



INFORME

La cooperación descentralizada. La política de ayuda al desarrollo desde CLM

Macarena Saiz

Consejería de Bienestar Social

Dentro del campo de la cooperación bilateral está adquiriendo cada vez una mayor protagonismo la denominada cooperación oficial descentralizada, es decir aquella que llevan a cabo las entidades locales y las Comunidades Autónomas. La incorporación de la mayoría de las Comunidades Autónomas a la política de Ayuda Oficial al Desarrollo es un fenómeno reciente en la historia de nuestra democracia; consecuencia de la eclosión de solidaridad que la sociedad española ha experimentado en los últimos años en favor de los países en vías de desarrollo y sus gentes, el movimiento del 0'7% y la movilización de la sociedad en campañas de ayudas humanitarias; fenómenos todos ellos determinantes para favorecer las demandas de participación y de actuación que los ciudadanos reclaman de las organizaciones civiles y de los distintos Gobiernos en sus respectivos ámbitos de actuación.

Desde la década de los 80, las Administraciones Públicas locales y autonómicas se han sumado, asimismo, a esta movilización ciudadana de solidaridad Norte-Sur atendiendo a las demandas de actuación que la sociedad pide, a través de distintos mecanismos de intervención pública como el hermanamiento de municipios, el apoyo al Voluntariado de cooperación, la sensibilización ciudadana, la educación para el desarrollo en el ámbito escolar, los intercambios culturales de las Casas de Cultura, las Campañas y movilizaciones con cobertura de actos públicos. Y mención aparte merece la creación por parte de un número considerable de administraciones autonómicas y locales de estructuras administrativas dedicadas a las cuestiones de Cooperación, y la dotación de partidas presupuestarias específicas destinadas a la ayuda al desarrollo que siga las orientaciones de las Naciones Unidas de dedicar al menos un 0'7% del PNB, o en su defecto del presupuesto de la institución pública a dicha partida.

Todos estos elementos definen el contexto en que la cooperación descentralizada se consolida con vigor en las Administraciones públicas españolas en la década de los 90, y en el que podemos situar las principales cuestiones que deben ser objeto de un diálogo abierto y transparente entre los actores de la cooperación a fin de que el fin de la ayuda al desarrollo cumpla su objetivo de constituirse en un medio eficaz, eficiente y participativo de cooperar con los países en vías de desarrollo en erradicar la pobreza, y contribuir a que sus pueblos se constituyan en protagonistas de ese proceso.

Los inicios: años 1993 y 1994

Castilla-La Mancha comienza a trabajar seriamente en temas de cooperación al desarrollo en el año 1993 con un presupuesto inicial de 50 millones de pesetas que se destinaron a la financiación de 15 proyectos. La gestión de estos fondos se canalizó a través de una convocatoria pública de subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo presentados por Organizaciones No Gubernamentales, que favorecieran la justicia y mejora de las condiciones de vida en países en vías de desarrollo; ayudas a la realización de actividades de sensibilización; y finalmente ayudas de emergencia ante situaciones de indigencia causadas por catástrofe naturales, conflictos o guerras.

En el año 1994 la cantidad presupuestada se mantuvo en 50 millones de pesetas. Pero no olvidemos que el esfuerzo presupuestario que viene haciendo nuestra comunidad es muy grande ya que la región castellano-manchega es una de la menos desarrolladas de la Unión Europea; y como tal es receptora de gran cantidad de ayudas dirigidas a un mejor aprovechamiento de los recursos. Esto mismo nos hace ser conscientes de las situaciones de máxima pobreza que sufren muchos países del bloque Sur

RESUMEN:

La autora, jefa del Servicio de Acogida, Migraciones y Voluntariado, de la Consejería de Bienestar Social de la Junta, nos ofrece un detallado recorrido por la política de ayuda al desarrollo mantenida por el gobierno regional desde 1993 hasta la actualidad, con la evolución de sus presupuestos (que han pasado de 50 a cerca de 900 millones en ese periodo), de sus prioridades, de la relación con las organizaciones humanitarias, y la maduración de éstas, etc. En su opinión es impensable suponer que esta ayuda pueda desaparecer y lo que reclama es una mayor coordinación entre las diferentes ayudas, dentro del propio sector público y con el resto de organismos privados y asociativos. Las ayudas externas no son suficientes para el desarrollo de esos países pero siguen siendo muy necesarias y deben propiciar, sobre todo, la autonomía social y económica de los países receptores y de sus respectivas sociedades.

y de esa manera convertimos en una Comunidad generosa, que si bien es de las que recibe también es una de las que más da.

En este año 1994 se financiaron un total de doce proyectos específicos de cooperación y una ayuda de emergencia. Y es también en este año cuando las Cortes de Castilla-La Mancha acuerdan por unanimidad que el presupuesto de la Comunidad Autónoma destine el 0'7 (siete de cada mil pesetas) de sus ingresos propios a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Este acuerdo de las Cortes se viene cumpliendo rigurosamente en los presupuestos con la ventaja de que la gestión de ese fondo está concentrada en una sola Consejería, la de Bienestar Social.

Año 1995: reorientación

En el año 1995 se produjo a nivel general una reorientación del gasto autonómico en AOD. Sucede que Comunidades Autónomas con un gasto sumamente pequeño en Ayuda Oficial al Desarrollo multiplican las cantidades destinadas a este tipo de políticas; siendo Castilla-La Mancha una de las tres Comunidades, junto con Extremadura y Canarias, en las que dicho incremento es mayor al multiplicar por trece la cantidad destinada a ayudas de cooperación al desarrollo. Así, frente a los 50 millones de pesetas destinados en los años 93 y 94, en 1995 se destinaron 676 millones de pesetas, lo que supone un incremento de un 1250%.

Con este presupuesto se financiaron 77 proyectos y 4 ayudas de emergencia.

Teniendo en cuenta que Castilla-La Mancha es la séptima comunidad con menos población de España y, en consecuencia de la que menos presupuestos generales dispone, degemos valorar el alto nivel de solidaridad de nuestra región con lo más necesitados. En este mismo año se produce a nivel normativo un avance importante en Castilla-La Mancha, reflejo de nuestro continuo esfuerzo por hacer efectivo el principio de solidaridad entre los habitantes de nuestra región y con los habitantes de países más desfavorecidos; me estoy refiriendo a la aprobación por las Cortes de Castilla-La Mancha de la *Ley de Solidaridad*, cuyo Título IV está dedicado a la Solidaridad Internacional.

Esta Ley establece el *Programa de Cooperación Internacional*, cuyo objetivo es contribuir a fomentar el desarrollo de los pueblos, a través de la convocatoria de ayuda para la realización de proyectos de cooperación con los países y zonas más desfavorecidas orientados a satisfacer necesidades básicas de los ciudadanos de los mismos; y crea el *Fondo Regional de Ayuda al Desarrollo* y el *Consejo Regional de Cooperación*. Asimismo, proclama como principios básicos que orientaran los Programas de Cooperación Internacional:

1. El apoyar la realización de proyectos que permitan satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos de los países más desfavorecidos, promoviendo actuaciones integrales y de desarrollo socioeconómico.
2. Contribuir a la disminución de las injusticias sociales y al restablecimiento de los Derechos Humanos sin que ello suponga injerencia en sus asuntos internos.
3. Procurar que los proyectos subvencionados conlleven implicación económica que permitan la cofinanciación.
4. Potenciar el desarrollo endógeno de los países a los que va dirigida la ayuda.

Año 1996: evaluación

En dicho año la partida presupuestaria destinada a Cooperación al Desarrollo aumentó en un 7,1%; ascendiendo a 724 millones

de pesetas; lo que supone un 0,48% de los presupuestos Generales de la Junta de Castilla-La Mancha y un 2,39% de los presupuestos de la Consejería de Bienestar Social.

En este año se financiaron 68 de los 188 proyectos presentados y se concedieron un total de 6 ayudas de emergencia. Participaron en esta convocatoria casi un centenar de Organizaciones No Gubernamentales (84), que solicitaban unos 2.615 millones de pesetas.

Nos sentimos orgullosos de haber sido los pioneros en llevar a cabo en una evaluación objetiva de los proyectos presentados a nuestra convocatoria. La magnitud de las cifras anteriormente expuestas y sobre todo nuestro deseo de que la evaluación de los proyectos se llevara a cabo por profesionales en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo nos ha llevado a firmar en el año 1996 y también en el 97 y 98 sendos *Convenios de Colaboración con la Fundación General de la Universidad de Alcalá de Henares*. El trabajo realizado por estos profesionales nos ha permitido disponer de una ficha individualizada de cada proyecto, en la que se recogen sus principales particularidades, de acuerdo con los criterios aprobados por la Consejería de Bienestar Social. Estos criterios, convenientemente sistematizados y adecuados al proceso informático necesario para hacerlos operativos han permitido que el proceso de selección de proyectos de cooperación al desarrollo se haya aprobado con criterios técnicos, objetivando la toma de decisión como complemento a la ampliación de criterios meramente administrativos.

Año 1997: prioridad a la participación

Para el año pasado abrimos una innovadora convocatoria de ayudas para la realización de proyectos específicos de cooperación, proyectos de sensibilización y formación y ayudas de emergencia. Esta convocatoria fue el fruto de nuestra experiencia de años anteriores; y supuso un avance importante en lo que es un esfuerzo continuo de hacer cada año más eficaz la gestión del programa de Cooperación al Desarrollo; y ello pese a que somos conscientes de la profunda crisis en que se encuentra el sistema de cooperación al desarrollo, cuestionado tanto por los donantes como por los propios países beneficiarios de la ayuda; quienes dudan cada día sobre la eficacia de la ayuda.

En ese año la cantidad destinada en los Presupuestos Generales de la Junta de Castilla-La Mancha al Programa de Cooperación al Desarrollo fue de 843.754.000 pesetas. Con este presupuesto hemos contribuido a la realización de proyectos específicos de desarrollo cuyo objetivo es aliviar situaciones de extrema pobreza mediante acciones que, insertas en un modelo de desarrollo sostenido y sostenible, potencian el desarrollo endógeno de la población destinataria; hemos subvencionado, también este año, varios proyectos de sensibilización con el fin de acercar a los ciudadanos de Castilla-La Mancha la realidad de los países del Sur; y, finalmente hemos intentado con ayudas denominadas humanitarias o de emergencia paliar las necesidades y las gravísimas situaciones que se generan como consecuencia de las guerras; de los conflictos bélicos; de las catástrofes naturales etc...

En 1997 se han presentado a la Consejería del Bienestar Social 149 proyectos por parte de 73 Organizaciones No Gubernamentales que nos han solicitado en total 2061 millones de pesetas. Desde nuestro limitado presupuesto hemos logrado subvencionar un total de 58 proyectos, el 40% de los proyectos presentados y hemos podido atender 7 solicitudes de ayudas de emergencia para Kenya, Cuba, Palestina, Albania, Mauritania y Colombia.

De los proyectos de cooperación subvencionados en el pasado año me gustaría destacar, en primer lugar, la importante respuesta de las ONGDs a nuestra convocatoria de ayudas para la cooperación al desarrollo, algo que agradecemos sinceramente desde la Administración regional y que pone de manifiesto la consolidación en nuestra región de este programa de ayudas al desarrollo internacional. En segundo lugar, me complace comprobar la elevada presencia de ONGDs con implantación social en Castilla-La Mancha que asciende a 57, de las 73 que nos han solicitado subvención para sus proyectos. Por último, hemos observado al igual que en años anteriores una tendencia a la concentración de proyectos en América Latina. Los pertenecientes a este área suman un total de 101 proyectos de los 149 presentados, esto es, un 68% del total. Del resto de proyectos, un 11% (17) corresponde a sensibilización en Castilla-La Mancha y el resto, el 21% esto es, un total de 31 proyectos, se llevaban a cabo en Africa Subsahariana y Mundo Árabe, con tan sólo una excepción correspondiente en La India.

Asimismo puede resultar de interés saber que la mayoría de los proyectos que hemos subvencionado van destinados al ámbito rural y que los sectores de actuación más importantes, atendiendo al número de proyectos subvencionados, han sido el de Infraestructura y Sector Productivo (19), Socioeducativo (17), Mujeres (12), Salud (5), Sensibilización (4) y Derechos Humanos y Fortalecimiento Institucional (1).

En cuanto a los criterios seguidos en el proceso de valoración y selección de los proyectos hemos primado aquellos que en su concepción y planificación han tenido en cuenta un enfoque participativo de la población destinataria; la identificación adecuada de las necesidades y carencias de los beneficiarios y áreas geográficas de actuación; la capacidad para llegar a los pobres; el rigor y austeridad en los desgloses presupuestarios; su coherencia interna; su precisión en el empleo de los recursos humanos; un adecuado enfoque de género, entendido en muchos casos como la adopción de medidas correctoras elementales ante las discriminaciones cotidianas hacia la mujer; un tratamiento adecuado del tema medioambiental, necesario ante la escasez y vulnerabilidad de unos recursos que son siempre naturales y por ello irremplazables; y por último, su replicabilidad, flexibilidad e innovación.

Año 1998: potenciar lo propio

El programa de Cooperación al Desarrollo ha sido dotado para este año con más de 889 millones de pesetas, lo que supone un incremento respecto del presupuesto del año anterior de 5,1%. En la convocatoria de este año, hemos querido potenciar las ONGDs de Castilla-La Mancha, las formas de cooperación directa, los proyectos y actividades de sensibilización, los proyectos de formación en nuestra región de personas procedentes de países del Sur, la implicación en la cooperación al desarrollo de nuevos agentes sociales tales como la Universidad e incluso las empresas.

A esta convocatoria, se han presentado con 154 solicitudes de subvención para la puesta en marcha de otros tantos proyectos de cooperación, sensibilización o formación. El coste total de todos estos proyectos asciende a 4.990 millones de pesetas y el volumen de subvención solicitada a la Consejería de Bienestar Social para sufragar el coste parcial de los mismos asciende en este año a 2.407 millones de pesetas.

El número de proyectos aprobados ha sido en total de 45; de ellos 39 son de Cooperación Internacional al Desarrollo a realizar por las ONGDs en países del Sur y América Central y Caribe; y los otros 6 de Sensibilización y Educación al

Desarrollo, a realizar por las ONGD en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

Otros proyectos han sido financiados mediante la suscripción de convenios de colaboración; bien con ONGD, bien con otras entidades. Por último, en lo que llevamos de año hemos concebido 9 ayudas humanitarias o de emergencia, por un importe total que sobrepasa los 82 millones de pesetas; estas ayudas se han destinado, fundamentalmente, a la adquisición y envío de material sanitario de primera necesidad, alimentos, medicamentos etc; siendo la última ayuda concedida la solicitada por Cruz Roja para paliar los efectos de la hambruna por la que atraviesa Sudán.



Finalmente, estamos trabajando en estos momentos en algo que nos parece muy importante, que es la conexión entre el voluntariado y la cooperación al desarrollo. Con el fin de atender la creciente demanda procedente de jóvenes, y no tan jóvenes, de poder prestar sus conocimientos, su trabajo, su tiempo y, sobre todo, su ilusión en proyectos de cooperación al desarrollo en países del Sur hemos publicado desde la Consejería de Bienestar Social una línea de subvenciones a ONGDs cuyo objetivo ha de ser posibilitar la integración en sus proyectos de personas de esta región que lo deseen y cumplan unos requisitos mínimos.

Conclusiones

Pese a los muchos aspectos negativos de que adolece el sistema de cooperación internacional al desarrollo no podemos sin embargo cuestionarnos siquiera la necesidad de su continuación; dándole un nuevo enfoque desde una perspectiva solidaria y no asistencial pero tampoco ligada a las políticas comerciales exportadoras de los países donantes.

Desde nuestro modesto presupuesto para cooperación al desarrollo, consideramos fundamental incidir en los siguientes aspectos:

1. Los objetivos reales de la cooperación tienen que ser la lucha contra la pobreza en que se encuentran la mayoría de los llamados países en vías de desarrollo y la reducción de las desigualdades entre el Norte y el Sur del planeta. Todos los demás objetivos deben vincularse a estos dos.

2. Todos sabemos que ni un solo país de los llamados subdesarrollados o desfavorecidos o del Tercer Mundo ha salido adelante única y exclusivamente gracias a la ayuda internacional. Por ello debe incidirse cada vez más en políticas de cooperación de carácter integral. Es preciso determinar y poner en marcha mecanismos de coordinación efectivos ente la política de

Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y el resto de políticas gubernamentales y/o autonómicas desde la perspectiva de aumentar la solidaridad internacional efectiva en todos los ámbitos. En este sentido la cooperación debe ser entendida cada vez más desde el prisma de la interdependencia y la coparticipación y cada vez menos desde el enfoque de la ayuda benéfica. Por esta razón, deben incluirse en ella cuestiones relacionadas con el comercio justo e igualitario, el aumento del precio de las materias primas de los países pobres, la renegociación de la deuda externa, las migraciones internacionales, los procesos de desarme y control de la venta de armas, la acción contra el tráfico de drogas y contra las enfermedades transmisibles, la democratización de los países sometidos a dictaduras, la promoción de los derechos humanos (con especial incidencia en mujeres y niños) y la protección eficaz del medio ambiente.



Foto: Gervasio Sánchez.

3. Como estableció el Informe sobre el Desarrollo Humano de 1996 de Naciones Unidas el objetivo debe ser siempre el desarrollo humano; el crecimiento económico es un medio. El propósito del crecimiento económico debe ser enriquecer la vida de la gente. En ello influyen factores endógenos y exógenos. Las políticas de AOD pretenden favorecer el factor exógeno a través de su capacidad de incidir en las cuestiones anteriormente señaladas y desea contribuir a impulsar los factores endógenos que potencien el desarrollo local. Mediante la transferencia de recursos fundamentalmente económicos y el apoyo a políticas nacionales que priorizan la lucha contra la pobreza y la extensión de la democracia socio-económica, debemos impulsar proyectos sociales de creación de empleo y centros de desarrollo humano concentrados en la satisfacción de necesidades básicas (salud, enseñanza, vivienda, potabilización de aguas, seguridad social, etc...)

4. Los programas de cooperación de cualquier ámbito deben fortalecer la capacidad nacional de los países receptores y favorecer el crecimiento de su autonomía socioeconómica.

5. En el ámbito estricto de la gestión, la planificación, seguimiento y evaluación de los programas y proyectos de cada una de las instituciones que practican la cooperación para el desarrollo de carácter descentralizado es una exigencia mínima e irrenunciable. A estas tres frases hay que dotarles de sistemas intensivos de difusión e información para alimentar el apoyo ciudadano a este tipo de política local. Realizar las fases indicadas requiere una profesionalidad y, por ello, las Comunidades Autónomas, las Diputaciones y los Ayuntamientos deben crear el órgano responsable de la cooperación y dotarse de expertos

en este tema, bien mediante la formación de parte personal, bien mediante la contratación de técnicos.

6. Debemos avanzar también en el sentido de que las instituciones que practican la cooperación para el desarrollo tengan sus programas y proyectos propios y no se limiten a financiar los presentados por las ONG's. Ello no quiere decir que esos programas no incluyan un apartado para ONG's, pero no debería ser el más importante del total. Esto a su vez posibilitaría una mayor coordinación entre aquellas; evitando, fruto de la una mayor especialización en ámbitos y sectores de cooperación muchas de las duplicidades, por un lado, y lagunas, por otro, que se producen en la actualidad.

Líneas de futuro

Aunque somos perfectamente conscientes de la dificultad de llevar a la práctica todo lo anteriormente señalado la cooperación descentralizada tiene la ventaja de que al ser un fenómeno relativamente reciente puede aprender de los fallos de la política de AOD del Estado y evitar repetirlos. Por ello queremos seguir trabajando en la línea de:

1. Fomentar la máxima participación de los agentes sociales en las tareas de solidaridad; dando entrada en nuestra convocatorias no solo a ONGDs sino posibilitando la suscripción de convenios para la cofinanciación de proyectos de cooperación con la administración Central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y personas jurídicas de derecho público o privado de cualquier ámbito.

2. Contribuir a la ejecución de aquellos proyectos que consistan en acciones con una repercusión práctica y cuantificable en la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores de población o zonas más desfavorecidas de los países del Tercer Mundo. En consecuencia se priorizan las actuaciones en los sectores de salud, saneamiento, nutrición, inmunización infantil, potabilización de aguas; educación y recursos humanos, alfabetización, enseñanza primaria, formación de adultos, formación profesional; desarrollo social, promoción y defensa de derechos humanos; integración igualitaria de mujeres en todos los sectores y defensa de sus derechos; y, por último, infraestructuras y sector productivo, producción agropecuaria, artesanal, industrial, etc.

3. Avanzar en el control sobre la ejecución de los proyectos, sobre la justificación adecuada de las subvenciones concedidas y sobre el grado de cumplimiento de los objetivos marcados y resultados esperados conecta con un tema amplio y espinoso; cual es de la propia eficacia de la cooperación.

La cooperación debe legitimarse y para ello debe reconocerse a todos los niveles como eficaz. Eficacia que deberá medirse no sólo desde la perspectiva del donante: si los fondos han sido bien asignados, bien gestionados; o si los resultados esperados se han logrado y mantenido en el tiempo; la eficacia debe medirse también desde la perspectiva del país beneficiario; esto es, si se han cumplido sus expectativas y, en fin se ha mejorado su situación; ya que aún sabiendo, como he dicho anteriormente, que ni un solo país del Tercer Mundo se ha desarrollado con las ayudas provenientes de la cooperación exclusivamente; es cierto también que cada proyecto que sale adelante representa una parcela de desarrollo; un éxito concreto y cuantificable en la lucha contra la pobreza, la enfermedad o el analfabetismo. □