



INFORME

# Cooperación al desarrollo desde Castilla-La Mancha

*Aurelio Lascorz Fumanal*

Profesor de la Universidad de Castilla-La Mancha y Presidente de la Cruz Roja Española en Cuenca

Hasta los primeros años noventa, la cooperación al desarrollo en las provincias que componen Castilla-La Mancha es un fenómeno disperso y vinculado a organizaciones católicas. No es un caso aislado. El Estado Español fue receptor de ayuda para el desarrollo hasta finales de los setenta, momento en el que el cambio político y la evolución económica de nuestro país van a transformar paulatinamente esa tendencia. Es significativo el incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), gestionada por el gobierno español, entre 1988, el 0,07% del PIB, y 1991, en el que se alcanza el 0,24%.

Durante los años 80, los esfuerzos dedicados a la Cooperación al Desarrollo estuvieron prácticamente centralizados en la AOD del Estado Español y en una serie de asociaciones implantadas en Madrid y Barcelona.

De todas formas, la AOD es una "ayuda atada", que utiliza los créditos FAD para vincular al país receptor de la ayuda a adquirir bienes y servicios del país donante. Una muy pequeña proporción de esa ayuda repercute en los grupos de población realmente pobres, y es escasa la cantidad que se canaliza a través de subvenciones a las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD).

Tales insuficiencias generan en la sociedad española un movimiento reivindicativo y solidario que eclosiona en el año 1993 con la campaña del 0,7%, promovida por un grupo de personas procedentes de la iglesia de base. Ciudadanos de todo el país, entre los que se encuentran muchos jóvenes de las últimas generaciones, quieren participar activamente en la denuncia de la situación estructural que estrangula el desarrollo de los países del Sur y reclaman a los diferentes niveles de la administración pública y a las organizaciones civiles un mayor grado de compromiso con esta causa.

Dentro de este caldo de cultivo, la región castellano-manchega ve brotar en su seno un creciente interés y esfuerzo por trabajar con los países pobres y en vías de desarrollo. Este esfuerzo se está canalizando a través de dos líneas de acción funda-

mentales y complementarias: el asentamiento en nuestro territorio de una gran diversidad de ONGD y el avance de la cooperación oficial descentralizada, que es como se denomina a la que prestan las entidades locales y comunidades autónomas.

## La cooperación oficial descentralizada

Entre las entidades locales de Castilla-La Mancha, el Ayuntamiento de Albacete fue el primero en generar un espacio propio para la cooperación, basado no sólo en la política de hermanamientos con municipios del Sur. Destinar un porcentaje de los presupuestos municipales anuales para ayuda al desarrollo y crear un área de cooperación apoyada por una pequeña estructura administrativa son pruebas fidedignas de que se quiere tomar el tema en serio.

Ya en 1996, las capitales de provincias —excepto Cuenca—, los grandes municipios y algunos intermedios e incluso pequeños de la región y las Diputaciones Provinciales destinan una parte de sus presupuestos a la ayuda humanitaria y cooperación para el desarrollo. En la mayoría de los casos, la tendencia ha ido a que esos fondos sean ofertados a través de convocatorias de subvenciones para que sean ONGDs las encargadas de su transmisión o gestión en los países del Sur. Eso sí, perduran todavía prácticas caritativas de nula eficacia, como la desarrollada por la Diputación Provincial de Cuenca, que sin convocatoria oficial y pública, concede ayudas medias de doscientas mil pesetas a cualquier ONG o similar que convenza a los responsables de turno sobre las bondades de su proyecto.

Algunos alcaldes de municipios pequeños y medianos están trabajando en estos momentos con la perspectiva de generar estructuras comarcales de cooperación descentralizada y sostenida en zonas del Sur. Aquí existe un potencial de recursos nada desdeñable, para una región con un elevado número de municipios, si se consiguen vencer las enraizadas políticas localistas y las encontradas posiciones partidistas.

### RESUMEN:

Este trabajo se complementa con el anterior en el sentido de que no sólo comenta la evolución de la política de ayuda al desarrollo mantenida desde la Junta sino que añade la aportada por otras instituciones y entidades en nuestra región (Diputaciones, Ayuntamientos y organizaciones) señalando algunas carencias. En una segunda parte de su trabajo, el autor describe la vertiente de solidaridad internacional despegada por Cruz Roja Española y sus principales actuaciones en este terreno propiciadas desde Castilla-La Mancha.

Mayor peso e influencia es el que viene asumiendo la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM) desde 1993. En ese año, la Consejería de Bienestar Social financió quince proyectos de cooperación al desarrollo presentados por ONGD con un presupuesto de 50 millones de pesetas a través de una convocatoria pública de subvenciones.

En 1994 se vuelve a ofertar la misma cantidad, pero las Cortes de Castilla-La Mancha, en plena efervescencia del movimiento del 0,7%, acuerdan por unanimidad dedicar siete de cada mil pesetas por presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma para la ayuda al desarrollo.

Al año siguiente se aprueba la Ley de Solidaridad de Castilla-La Mancha<sup>1</sup>, que dedica el Título IV a la solidaridad internacional.

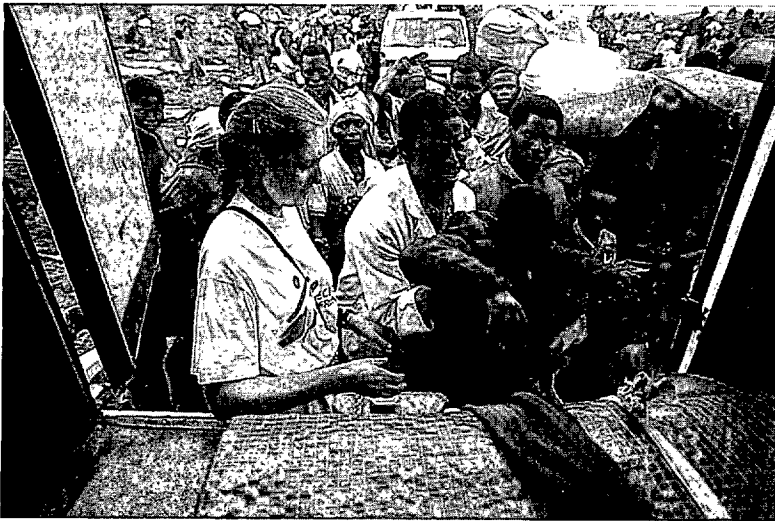


Foto: Médicos sin fronteras.

La misma Ley crea el Fondo Regional de Ayuda al Desarrollo, en el que se integrarán todas las partidas que en los Presupuestos Generales de CLM se destinen a la Cooperación Internacional al Desarrollo, y el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo y con capacidad de propuesta en materia de Cooperación Internacional (art. 77).

La gestión del Fondo recién crado sigue recayendo sobre la Consejería de Bienestar Social, pero con un incremento sustancial de presupuesto: 676 millones de pesetas.

En 1996, la JCCM destina el 0,48% de sus presupuestos a la Cooperación al Desarrollo; 724 millones de pesetas que financiaron 68 proyectos de cooperación y seis ayudas de emergencia. Pero lo más significativo y novedoso de ese año es el comienzo de una tarea evaluativa de los proyectos presentados a la convocatoria de subvenciones, evaluación ex ante para la que se concertaron los servicios técnicos del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (CICODE).

La convocatoria de ayudas para 1997 incluye una nueva vertiente. Además de las ayudas a proyectos de desarrollo y de emergencia permite la posibilidad de realizar Educación para el Desarrollo a través de "ayudas a proyectos de sensibilización y formación" con el fin de acercar a los ciudadanos de Castilla-La Mancha la realidad de los países del Sur<sup>2</sup>.

A este fin se dedicó un 3% de los presupuestos del Fondo Regional de Cooperación, algo más de 25 millones de pesetas, repartidos entre cuatro proyectos.

También en 1997 comienza a funcionar el Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo<sup>3</sup>, creado en la Ley de Solidaridad de 1995. Sus funciones son las de informar, proponer y conocer todo lo concerniente al Fondo Regional de Cooperación y al Programa de Cooperación Internacional de la JCCM. Este órgano consultivo está presidido por el Consejero

de Bienestar Social y compuesto por cuatro representantes de distintas consejerías, además de dos representantes nombrados por la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, cinco de ONGD con implantación en la Comunidad Autónoma, dos de organizaciones sindicales, dos de organizaciones empresariales y cuatro expertos en materia de cooperación (elegidos en el ámbito de la Universidad, Comisión 0,7%...).

Cerca de 900 millones de pesetas se han destinado en 1998 para actividades vinculadas al programa de Cooperación al Desarrollo de la JCCM. La formación del voluntariado de la región<sup>4</sup>, potenciar las ONGDs de CLM, profundizar en la cooperación descentralizada, implicar a nuevos agentes sociales como la Universidad o las empresas y evaluar algunos programas de cooperación directa que se están desarrollando sobre el terreno en América Latina son algunas de las actuaciones que está abordando actualmente la Consejería de Bienestar Social.

En los seis años de rodaje de las convocatorias de la JCCM para financiar proyectos de cooperación a través de ONGDs se ha puesto de manifiesto el importante vínculo que existe con los países de América Central y Latina, hacia los que se dirigen la mayor parte de las solicitudes. En la convocatoria de 1996, el 81% de los proyectos eran para estas regiones; en 1997 ya sólo el 50,4% de la financiación se canalizaba a proyectos destinados a Perú, Bolivia, Guatemala y Cuba. En 1998 el porcentaje destinado a América es del 77%, si excluimos lo que queda para los proyectos de sensibilización en Castilla-La Mancha.

La cooperación de las ONGDs de nuestra región con países africanos es bastante inferior. En torno al 11% de las ayudas solicitadas y concedidas se destinan a este continente, con la salvedad de que es una cantidad ínfima la destinada a los países árabes, mientras que es más significativa la colaboración con el Africa Subsahariana. La presencia de las ONGDs para el desarrollo en Asia es ínfima, prácticamente testimonial, si nos dejamos guiar por los proyectos presentados y subvencionados.

En cuanto a los sectores de intervención propuestos en los proyectos de cooperación es importante destacar que las ONGDs suelen preferir la educación, pero la Consejería de Bienestar Social está alterando su orden de importancia, saliendo adelante con mayores probabilidades aquéllos destinados a Infraestructuras productivas, 17, frente a 8 para educación en 1998. Otros sectores son la promoción de la mujer, la salud, el desarrollo social y los derechos humanos.

## Las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGDs)

A partir de 1992, Castilla-La Mancha comienza a tener una oferta de ONGDs variada y plural en tendencias ideológicas y religiosas. Las movilizaciones del 0,7% a finales de 1994 y la consolidación de las convocatorias de subvenciones en la Comunidad Autónoma y muchos ayuntamientos durante 1995 trajeron consigo un fuerte impulso a la creación de nuevas organizaciones<sup>5</sup>, de forma que en 1997 ya se contaban unas 57 ONGDs con implantación en la región. Muchas de ellas han surgido de pequeños movimientos de base, en ámbitos locales, y otras son delegaciones puestas en marcha por entidades que ya trabajaban desde el ámbito nacional.

Algunas de estas organizaciones decidieron constituir en 1995 la Coordinadora de Organizaciones no gubernamentales de Cooperación al Desarrollo de Castilla-La Mancha<sup>6</sup>, siguiendo el modelo que ya existía a nivel nacional. A través de este órgano persiguen plantear propuestas comunes ante la administración autonómica y local, influir en el diseño de las políti-

cas de cooperación para el desarrollo y aumentar la incidencia social que sus actividades producen sobre la población de la región. Las ONGDs que fundaron la Coordinadora fueron 14. En 1998 ascienden a unas 287<sup>7</sup> y una de las mayores dificultades que encuentran en el momento de trabajar conjuntamente es la enorme diversidad de opciones que representan, lo que les dificulta su capacidad de interlocución y negociación frente a la Administración pública.

Muchos ciudadanos critican la proliferación de este tipo de organizaciones y son escépticos en cuanto a la eficiencia y efectividad de sus acciones, creyendo que los recursos de cooperación al desarrollo debieran canalizarse a través de unas pocas ONGDs lo suficientemente grandes, solventes y acreditadas como para garantizar que los recursos llegaran a atender a las necesidades de los más pobres.

Lo cierto es que vivimos en un país democrático, en el que la Constitución de 1978 ampara a cualquier grupo de ciudadanos que libremente deciden abordar un proyecto solidario. Entre los activos de las pequeñas ONGD están la creatividad e imaginación para abordar la cooperación desde aspectos novedosos, renovar el potencial de personas voluntarias y, en ocasiones, la posibilidad de ser muy críticas con las inercias y servidumbres que la cooperación al desarrollo conlleva, como cualquier otro sector de la actividad humana. Al final, son los propios donantes de ayuda, ciudadanos e instituciones, los responsables de exigir evaluación y resultados a esas ONGDs en las que han confiado, y de renovar o no la ayuda en función de la confianza y el respeto que les merezcan. Precisamente, este es uno de los retos que tienen hoy pendientes las ONGDs, la retroalimentación de sus proyectos, el que los ciudadanos puedan estar fielmente informados sobre el grado de cumplimiento y eficacia de los proyectos que ha ayudado a sufragar. Las administraciones públicas y los ciudadanos no sólo deben contribuir económicamente, deben exigir resultados, —por supuesto, no en términos estrictamente económicos de coste-beneficio—, y las ONGDs deben evaluar sus proyectos y hacerlos públicos.

## La Cruz Roja Española en Castilla-La Mancha

La Cooperación al Desarrollo y la ayuda humanitaria constituyen los ejes de la política internacional de Cruz Roja Española (CRE) y en ellos proyecta hacia el exterior la política general de la institución en favor de los grupos más vulnerables y marginados. Las áreas geográficas prioritarias con las que colabora son América Latina y África, en especial con regiones francófonas y lusófonas, aunque actualmente está colaborando de alguna forma con casi cualquier país del mundo en situaciones de crisis o en vías de desarrollo.

Hasta el final de los años 80, el funcionamiento de CRE en este tema estaba muy centralizado, si bien es cierto que con una trayectoria de muchos años y una gran experiencia y conocimientos acumulados. Aún así, la CRE no es percibida claramente como una ONG para el desarrollo, a pesar de que cuenta con una política definida y relativamente avanzada en este campo.

Durante los años 90 se ha ido desarrollando una estrategia descentralizada que permite sumar participación y recursos para la cooperación integrando a las asambleas regionales, provinciales y locales de CRE distribuidas por todo el Estado Español. De hecho, en 1992, la II Asamblea General de esta organización aprobó que todas las oficinas territoriales dedicaran el 1% de sus presupuestos a proyectos de cooperación internacional.

Para optimizar los recursos, la CRE en CLM constituye en 1994 una Comisión de Cooperación Internacional. Esta comisión, integrada por representantes de las cinco provincias, coordina y planifica las actuaciones en cooperación que se realizan desde cualquier ámbito de la región<sup>8</sup>. A su vez, trabaja en estrecha colaboración con la Oficina Central de la CRE, ubicada en Madrid, que elabora trimestralmente una Cartera de Proyectos de Cooperación Internacional, de la que se extraen aquellos proyectos que pueden ser canalizados con eficacia desde nuestra región<sup>9</sup>.

Durante su corta trayectoria, la CRE en CLM tiene en su haber el apoyo sostenido a las organizaciones homónimas en Ecuador y República Centroafricana, además de la colaboración en proyectos para Haití, Mozambique, Burundi y Guatemala. Sin olvidar las ayudas de emergencia remitidas a países o regiones víctimas de catástrofes naturales o conflictos armados. Entre ellas, cabe destacar el envío a finales de 1996 de ayuda humanitaria por valor de doce millones setecientos mil pesetas a la zona de los Grandes Lagos para atender a el gran número de personas refugiadas en Burundi y Ruanda.

En los últimos años se está realizando un importante esfuerzo en la formación de voluntarios y cooperantes, pues son la garantía de un proceso de trabajo que ha crecido en volumen y calidad. En el año 1998, los recursos canalizados por la CRE en CLM para la cooperación internacional rondan los 35 millones de pesetas, de los cuales 6 provienen del 1% de los presupuestos ordinarios, mientras que el resto se obtienen a través de campañas y subvenciones de entidades locales y comunidad autónoma. ■

## NOTAS

- <sup>1</sup> Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha. Título IV: De la solidaridad internacional. D.O.C.M. nº 19, de 21-4-95, pp. 2598-2599.
- <sup>2</sup> Orden de la Consejería de Bienestar Social, de 19 de diciembre de 1996 por la que se regulan y se convocan ayudas de Cooperación al Desarrollo para 1997.
- <sup>3</sup> Decreto 36/1997, de 10 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Regional de Cooperación al Desarrollo. D.O.C.M. nº 11, de 14-3-97.
- <sup>4</sup> Orden de 7 de abril de 1998, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca el programa Jóvenes Cooperantes de Castilla-La Mancha, para el año en curso. D.O.C.M. nº 18 de 17-4-98. Pág. 2958. Es el primer año que se oferta este programa, que cuenta con ofertar 20 becas a jóvenes entre 21 y 31 años, por valor de 250.000 pesetas por persona, para realizar un trabajo de ayuda durante tres meses en algún país en vías de desarrollo.
- <sup>5</sup> Así lo refleja Fernando Gutiérrez García-Calvo, vicepresidente de la Coordinadora de ONGD de CLM, en su intervención para el Curso de Verano sobre "Ayuda Humanitaria y Cooperación al Desarrollo" organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha, celebrado en Cuenca entre el 15 y 17 de julio de 1998. Su intervención completa forma parte de un material pendiente de publicación.
- <sup>6</sup> La Coordinadora de ONGD de Castilla-La Mancha se constituyó a partir de una Asamblea celebrada en Toledo el 21 de octubre de 1995.
- <sup>7</sup> Guía de ONGDs de Castilla-La Mancha 98. Coordinadora de ONGDs de CLM, 1998, Toledo.
- <sup>8</sup> Cooperación Internacional para el Desarrollo, Cristina Notario Urango, comunicación presentada en las I Jornadas de Intervención Social en Castilla-La Mancha, celebradas en Toledo, en noviembre de 1994, por la que fue la primera directora de la Comisión de Cooperación Internacional. En la comunicación se relatan los primeros años de puesta en marcha de las actividades de cooperación al desarrollo en la CRE de esta región, así como la formación y objetivos de la Comisión. Su contenido se puede encontrar en la publicación de las I Jornadas de Intervención social en CLM, Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de CLM, 1994, Cuenca.
- <sup>9</sup> Para dar cohesión a la actividad de todas las oficinas territoriales en este tema se ha elaborado y consensuado un Plan de Cooperación Internacional de la Cruz Roja Española, CRE, 1997, Madrid.