acciones, utilizando instrumentos de gestión ya testados para la puesta en práctica de una mejor CUD.

### ***2.5. La Investigación y la formación para el desarrollo en la Generalitat Valenciana***

Nos remitimos aquí a lo anteriormente expresado al hacer referencia a la educación para el desarrollo y la sensibilización social en la Ley 6/2007. La Ley explicita que entre los objetivos para implicar a los ciudadanos de la Comunitat Valenciana se fomentarán la investigación y los estudios sobre desarrollo y cooperación internacional, tal y como establece el artículo 4, citando el artículo 9, como instrumentos de la cooperación al desarrollo, a la investigación sobre el desarrollo y a la formación especializada.

El Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 expresa el reconocimiento a las Universidades valencianas como uno de los agentes de la cooperación internacional al desarrollo, como el principal interlocutor de la administración valenciana en formación de recursos humanos, generación de conocimiento especializado e investigación al desarrollo <sup>729</sup>. Declara el documento el importante papel de las Universidades valencianas que, indica el texto, se ha reforzado con la creación del Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y Cooperación (en adelante CUVRIC), potenciándose las acciones conjuntas a través de éste comité o a través de las Universidades.

---

fundamental para el fortalecimiento de los sistemas de educación superior en los países del Sur. UNCETA SATRÚSTEGUI, K.: La cooperación al desarrollo en las Universidades...*ob cit*, p. 43-44.

<sup>728</sup> V Congreso Universidad y Cooperación al desarrollo. La cooperación universitaria ante los retos de un mundo en crisis. Cádiz. 6 de abril 2011 – 8 de abril 2011. Línea Temática 1: Cómo le afecta la crisis a la CUD y que soluciones aporta a la CUD. “Sería fundamental potenciar una transformación progresiva de la CUD hacia la puesta en marcha de estrategias integradas de fortalecimiento institucional en las universidades socias, que imbriquen en programas a medio y largo plazo todas las posibilidades de investigación, formación y gestión que seamos capaces de aportar. Una investigación que no sólo explique consecuencias, sino que profundice en las causas del maldesarrollo, una formación que sea instrumento clave en la capacitación del capital humano de las contrapartes con prioridades definidas por ellos mismos, y la implementación de instrumentos de gestión universitaria que ya hayan demostrado su eficacia en nuestras instituciones”.

<sup>729</sup> ACUERDO de 28 de diciembre de 2007, del Consell, por el que aprueba el Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011. (DOCV núm 5673 de 04.01.2008).

CUVRIC tiene como finalidad el fomento de las relaciones internacionales y la cooperación al desarrollo en los ámbitos de la docencia, investigación, extensión universitaria y fortalecimiento institucional y en el año 2006 se suscribió un Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y CUVRIC para llevar a cabo estas acciones<sup>730</sup>.

El apartado 3.2.3. del Plan Director 2008-2011 detalla uno de los instrumentos de la cooperación, la investigación sobre el desarrollo y la formación especializada, cuya finalidad se indica que es la de fortalecer las capacidades y estrategias de reducción de la pobreza en poblaciones empobrecidas produciendo ciencia y tecnología según sus capacidades, mejorando las habilidades y capacidades de los agentes de cooperación. Para ello CUVRIC realiza un importante papel, con la participación de las Universidades que impulsan sus propias acciones y participan en las que promueve la Generalitat.<sup>731</sup> La Generalitat convoca ayudas a los proyectos de las Universidades<sup>732</sup> y formaliza convenios de cooperación con CUVRIC para llevar a cabo los proyectos. El Plan anual 2011 manifiesta que se establecerá un Convenio de colaboración con CUVRIC, así como actividades de formación especializada en materia de cooperación a través del convenio firmado con la Coordinadora Valenciana de ONGD

Baselga, Ferrero-Loma y Boni se refieren a la financiación de la Educación para el Desarrollo desde las Administraciones Públicas que estiman insuficiente y proponen determinadas medidas para corregir esta tendencia a la baja. Estimamos interesante traer aquí a colación dichas reflexiones.<sup>733</sup>

---

<sup>730</sup>La RESOLUCION de 11 de diciembre de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del Gobierno de la Presidencia de la Generalitat, dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y la Asociación Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y Cooperación (CUVRIC), con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo. (DOCV núm 41548 de 29-12-2006).

<sup>731</sup>3.2.3. La investigación sobre el desarrollo y la formación especializada.

<sup>732</sup>ORDEN 21/2010, de 25 de noviembre, de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía, por la que se convocan, para el año 2011, subvenciones a proyectos de investigación y formación en temas relacionados con la cooperación internacional para el desarrollo, realizados por universidades y entidades sin ánimo de lucro de la Comunitat Valenciana. (DOCV núm 6410 de 2-12-2010).

<sup>733</sup> “La caracterización de la ED es ambigua y aparece junto a actividades de promoción, difusión y divulgación. Esto hace difícil conocer con exactitud los fondos que se destinan a actividades de ED, ya que no aparecen diferenciados en la información aportada por las Administraciones. Pero incluso analizando el porcentaje que se destina a todas estas actividades, sean o no de Educación para el Desarrollo, éste es muy reducido en términos absolutos y relativos no alcanzando ni las recomendaciones del propio Plan Director de la AECI ni, por supuesto, el porcentaje destinado por la Dirección General de Desarrollo de la Unión Europea”.32. Aumentar la financiación destinada a programas de Educación para el Desarrollo con la implicación tanto de las Administraciones con competencias en cooperación como de las autoridades educativas a escala estatal y autonómica. BASELGA BAYO, P.: et al..., La educación para el desarrollo en el ámbito formal... *ob cit*, p.71-74.

## ***2.6. Conclusión.***

Se ha estudiado la educación para el desarrollo, como un instrumento de la cooperación entendida como un compromiso para toda la sociedad, aunque se dirija más especialmente a profesores y estudiantes, ofreciendo mediante el estudio crítico soluciones para la puesta en práctica de las políticas solidarias. Es evidente la evolución conseguida, desde el concepto asistencialista de la ayuda hasta llegar a la idea de cooperación, el desarrollo se ve influenciado por los acontecimientos que se producen en el sistema internacional y la idea imperante va a ser una educación global que implique a todos, gobiernos y personas. Dar a conocer la situación de otras personas que también tienen derecho a la libertad y a la felicidad y para ello formar a las personas de modo que participen activamente en la solidaridad.

Igualmente se ha analizado la sensibilización social respecto al desarrollo, que muestra a la sociedad la posibilidad de implicarse en los problemas que la desigualdad genera, analizar las causas de la desigualdad Norte-Sur y enseñar valores y actitudes que tengan que ver con la solidaridad y la justicia social para que la ciudadanía asuma como propios los problemas y las necesidades que se producen en los países necesitados.

La Generalitat Valenciana ha manifestado que está comprometida en implicar a la ciudadanía en todo cuanto suponga conocimiento de la realidad de los países empobrecidos, así como a trabajar para que se produzca un incremento en la integración social respecto a otras culturas, consiguiendo un cambio de actitud y de valores. No obstante, serán los agentes valencianos, expertos en la materia, quienes llevarán adelante, por mandato de la Generalitat Valenciana, dichas actuaciones y no directamente ésta.

También la actuación y la posición de la Universidad es de gran importancia para que, mediante la investigación especializada de calidad en el ámbito universitario, se impliquen los docentes y se forme en esta realidad a los estudiantes universitarios. Las Universidades valencianas, ellas mismas o a través de CUVRIC, forman a sus recursos humanos y generan conocimiento e investigación sobre el desarrollo.

Se ha indicado en epígrafes anteriores del presente trabajo, al analizar las notas esenciales de la cooperación al desarrollo de la Administración de la Generalitat Valenciana, que la acción de ésta en cooperación al desarrollo se ejecuta y hasta en ocasiones se diseña por otros, por ONGD que participan y colaboran con la Generalitat, la cual les encarga aquello que no puede realizar.

No obstante y aunque la Generalitat “utiliza” a la Universidad y la considera uno de los agentes principales que genera conocimiento especializado en cooperación al desarrollo, que difunde y enseña a los estudiantes lo que la cooperación al desarrollo representa, las Universidades públicas no pueden considerarse ONGD, sino que son también Administración Pública. Y aunque la Generalitat, mediante vías de financiación presupuestaria, atiende en cierta medida a las necesidades de las Universidades públicas, éstas cuentan con autonomía para su actuación.

Por lo tanto, no puede concluirse que la acción en cooperación al desarrollo, por lo que respecta a la investigación y formación especializada llevada a cabo por las Universidades, se encargue a actores ajenos a la propia Administración, sino que es en este caso una acción directa de la Universidad que, como poder público, actúa en cooperación al desarrollo, si bien dentro de los parámetros de su propia autonomía.



## **CONCLUSIONES FINALES**



### **Primera.-**

Cuando surgió en 1950 la política de cooperación al desarrollo, su objetivo principal fue suprimir las disparidades económicas entre países, evitando la división del mundo en ricos y pobres, privilegiados y menos privilegiados. Para impulsar el crecimiento económico en las áreas más desfavorecidas, los países industrializados realizaron aportaciones financieras. Estas políticas identificaban el bienestar económico con la idea de progreso, pero se ha constatado que olvidaban lo más importante, al ser humano, confundiendo los intereses de los Estados desarrollados con los países en vías de desarrollo.

Se ha comprobado cómo las políticas de cooperación al desarrollo, que en un primer momento pretendieron la satisfacción de intereses económicos, cambian y evolucionan. Porque el desarrollo, considerado únicamente desde un punto de vista económico, no es sinónimo de bienestar, sino que existen otras necesidades. El ser humano en toda su extensión es quien importa y no la voluntad de los que detentan el poder político y económico. El desarrollo se consigue si el individuo es libre para elegir su propio destino, para “poder ser” y “poder hacer”, lo que supone tener en cuenta a las personas y a sus necesidades y lograr una participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas y operativas.

Los Estados no son soberanos para decidir el futuro de los ciudadanos, por el contrario, deben facilitarles la posibilidad de intervenir con libertad en su propio desarrollo y elegir la vida que quieren tener ampliando sus capacidades. Lo que significa empoderar o dar capacidad y libertad a las personas para decidir su futuro y eso es también desarrollo. No se deben tener en cuenta los planteamientos paternalistas que concebían al desarrollo como algo externo al que recibía la ayuda, sin posibilidad de intervención ni de decisión al respecto. Este derecho de las personas a poder utilizar sus capacidades supone tener libertad para hacerlo.

### **Segunda.-**

Se ha comprobado que la falta de gobernabilidad democrática conlleva que las instituciones dejan de ser capaces de responder a lo que el pueblo demanda y como consecuencia de ello el poder político se torna frágil, se debilita. Los regímenes autoritarios y el poder concentrado en pocas manos da lugar a sistemas políticos

absolutos, aumentando la pobreza y la desigualdad. Por el contrario un entorno favorable al desarrollo necesita de una buena gobernanza, de unos sistemas democráticos estables, y de unas formas de gobierno más participativas que garanticen a los ciudadanos transparencia en los sistemas financieros, monetarios y comerciales y donde los derechos humanos sean lo prioritario.

Una gobernanza enfocada al desarrollo debe impulsar reformas económicas, pero también buscar el consenso entre los países que potencie el diálogo político a la hora de tomar decisiones clave en orden al desarrollo mundial. La importancia radica en la forma en que se utilicen las oportunidades que ofrecen las instituciones, en las posibilidades para lograr una participación pública de los pueblos en su destino. Es sabido que el sistema político debe estar al servicio de la ciudadanía y por ello las instituciones lo que deben hacer es ofrecer oportunidades de participación en democracia a los ciudadanos para conseguir un crecimiento en todos los órdenes de la vida.

Las bases de un buen desarrollo se sustentan en un perfeccionamiento institucional del Estado y en una redistribución del poder entre más actores, descentralizando la toma de decisiones y donde el Estado articula autoridades políticas eficaces y legítimas que cohesionan una sociedad fuerte, democrática y participativa.

Consecuencia de la globalización, ningún Estado ostenta el monopolio del bienestar de su pueblo, ni autonomía suficiente para poder garantizarlo. Por eso la cooperación al desarrollo debe implicar al Estado, a órganos regionales y locales y a la sociedad civil. Han aparecido nuevos actores en la escena internacional, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, que sirven de ayuda y de puente entre los Estados y los receptores de la ayuda y que realizan su actividad de cooperación al desarrollo más allá de las fronteras naturales de los países.

Como el orden mundial ya no se basa totalmente en los Estados, quien actúa como protagonista es esa sociedad civil, incidiendo sobre las políticas públicas y complementando a los Estados en su actuación en la cooperación al desarrollo. Todos son necesarios y el Estado les reconoce su protagonismo, actúan y desarrollan proyectos en lugar del Estado, o colaboran con éste en su ejecución. Actúan donde el Estado no

llega, compensando los desequilibrios que puede producir una insuficiente actuación llenando los espacios que este, por sus limitaciones institucionales, no puede alcanzar.

### **Tercera.-**

Las ONGD que trabajan en cooperación al desarrollo son, en la mayoría de los casos, profesionales, pero tienen que evitar su excesiva dependencia financiera de la Administración Pública para poder actuar por sí mismas, con libertad ideológica respecto del Estado. Su supervivencia económica no debe convertirse en un objetivo o en su fin último, pues ello significa hacer dejación de su propia autonomía e independencia a cambio de recibir mayores subvenciones.

Tampoco deben suplantar a los Estados en sus responsabilidades ni debilitarlos, sino que su actuación debería ser complementaria de la de éstos, actuando con la máxima transparencia en sus actuaciones y en su gestión, sometiéndose a evaluaciones periódicas que garanticen su profesionalidad, diversificando sus fuentes de financiación que eviten dirigirse en una única dirección, buscando una base social suficiente que represente su seña de identidad, y dando la máxima difusión al trabajo que llevan a cabo para que la sociedad se sensibilice y participe en la cooperación al desarrollo.

Las ONGD españolas, en general, son un sector muy dependiente de la Administración Pública, y muy atomizado, poco crítico con sus actuaciones. Su acción se centra más en la reivindicación de mayores fondos y mayor protagonismo que en evidenciar los errores de la acción institucional.

### **Cuarta.-**

Tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados se estimaba que las mujeres eran únicamente receptoras de las medidas que se adoptaban desde el punto de vista del desarrollo, independientemente de que estas hubieran contribuido desde siempre a la supervivencia familiar. Se ha comprobado que los movimientos de mujeres del Tercer Mundo defendieron potenciar sus capacidades y protagonismo para que tuvieran acceso a todos los recursos materiales e intelectuales necesarios que les hicieran ganar en educación, formación y derechos.

Escuchar a estos agentes activos, tanto en el diseño de las políticas de desarrollo como en la planificación y gestión enriquece las políticas de desarrollo. Debe evitarse su marginación de las instituciones de cooperación internacional, pues es necesario, en el diseño de los programas de gobernabilidad, dar mayor protagonismo y espacio a la agenda de la igualdad de género e incidir en determinadas áreas en estos programas, como son el acceso de las mujeres a la justicia, el tratamiento integral de los temas de violencia de género, o nuevos debates sobre cohesión social y ciudadanía y programas de apoyo a la descentralización de las políticas de igualdad.

#### **Quinta.-**

Un crecimiento económico sin más deteriora el medio ambiente y compromete el desarrollo futuro. El desarrollo debe ser sostenible, procurando una utilización de los recursos naturales disponibles sin agotar los recursos naturales; debe contemplar como límite infranqueable el interés de las generaciones venideras, uniendo racionalidad con crecimiento económico y social. Los países desarrollados han explotado en ocasiones para su propio beneficio los recursos en los países en vías de desarrollo sin respetar el equilibrio necesario, y sin exigir a sus empresas transnacionales las responsabilidades debidas.

La Política de cooperación al desarrollo debe pues diseñarse desde una posición común de ciudadanos, organizaciones, actores y Estados. Éste no debe circunscribirse únicamente a la dimensión financiera por más relevante que resulte, sino hacer partícipe al ser humano de su propio bienestar mediante el incremento de sus capacidades, sus libertades y una mejora en dimensiones como la salud, la educación, y su relación con el medio.

La búsqueda de bienestar económico tiene sentido entendida como medio y no como fin último en la cooperación al desarrollo, la transferencia de recursos a los países menos desarrollados por parte de los países desarrollados no debe olvidar que la expansión de las libertades individuales de los individuos debe permitir que se pueda elegir la vida que cada cual desee y que mejore su calidad de vida. Este ejercicio de las capacidades no debe comprometer el futuro de la humanidad, y para ello los poderes públicos deben trabajar potenciando el nivel económico, pero también el nivel cultural, social y político de los pueblos.

Un desarrollo éticamente viable integra factores como la buena gobernanza, el desarrollo sostenible, la participación de todos los agentes de la cooperación y la asignación diferenciada de responsabilidades. El progreso sin límites es un poderoso componente capaz de anular sus propios logros.

#### **Sexta.-**

Desde hace años el Estado se está difuminando, el espacio económico ya no está dentro de sus fronteras; se han creado reglas globales que permiten a los países aprovecharse de los beneficios y oportunidades que la globalización puede ofrecer. De hecho es difícil seguir hablando de primer, segundo y tercer mundo, pues, incluso, en los Estados más empobrecidos, han surgido nichos de enorme riqueza que sólo alcanzan a porcentajes exigüos de su población.

En este nuevo panorama internacional en el que el Estado se ha debilitado y ha perdido contenido y soberanía, el protagonismo internacional se comparte con los gobiernos regionales. Son las entidades políticas subestatales o gobiernos no centrales que se relacionan más allá de su territorio con otros gobiernos centrales y no centrales, entes que están preparados para afrontar los retos de una sociedad global.

En España las entidades políticas subestatales se pueden identificar con las Comunidades Autónomas. 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. Se trata de la acción exterior de las Comunidades Autónomas, que reivindican el ejercicio de este derecho competencial propio fuera de su ámbito territorial.

#### **Séptima.-**

El Estado de las Autonomías reconoce un único Estado, pero con una organización territorial con autonomía para gestionar sus intereses propios, en la práctica el poder central fue soberano, estableció de modo unilateral hasta dónde llegaban sus competencias y fragmentó aspectos competenciales de carácter exclusivo de las autonomías.

El TC mantuvo en un principio una postura negativa respecto a admitir actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas, planteamiento que un sector de la doctrina consideró como una concepción rígida de las relaciones internacionales. La acción exterior es un ámbito donde Estado y CCAA pueden estar presentes y la CE ha de ser un punto de partida para reconocer los ámbitos territoriales de autogobierno que conlleva la descentralización política y no una cortapisa.

En la práctica las CCAA han desarrollado una actividad importante, la postura del TC evolucionó y admitió unas actuaciones en el exterior de las CCAA y definió qué posibilidades se les ofrecen a estas en cuanto a su proyección exterior definiendo lo que entendía por relaciones internacionales propias del Estado y diferenciándolas de otras actuaciones en el exterior que sí pueden realizar las CCAA estableciendo además los límites de su proyección exterior.

No obstante se ha comprobado que la CE de 1978 no refleja en su articulado esta nueva situación que plasme en la letra lo que en la práctica ha supuesto de apertura. Sería deseable su concreción mediante una reforma constitucional que defina los espacios reservados a cada cual en materia de relaciones internacionales. El modelo de Estado de las Autonomías presente en la CE debe consistir en algo más que en una declaración programática, y ya no puede mantenerse un articulado que da lugar a una interpretación ambigua, cuando en realidad hace falta un reconocimiento real de lo que ha supuesto la descentralización política.

#### **Octava.-**

Por lo que respecta a la acción exterior de las CCAA en su conjunto, es importante el avance que han supuesto las reformas de los Estatutos de Autonomía, textos que consolidan, a nivel estatutario, tanto la proyección internacional de las CCAA como la adopción de acuerdos exteriores o las vías de participación de estas en la conclusión de tratados internacionales del Estado. Porque los intereses autonómicos existen más allá de las fronteras del Estado y los Estatutos de Autonomía en su nueva redacción están dando cobertura jurídica a esa acción.



Sin embargo debe trabajarse para referenciar de una manera más clara y evidente en todos los Estatutos de Autonomía esta realidad y llevar adelante un nuevo marco de relaciones Estado/Autonomías para su puesta en práctica.

En los Estatutos de Autonomía se reconoce una actividad de las CCAA fuera de las fronteras del Estado español, independientemente de las competencias que corresponden al Estado como tal, sin contravenir lo regulado en la CE. Esta actividad realizada más allá de las fronteras reviste forma jurídica y se realiza con finalidad de comprometerse en el exterior, actividad que conlleva la formalización de acuerdos. Las entidades territoriales que concluyen esos acuerdos son conscientes de asumir compromisos y obligaciones que están decididos a acometer y ejecutar, para lo que se comprometen por escrito.

#### **Novena.-**

Se produce la descentralización del Estado, crece el protagonismo de la sociedad civil y se incorporan nuevos agentes sociales las competencias autonómicas se amplían, se desdibuja el límite entre intereses internos e internacionales, aparece entonces la política de cooperación al desarrollo como cooperación descentralizada, siendo posible por el protagonismo de los entes subestatales que cuentan con un papel estratégico en el contexto internacional y una mayor cercanía al ciudadano.

Los gobiernos locales participan cada vez más en la cooperación al desarrollo, las CCAA y las entidades locales se comprometen, es la cooperación descentralizada. En muchas CCAA ya existen Leyes de Cooperación al Desarrollo y Planes Directores de Cooperación, y aunque en la CE no existe un título competencial específico que haga referencia a la cooperación al desarrollo, no aparece ésta reservada al Estado.

Las CCAA desarrollan su proyección internacional en tres dimensiones distintas:

- en primer lugar, las relaciones las con la Unión Europea,
- en segundo lugar, la acción exterior propia y, finalmente,
- la participación en la acción exterior del Estado.

Siendo en las dos últimas donde las CCAA diseñan, planifican, participan y ejecutan cooperación al desarrollo.

### **Décima.-**

La Comunitat Valenciana participa en la acción exterior del Estado y en ciertos casos puede llevar a cabo una acción exterior propia, tal y como reconoce el artículo 62.2 de su Estatuto de Autonomía, puede participar en organizaciones e instituciones supranacionales según establecen los artículos 61.3 y 61.4 y se reconoce asimismo la celebración de acuerdos de colaboración de gestión y prestación de servicios con otras regiones por la Generalitat en el art 62.4.

El marco de referencia de la política de cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana es ajeno al Derecho Internacional, pero es una política con dimensión internacional. El artículo 62.3 otorga base competencial a la política de cooperación al desarrollo, que se instrumenta mediante acciones directas (acuerdos, proyectos, subvenciones). El artículo 62.5 autoriza la celebración de acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, que obligan a quien los formaliza. Por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, estos acuerdos tienen fuerza de obligar.

### **Décimo primera.-**

La cooperación al desarrollo realizada por la Comunitat Valenciana tiene en la Generalitat Valenciana a su principal agente financiador. Esta política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana comenzó pronto y creció significativamente en cuanto a acciones a desarrollar y en cuanto a incremento de fondos para tal fin, aunque a partir de 2009 comienza la disminución del montante total de aportaciones.

La Cooperación al Desarrollo es una política consolidada dentro de la acción de la Generalitat. Sin embargo los recursos destinados no alcanzan lo establecido en la Ley de Cooperación al Desarrollo autonómica, ya que, aunque ésta fija como importe mínimo el equivalente al 0,7% de los presupuestos de La Generalitat para cada ejercicio, y aunque los Planes de cooperación han destinado cantidades por encima de ese 0,7% del presupuesto de la Generalitat, en realidad se han contabilizado partidas que no responden a los criterios establecidos por el CAD de la OCDE (CAD).

La legislación estatal, a través de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo sí que ha corregido esta anomalía contable, del mismo

modo que determinadas Leyes de Cooperación autonómicas. Sería deseable que la Generalitat Valenciana ajustara esta contabilización a los criterios del CAD.

Igualmente sería deseable que la Generalitat Valenciana se esforzara por mantener esta política en el nivel óptimo alcanzado años atrás, destinando para ello, en los Presupuestos anuales de la Generalitat Valenciana, los importes económicos necesarios para su ejecución.

#### **Décimo segunda.-**

No se tienen referencias de la ejecución de la cooperación al desarrollo con medios personales y materiales propios de la Generalitat Valenciana, ya que nunca se ha hecho. Por ello esta política se externaliza. La Generalitat Valenciana publica anualmente convocatorias referidas a acciones en el exterior en cooperación al desarrollo que ejecutan las ONGD. Es una política de la Generalitat Valenciana ejecutada por ONGD, ONGD que no cuentan con la suficiente independencia económica para actuar per se en ese ámbito y se avienen a lo que la Generalitat define como prioritario en el ámbito de la cooperación.

No se trata de un caso aislado en el contexto nacional pero dado que supone, de facto, la privatización de la ejecución de una política pública de la Generalitat, parece deseable que, tras treinta años de la misma, se deberían poner en marcha mecanismos que permitiesen la ejecución propia.

#### **Décimo tercera.-**

La Generalitat Valenciana cuenta con legislación y Planes Directores como medio instrumental para exponer y explicitar su política cuatrianual de cooperación al desarrollo. No obstante se constata una excesiva retórica en los Planes Directores, repetitiva e innecesaria. Igualmente se constata una amplia relación de prioridades sectoriales, que por extensas han llegado a ser casi imperceptibles en su ejecución. Es deseable mayor realismo en cuanto a la elección de unas prioridades sectoriales asumibles económicamente y una mayor y mejor concreción en los objetivos de la planificación.

Los Planes anuales se perciben excesivos en su exposición y descripción, deben ser operativos, concretos, concisos, entendibles, estrictos, con un contenido técnico semejante en cada ejercicio económico.

#### **Décimo cuarta.-**

La Generalitat ha optado por una cooperación al desarrollo global, con prioridades geográficas amplias. Si bien la ausencia de dotación económica suficiente hacen difícil su continuidad en un escenario de crisis. Debido a la importante minoración de fondos, debe primar la funcionalidad y la practicidad en los objetivos de los Planes Directores. De acuerdo con la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, habría que tener en cuenta en este aspecto, además de medidores económicos, la transparencia, el control social, la responsabilidad, la responsabilidad social corporativa. No se tiene constancia de que hasta la fecha haya existido en la Generalitat Valenciana un plan de trabajo que marque una línea de ruta que corrija las deficiencias y adapte la planificación de futuro a la eficacia en los resultados. Puede haber declaraciones programáticas en ese sentido, pero se evidencia que ha primado “lo más” pero no “lo mejor”, y como muestra de ello se han querido abarcar mayores objetivos de acción, mayor número de países prioritarios en las ayudas y mayores prioridades sectoriales, todo ello en detrimento de la calidad en los resultados.

#### **Décimo quinta.-**

La Política de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana es una política escasamente sometida a verificación. Debe reflexionarse respecto a la conveniencia de establecer una verdadera calidad en la política de cooperación al desarrollo desplegada desde la Generalitat. Los resultados óptimos no son, necesariamente consecuencia de la inversión económica y, si bien el incremento presupuestario parece imprescindible para mejorarla, debería también atenderse otros factores de ejecución.

- Una mejora de los indicadores parametrizables que permiten 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.

**Décimo sexta.-**

Si bien es cierto que el procedimiento prevé evaluaciones externas de los Planes Directores de Cooperación al desarrollo publicados por la Generalitat Valenciana y sus resultados deberían presentarse en un periodo inmediatamente posterior a su finalización la realidad demuestra que éstos son presentados años después, cuando lo ideal sería la inclusión de evaluaciones parciales y provisionales. Los resultados de estas evaluaciones deberían distribuirse con mayor rapidez para conseguir corregir las deficiencias y socializarse debidamente sus resultados, dando adecuada publicidad a las conclusiones entre los representantes de los órganos creados al efecto.

**Décimo séptima.-**

Un modelo de cooperación al desarrollo como éste, basado en la externalización, debe ser extremadamente fuerte en recursos humanos de la Administración para garantizar un control adecuado. Aunque pudiera resultar potencialmente dificultoso, la Generalitat Valenciana debería aportar personal e instrumentos técnicos suficientes para que la evaluación de los Planes Directores y las acciones desarrolladas por las ONGD, que hasta la fecha se realiza por agentes externos a esa Administración autonómica, fuese realizada por funcionarios sometidos al principio de legalidad.

**Décimo octava.-**

Consecuencia de la dilación en la entrega de las evaluaciones y la ausencia de evaluaciones vinculantes, las convocatorias de las líneas de subvención que ha publicitado la Generalitat se han multiplicado, modificado, eliminado o retirado sin conocer los resultados obtenidos con las acciones previas. La ausencia de referencia dificulta su adaptación a los cambios y necesidades.

**Décimo novena.-**

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. Según esta misma Ley, les Corts han de ser informadas por la Consellería competente en materia de cooperación al desarrollo sobre el grado de ejecución de los mismos.

Este protagonismo del ejecutivo podría tener explicación en una época anterior donde la propia proyección exterior de las CCAA estaba en discusión. Sin embargo, una vez superada esa discusión parece poco razonable mantener dicho monopolio. En este sentido, debe modificarse la Ley de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat Valenciana y propiciar que la Asamblea regional valenciana conozca las líneas generales de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat y una vez fijados los objetivos, pueda debatir y aprobar el Plan Director y sus planes anuales.

#### **Vigésima.-**

La política de cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana es una política sometida al control de les Corts, ya que como el resto de las políticas desplegadas desde el Consell, la Cooperación al desarrollo es también objeto de control asambleario. Prueba de ello es, como se ha indicado, la inclusión en la Ley de Cooperación al Desarrollo de informar a les Corts, por la Conselleria competente en materia de cooperación al desarrollo, sobre el grado de ejecución del Plan Director y de los Planes anuales. Lamentablemente, en la última legislatura, la Comisión de Derechos Humanos y Tercer Mundo ha sido suprimida. Y aunque su actividad no fuera extensa suponía un foro de debate sobre las acciones de cooperación y, por tanto, una forma de control del ejecutivo por parte del poder legislativo, así como una representación simbólica de la ciudadanía en toma de decisiones sobre el diseño, planificación y ejecución de la política de cooperación al desarrollo de la Generalitat.

#### **Vigésimo primera.-**

La investigación y formación especializada en cooperación al desarrollo, que realizan las Universidades de la Comunitat Valenciana son acciones directas de la Universidad ejerciendo su propia autonomía. La Generalitat financia una parte –pequeña- de la cooperación de las Universidades a través de convocatorias específicas y la considera uno de los principales agentes generadores de conocimiento especializado en cooperación al desarrollo.

#### **Vigésimo segunda.-**

La cooperación al desarrollo que lleva a cabo la Generalitat Valenciana se diferencia de otras políticas y acciones de la Generalitat: El apartado tercero del artículo 62. 3 del Estatuto de Autonomía afirma el compromiso de los poderes públicos valencianos por

velar por la paz, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Parece que los poderes públicos interpretan este artículo en el marco de las acciones de cooperación y no sería extrapolable a otros ámbitos y actuaciones desplegadas por la Generalitat en el exterior. Sería deseable que la Generalitat Valenciana extendiera, en la medida de lo posible, estos principios al resto de las acciones desplegadas por la Administración.

**Vigésimo tercera.-**

En la actualidad todas las CCAA incluyen en su acción exterior propia la cooperación al desarrollo. Ésta es coordinada a través de órganos establecidos al efecto; sin embargo, la mayoría de sus acciones son desarrolladas de forma unilateral a través de convocatorias propias. Los encuentros entre las CCAA evidencian la importancia de implementar la acción inter-autonómica y la necesidad de recurrir a agentes privados para conseguir compromisos duraderos en materia de cooperación.

**Vigésimo cuarta.-**

En todo caso y pese a las deficiencias expuestas, algunas de ellas muy graves, es deseable que la cooperación al desarrollo de la Generalitat Valenciana, considerada como política pública, permanezca, se mantenga, se mejore y se implemente y que los presupuestos públicos la hagan posible.





## **BIBLIOGRAFIA**

### **1. Normativa internacional**

- Convenio básico de cooperación científica y técnica entre el gobierno de España y el gobierno de la República Popular de Mozambique y protocolo anejo al convenio básico de cooperación científica y técnica sobre el estatuto de los expertos en la cooperación técnica, firmado en Maputo el 12 de diciembre de 1980 (BOE núm. 187/1984, de 6-08-1984).
- Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de 9 de diciembre de 2002 (BOE núm 123, de 23-05-2003).
- Aplicación provisional del acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (O.E.I) hecho en Madrid el 24 de junio de 2004 (BOE núm. 198 de 17-08-2004)
- Acuerdo Marco entre el Reino de España y el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) hecho en Nueva York el 13 de abril de 2005 (BOE núm. 27, de 01-02-2006)

### **2. Normativa nacional**

#### **2.1. Ámbito Estatal**

##### a) Legislación

- Constitución de la República Española, 1931
- Constitución Española, 1978 (BOE núm 311 de 29 de diciembre de 1978)
- Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional al Desarrollo (BOE núm 162, de 8 de julio de 1998)
- REAL DECRETO 22/2000, de 14 de enero, por el que se regula la composición, competencias, organización y funciones de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo.(BOE núm 13 de 15-01-2000)

- Plan Director de la Cooperación española 2013-2016. V.1. Fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos responsables del diseño y gestión de la política de desarrollo AECID. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

#### b) Jurisprudencia

- STC 32/1981, de 28 de julio (BOE núm 193, de 13 de octubre de 1981)
- STC 36/1981 de 12 de noviembre (BOE núm 277 de 19 de noviembre de 1981)
- STC 44/1982 de 8 de julio (BOE núm 185, de 4 de octubre de 1982)
- STC 18/1982 de 4 de mayo (BOE núm de 18 de mayo de 1982)
- STC 26/1982, de 24 de mayo (BOE núm 131, de 9 de junio de 1982)
- STC 69/ 1982 de 23 de noviembre (BOE núm 312 de 29 de diciembre de 1982)
- STC 71/1983, de 29 de julio (BOE núm 197 de 18 de agosto de 1983)
- STC 125/1984 de 20 de diciembre (BOE núm 10 de 11 de enero de 1985)
- STC 154/1985, de de (BOE núm 283, de 26 de noviembre de 1985)
- STC 252/1988 de 20 de diciembre (BOE núm 11, de 13 de enero de 1989)
- STC 153/ 1989 de 3 de octubre ( BOE núm 267, de 7 de noviembre de 1989)
- STC 137/1989 de 20 de julio (BOE núm 190, de 10 de agosto de 1989)
- STC 54/1990 de 28 de mayo (BOE núm 92, de 17 de mayo de 1990)
- STC 76/1991 de 11 de abril (BOE núm 115 de 14 de mayo de 1991)
- STC 64/1991 de 22 de marzo (BOE núm 98, de 24 de abril de 1991)
- STC 115/1991 de 23 de mayo (BOE núm 146 de 19 de junio de 1991)
- STC 236/1991 de 12 de diciembre (BOE núm 13 de 15 de enero de 1992)
- STC 79/1992 de 28 de mayo (BOE núm 144 de 16 de junio de 1992)
- STC 115/1992 de 14 de septiembre de 1992 (BOE núm 247 de 14 de octubre de 1992)
- STC117/1992 de 16 de septiembre (BOE núm 247 de 14 de octubre de 1992)
- STC 80/1993 de 8 de marzo (BOE núm 90, de 15 de abril de 1993)
- STC 141/ 1993 de 22 de abril (BOE núm 0127 de 28 de mayo de 1993)
- STC 165/1994 de 26 de mayo (BOE núm 151, de 25 de junio de 1994)
- STC 112/1995 de 6 de julio (BOE núm 0184 de 3 de agosto de 1995)
- STC 146/1996 de 19 de septiembre (BOE núm 0254 de 21 de octubre de 1996)

### **2.1.2. Ámbito Autonómica**

#### a) Estatutos de Autonomía

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE núm 306, de 22-12-1979)
- 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 Comunidad Valenciana (BOE núm 86 de 11-04-2006)
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm 172, de 20-07-2006)
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears (BOE núm 52 de 1-03-2007)
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm 68, de 20-03-2007)
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE núm 288 de 1-12-2007)
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE núm 97 de 23-04-2007) corrección de errores BOE núm 294 de 28-12-2007.
- LEY ORGÁNICA 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. BOE 29-1-2011 núm 25.

#### b) Normativa Autonómica por orden cronológico

- . Decreto 48/1989, de 4 de abril, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea la Comisión Ejecutiva para la aplicación del Programa de Cooperación con países en vías de desarrollo.
- . Orden de 13 de junio de 1989, de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, por la que se convocan para 1989 las ayudas y subvenciones destinadas al fomento de actividades, programas y proyectos de cooperación al desarrollo que realicen

las asociaciones y organizaciones no gubernamentales”. DOCV núm 4456 de 27-06-1989.

- Decreto 201/1997 de 1 de julio de 1997, del gobierno valenciano, sobre regulación de las bases para la cooperación internacional al desarrollo y del régimen específico de transferencias de fondos destinados a la cooperación con países en vías de desarrollo .DOCV núm 3036, de 16-07-1997.
- Acuerdo de 7 de mayo de 2004, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan Director de la Cooperación Valenciana al Desarrollo 2004-2007. DOCV núm 4752 de 14-05-2004
- Acuerdo de 20 de enero de 2006, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat 2006 DOCV núm 5190 de 2-02-2006
- Acuerdo de 22 de diciembre de 2006, del Consell, por el que se aprueba el Plan anual de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat 2007. DOCV núm 5419 de 2-01-2007.
- Ley 6/ 2007 de 9 de febrero de la Generalitat, de la Cooperación al Desarrollo de la Comunitat Valenciana (DOCV núm 5548, de 14-02-2007).
- Decreto 231/2007, de 30 de noviembre, del Consell, por el que regula la Comisión Interdepartamental de Cooperación al Desarrollo. DOCV núm 5653 de 4-12-2007.
- Acuerdo de 28 de diciembre de 2007, del Consell, por el que aprueba el Plan Director de la Cooperación Valenciana 2008-2011 DOCV núm 5673 de 4-01-2008
- Decreto 42/2008, de 4 de abril, del Consell, por el que se regula el Consejo valenciano de Cooperación al desarrollo. DOCV, núm 5737 de 8-04-2008
- Decreto 18/2009, de 23 de enero, por el que regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo. DOCV núm 5941 de 27-01-2009
- Decreto 39/2009, de 6 de marzo, del Consell, por el que se crea el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana DOCV núm 5971, de 10-03-2009.
- Acuerdo de 3 de abril de 2009, del Consell, por el que se aprueba el Plan Anual de Cooperación al Desarrollo 2009 DOCV núm 5991 de 8-04-2009.

- Acuerdo de 22 de enero de 2010, del Consell, por el que se aprueba el Plan Anual 2010 de Cooperación al Desarrollo DOCV núm 6194 de 28-01- 2010).
- Ley 11 / 2010, de 16 de julio, de la Generalitat, Reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas DOCV núm 6315, de 21-07-2010.
- Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo. DOCV núm 6356 de 16 -09-2010.
- ACUERDO de 4 de marzo de 2011, del Consell, por el que se aprueba el Plan Anual 2011 de Cooperación al Desarrollo. DOCV núm 6487 de 24-03- 2011
- Informe de evaluación final del Plan Director de la Comunidad Valenciana. 2008-2011. Resumen Ejecutivo. Febrero de 2013.

### **Leyes autonómicas de cooperación**

- Comunidad de Madrid: Ley 13/1999 de 29 de abril, de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid. BOCM núm. 112 de 13-05-1999.
- Aragón: Ley 10/2000, de 27 de diciembre, relativa a la Cooperación para el Desarrollo. BOA núm. 156 de 30-12 -2000 .
- Comunidad Foral de Navarra: Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo de Navarra. BON núm. 34 de 16-03- 2001.
- Generalitat de Catalunya: Ley 26/2001, de 31 de diciembre, de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 34 de 8-02- 2002 .
- La Rioja: Ley 4/2002, de 1 de julio, de Cooperación para el Desarrollo BOR nº 81, de 4-07- 2002 BOE núm. 169, de 16-07- 2002.
- Castilla- La Mancha: Ley 3/2003, de 13 de febrero, de Cooperación Internacional para el Desarrollo DOCLM núm. 28 de 28-02-2003.
- Extremadura: Ley 1/2003, de 27 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. Junta de Extremadura DOE núm. 33 de 18-03- 2003.
- Galicia: LEY 3/2003, de 19 de junio, de cooperación para el desarrollo. BOE núm. 172 de 19-07- 2003
- Andalucía: Ley 14/2003, de 22 de diciembre,, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOJA núm. 251 de 31/12/2003

- Illes Balears: Ley 9/2005 de 21 de junio, de cooperación para el desarrollo. BOIB núm. 99 de 30-06-2005
- Junta de Castilla y León: Ley 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo. BOE núm. 278 de 21-11 -2006
- País Vasco: Ley 1/2007, de 22 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo. BOPV núm. 2007048 de 8-03-2007.
- Región de Murcia: Ley 12/2007, de 27 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. núm. 18 de 22-01-2008.
- Canarias. Ley 4/2009, de 24 de abril, Canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo. 9376 Boletín Oficial de Canarias núm. 84 de 5-05- 2009

c) Acuerdos Exteriores suscritos por la Generalitat Valenciana

- Resolución de 7 de octubre de 1991, de la Agencia española de Cooperación Internacional, por la que se dispone la publicación del Convenio Marco entre la agencia española de Cooperación Internacional y la Generalidad Valenciana, de 10 de abril de 1989, para la ejecución de actividades de cooperación científico-técnica con los países iberoamericanos. BOE núm.249 de 17-10-1991.
- Resolución de 20 de noviembre de 2003, de la directora general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Ministerio de salud de Mozambique con el objeto de establecer las bases preparatorias para la realización de un proyecto integral encaminado a la mejora de la situación sanitaria en el valle del Rio Lurio (Mozambique). DOCV núm. 4645 de 5-12- 2003.
- Resolución de 19 de mayo de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo. DOCV núm. 5280 de 14-06-2006.

- Resolución de 16 de octubre de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Alto Comisionado y la Asociación española con ACNUR (comité español del ACNUR) con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración para la ejecución del programa de desarrollo de ciudades solidarias para la población desplazada en Colombia. DOCV núm.5386 de 13-11- 2006.
- Resolución de 27 de de noviembre de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y la Organización de Estados iberoamericanos con el objeto de establecer las bases párale fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo. DOCV núm. 5365 de 11-10- 2006.
- Resolución de 19 de mayo de 2006, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el objeto de establecer las bases para el fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo. DOCV núm. 5280 de 14-06- 2006.
- Resolución de 20 de septiembre de 2007, del director general de Relaciones con las Cortes y Secretariado del gobierno de la Presidencia de la Generalitat, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de intenciones entre la Generalitat y la Organización panamericana de la salud con el objeto de establecer las bases párale fomento de la colaboración mutua en el ámbito de la cooperación al desarrollo. DOCV núm. 5606 de 25-09-2007.
- Resolución de 30 de marzo de 2011, de la directora general del Secretariado del Consell, de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación, por la que se dispone la publicación del acuerdo marco de colaboración entre la Generalitat y la República del Ecuador, a través de su embajada en España. DOCV núm 6494 de 4-04-2011.
- Resolución de 23 de mayo de 2013, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, de la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se dispone la publicación

del memorando de entendimiento entre el Ministerio de Salud de la República de Costa Rica y la Generalitat, para la cooperación científica y técnica en la lucha contra el cáncer. DOCV núm 7034 de 29- 05-2013.

## **II. Fuentes de conocimiento doctrinal**

### **1. Manuales y obras generales**

AAVV,

- La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación. Propuestas para una estrategia de acción integrada. Universitat Politècnica de Valencia, 2004.

AAVV,

- Derecho Internacional .Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

Aja, E., Tornos, J., Perulles, J.M., Albertí, E.,

- *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos, 1985.

Aldecoa Luzárraga, F y Keating., M.,

- *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2000.

Alonso, J.A.,

- *Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI, 2009

Álvarez Conde, E.,

- *Curso de Derecho Constitucional volumen II*, Madrid: Tecnos, 2008.

Altvater, E y Mahnkopf, B.,

- *Las limitaciones de la globalización. Economía, ecología y política de la globalización*. Siglo Veintiuno editores 2002.

Alzaga Villaamil, O.,

- *Derecho político español según la Constitución de 1978*, Madrid: CEURA, 1997.



Amin, S.,

- El fracaso del desarrollo en Africa y en el Tercer Mundo. Un análisis político. 1ª edición. Madrid: IEPALA, 1994.

Angulo Sánchez, N.,

- El derecho humano al desarrollo frente a la mundialización del mercado. Madrid: IEPALA, 2005.

Arrufat Cárdua, A.D.,

- Asambleas Autonómicas y Acción Exterior. Valencia: Corts Valencianes, 2009.

Attinà, F.,

- El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales., Barcelona: Paidós Ibérica S A, 2001.

Baño León, J. M.,

- Las CCAA en la Comunidad Europea, Valencia: Instituto Valenciano de Administración Pública, 1993

Baño León, J. M.,

- Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Valencia: Thomson-Civitas, 2007.

Barbé E.,

- Relaciones internacionales Madrid: Tecnos, 2007.

Barbé, E.,

- *Relaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos; 2007.

Beck, U.,

- ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós, 1998.

Beltrán García, S.,

- Los acuerdos exteriores de las CCAA españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro. Bellaterra: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Universitat Autònoma de Catalunya, 2001.

Bellver Capella, V.,

- Ecología: De las razones a los derechos. Granada: Comares, 1994.

Bellver Capella, V.,

- "Ecología: pasado, presente, futuro?". En Medio Ambiente, un medio de oportunidades. Vol 2. XVII. Valencia: Foro Universitario Juan Luis Vives, Ayuntamiento de Valencia, FIVEC febrero, marzo, abril 2009.

Bustos Gisbert, R.,

- Relaciones internacionales y CCAA. Un punto de partida aparentemente restrictivo. La Constitución y los Estatutos de Autonomía. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1996.

Cabellos Espiérrez, M A., Roig Molés, E., y Tremps, P., (coord).

- La participación europea y la acción exterior de las CCAA. Barcelona: Marcial Pons, 1998.

Carballo de la Riva, M, y Echart Muñoz, E.,

- Migraciones, desarrollo y codesarrollo. Madrid: Los libros de la Catarata, 2008.

Carrillo Salcedo, J A.,

- Globalización y orden internacional. Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretaría de Publicaciones, 2004.

Carrillo Salcedo, J. A.,

- *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, Madrid: Tecnos, 1976.

Carrillo Salcedo, J. A.,

- *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid: Tecnos, 1991.

Carrillo Salcedo, J. A.,

- *Curso de derecho internacional público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Madrid: Tecnos, 1999.

Conde Martinez, C.,

- *La acción exterior de las CCAA. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos, 2000.

Condorelli, L.,

- *Le región a statuto ordinario e la riserva statale in materia di rapporti internazionali*  
Politica del Diritto ( 1973-2)

Conill, J.,

- *Glosario para una sociedad intercultural*. Valencia: Bancaja, 2002.

De Blas Guerrero, A., Rubio Lara, M. J. y De Andrés Sanz, J.,

- *Teoría del Estado*, Madrid: UNED, 2003.

De Castro Ruano, J. L. y Ugalde Zubiri, A.,

- *La Acción Exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

Delgado Sotillos, I, Chavarri Sidera, P, y Oñate Rubalcaba, P.,

- *Sistemas de organización política contemporánea*, Madrid: UNED, 2002.

Demanesse, M.,

- *Educación, formación y codesarrollo desde España*. [www. Codesarrollo-cideal.org](http://www.codesarrollo-cideal.org)  
febrero 2006.

De Rivero, O.,

- *Los Estados inviables.-No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI-* Madrid: Los libros de La Catarata, 2003.

Díaz Abraham, L.,

- La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas. Madrid: Los libros de la Catarata, 2008.

Diez de Velasco, M.,

- *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 2011.

Diez de Velasco, M.,

- *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Tecnos, 2013.

Domingo Moratalla, A, y Lisón Buendía, J F.,

- Ética, ciudadanía y desarrollo. Valencia: Patronato Sud-Nord, Publicaciones de la Universitat de València, 2008.

Dupuy, R. J.,

- *Droit International Public*, Paris: Dalloz, 1998

Fernández de Casadevante Romaní, C.,

- La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada. Madrid: Diles.s.l, 2001.

García Pérez, R.,

- La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias. Madrid: Tecnos, 2009.

García Roca, J, y Mondaza Canal, G.,

- Jóvenes, Universidad y compromiso social. Una experiencia de inserción comunitaria. Madrid: Nancea S.A. de Ediciones, 2002.

Giddens, A.,

- Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza Universidad. 1990.

Gómez Galán, M.,

- Codesarrollo, migraciones y desarrollo mundial. Madrid: CIDEAL, 2005.

Gómez Gil, C.,

- Las ONGd en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONGD en la sociedad global. Barcelona: Icaria.

Gómez Isa, F.,

- El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional. Bilbao: Universidad de Deusto, 1999.

González Campos, J D., Sánchez Rodríguez L, y Andrés Sáenz de Santamaría, P.,

- Curso de Derecho Internacional Público. Capítulo V Las normas convencionales. El Tratado Internacional (I). 3ª edición revisada. Editorial Aranzadi 2003.

González Parada, J R., (coord)

- Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Los libros de la Catarata. 1998.

Goulet, D.,

- Ética del desarrollo. Guía teórica y práctica. Madrid: IEPALA, 1999.

Habermas, J.,

- Tiempo de transiciones. Madrid: Trotta, 2000.

Iborra, J y Santander G. ,

- La cooperación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Editorial 2015 y más. Las personas la política y el mundo. 2012.

Khor, M.,

- La globalización desde el Sur. Estrategias para el siglo XX. Barcelona: Icaria, 2001.

Lasagabaster Herrarte, I.,

- El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñate: Instituto Vasco de administración pública, 1986.

Latouche, S.,

- Sobrevivir al desarrollo. De la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa. Barcelona: Icaria, 2004.

López Guerra, L.,

- *Introducción al Derecho Constitucional.*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 1994.

López Guerra, L.,

- *Derecho Constitucional. Volumen I y II*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.

Malgesini Rey, G.,

- Guía básica del codesarrollo. Madrid: CIDEAL 2007.

Mangas Martín, A.,

- *Derecho comunitario europeo y derecho español*, Madrid: Tecnos, 1986.

Mangas Martín A.,

- "La participación directa de las CCAA en la actuación comunitaria: fase preparatoria", en Pérez Tremps, P (Coord.), Cabellos, M.A, y Roig, E., La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Barcelona: Marcial Pons, 1998.

Mangas Martín, A. y Liñan Noguerras, D.J.,

- *Instituciones y Derecho de la Unión Europeo*, Madrid: Tecnos, 2010.

Maravall, J M .,

- Los resultados de la democracia. Madrid: Alianza.Editorial,1995.

Martinez Navarro, E.,

- Ética para el desarrollo de los pueblos. Madrid: Trotta S.A, 2000.

Martínez Sospedra, M.,

- *Estado y Constitución*, Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1991.

Martínez Sospedra, M.,

- *Derecho Constitucional Español*. Valencia: CEU, 1995.

Martínez Sospedra, M. y Otuzar Arruabarrena, A.,

- *Manual de Derecho Constitucional*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007.

Mesa, M.,

- “Antecedentes y contexto de la educación para el desarrollo: la educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid. Tendencias y estrategias para el siglo XXI” Informe a la Dirección General de cooperación y voluntariado de la Comunidad de Madrid. Madrid: 2000.

Mondaza Canal, G.,

- Jóvenes, Universidad y compromiso social. Una experiencia de inserción comunitaria. Madrid: Nancea S.A. de Ediciones, 2002.

Muñoz Machado, S.,

- Derecho público de las CCAA. 2ª edición Editorial, Madrid: Civitas, 2007.

Nair, S.,

- Rapport de bilan et d'orientation sur la politique de codéveloppement liée aux flux migratoires. Un autre regard sur l'immigration, 1997.

Nair, S.,

- Y vendrán...Las migraciones en tiempos hostiles. Barcelona: Planeta SA , 2006.

Nieto Pereira, L., (coord)

- Cooperación para el desarrollo y ONG Una visión crítica. Aproximación a los orígenes y contextualización. Instituto Universidades y Cooperación, UCM, 2001.

Nussbaum, M.,

- Patriotismo y cosmopolitismo. Los límites del patriotismo. Identidad, pertenencia y ciudadanía mundial. Barcelona: Paidós, 1999.

Nussbaum, M.,

- Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades. Barcelona: Empresa editorial Herder, 2002.

Ortega Carpio, M L.,

- Las ONGD y la crisis del desarrollo: un análisis de la cooperación con Centroamérica. Madrid: IEPALA, 1994.

Otfried, H.,

- Ciudadano económico, ciudadano del Estado. Ética política en la era de la globalización. 1ª ed, Buenos Aires: www. Katzeditores.com, 2007.

Pastor Ridruejo, J. A.,

- Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Madrid: Tecnos, 2007.

Pereira, J. C.,

- Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas, Barcelona: Ariel, 2001.

Pérez Calvo, A.,

- Estado autonómico y Comunidad Europea, Madrid: Tecnos, 1993.

Pérez González, M.,

- Constitución, CCAA y Derecho Internacional, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982.

Pérez González, M.,

- La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria. Curso de derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1986.

Pérez González, M.,

- La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y Comunidades Autónomas, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.



Pérez González, M., Cabellos, M. A. y Roig, E.,

- La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Madrid y Barcelona: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònoms, 1998.

Petit de Gabriel, E W.,

- Derecho al desarrollo y deuda externa: una perspectiva nacional. Bilbao: Universidad de Deusto, 2002.

Petrella, R.,

- El bien común. Elogio de la solidaridad. 1ª edición. Temas de debate, Octubre 1997.

Prats Catalá, J.,

- De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Estudios goberna, MAP.

Remiro Brotons A.,

- “La actividad exterior del Estado y las CCAA” En Ramirez, M., (dir) Estudios sobre la Constitución española de 1978. Zaragoza: libros pòrtico, 1979.

Remiro Brotons, A.,

- La acción exterior del Estado. Madrid: Tecnos, 1984.

Remiro Brotons, A.,

- Derecho internacional. Madrid: McGraw Hill, Interamericana de España, 1997.

Riechmann, J y otros.,

- De la economía a la ecología. Madrid: Trotta, 1995.

Roldán Barbero, J.,

- Las relaciones exteriores de España, Madrid: Dykinson, 2002.

Rubio, M J., Montero, S., (coords)

- La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención. Madrid: Editorial CSS, 2002.

Rubio Llorente, F, y Alvarez Junco, J.,

- Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Consulta del Gobierno al Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución española. II. Modificaciones constitucionales. Madrid: Centro de Estudios Políticas y Constitucionales, 2006.

Sachs, I.,

- Stratégies de l'écodéveloppement. Éditions économie et humanisme. Paris: Les éditions ouvrières, 1980.

Sanahuja Perales, J A.,

- Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de EEUU, del Plan Marshall a la posguerra fría. VII Conclusiones y perspectivas. Madrid: Entinema, Serie Con-Textos de Ciencias Sociales, 1999.

Samir. A.,

- El fracaso del desarrollo en Africa y en el Tercer Mundo. Un análisis político. 1ª edición, septiembre. Madrid: IEPALA, 1994.

Sen. A.,

- Nuevo examen de la desigualdad. Madrid: Ciencias sociales, Alianza Editorial, 1995.

Sen, A.,

- Desarrollo y libertad. Barcelona: Planeta, 2000.

Sen, A.,

- El valor de la democracia. Barcelona: El viejo topo, 2006.

Sogge, D.,

- Dar y tomar.¿qué sucede con la ayuda internacional? Barcelona: Icaria, 2002.

Soriano, J E.,

- CCAA y Comunidad europea.Madird: Tecnos, 1990.

Stiglitz, J E.,

- El malestar en la globalización. Madrid: Santillana, 2002.

Stiglitz, J.,

- Cómo hacer que funcione la globalización. Madrid: Santillana, 2006.

Storini, C.,

- La interpretación constitucional y el Estado de las Autonomías, Parte Primera: teoría de la interpretación y tribunal Constitucional, TOL (431493).

Tamames, R.,

- Ecología y Desarrollo. 4ª edición. Madrid: Alianza, 1982.

Tamames, R.,

- El grito de la tierra. Biosfera y cambio climático. Barcelona: RBA Libros S.A. 2010.

Tomas y Valiente, F.,

- El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid: Tecnos, 1988.

Unceta Satrústegui, K, y Yoldi, P.,

- La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica. Servicio de publicaciones del gobierno vasco. Mayo 2000.

Unceta Satrústegui, K,e Ibarra, P.,

- Ensayos sobre el desarrollo humano. Icaria, 2001.

Unceta Satrústegui, K.,

- La cooperación al desarrollo en las universidades españolas. Madrid: AECE, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, 2006.

Viver i Pí- Sunyer.,

- Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional. Barcelona: Vicens Vives, 1984.

## 2. Monografías

AAVV,

- El territorio. Las fronteras y las Comunidades fronterizas: reflexiones sobre la cooperación transfronteriza, I semana de cuestiones internacionales, Zaragoza: Cátedra Alfonso V de Aragón, 1983, pp. 150.

AAVV,

- La Participación de las CCAA en los Asuntos Comunitarios Europeos, Madrid: MAP, 1995.

Aja, E.,

- *Informe CCAA* (de 1992, 1993, 1994 y 1995), Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1992, 1993, 1994 y 1995.

Aja, E., E

- El Estado Autonómico. Federalismos y hechos diferenciales, Madrid: Alianza Editorial, 2003.

Alcántara, M. y Martínez, A.,

- *Política y Gobierno en España*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 1997.

Aldecoa, F., y Keating, M.,

- *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

Alzaga Villamil, O.,

- *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol XI, Madrid: Cortes Generales, EDERSA, 1996.

Arozamena Sierra, J.,

- *Los Poderes Locales en Europa*, Madrid, Marcial Pons, 1999.

Arrufat Cárdua, A-D.,

- “La acción exterior de las CCAA: un análisis particular de la Comunitat Valenciana”. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias jurídicas y económicas. Castelló de la Plana: 2008.

Astola Madariaga, J.,

- *Poder regional en la Unión Europea*, Victoria-Gasteiz: IVAP, 1994

Attinà, F.,

- *El sistema político global*, Barcelona: Paidós, 2001.

Baño León, J. M.,

- *Las CCAA en la Comunidad Europea*, Valencia: Instituto Valenciano de Administración Pública, 1993.

Baño León, J. M.,

- *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Valencia: Thomson-Civitas, 2007.

Beck, U.,

- *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós, 1998.

Beltrán García, S.,

- *Los acuerdos exteriores de las CCAA Españolas. Marco jurídico actual y perspectivas de futuro*, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2001.

Boira, J.V.,

- *La cooperació regional a Europa. Acords interregionals, euroregions i la nova política de cohesió territorial*, Valencia: Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga, 2004.

Boni Aristizábal, A.,

- “La educación para el desarrollo en la enseñanza universitaria como una estrategia de cooperación orientada al desarrollo humano”. Tesis doctoral Universitat de València: 2005.

Bustos Gisbert, R.,

- *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.

Cano Bueso, J.,

- CCAA e instrumentos de cooperación interterritorial, Madrid: Tecnos, 1990.

Carrillo Salcedo, J. A.,

- "El Derecho Internacional ante un nuevo siglo", *Studia Iuridica*, vol. 48., nº 6, 2000.

Conde Martínez, C.,

- La acción exterior de las Comunidades Autónomas. La institucionalización de los gobiernos territoriales y la integración territorial, Madrid: Tecnos, 2000.

De Castro Ruano, J. y Ugalde Zubiri, A.,

- *La acción exterior del País Vasco (1980-2003)*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

Delgado Sotillos, I, Chávarri Sidera, P y Oñate Rubalcaba, P.,

- Sistemas de organización política contemporánea, Madrid: UNED, 2002.

Fernández de Casadevante Romaní, C.,

- La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada, Madrid: Diles.sl., 2001.

García Pérez, R.,

- La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias, Madrid: Tecnos, 2007.

Jáuregui Beneciartu, G.,

- Las CCAA y las relaciones internacionales, Oñati: IVAP, 1986.

Lasagabaster Herrarte, I.,

- El ordenamiento jurídico comunitario, el estatal y el autonómico, Oñate: Instituto Vasco de administración pública, 1986.

Lucas Murillo de la Cueva, E.,

- *CCAA y Política Europea*, Madrid: Civitas Ediciones, 2000.

MAEC,

- Informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a los memorandums de entendimiento de las CCAA con Instituciones Extranjeras años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, Madrid: MAEC, 2006.

Mesa, R.,

- *La nueva sociedad internacional*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

Paquin, S.,

- *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, 2004.

Pardo Cuerdo, J.L.,

- La acción exterior de las Comuidades Autónomas, Teoría y Práctica, Madrid: Colección Escuela Diplomática, 1995.

Pérez Calvo, A.,

- Estado Autonómico y Comunidad Europea, Madrid: Tecnos, 1993.

Pérez González, M.,

- *Constitución, CCAA y Derecho Internacional*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 1982.

Pérez González, M.,

- La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y Comunidades Autónomas, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

Pérez Tremps, P.,

- Constitución Española y Comunidad Europea, Madrid: Civitas. 1994

Pérez González, M.,

- *CCAA, Estado y Unión Europea*, vol. I, Barcelona: Instituto de Derecho Público, 1995.

Pérez González, M. Cabellos, M. A. y Roig, E.,

- La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas, Madrid y Barcelona: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònòmics, 1998.

Remiro Brotons, A.,

- *La Acción Exterior del Estado*, Madrid: Tecnos, 1984.

Roldán Barbero, J.,

- *Las relaciones exteriores de España*, Almería: Dykinson, S.L. Universidad de Almería, 2001.

Sobrino Heredia, J.,

- La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Especial referencia a Galicia, Santiago: Fundación Galicia Europa, 2001.

Soriano, E.,

- *CCAA y Comunidad Europea*, Madrid: Tecnos, 1990

Tomás, J. A., Colomer, L. F. e Irusta, L.,

- La cooperación descentralizada al desarrollo desde los gobiernos regionales y locales, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997.



Ugalde Zubiri, A.,

- - *La acción exterior del nacionalismo vasco (1890-1939): historia, pensamiento y relaciones internacionales*, Oñati: IVAP, 1996.

### **3. Artículos en revistas y Capítulos de obras colectivas**

AAVV,

- Los Discursos de la “Accountability” en el Sistema de Cooperación Español  
Resumen de la Investigación. *Cuadernos de investigación en procesos de desarrollo*, (2010), número 3, Valencia: Universitat Politècnica, pp. 31-39

Abad Márquez, L.,

- “Inmigración y cooperación al desarrollo”. En *Codesarrollo: migraciones y desarrollo mundial*. Madrid: CIDEAL,( 2005), pp. 19-46.

Abad Márquez, L.,

- “Emigración y desarrollo. Un enfoque desde las “condiciones iniciales” en García Roca, J., y Lacomba J., (eds) *La inmigración en la sociedad española. Una radiografía multidisciplinar*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2008, pp.717-750.

Abellán Honrubia, V.,

- “La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico y social” Capítulo XIV. (I) en Díez de Velasco, M. *Las organizaciones internacionales*. Octava edición, Madrid: Tecnos, 1994, pp. 213-241.

Abellán Honrubia, V.,

- “La acción de las Naciones Unidas a favor del desarrollo” en Mariño, F. y Fdez. Liesa, C. (ed.), *El Desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid: Universidad Carlos III y BOE, 1997.

Abellán Honrubia, V.,

- “Nuevos parámetros para una estrategia internacional” En *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Edición de Mariño Menéndez, F., Madrid: Editorial Trotta, 2002, pp. 17-43.

Abellán Honrubia, V.,

- “El derecho Internacional económico (I)” en Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 16ª edición Madrid: Tecnos, 2007, pp. 713-731.

Albala, N.

- « Souveraineté des Etats et souveraineté des peuples ». *Le Monde Diplomatique*, septembre 2005, p.23.

Alberdi Bidaguren, J.,

- “La agenda de la gobernanza en la cooperación de la UE”. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, (2008), número 47, pp. 31-40.

Alcalde Ana R.,

- ” Gobernabilidad e igualdad de género en la ayuda al desarrollo: ¿cómo dejar de ser universos paralelos? “Temas sobre Gobernanza y Cooperación al desarrollo. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, (2008), número 47. pp.41-48.

Alonso, J A.,

- El sistema de cooperación internacional al desarrollo. Consideraciones críticas. *Revista de Ciencias Sociales*, (1997), número 138, pp. 73-99.

Alonso, J A.,

- “Nuevas direcciones en la política de ayuda al desarrollo”. *Revista de Economía Mundial*, (2001), número 5, pp.11-45.

Alonso, J A.,

- “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones” *CIDOB d’Afers Internacionals*, (2006), número 72, pp. 17-39

Angulo Sánchez, N.,

- “El derecho al desarrollo: estado de la cuestión”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2009), número 23, pp 17-30.

Antuñano Maruri, I., (coord) Jordán Galduf, J., M., y March, J., M.,

- “Los riesgos de las actividades de las ONGD” en Las ONGD y la cooperación internacional para el desarrollo. Patronato Sud- Nord. Solidaridad i Cultura de la Fundació de la Universitat de València, 2008, pp. 213-240.

Antuñano Maruri, I.,

- “La relación de la Comunidad Valenciana y España con los países terceros mediterráneos: Aspectos no comerciales”, *Cuadernos de integración europea* (2005), número 3, pp. 24-40.

Aranguren Gonzalo, L A.,

- “Educar en la reinención de la solidaridad”. *Cuadernos Bakeaz educación para la paz.* (1997), número 22, pp. 17-30.

Arguibay, M y Celorio, G. ,

- “La educación para el desarrollo”. Vitoria- Gasteiz: Servicio de publicaciones del gobierno vasco, 2005.

Arias Martínez, M<sup>a</sup> A.,

- ”CCAA y Relaciones internacionales. Un estudio de jurisprudencia constitucional”, *Autonomies* (1996), número 21, pp. 359-387.

Armengol i Ferrer, F.,

- “ Els accords d’acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari.” *REAF* (2008), número 6, pp. 272-319.

Arrufat Cárdua, A.,

- “Comunidad Valenciana y Asociación Euromediterránea: la necesidad de adelantarse al cambio”, *Cuadernos de integración europea* (2005), número 3, pp. 41-63.

Arrufat Cárdua, A y Cardona Llorens, J.,

- La proyección internacional de la Comunidad Valenciana: balance de cinco años de desarrollo estatutario. *Revista Valenciana d'Estudis Autonomics*, (2011), número 56, pp. 253-271.

Auby, J. B.,

- “Globalización y descentralización”, *Revista de Administración Pública* (2001), número 156, pp. 7.

Bar Cendón, A., Garrido Mayol, V.,

- “Las CCAA en el marco de la Unión Europea: la Comunidad Autónoma Valenciana” en Garrido Mayol, V., Sánchez, M., Martínez Cubas, J., (coords) *El nacimiento del Estatuto valenciano*. Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2001, pp. 375-411.

Barbé, E.,

- “La Unión Europea en el mundo: entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (2004), número 43/44, pp. 162-181.

Barreda, M.,

- “Justificación de la gobernanza. Los indicadores de gobernanza y la ayuda internacional: utilidades y limitaciones para las políticas de los donantes”. *Cuadernos de trabajo Hegoa*, (2008), número 47, pp. 21-31.

Beltrán García, S.,

- en Pérez Tremps, P, Cabellos Espiérrez M A y Roig Molés E., *La acción exterior de las CCAA. La participación europea y la acción de las CCAA*, Barcelona: 1998.

Beltrán García, S.,

- “La cooperación transfronteriza e interterritorial: un clásico renovado”, *REAF* (2007), número 4, pp. 215-246.

Bernad Alvarez de Eulate, M.,

- “Los acuerdos de cooperación Transfronteriza” en AAVV, *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 166- 241.

Berzosa Alonso- Martínez, C.,

- “Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la Economía”. *Principios*. (2006), número 4, pp. 5-22.

Berzosa, C y Unceta, K.,

- “Cabalgando a lomos de un tigre”. Periódico El País 23/04/2007, Tribuna-Debate sobre crecimiento y pobreza.

Blasco Díaz, J.L.,

- “Notas sobre la acción exterior de las regiones italianas en la jurisprudencia de la Corte Constituzionale”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica* (1998), número 278, pp. 229-240.

Blanco González, J. M.,

- “Cisnes negros en la acción exterior autonómica” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 39-66.

Blázquez Vilaplana, B. y Ruíz Seisdedor, S.,

- “Una nueva competencia de las Comunidades Autónomas: la cooperación al desarrollo”, *Revista de estudios jurídicos* (2005), número 6, pp. 301-328.

Boni Aristazábal, A, Baselga, P. y Ferrero, G. ,

- “La educación para el desarrollo en la universidad”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, n º76, 2002, pp. 145-151.

Boni Aristazábal, A., y Baselga Bayo, P.,

- “La educación para el desarrollo como estrategia prioritaria de la cooperación”. En Libro blanco de la cooperación al desarrollo. Comunidad Valenciana. Generalitat Valenciana 2003, pp. 400-446.

Boni Aristazábal, A, Loma- Osorio, G y Baselga Bayo, P.,

- La educación para el desarrollo en el ámbito formal, espacio común de la cooperación y la educación. Propuestas para una estrategia de acción integrada. Valencia: Universitat Politècnica, 2004, pp. 1-84.

Boni Aristazábal, A, y Calabuig, C.,

- El sistema de la cooperación internacional al desarrollo. Evolución histórica y retos actuales. En La cooperación internacional para el desarrollo. *Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo*, (2010), número 1. pp. 7-52.

Borrás Rodríguez, A.,

- “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas” en AAVV, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona: Institut d’Estudis Autònoms, 1990, pp. 23-38.

Capella Hernández, J R.,

- “Estado y derecho ante la mundialización: Aspectos y problemáticas generales”, en Transformaciones del derecho en la mundialización. *Estudios de Derecho Judicial*, (1999), número 16, pp. 123-158..

Carballo de la Riva, M.,

- “Migración y codesarrollo”. Revista española de desarrollo y cooperación nº 17.. Invierno. Año 2006, Madrid: Instituto universitario de desarrollo y cooperación, pp. 115-128.

Cardona Llorens, J.,

- “Comparecencia en *Les Corts Valencianes* ante la Ponencia de la Comisión Especial para el Estudio de una posible reforma del Estatuto de autonomía y la

consolidación del autogobierno, de fecha 3 de febrero de 2005”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (2005) número 10.

Cardona Llorens, J.,

- “La Comunitat Valenciana Región Europea abierta al mundo: los títulos VI y VII del Estatuto de Autonomía”, *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, (2007), número 18, pp. 387-419.

Casanovas y la Rosa, O.,

- “Las CCAA y la adhesión de España a las Comunidades Europeas” en Díez de Velasco, M. *El derecho de la Comunidad Europea*. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo de Santander, Madrid: 1982. pp. 77-91.

Casanovas i la Rosa, O.,

- “La acción exterior de las CCAA y su participación en la celebración de tratados internacionales” en Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones, cantones y comunidades autónomas*, Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp. 43-64.

Celorio Díaz, G.,

- “Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo”. *Cuadernos Bakeaz* (2001), número 45, 2001, p. 5.

Celorio, J. J

- “La educación para el desarrollo”, *Cuadernos Bakeaz*, 9, pp. 1-24.

Cirujano Campano, P.,

- “Género, desarrollo y cooperación”. En Carballo de la Riva, M., (coord) *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*. Madrid: Los libros de la Catarata, 2006, pp. 55-86.

Colino, C.,

- “La acción internacional de las CCAA y su participación en la política exterior española”. Documento de trabajo OPEX 10/ 2007, Fundación alternativas, pp. 1-104.

Condamines, Ch.,

- “Les illusions d’un codéveloppement sans moyens ». *Le Monde diplomatique*, Avril 1998.

Condamines, Ch.,

- “Migrations et coopération internationale”, En *Migrations Société*, CIEMI (Centre d’information et d’études sur les migrations internationales) Vol 10, número 56, 1998, pp. 55-64.

Conde Martínez, C.,

- “La participación regional en los procesos políticos europeos: estado de la cuestión”, *Revista de Estudios Regionales* (1998), número 51, pp. 37-60.

Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España

- “La política de cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas”. Madrid: Publicaciones Coordinadora, 2012, p. 14.

Corgano Priego, N.,

- “Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación” en Aldecoa Luzárraga, F. y Keating, M.: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Madrid: Marcial Pons, 2000, pp. 55-77.

Delange, F.,

- “Una política exterior para el siglo XXI” en Pereira, J. C., *La Política exterior de España: (1800-2003)*, Barcelona: Ariel historia, 2003, pp. 563-573.



Del Arenal, C.,

- “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”. En Pérez González, M., (coord) *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 79-100.

De Castro Ruano, J.L.,

- “La acción exterior del País Vasco: una práctica consolidada” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 319-346.

De Laiglesia, J P.,

- “Desarrollo y democracia en la cooperación española”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2006) número 18, pp. 9-18.

De Tienda Palop, L.,

- “Análisis del concepto de cooperación al desarrollo desde la perspectiva del enfoque de las capacidades de A. Sen”. En Domingo Moratalla, A., J Lisón Buendía F., (eds). *Ética, ciudadanía y desarrollo*. Valencia: Patronato Sud-Nord. Solidaritat i cultura, Publicacions de la Universitat de València, 2008, pp.227-248.

Díaz Abraham, L.,

- *La cooperación oficial descentralizada*, Madrid: Instituto Universitario de Cooperación Descentralizada, 2008.

Dominino Crespo, D.,

- “Perfiles de la universidad española en cooperación para el desarrollo. Una aproximación a las relaciones con las ONGD”. [www.cideal.org](http://www.cideal.org). Diciembre 2007.

Dominguez Martín, R.

- *La Responsabilidad Social Corporativa y la Cooperación Internacional para el Desarrollo: caminos convergentes*. Real Instituto Elcano, 2011

Enguídanos Weyler, A., “Las regiones y la Constitución Europea”, *Cuadernos de Integración Europea* (2005), número 1, pp. 28-44.

Escobar, A.,

- “El postdesarrollo como concepto y práctica social”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2009), número 24, pp.81-99.

Fernández Poyato, A.,

- “Democracia y gobernabilidad: una compleja pero necesaria relación”, *Revista española de desarrollo y Cooperación*, (2006), número 18, pp. 39-50.

Fernandez de Casadevante Romaní, J.C.,

- “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes” en AAVV, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1996*, Vitoria: Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1997.

Fernández Sánchez, P. A. y Petit de Gabriel, E.,

- “La contribución de las Naciones Unidas a la pacificación del espacio mediterráneo” en AAVV, *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la unión europea. Una perspectiva plural de la conferencia de Barcelona de 1995*, Barcelona: Cátedra “Jean Monnet” d’ Integració Europea. Universitat de Lleida-Pol Europeu “Jean Monnet”, 2006, pp. 231-290.

Fernández Ssegado, F.,

- “Estado, CCAA y acción exterior en el ordenamiento constitucional español”, núm. 00, *Foro Nueva Época* (2004), pp. 91-120.

Fernández Sola, N.,

- “La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón”, *BOA* (2007), número 47, pp. 2-27.

Freres Coger, C. y Sanz Trillo, A.,

- “La acción exterior de la CCAA ante la política exterior de España” en AAVV, Pereira, J. C., *La Política Exterior de España (1800-2003)*, Barcelona: Ariel, 2003, pp. 279-292.

García Morillo, J.,

- “La participación de las CCAA en la elaboración de las políticas generales estatales”, , *Revista valenciana d’estudis autonòmics* (1999), número19, pp. 169-182.

García Pérez, R.,

- “La reforma que no fue: el Estatuto de Autonomía y la acción exterior de Galicia” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 263-284.

García Petit, J.,

- “Aproximación a las relaciones exteriores de las ciudades y regiones”, núm. 1, *Anuario internacional CIDOB* (1989), pp. 81-86.

García Roca, J.,

- “Ética mundial y cooperación al desarrollo”. *Alteridad*, (2007), pp. 22-40..

García Segura, C.,

- “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”. *Revista de Estudios políticos* (Nueva Epoca),(1996), número 91, pp.234-264.

García Segura, C.,

- “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales” en AAVV, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid y Leioa: Tecnos y UPV/EHU, 1998, pp. 235-264.

García Segura, C.,

- “La participación de las CCAA españolas en las relaciones internacionales. Reflexiones sobre la presencia internacional de las CCAA históricas: Cataluña, Galicia y el País Vasco”, en AAVV, *A Dimensão Subnacional e las Relações Internacionais*, São Paulo: EDUC Fundação Editora da UNESP y Bauru, 2004, pp. 211-249.

García Segura, C.,

- “Las relaciones exteriores de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña de 2006”, núm. 22, *Anuario de Derecho Internacional* (2006), pp. 23-52.

García Segura, C. y Vaquer, J.,

- “La acción exterior de la Generalitat de Cataluña ante la reforma del Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 147-178.

Garrido Mayol, V. y Bar Cendón, A.,

- “Las CCAA en el marco de la Unión Europea: la Comunidad Autónoma Valenciana” en Garrido Mayol, V., Soler Sanchez, M. y Martín Cubas, J., *El nacimiento del Estatuto valenciano*, Valencia: Fundación Profesor Manuel Broseta, 2001, pp. 375-411.

Giménez Romero, C.,

- “Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración. Apuntes y propuestas sobre participación, mediación y codesarrollo” En Rubio, M J., Montero, S., (coords) *La exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*. Madrid: Editorial CSS, 2002, pp.99-128.

Gómez Galán, M.,

- “Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades ¿un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?” En Gómez Galán, M., Sanahúja, J A., (coords) *La*

cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. Madrid: CIDEAL, 2001, pp.15-50.

Gómez Gil, C.

- Las ONGD en la sociedad global. Estrategias de las ONGD frente al Estado en la era de la globalización. *Cuadernos Bakeaz*, (2004), pp. 1-16.

Gómez Gil, C.,

- Algunos desafíos de las ONGD en las sociedades contemporáneas. *Revista Pueblos de Información y Debate*, (2005), pp. 53-56.

Gómez Gil, C.,

- “Nuevas vías para el codesarrollo en la cooperación descentralizada. *Cuadernos Bakeaz* (2005), número 72.

Gómez Gil, C y Unzueta Sesumaga, A.

- “Manual para una mejor intervención en el codesarrollo”. *Cuadernos Bakeaz*, (2009).

González, F. A., Cornago Prieto, N.,

- “Cooperación internacional y entidades subestatales” en Aldecoa Luzárraga, F., *La cooperación internacional*, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1993, pp. 315-322.

González Parada, J.R.

- Enfoques de la ayuda al desarrollo. En Nieto Pereira, L (coord.) *Cooperación para el desarrollo y ONGD*. Madrid: Libros de la Catarata, 2001, pp. 53-82

González Sánchez, C.,

- “CCAA españolas y la política de cooperación al desarrollo: una evaluación general”. En Castañeda, J., y Arias, M., *La realidad de la ayuda 2005. La cooperación descentralizada diez años después*. Barcelona: Intermon Oxfam.

Goulet, D.,

- “Desarrollo humano”. en Conill, J., (coord), *Glosario para una sociedad intercultural*, Valencia: Bancaja, 2002, pp. 104-114.

Gutiérrez Espada, C.,

- “La búsqueda por las CCAA de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas”, D-22, *Gaceta Jurídica de la CE* (1994), pp. 169-228.

Herrero de la Fuente, A. y Corral Suarez, M.,

- “La acción exterior en el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 107-146.

Hernández Ferreiro, C.,

- “Tomar la cooperación descentralizada en serio o la crónica de un difícil equilibrio entre la política y las políticas públicas”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. (2008), número 21, Madrid: Instituto universitario de desarrollo y cooperación, pp. 11-26.

Hernández Lafuente, A. M.,

- “La actividad internacional de las CCAA y el principio de unidad de acción en el exterior” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 147-153.

Illán Sailer, C.,

- “La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (2008), número 21, pp. 27-44.

Janer Torrens, J D.,

- “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en el nuevo Estatuto de Autonomía” . En García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*. Madrid 2009: Editorial Tecnos, pp.285-318.

Jiménez Herrero, L.,

- “Consumo racional para desarrollo sostenible. Cambio global, desarrollo sostenible y coevolución en cooperación sostenible”. *Cooperación mundial para el desarrollo sostenible*. (2002), número 9, pp. 9-46.

Juste Ruiz, J.,

- “El derecho internacional público en la Constitución española de 1978” en AAVV, *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia: Universidad de Valencia, 1980.

Juste Ruiz, J, y Enguídanos Weyler A.,

- “Las relaciones de la CA con otras entidades públicas. La acción exterior. III. Ejercicio por la Generalitat de una acción exterior autónoma”, En Aguiló Lucia, L, Baño León, J M., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* Valencia: Thomson Civitas, 2007, pp.1075-113.

Juste Ruiz, J, y Enguídanos Weyler, A.,

- “La dimensión exterior del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana”, En García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*. Madrid: Tecnos, 2009, pp.179-226.

Kapuscinski, R.,

- « Rencontrer l'Étranger, cet événement fondamental ». *Le Monde Diplomatique*, Enero 2006, p. 14-15.

Keating, M.,

- “Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias” En Aldecoa, F., Keating, M., *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid: Marcial Pons, 2007, pp.49-75.

Lacomba, J.,

- “Marruecos: realidades de las migraciones y posibilidades del codesarrollo”, En *Codesarrollo, migraciones y desarrollo mundial*. Madrid: CIDEAL, 2005, pp.147-168.

López-Aranguren, E.,

- “Regionalismo e integración nacional: Aproximación teórica”, *REIS* (1981), número 15, pp. 59-76.

Lozano, J F.,

- “Cooperación”. En Conill J., (coord), *Glosario para una sociedad intercultural*. Valencia: Bancaja, 2002.

Lozano, J.F. y Monterde, R

- “Ética de la cooperación y el desarrollo” en Morant, F. (coord.), *Libro Blanco de la Cooperación al Desarrollo-Comunidad Valenciana*, Generalitat Valenciana, Valencia, 2003.

Maier, K.,

- La cooperación descentralizada en Alemania. Cátedra de cooperación internacional y con Iberoamérica. *Claves para el desarrollo* 2012/10. Universidad de Cantabria, pp. 1-4.

Mangas Martín, A.,

- “Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución de 1978”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (1980), número 61, pp. 143-184.

Mangas Martín, A.,

- “La participación directa de las CCAA en la actuación comunitaria: fase preparatoria” en Pérez Tremps, P., Cabellos Espiérrez, M. A. y Roig Molés, E. *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Marcial Pons/Institut d’Estudis Autònomic, 1998.

Mangas Martín, A.,

- “Los tratados Internacionales (II) Derecho español”. En Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho Internacional público*. Decimosexta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2007, pp 190.



Mariño Menéndez, F.,

- “El marco jurídico internacional del desarrollo”. En Mariño Menéndez, F., Fernández Liesa, CR., *El desarrollo y la cooperación internacional*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, BOE, 1997, pp. 35-54.

Marrero Rocha, I.,

- “La acción exterior de Andalucía en el contexto del nuevos Estatuto de Autonomía” en García Pérez R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 67-106.

Martí Marco, C.,

- “Desarrollo como libertad. Un nuevo enfoque del desarrollo moral desde la economía en Amartya Sen”. En Domingo Moratalla, A., Lisón Buendía, F., (eds) *Ética, ciudadanía y desarrollo*. Valencia: Patronato Sud-Nord, Solidaridad i cultura, Publicacions Universitat de València, 2008, pp.249-270.

Mercado Pacheco, P.,

- “El Estado comercial abierto. La forma de gobierno de una economía desterritorializada”. En Capella Hernández, J A., (dir) *Transformaciones del derecho en la mundialización*. Madrid: Estudios de derecho judicial, Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp.123-158.

Mesa, M. (2000)

- “La educación para el desarrollo: entre la caridad y la ciudadanía global”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, (2000), número 70.

-

Mogín Barquín, M T.,

- “Las propuestas de futuro para el sector no lucrativo. La colaboración entre las Administraciones Públicas y las organizaciones no lucrativas”. En *La gestión de las organizaciones no lucrativas*. Bilbao: Ediciones Deusto S.A, 1998, pp.76-82.

Moretón Toquero, M A.,

- “La reciente reforma del Estatuto de Castilla y León”. En Vera Santos, J M., Diaz Revorio F J., *La reforma estatutaria y constitucional*. Madrid: La Ley, 2009.pp 283-309.

Muñoz Machado, S.,

- “La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea”, *Revista española de derecho constitucional* (1985), número 14, pp. 9-76.

Murguialday Martínez, C.,

- “Las mujeres en la cooperación para el desarrollo”. Cooperación pública vasca. Manuales de formación. nº6. Vitoria- Gasteiz: Servicio de publicaciones del gobierno vasco. 1ª edición, octubre 2005.

Navarro Ruiz, J. C,

- “Las relaciones de la Comunidad Valenciana”, en Ferrando Badía, J., *Estudios sobre el Estatuto Valenciano, Derechos Constitucionales y sistemas de relaciones*, Vol. IV, Valencia: Generalitat Valenciana, 1993, pp. 133-150, p. 147.

Nieto Fernández, M. I.,

- “La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Extremadura en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 227-262.

Nolte, M.,

- Crisis Global y Financiación del Desarrollo. De Monterrey a Doha. *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, (2009), 224 págs.

Ochoa Hidalgo, J.,

- “Cuaderno sobre Codesarrollo. Guía de orientaciones prácticas”. Madrid: CIDEAL de Cooperación e Investigación, 2009, pp. 1-12.

Ordóñez Solís, D.,

- “Las relaciones entre la UE y las CCAA en los nuevos Estatutos”, *Revista d’Estudis autonòmics i federals*, (2007) número 4, pp 69-128.

Paquin, S. y Lachapelle, G.,

- “¿Por qué las regiones tienen relaciones internacionales?” en Morata Tierra, F., Lachapelle, G., y Paquin, S., *Globalización, gobernanza e identidades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autonòmics i Locals, 2004, pp. 85-104.

Pardo Cuerdo, L.,

- La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica, Colección Escuela Diplomática núm. 1, Madrid 1995.

Parejo Alfonso, L.,

- “La evolución del Estado Constitucional y la construcción en España del Estado de las Autonomías”, Vol. I, *Revista de la Asamblea de Madrid*, (2006), pp. 5-95.

Parejo Alfonso, L.,

- “La acción exterior de las CCAA y su participación en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea” en AAVV, Pérez González, M., *La acción exterior y comunitaria de los Länder, regiones cantones y comunidades autónomas*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, pp.65-106.

Parmentier, S.,

- « Et soudain resurgit la faim ». *Le Monde Diplomatique*. Ed imprimée. Novembre 2009.

Pérez González, M.,

- “Las regiones y la acción exterior: el proceso de integración europea (especial referencia al caso español, *Dereito* (2006), número 1, vol 15, pp. 101-126.

Pérez González, M.,

- “La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollo de la práctica estatutaria” en AAVV., *Cursos de derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, Vitoria: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257-362.

Pérez González, M.,

- “Acción de las CCAA en el exterior y su participación en la celebración de tratados por España” en AAVV., *La celebración de tratados internacionales por España: Problemas Actuales*, Madrid: Biblioteca diplomática española, 1990, pp. 127-145.

Pérez Plaza, V.,

- “La Comunidad Valenciana en los escenarios de la Globalización”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* (1996), número 21, pp. 393-455.

Pérez Tremps, P, y Pueyo Losa, J.,

- “Las CCAA ante el orden internacional” en Pérez González, M. y Pueyo Losa, J., *Constitución, CCAA y Derecho Internacional*, Santiago: Junta de Galicia, 1982, pp. 13-89.

Pérez Tremps, P.,

- “Comunidades Autónomas, Estado y Unión Europea: Nuevos pasos hacia la integración descentralizada” en Aja, E., *Informe CCAA 1994*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 1995, pp. 600-614.

Pérez Tremps, P.,

- “Principios generales de la organización territorial del Estado” en López Guerra, L., *Derecho Constitucional. Volumen II*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000, pp. TOL62.006 DITZ\_144.

Petit Gabriel, E. W.,

- “La UE tras el proyecto de Constitución ¿La definición formal de un actor o de nacimiento de un diseño coherente de la acción exterior?”, *Anuario de derecho europeo* (2003), número 3, pp. 47-85.

Petrella, R.,

- “Pour abolir la pauvreté. Changer le monde, c’est possible; ». *Le Monde Diplomatique*, Août 2005.

Pons Rafols, X, y Sagarra Trias, E.,

- La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *Revista Electrónica de estudios internacionales*, (2006), número 12.

Pons Rafols , X; Campins Eritja , M; Castellà Andreu, J M;Martín Núñez, E.

- L’acció exterior i Europea de la Generalitat de Catalunya. Desenvolupament normatiu i institucional. Centro de Estudios Internacionales. Barcelona: Marcial Pons, 2012.p. 24.

Prats Catlá, J.,

- De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Estudios Goberna, MAP

Pueyo Losa, J A.,

- “Algunas reflexiones sobre la actividad exterior de Galicia y las relaciones internacionales del Estado”. *Dereito. Revista Xuridica da Universidade da Santiago de Compostela*. (1994), número 2, pp. 9-46.

Rallo Lombarte, A. y Pauner Chulvi, C.,

- “Reflexiones sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana” en Terol Becerra, M., *El Estado autonómico "in fieri": la reforma de*

*los estatutos de autonomía*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005, pp. 279-304.

Ramonet, I.,

- “Globalización, desigualdades y resistencias”. En Ramonet, I, George, S, Petrella, R y Shiva, Vandana, *Los desafíos de la globalización*. Madrid: Ediciones HOAC, 2004.

Remiro Brotons, A.,

- “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas” en Ramirez, M., *Estudios sobre la Constitución Española de 1978*, Zaragoza: Pórtico 1979, pp. 355-377.

Remiro Brotons, A.,

- “El poder exterior del Estado” *Documentación Administrativa*,(1985) número 205, pp. 53-90.

Remiro Brotons, A.,

- “La estructura compleja del Estado y la atribución de competencias en el ámbito de las Relaciones Internacionales” en Alzaga Villaamil, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Vol. XI, Madrid: Cortes Generales-Editoriales de derecho reunidas, 1999, pp. 237-254

Requejo Coll, F.,

- “El Estado de las autonomías, un cuarto de siglo después”. *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*, (2004), número 13, pp. 21-24.

Ribero, R M.,

- La cooperación descentralizada en Francia. ¿Avance o retroceso? En González Parada, J R., (coord) *Cooperación descentralizada ¿un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: Instituto Universitario de desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Los libros de la Catarata, 1998, pp. 1-154.

Ripoll Navarro, R.,

- “La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto”, *Revista valenciana d’estudis autonòmics* (2005), número 49-50, pp. 285-305.

Riquelme Cortado, R. M.,

- “Las CCAA en la negociación de los tratados internacionales”, *Sistema: Revista de ciencias sociales* (1985), número 66, pp. 77-104.

Rodríguez Manzano, I., Sotillo Lorenzo, J A.,

- “Relaciones internacionales, política exterior y cooperación para el desarrollo: reflexiones para un debate en el caso español”. *Revista española de Derecho Internacional*. (2003) Vol LV Madrid: Ministerio de la Presidencia, BOE, 2004, pp. 149-186.

Rodríguez Gil, A.,

- “La cooperación descentralizada en España. Documento preliminar”. Agencia española de cooperación internacional. En Conde, C., *La acción exterior de las comunidades autónomas: la institucionalización de los gobiernos territoriales y la integración internacional*. Madrid: Tecnos, 2000.

Roig Molés, E.,

- “Una perspectiva regional del debate sobre el futuro de Europa”, *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* (2003), número 119, pp. 261-310.

Roldan Barbero, J.,

- “Soberanía del Estado y Derecho de la Unión Europea”, en AAVV, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla: Universidad de Sevilla, 2005, 1214-1232, pp. 1214-1217.

Rosado Iglesias, G.,

- “La proyección europea de las entidades territoriales subestatales”, *Cuadernos de derecho público* (2000), número 9, pp. 151-196.

Ruiz Robledo, A.,

- “Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas”, , *La ley* (1991), núm. 2702 XII, pp. 1160-1168-1174.

Ruiz Robledo, A.,

- “La presencia de las CCAA en las organizaciones internacionales” en AAVV, *Organización territorial de los Estados Europeos*, Vol. I, *Asamblea*, 2006, pp. 139-164.

Ruiz -Giménez, G.,

- ”La sociedad civil y la cooperación internacional para el desarrollo: la cooperación descentralizada”. En Mariño Menéndez, F., Fernández Liesa, F., (eds) *El desarrollo y la cooperación internacional*. Madrid: Universidad Carlos III. BOE 1997. pp 145-156.

Sachs, J.,

- “Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas. Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

Sagarra Trías, E.

- La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (2006) número 12, pp. 1-75.

Sanahuja Perales, J A.,

- “Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional”. En Gomez Galán, M., Sanguja Perales, J A., (coords). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL, 2001, pp.53-127.



Sanahuja, J. A.,

- “¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo”, en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, CEIPAZ, pp. 71-102.

Sánchez Amor, I.,

- “Actuación exterior autonómica y sistema de competencias de relaciones entre niveles de gobierno. La insuficiencia de las actuales reformas estatutarias” en García Pérez R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*, Madrid: Tecnos, 2007, pp. 19-38.

Sánchez Avendaño, G.,

- “Tendencias Globales: De la descentralización a la regionalización”, *Nueva Sociedad* (2000) número 166, pp. 96-110.

Sánchez Rodríguez, L. I.,

- “El marco del derecho internacional para esta participación” en AAVV, *La participación de las CCAA en los Consejos de Ministros de la Unión Europea: Jornada celebrada en el Palacio de Artanza, Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de administración Pública*, 1998, pp. 27-46.

Sancho i Vendrell, A.,

- “La Cooperación local y descentralizada: análisis crítico y nuevas perspectivas”. En *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada. Superar las inercias y construir espacios nuevos*. San Sebastián: Nueva Prensa, Hirugarren Prentsa S L, Diputación foral de Guipúzcoa, 2002

Sarmiento Méndez , X A.,

- *Acción exterior autonómica y Parlamentos Territoriales: recapitulación a la luz de la STC 31/2010, de 28 de Junio. Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense nº1 2009-2010*, pp. 427-454.

Schoenstein, A y Alemany, C.,

- “La cooperación para el desarrollo más allá del paradigma de la Eficacia de la Ayuda: una perspectiva de derechos de las mujeres”. AWID de Derechos de las mujeres Toronto, México D.F. y Ciudad del Cabo. [www.awid.org](http://www.awid.org). Publicación en línea: marzo de 2012

Serra Cristóbal, R.,

- “Relaciones externas de la Comunidad Valenciana en el marco de la Unión Europea”, *Revista valenciana de estudios autonómicos* (1997), número 19, pp. 203-224.

Serrano Oñate, M.,

- “Las ONGD en la encrucijada: del Estado del bienestar a la franquicia del Estado. En Revilla, M Las ONGD y la política: detalles de una relación. Madrid: Editorial Itsmo. S.A, Colección Fundamentos nº 202, 2002, pp. 66-96.

Sevilla Segura, J.,

- “Balance y perspectivas de las relaciones Norte-Sur. I Los países subdesarrollados y el impulso exterior”. *Col. Lecció d’Economía*. (1993), número 5, Generalitat Valenciana, pp. 1-186.

Soldatos, P.,

- “An explanatory framework for the study of federal states as foreign-policy actors” en Michelmann, H. J. y Soldatos, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press, 1990, pp. 34-53.

Soriano, E.,

- “CCAAy Comunidad Europea”, *Revista vasca de Administración Pública* (1989), número 25, pp. 117-134.

Tezanos, S.,

- “Más allá de 2015: ODM y desafíos para la nueva agenda internacional de desarrollo”, en *Sistema* (2011) número 220, pp. 33-58.

Trías Prats, B.,

- “La actuación exterior de las CCAA para la cooperación al desarrollo. El marco constitucional”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (2004), número 25, pp. 285-332.

Tudela Aranda, J.,

- “La evolución del Estado Autonómico. La posición de los Parlamentos Autonómicos”, *Anuario de derecho constitucional y parlamentario* (2003), número 15, pp. 113-136, p. 128-129.

Ugalde Zubiri, A.,

- “La acción exterior de los Actores Gubernamentales No Centrales: un fenómeno creciente y de alcance mundial”, *Politika. Revista de Ciencias Sociales* (2006), número 2, pp. 115-128.

Unceta Satrústegui, K.,

- “La crisis de la cooperación internacional al desarrollo” En Garcia de la Cruz J M., Durán Romero, G., (coords). *Sistema económico mundial y español* Madrid: Thomsom ,2007.

Unceta Satrústegui, K.,

- “El sistema de cooperación frente a la crisis del desarrollo” *Revista de Economía crítica*. (2003) número 1, pp. 181-200.

Unceta Satrústegui, K.,

- “Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y posdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones”. *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, (2009), número 7, pp. 1-34.

Unceta Satrústegui K., (Director) Gutierrez, J; Martinez, M.J; Labaien, I; Malagon, E; Sabalza, U; Zabala, I.

- La cooperación descentralizada: una propuesta metodológica para su análisis y evaluación. Cuadernos Hegoa, Universidad del país Vasco. Donostia. 2011.

Unceta Satrústegui K.,

- Presente y futuro de la Cooperación al Desarrollo: Entre el debate de la eficacia y las dudas sobre su pertinencia, *Revista de Estudios de Economía Aplicada* (2012), número 3, 7 págs.

Unceta Satrústegui, K, Martínez Herrero, M.J y Zabala, I.

- “Nueva York, Monterrey y París: tres lógicas contradictorias para enfrentar los retos del desarrollo en la primera década del siglo”, en *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo* (2012), número 2, pp. 100-116.

Unceta Satrústegui, K, y Gutierrez, J.,

- “Identidad y legitimidad de la cooperación al desarrollo: El debate sobre la relación de la AOD con la pobreza y la desigualdad internacional”, en *Estudios de Economía Aplicada* v. 30-3. 2012, 28 págs.

Unceta Satrústegui, K, Martínez, M.J y Zabala, I.,

- La crisis de la cooperación al desarrollo: los ODM, la agenda del desarrollo y el papel de la AOD. *Centro de Documentación Hegoa* Boletín de recursos de información (2012), número 31, pp. 1-11.

Valencia Martín, G. y Rosa Moreno, J.,

- “Las relaciones de cooperación con otras CCAA y con el Estado” en AAVV, Baño León, J., *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Cívitas: Valencia, 2008, pp. 1003-1043.

Vilanova, P.,

- “La acción exterior”, en AAVV, Alcántara, M., y Martínez, A., *Política y Gobierno de España*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2001, pp. 591-611.

Viver i Pi-Sunyer, C.,

- “Les competències de la Generalitat a l Estatut de 2006: Objectius, tècniques emprades, criteris d’interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats” En Viver i altres *La distribució de competències en el nou estatut..* Barcelona: IEA, 2007, pp. 13-52.

Wengler, W.,

- “Efectos de los Acuerdos no jurídicos entre Estados”, , *Anuario de derecho internacional*, (1985), número 8, pp. 17-37.

Zarragoitia, M. A.,

- “La acción exterior y la propuesta de nuevo Estatuto Político de la Comunidad Valenciana” en García Pérez, R., *La acción exterior de las CCAA en las reformas estatutarias*,

#### **4. Actas, contribuciones a Congresos y otros documentos**

Anuario CIDOB,

- *La acción exterior de las CCAA en el año...*, Barcelona: CIDOB, (2001, 02, 03, 04, 05, 06).

Alonso, J A.,

- “La cooperación descentralizada en el marco del sistema español de cooperación al desarrollo. 2ª Jornada estatal de cooperación al desarrollo”. Alcorcón 15 y 16 de junio de 2000. Barcelona: Colección cooperación municipal al desarrollo nº 4, Confederación de fondos de cooperación y solidaridad, 2001, pp. 11-19.

Borrás Rodríguez, A.,

- “Proyección exterior de las Comunidades Autónomas”, Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas”. Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990,. Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona: 1990, pp. 23-38.

Casanovas y la Rosa, O.,

- “Las CCAA y la adhesión de España a las Comunidades Europeas”. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, 1982.

Colino, C.,

- “La acción internacional de las CCAA y su participación en la política exterior española”, *Documento de Trabajo OPEX 10/2007*, Madrid: Fundación alternativas, 2007.

Cornago Prieto, N

- “Desarrollo, subdesarrollo y postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo”. Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz: 1997, pp. 39-88.

CONGDE Análisis de la Cooperación Descentralizada en el Estado español (1999-2000), 2003.

Del Arenal Moyúa, C.,

- “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: 2001, pp. 17-86.

Fuertes Fuertes, I., Maset Ayudes, A.,

- “Las ONGD en España: independencia, neutralidad, capital social, transparencia”. En Cooperación y grupos vulnerables. I Congreso Internacional de cooperación al desarrollo. Valencia: 17-19 noviembre 2005. CUVRIC, pp. 471-487.

García Segura, C.,

- “La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales”. Vitoria-Gasteiz: Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 1998, pp. 315-350.

Gómez Gil, C.,

- Jornada extremeña de cooperación internacional al desarrollo, entidades locales y Comunidades Autónomas. Cáceres: 22 de octubre de 2004.

González, Felipe, y Cornago Prieto, N.,

- “Cooperación internacional y entidades subestatales”. Jornadas de profesores de Derecho internacional y Relaciones Internacionales. 26, 27 y 28 septiembre 1991. Vitoria-Gasteiz. (coord Fco Aldecoa Luzarraga) Bilbao: servicio editorial Universidad País Vasco, 1993, pp. 315-322.

González Sánchez, C.,

- *CCAA españolas y la política de cooperación al desarrollo: Una evaluación general*, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. (<http://www.fundacionmgimenezabad.es>)

Herrero Muñoz- Cobo, B.,

- “Codesarrollo: alternativas para la gestión de migraciones y desarrollo. Apuntes para la reflexión y el debate” Ponencia del congreso sobre la Inmigración en España: España y las Migraciones Internacionales en el Cambio del Siglo, Madrid: 5-6-7 de octubre de 2000.

Mangas Martín, A.,

- “La aplicación del derecho comunitario por las CCAA” Seminario celebrado en Barcelona el 9 de mayo de 1990”. Generalitat de Catalunya Institut d’Estudis Autonòmics octubre 1990, pp. 59-82.

Medina Ortega, M.,

- “Las relaciones exteriores de un Estado democrático”. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Vitoria-Gasteiz: 1983, pp. 1-17.

Morata Tierra, F.,

- “La acción exterior de las Comunidades Autónomas: el caso de Cataluña”, Actas conferencia impartida en la Fundación Gimenez Abad de estudios parlamentarios y del Estado Autonómico. (<http://www.fundacionmgimenezabad.es>)

PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano de 2005, Ginebra: PNUD, 2006.

Nair, S.,

- “Informe de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales. Capítulo 2 Migraciones y desarrollo: aprovechar el potencial de la movilidad humana”. Octubre 2005.

Pérez González, M.,

- “La acción exterior del Estado y las autonomías: desarrollo en la práctica estatutaria”. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Vitoria-Gasteiz, 1986, Bilbao: Universidad del País Vasco, 1987, pp- 261.

Ramonet, I.,

- “Un nouvel état du monde”. Le Monde Diplomatique septembre 2006.

Sen, A.,

- “La democracia como un valor universal. Discurso.” Congreso por la democracia. Nueva Delhi: febrero 1999

Ugalde Zubiri, A.,

- La acción exterior de los gobiernos no centrales en la Unión Europea ampliada. Cursos de derecho Internacional y Relaciones Internacionales Vitoria-Gasteiz: 2005, pp. 277-344.

Unceta, K, Martínez, M.J, y Zabala, I (2011):

- “Objetivos del milenio, financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda 2000-2010: Necesidad de un análisis integrado y de un enfoque alternativo” en En torno a



la gobernanza global: Cooperación y Conflicto en el Sistema Económico Mundial. XIII Reunión de Economía Mundial. 26-27 de mayo de 2011. San Sebastián.

## 5. Otros documentos

NACIONES UNIDAS (2000):

- Declaración del Milenio. Resolución A/55/L.2 de la Asamblea General. Nueva York

NACIONES UNIDAS (2010):

- Estudio Económico y Social Mundial: Nuevos instrumentos para el Desarrollo Mundial. Nueva York.

OCDE

- “Le rôle de la coopération pour le développement à l’aube du XXIème siècle”. Introduction et resume. Mai 1996.

OCDE (2008): Programa de Accion de Accra. III Foro de alto nivel sobre eficaciade la ayuda. OCDE.

OCDE-CAD examen de pares: España 2011 - p.12.

PNUD (2005):

- Informe sobre el Desarrollo Humano. Nueva York.
- OCDE (2008): Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra. Foro de alto nivel sobre la eficacia de la AOD. (<http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>)

Intermon-Oxfam (2010):

- La ayuda del siglo XXI. Reconocer los éxitos, superar los fracasos. 137 Informe de Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org))

Carta de las Naciones Unidas firmada en San Francisco el 26-06-1945.

Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en Resolución 217 A (III) de 10-12-1948.

Resolución 1515 (XV) de 15-12-1960 Acción concertada en pro del desarrollo económico de los países económicamente poco desarrollados.

Resolución 1514 (XV) de 14-12-1960 Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales.

Conferencia de Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo Ginebra (Suiza) 23-03-1964.

Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Teherán 13-05-1968

Resolución 2542 (XVII) de 1969 Asamblea de UN Declaración sobre el progreso y el desarrollo social

Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Resolución 3201 (S-VI) AG de 1 de mayo de 1974)

Programa de acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (Resolución 3202 (S-VI) de 1 de mayo de 1974

Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y desarrollo. Rio de Janeiro 3-4 junio 1992. Anexo II Programa 21. Doc A/ CONF. 151/26/Rev. I ( vol 4).

Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena 14-25 junio 1993. Acta final A / CONF/ 157/23

Informe Secretario general ONU .DOCA/48/1935 de 6 de mayo de 1994.Un programa de Desarrollo: Recomendaciones. A/49/665 de 11 de noviembre de 1994.

Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague 1995.

Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial. Washington D C 1ª edición Junio 1997.

Consejo Europeo de Tampere 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Apartado A punto I, 11 p. 3.

Declaración del Milenio de las Naciones Unidas 6-8 septiembre 2000.

Cumbre de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey el 22 de marzo de 2002.

Commission des communautés européennes. Communication de la commission au conseil, au parlement européen et au comité économique et social européen. Gouvernance et développement, Bruxelles, COM (2003) 615 final. p.6

Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 20 de diciembre de 1995, sobre la integración de aspectos relativos a la igualdad entre hombres y mujeres en la cooperación al desarrollo.

DOC 269 de 16.10.1995, p. 146.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Programa de acción para la integración del factor género en la cooperación de la Comunidad al desarrollo.(COM 2001) 295 - C5-0464/2001-

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Igualdad de género y capacitación de las mujeres en la cooperación al desarrollo. COM (2007) 100 final.

Declaración de Roma sobre la armonización. Roma 25 de febrero de 2003.

Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo. Paris 28 de febrero- 2 de marzo de 2005.

Discurso pronunciado por el Secretario General de Naciones Unidas al recibir el informe sobre la Alianza de Civilizaciones. Istanbul, 13 de noviembre de 2006

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Programa temático “Participación de los agentes no estatales y las autoridades locales en el desarrollo” Bruselas 25.1.2006. COM 2006 19 final

Código de conducta sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2007. COM (2007) 72 final.

Declaración de Doha de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey. 9 de diciembre de 2008. Doha (Qatar)

Programa de Desarrollo Humano. Resolución 51/240 de 20-6-1997.

Informes anuales:

- Año 1999. La mundialización con rostro humano.
- Año 2000 Superar la pobreza humana
- Año 2001 El desarrollo como prioridad máxima en la agenda mundial.  
Alianzas contra la pobreza.
- Año 2002 La visión del PNUD
- Año 2003 Recomponer el mundo
- Año 2004 2015: movilización de alianzas mundiales
- Año 2005 Tiempo de ambiciones audaces
- Año 2006 Una alianza mundial para el desarrollo
- Año 2007 La globalización en beneficio de todos
- Año 2008 El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones
- Año 2009 Cumplir los compromisos asumidos

### **III. Otras fuentes**

#### **1. Enlaces en Internet**

##### **1.1. Naciones Unidas**

- Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)  
<http://www.unhcr.org>
  
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
<http://www.unicef.org/spanish>
  
- Naciones Unidas  
<http://www.un.org/es/>
  
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)  
<http://www.fao.org>
  
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)  
<http://www.unesco.org>
  
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)  
<http://www.iom.int/>
  
- Organización Mundial de la Salud (OMS)  
<http://www.who.ch>
  
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
<http://www.ilo.org/spanish>
  
- Organización de los Estados Americanos (OEA)  
[http:// www.oas.org/es](http://www.oas.org/es)

- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI)  
[http:// www.oei.es](http://www.oei.es)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
<http://www.undp.org>

## **1.2. Unión Europea**

- Unión Europea Comisión de las Comunidades Europeas
- <http://www.europa.eu.int>
- Europeaid  
[http://www.ec.europa.eu/europeaid/index\\_es.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm)
- Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)  
[http://www.ec.europa.eu/echo/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/echo/index_en.htm)

## **1.3. Parlamento Europeo**

- Parlamento Europeo  
[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/default\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/default_en.htm)
- Comisión Europea  
[http://ec.europa.eu/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/index_es.htm)
- Dirección general de Desarrollo  
[http://ec.europa.eu/development/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm)
- Relaciones Exteriores  
[http://ec.europa.eu/dgs/external\\_relations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/external_relations/index_en.htm)
- Ayuda Humanitaria  
[http://ec.europa.eu/dgs/humanitarian\\_aid/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/dgs/humanitarian_aid/index_es.htm)
- Comercio Exterior  
[http://ec.europa.eu/trade/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm)

## **1.4. Organismos financieros**

- Banco Mundial  
<http://www.worldbank.org/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
<http://www.worldbank.org>
- Fondo Monetario Internacional (FMI)  
<http://www.imf.org/external>
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)  
<http://www.ebrd.com>
- Banco Europeo de Inversiones (BEI)  
<http://www.eib.org/>
- CAD(CAD)  
<http://www.oecd.org/dac/index.htm>
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)  
<http://www.oecd.org/>

### **1.5. Representación institucional**

- Agencia española de Cooperación Internacional (AECI)  
<http://www.aeci.es>
- Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)  
<http://www.mae.es/Secipi/ope/default.htm>
- Generalitat Valenciana  
[www.gva.es](http://www.gva.es)

### **1.6. Centros de investigación**

- Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)  
<http://www.fuhem.es/portal/areas/paz/>
- CIDEAL  
<http://www.cideal.es>
- CEiMIGRA  
<http://www.ceimigra.es>
- Fundación Carolina  
<http://www.fundacioncarolina.es/>
- Fundación CIDOB-Centro de Investigación de relaciones Internacionales y desarrollo  
<http://www.cidob.org/>

- Fundación José Ortega y Gasset  
<http://www.ortegaygasset.edu>
- Hegoa-Instituto de estudios sobre desarrollo y Cooperación Internacional  
<http://www.hegoa.ehu.es/>
- INFOSUD  
<http://www.infosud.es>
- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC, Universidad Complutense de Madrid)  
<http://www.ucm.es/info/IUDC/>

#### IV. ABREVIATURAS

Abreviaturas más utilizadas en el texto

AAVV	Autores Varios
ACNUR	Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
Art.	Artículo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BO	Boletín Oficial
BOA	Boletín Oficial Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOIB	Boletín Oficial de les Illes Balears
BOJA	Boletín Oficial de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
CAD	CAD
CAEM	Consejo Económico de Ayuda Mutua
CCAA	Comunidades Autónomas
CV	Comunitat Valenciana
CE	Constitución Española de 1978
CEiMIGRA	Centro de Estudios para la Integración Social y Formación de Inmigrantes
CONGDE	Coordinadora de ONG para el Desarrollo
CUVRIC	Comité Universitario Valenciano de Relaciones Internacionales y



## Cooperación

DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOCLM	Diario Oficial de Castilla la Mancha
DOCV	Diari Oficial de la Comunitat Valenciana
DOE	Diario Oficial de Extremadura
EESCA	Estados en las sociedades capitalistas avanzadas
ENI	Entidades No Lucrativas
FAO	FAO
FJ	Fundamento Jurídico
FMI	Fondo Monetario Internacional
GENCAT	Generalitat de Catalunya
GVA	Generalitat Valenciana
HEGOA	Instituto de estudios sobre desarrollo y Cooperación Internacional
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
Núm.	Número
Ob cit.	Obra citada
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
p.	Página
pp.	Páginas
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PD	Plan Director de Cooperación Internacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REDI	Revista Española de Derecho Internacional
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
UE	Unión Europea
Vid.	Ver
Vol.	Volumen