

Carlos Gómez Gil

La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?

*Carlos Gómez Gil es sociólogo, profesor de Economía Mundial en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante, director de la Fundación Alicante Acoge y responsable del Área de Cooperación al Desarrollo de Bakeaz. Ha realizado numerosos estudios e investigaciones sobre políticas de cooperación y Ayuda Oficial al Desarrollo, entre los que podemos destacar el libro *El comercio de la ayuda al desarrollo* (Madrid, Los Libros de la Catarata, 1996), el estudio *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen* (Bilbao, Bakeaz, 1998) y el informe *Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000* (Bilbao, Bakeaz, de próxima publicación).*

Hoy en día es innegable la importancia de la cooperación realizada desde entidades locales y comunidades autónomas en el conjunto del sistema español de Ayuda Oficial al Desarrollo. Si bien se trata de un fenómeno reciente, las políticas de cooperación y ayuda en los espacios de gobierno más cercanos a los ciudadanos cada vez tienen mayor peso. Al tiempo que plantean apasionantes retos para la convivencia local y el fortalecimiento de las instituciones descentralizadas, también están suscitando un sinnúmero de problemas y desafíos, de cuya resolución dependerá en buena medida su fortaleza, su solvencia y el respaldo social que reciban.

Este estudio pretende ofrecer una visión global de nuestra cooperación descentralizada, tratando de caracterizar el modelo que lo guía y señalando sus virtudes, pero sin omitir sus debilidades. Para ello se ha analizado su evolución económica, su perfil y los desafíos que debe afrontar. El objetivo es suscitar el debate y la reflexión sobre la cooperación descentralizada en España en un momento clave para su futuro.

ÍNDICE

1. Puntos fuertes y débiles del sistema español de cooperación descentralizada	1
2. Un análisis económico: la cooperación descentralizada como motor de cambio	3
3. Evolución reciente de la cooperación oficial descentralizada	4
4. Los municipios como espacios idóneos para hacer solidaridad	4
5. El perfil de la cooperación descentralizada en España	6
6. Algunos de los problemas a los que se enfrenta la cooperación descentralizada	10
7. Los intentos de homologación de criterios	14
8. Los desafíos de cara al futuro	14
Notas	15
Bibliografía	15

Puntos fuertes y débiles del sistema español de cooperación descentralizada

1

Si la política de cooperación y ayuda para el desarrollo en España es relativamente joven, la cooperación descentralizada es uno de los elementos más recientes de todos los que conforman nuestro sistema de cooperación pública, pero al mismo tiempo es uno de los componentes estructurales que más pujanza ha adquirido, experimentando una fuerza y una capacidad de crecimiento verdaderamente espectaculares que reflejan la vitalidad de la cooperación para el desarrollo en el conjunto de nuestra sociedad. Ahora bien, la compleja y contradictoria evolución que está experimentando nuestra cooperación pública para el desarrollo también se refleja en la cooperación descentralizada, lo que nos obliga a hacer un ejercicio de comprensión que evite hablar en términos absolutos y tajantes de un capítulo de tanta complejidad como es el de la cooperación descentralizada, donde los

matices y las singularidades han cobrado una importancia enorme.

Las políticas de cooperación y solidaridad con el Tercer Mundo han surgido en los últimos años y se han extendido por todo el país, en buena medida gracias a la labor de los organismos descentralizados y a través de los muchos agentes públicos y privados implicados. Todo ello ha llevado a configurar un modelo de cooperación descentralizada verdaderamente singular respecto a otros países donantes, dotado de una fuerza sorprendente —algo reconocido incluso por instituciones internacionales—, y que ha sido capaz de cambiar el panorama de una cooperación estatal muy deficiente, presa de intereses económicos y comerciales, e incapaz de experimentar un salto hacia delante que mejore la pésima

calidad de nuestra ayuda y que aumente los escasos recursos económicos dedicados a estos fines.

Aun así, parece prematuro afirmar que exista un *modelo español* de cooperación descentralizada, dada la juventud del proceso, la enorme variedad y disparidad de experiencias que se están llevando a cabo en toda España, la debilidad normativa y legal en la que se asienta, la provisionalidad presupuestaria y política que la sostiene, y, lo que es más importante, la enorme dependencia que tiene de las ONGD (organización no gubernamental para el desarrollo), tanto en su planificación y ejecución como en el destino final de los recursos (véase el cuadro 1).

Sin embargo, y a pesar de todo lo apuntado, un primer rasgo de la cooperación descentralizada en España es su

Cuadro 1 *Puntos fuertes y débiles del 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, tanto en ciudades, municipios y autonomías como en las propias instituciones.	Clientelismo y dependencia de los agentes vinculados a ella.
Multitud de instituciones que llevan a cabo iniciativas, proyectos y actuaciones.	Localismo, fragmentación, actuaciones erráticas y contradictorias.
Capacidad para intervenir de manera certera, desde su menor escala económica y social, en espacios que pasan desapercibidos para la cooperación estatal.	Proyectos de escaso impacto y dimensión, incapaces de generar una suficiente masa crítica.
Instrumento generador de respaldo social, tanto en las políticas públicas de cooperación como en actuaciones capaces de contrarrestar intereses políticos.	Limitar el respaldo social a los grupos especializados o clientelares de la 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.
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 Ayuda Oficial al Desarrollo mundiales.	Desvincularse de los grandes problemas del subdesarrollo, la mundialización y la lucha contra la pobreza en el mundo.

Fuente: Elaboración propia.

enorme vitalidad y capacidad de transformación, a pesar de las graves deficiencias que presenta todavía la cooperación estatal. De hecho, estas insuficiencias contrastan con la fuerza y la renovación que se está produciendo especialmente en dos o tres ámbitos muy concretos de la cooperación pública para el desarrollo, y uno de ellos es precisamente el de la cooperación descentralizada, verdadero motor de cambio de la cooperación española, tanto desde una perspectiva cualitativa como en su vertiente cuantitativa.

2 Un análisis económico: la cooperación descentralizada como motor de cambio

Se ha hablado mucho de la importancia creciente que los programas y actuaciones de cooperación descentralizada han adquirido en el conjunto de la cooperación española, pero es posible que no se tenga una medida exacta de su crecimiento y el esfuerzo que ha supuesto. En efecto, la cooperación descentralizada ha pasado, en nueve años, de representar poco más de 2.821 millones de pesetas en 1991,¹ a más de 30.556 millones en 1999. Dicho de otra forma, la cooperación descentralizada en España se ha multiplicado por 11 en apenas nueve años, pasando de significar un 2,15% del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española en 1991, a prácticamente un 15% del total de la AOD para 1999 (véase el cuadro 2). En ningún otro país donante se ha producido un fenómeno similar.

Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que con motivo de las movilizaciones y acampadas que en toda España se produjeron en 1994, coincidiendo con la crisis humanitaria de

los Grandes Lagos y de la mano de la campaña a favor del 0,7%, son precisamente los ayuntamientos y comunidades autónomas los que asumen este compromiso. En sucesivos años los volúmenes de ayuda de estas instituciones experimentan incrementos impresionantes, llegando algunos municipios a alcanzar esa cifra mítica del 0,7%, todo lo contrario de lo que sucede a nivel estatal, donde la AOD española registra sucesivas caídas a partir de 1994, sin que haya sido capaz siquiera de alcanzar la cifra de ayuda del año 1994.

La trascendencia del dato se demuestra si consideramos que mientras que la AOD estatal se redujo un 4,4% desde 1994 hasta 1995, la cooperación descentralizada experimentó un incremento del 176%. Tengamos en cuenta que la AOD estatal, sin incluir la cooperación descentralizada, experimentó una tasa de variación anual media acumulativa (TVAMA) del 3,9% en el período 1991-1999, mientras que para el mismo período, la cooperación descentralizada experimentó incrementos anuales medios del 30%. Sobran los comentarios.

De esta forma, se puede afirmar que la cooperación descentralizada ha evitado el desplome de la AOD estatal, al tiempo que si esta última hubiera crecido de manera similar a como lo ha hecho la cooperación descentralizada, España habría alcanzado ya la cifra del 0,7% de su PIB en AOD. Así, en estos momentos, la AOD estatal sin contar con la cooperación descentralizada representa únicamente un 0,19% del PNB, lo que nos coloca en el último puesto de los países donantes de todo el mundo, con un porcentaje similar al de Estados Unidos, el país que menos dedica a AOD.

Pero, a pesar de la importancia de estas magnitudes para la cooperación descentralizada, también tenemos que destacar que en los últimos años las partidas presupuestarias vienen constituyendo uno de los grandes problemas a los que se enfrenta. Los motivos son variados; por un lado, se producen desajustes entre la ejecución real de este presupuesto y los pagos, que en algunas ciudades se están llegando a demorar

Cuadro 2 Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de la Cooperación Oficial Descentralizada (COD), 1991-1999

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total AOD (millones ptas.)	131.125	155.463	165.853	175.652	167.824	160.106	181.528	205.812	212.939
Incremento AOD (%)		18,56	6,68	5,91	-4,46	-4,60	13,38	13,38	3,46
Total COD (millones ptas.)	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143	30.556
Incremento COD (%)		34,31	10,45	27,02	175,90	32,13	7,14	35,54	8,57
% COD/AOD	2,15	2,44	2,52	3,03	8,74	12,10	11,44	13,67	14,35
% AOD/PNB	0,24	0,27	0,28	0,28	0,24	0,21	0,23	0,24	0,23
AOD sin COD (millones ptas.)	128.304	151.674	161.668	170.336	153.157	140.726	160.765	177.669	182.383
AOD sin COD (% PNB)	0,23	0,26	0,27	0,26	0,21	0,18	0,20	0,20	0,19

Tasas de variación anual media acumulativa (TVAMA), 1991-1999

TVAMA AOD	5,5%
TVAMA AOD sin COD	3,9%
TVAMA COD	30,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales.

hasta dos años, lo que origina una reducción cercana al 30% en el cómputo anual de estas partidas (Vieites, 2001: 60). Al mismo tiempo, es frecuente (especialmente en las comunidades autónomas) que se presupueste una cantidad superior a la que posteriormente se ejecuta, lo que dice mucho de la provisionalidad de estos programas para muchas instituciones y para los interventores mismos, que a la hora de realizar ajustes presupuestarios empezarán siempre por estos gastos. Finalmente, tampoco podemos olvidar el dato llamativo de la no ejecución de muchos proyectos o la simple falta de adjudicación del presupuesto, que la propia Federación Española de Municipios y Provincias calcula que puede alcanzar el 18% del total de los fondos presupuestados (Vieites, 2001: 60), lo que representaría una cifra cercana a los 2.500 millones de pesetas en los ayuntamientos, y superior a los 3.000 millones en las comunidades autónomas.

3 Evolución reciente de la cooperación oficial descentralizada

Vamos a tratar de comprender mejor la evolución reciente que ha experimentado nuestra cooperación descentralizada. Cuando en diciembre de 1991 España entró finalmente en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el club de países donantes por excelencia, el perfil que presentaba nuestra AOD ofrecía unas conclusiones desalentadoras. La mitad de todos los recursos que se emplearon ese año como AOD fueron destinados a la concesión de los famosos créditos FAD, créditos comerciales de ayuda ligada que poco tienen que ver con las necesidades de los países receptores y que son más bien una subvención encubierta a empresas españolas. Por el contrario, otras partidas y programas mostraban un volumen de recursos prácticamente insignificante, en especial los programas de subvenciones para las ONG y la partida de cooperación descentralizada. En ambos casos, los recursos empleados en cada partida ni siquiera alcanzaban los 3.000 millones de pesetas,² reflejando así una actividad prácticamente testimonial en el conjunto de una cooperación dominada entonces por los intereses económicos y comerciales. La cooperación descentralizada tenía por tanto una presencia residual en el conjunto de la AOD española, hasta tal punto que el primer examen oficial que en 1994 realizó el CAD sobre la ayuda española apenas dedicaba ocho líneas a la política de cooperación realizada por comunidades autónomas y entidades locales, de un informe de cincuenta páginas.

Pero en poco más de nueve años, mientras no hemos sido capaces de subsanar, corregir e incrementar muchos aspectos deficitarios de nuestra política de cooperación estatal, la cooperación descentralizada ha ido creciendo y consolidándose, para pasar a ocupar un espacio por mérito propio en el conjunto de la AOD española. Tan es así que en los últimos años no hemos sido capaces de incrementar nuestras cifras globales de AOD, en continuo descenso desde 1994, mientras que, por el contrario, la cooperación descentralizada ha experimentado un progresivo, constante y extraordinario aumento, habiendo superado en 1999 la cifra récord de 30.000 millones de pesetas, lo que representa cerca del 15% de la AOD total y el 26% de la AOD bilateral; todo un ejemplo de la importancia que tiene esta cooperación en nuestro país. Todo esto tiene un enorme significado, dado que supone que:

- Más de mil ayuntamientos españoles han expresado su compromiso solidario con las poblaciones más desfavorecidas, apostando por una nueva forma de entender el mundo.

- Infinidad de organizaciones y grupos de solidaridad a lo largo y ancho del país tratan de hacer realidad un esfuerzo fraternal de ayuda para poblaciones y pueblos necesitados.
- Diversas corporaciones, concejales, alcaldes y grupos políticos municipales han adoptado un compromiso político imparable, introduciendo estas políticas locales de solidaridad en sus agendas políticas municipales.
- Existen municipios que ya han alcanzado ese referente solidario del 0,7%.
- Se está haciendo realidad una nueva forma de hacer políticas de cooperación, por encima de los intereses geoestratégicos de los Estados y de objetivos ajenos a la solidaridad como el negocio, el comercio y el lucro empresarial.
- Se han introducido también unos compromisos presupuestarios que se incorporan con normalidad en los presupuestos municipales anuales.
- Y lo que es más importante, se ha dado un nuevo impulso al municipalismo en el nuevo siglo, demostrándose de manera palpable que son ámbitos de convivencia y gobierno que tienen mucho que decir en la construcción de una sociedad más justa, en la eliminación de los tremendos desequilibrios mundiales y en unas nuevas relaciones Norte-Sur mucho más directas y horizontales.

En definitiva, las políticas de cooperación están contribuyendo a reivindicar las ciudades como un nuevo espacio de convivencia ciudadana y de solidaridad. Todos estos avances están teniendo una gran trascendencia desde el punto de vista social, y sin embargo esto es algo que se pasa por alto. De ahí que sea también importante que se reflexione con el debido rigor sobre la naturaleza de estas políticas, su evolución compleja pero también contradictoria y algunos de los dilemas que deben afrontar. Todo ello sin olvidar sus complejidades técnicas y conceptuales, que llevan a algunos municipios y comunidades autónomas a formular respuestas caprichosas y acciones voluntaristas que dejan mucho que desear en profesionalidad, rigor y solvencia. Ciertamente, no todo vale en la cooperación descentralizada, por buenos que sean sus objetivos, algo que a veces parece olvidarse.

Respecto a la importancia económica de la cooperación realizada por ayuntamientos y comunidades autónomas, en ambas instituciones se registra una tendencia de incrementos recientes, si bien es superior el volumen de recursos destinados por las comunidades autónomas (16.904 millones de pesetas), frente al conjunto de entidades locales (13.652 millones) (véanse el cuadro 3 y la figura 1). Ahora bien, tanto comunidades autónomas como ayuntamientos vienen contribuyendo a realizar una cooperación pública con un perfil propio, desvinculada de intereses económicos y comerciales y con una distribución sectorial más especializada que la cooperación estatal, aunque también con rasgos muy complejos y diversos.

4 Los municipios como espacios idóneos para hacer solidaridad

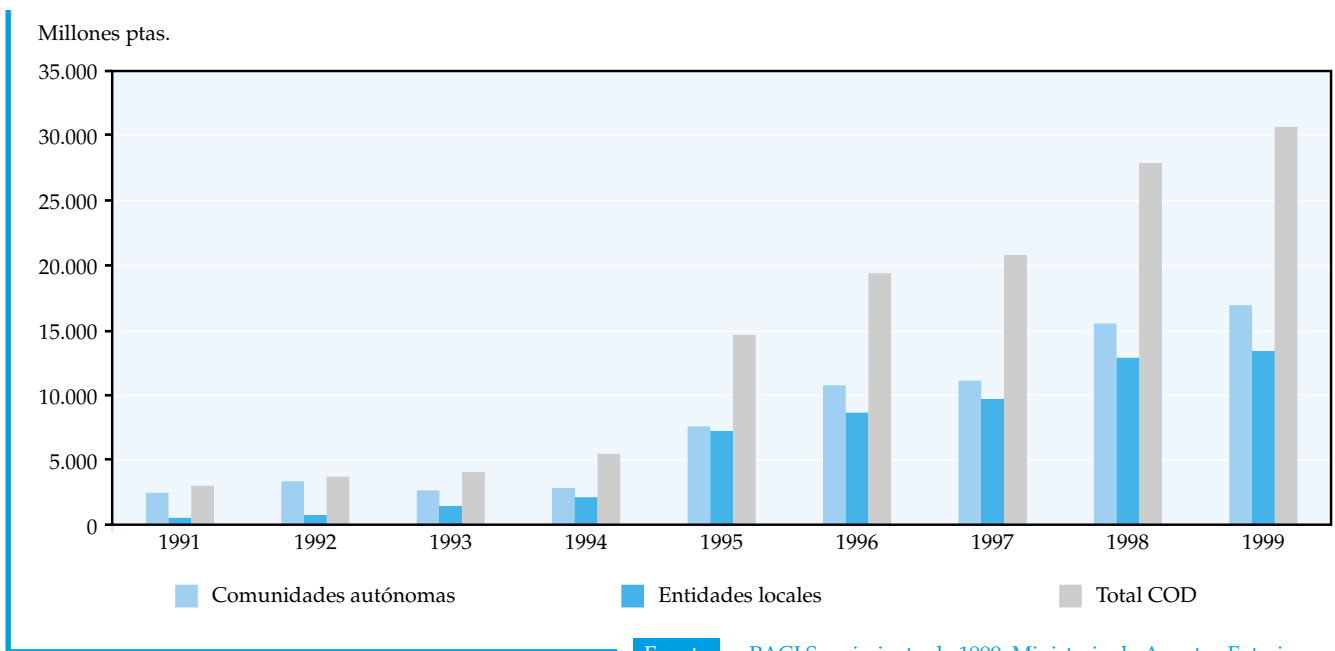
Por encima de los aspectos económicos y numéricos, uno de los rasgos más atrayentes de la cooperación descentralizada es la demostración que con ella se hace de la adecuada dimensión del municipio para hacer cooperación solidaria. Y ello, en primer lugar, por tener la capacidad de implicar a ONG y al movimiento asociativo local en acciones sociales de envergadura, facilitando la obtención de recursos para estos cometidos; pero, al mismo tiempo, por la posibilidad que ofrece de poner en marcha actuaciones que reflejen las

Cuadro 3 Evolución de la cooperación oficial descentralizada, 1991-1999 (millones de pesetas)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Comunidades autónomas	2.439	3.275	2.658	2.942	7.582	10.688	11.012	15.285	16.904
Entidades locales	382	514	1.527	2.374	7.085	8.692	9.751	12.858	13.652
Total COD	2.821	3.789	4.185	5.316	14.667	19.380	20.763	28.143	30.556

Fuente PACI Seguimiento de 1999. Ministerio de Asuntos Exteriores.

Figura 1 Evolución de la cooperación oficial descentralizada, 1991-1999



Fuente PACI Seguimiento de 1999. Ministerio de Asuntos Exteriores.

particularidades de cada localidad, desde la pequeña escala de su tejido social y económico, a través de propuestas y programas con un nivel de eficacia inmediata muy elevado. Con todo ello se está cambiando la forma en que se hace cooperación en España, mejorando en muchos casos la certeza de las actuaciones y cambiando la calidad de la ayuda en la medida en que la cooperación estatal continúa presa de intereses económicos y políticos de los que es incapaz de desprenderse, y que dañan de manera muy importante su calidad final. Al mismo tiempo, se impregna de la actuación de muchas administraciones locales y autonómicas, que han incluido en sus formas y sus maneras una mayor receptividad a los problemas de la pobreza, de las desigualdades sociales, de la solidaridad en todos los ámbitos, algo que empapa otras actuaciones políticas de carácter social.

Sin embargo, municipios y comunidades autónomas están pasando por alto la gran fuerza que tienen como entidades descentralizadas, dotadas de una autonomía administrativa y jurídica, justamente para apoyar en otros países fórmulas de administración y de gobierno mucho más cercanas a sus habitantes, entendidas como eficaces respuestas para solucionar problemas que afectan a la calidad de vida de sus ciudadanos. Dicho de otra forma, las instancias locales y autonómicas no están siendo capaces de aprovechar en toda su dimensión la enorme fuerza de sus políticas de cooperación para hacer una cooperación cualitativamente distinta, manteniendo la inercia de unos programas y unas subvenciones en los que el clientelismo de las ONG tiene mucha responsabilidad. Todo

ello ha llevado a muchas ciudades con partidas presupuestarias de una cierta entidad a reducir su política de cooperación y solidaridad a una simple convocatoria de subvenciones a las ONG locales, que además forman parte del equipo que ha redactado las bases de la convocatoria y que, al mismo tiempo, a través de consejos locales y otras fórmulas, llegan incluso a ser quienes valoran y puntúan los proyectos que se auto-adjudican. Un sistema tan perverso como cuestionable que difícilmente podremos encontrar en otros ámbitos de la administración local (véase el cuadro 4).³

No menos importante es el papel de la cooperación descentralizada como legitimadora de la democracia, en la vigilancia de los derechos humanos, en acciones de sostenibilidad medioambiental y en la promoción de una igualdad real entre hombres y mujeres, valores todos ellos muy necesarios también en los países pobres para construir una convivencia distinta, donde lo político cobre su verdadero protagonismo. Justamente lo contrario de lo que muchos programas de cooperación vienen haciendo, al apelar a un discurso plano en el que, bajo el imposible marchamo de *apolítico*, se nos quiere hacer ver que es vergonzoso hablar y trabajar para que haya transformaciones políticas en una sociedad.

Y de la misma manera, se está pasando por alto el papel que las políticas de cooperación descentralizada están desempeñando en muchos municipios españoles como elemento generador de cohesión social, a través de las redes cívicas y de los grupos de solidaridad que se han articulado en torno a ella. Así, de la misma forma que en la primera

Cuadro 4 *La potencialidad de la cooperación descentralizada*

Las experiencias positivas que existen en numerosas municipalidades, aldeas y comunidades de muchos países del Sur y que han sido capaces de solucionar con sus propios medios graves problemas sanitarios, nutricionales, de abastecimiento y potabilización de agua, de educación básica o incluso de empleo de sus habitantes marcan un camino muy positivo para luchar contra la pobreza y mejorar las condiciones de vida de millones de personas del Tercer Mundo. En estos ámbitos, municipios y autonomías vienen haciendo un trabajo destacado. Incluso el hecho de que cada vez más formaciones populares de América Latina provenientes de grupos armados estén ocupando un poder local desde el que poder avanzar en la paz y en la democracia, es un logro muy importante. Y ello se está alcanzando también con el apoyo de la cooperación de numerosos ayuntamientos de todo el Estado.

Incluso la cooperación descentralizada está siendo capaz de superar (y a veces contrarrestar) muchos lastres que caracterizan nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo como consecuencia de intereses políticos, acuerdos geoestratégicos o beneficios económicos. Buen ejemplo de ello lo constituye la infinidad de programas llevados a cabo con el pueblo saharauí, con Cuba o con Chiapas.

etapa de los gobiernos municipales la creación de infraestructuras básicas junto con la dotación de servicios sociales y culturales aportó un enorme dinamismo en la convivencia de muchos pueblos y ciudades, en estos momentos ese papel de cierta renovación social lo están aportando unas políticas de solidaridad, al dinamizar el movimiento asociativo ciudadano, impregnando de valores solidarios renovados la gestión local y promoviendo una vida participativa que no se encuentra en sus mejores momentos.

El peligro de todo ello es precisamente que las políticas de cooperación en ciudades y pueblos se limiten a una financiación clientelar de las ONG que en ellas intervienen, impidiendo que puedan implicarse nuevos actores sociales que están emergiendo y que tienen mucho que decir en la conformación de la convivencia en las nuevas ciudades. Los inmigrantes, los homosexuales, los grupos de igualdad de género, las plataformas antiglobalización o los conservacionistas y medioambientalistas son algunos buenos ejemplos de espacios sociales que habitualmente están fuera de las políticas de cooperación descentralizada a pesar de que tienen mucho que decir en ellas.

5 El perfil de la cooperación descentralizada en España

Junto con la evolución que hemos visto, conocer a grandes rasgos el perfil que presenta la cooperación descentralizada actualmente en España nos permite delimitar su proyección

y determinar algunas de sus tendencias inmediatas. Desde esta perspectiva, y con las limitaciones de espacio que exige un estudio de estas características, analizando los últimos datos disponibles, los del año 1999, podemos destacar los aspectos que se presentan a continuación.

■ **Las cifras de la cooperación descentralizada.** La partida de cooperación descentralizada, que asciende a 30.557 millones de pesetas, supone ya el 15% de toda la AOD (multilateral y bilateral), y se eleva hasta el 26% de toda la ayuda bilateral, un porcentaje muy relevante que sitúa la cooperación descentralizada como segunda partida en importancia de la cooperación bilateral, y prácticamente al mismo nivel que la de programas y proyectos de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) (véase el cuadro 5).

■ **Participación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos en la AOD.** Hoy por hoy, los gobiernos autonómicos dedican más dinero a estas partidas que los ayuntamientos. Así, frente a los 16.904 millones de las comunidades autónomas, todos los ayuntamientos, diputaciones y cabildos emplearon 13.652 millones de pesetas, si bien el ritmo de crecimiento presupuestario en estos últimos es creciente, y dado que todavía hay muchos municipios que no se han incorporado a estas políticas y lo están haciendo en estos últimos años, posiblemente en el futuro la tendencia sea de una consolidación (o incluso descenso) en los presupuestos de comunidades autónomas, frente a un cierto ascenso en el caso de las entidades locales (véase el cuadro 6).

De esta forma, varias comunidades autónomas han alcanzado ya la cifra del 0,7% en 1999, entre las que estarán el País Vasco, Navarra, Baleares, Extremadura y Aragón.

■ **El volumen de ayuda de las comunidades autónomas.** En términos absolutos, las comunidades autónomas que destinan más dinero son el País Vasco, con 4.648 millones de pesetas (un 27% de toda la AOD realizada por las comunidades autónomas en 1999), seguida de Andalucía, con 2.028 millones (12% del total), Navarra, con 1.904 millones (11,2% del total), Cataluña, con 1.628 millones (10% del total), y la Comunidad Valenciana, con 1.357 millones (8% del total). Esto significa que las cinco comunidades autónomas que más dinero dedican a cooperación descentralizada gastan el 68% del total ejecutado por las 17 comunidades autónomas en 1999. Especialmente importante es el papel que en esta materia viene desempeñando el País Vasco.

Por el contrario, las autonomías que menos gastan en cooperación descentralizada son Aragón, con 124 millones de pesetas (0,73% del total), seguida de Galicia, con 139 millones (0,82% del total), Cantabria, con 183 millones (1% del total), la Comunidad de Murcia, con 191 millones (1,1% del total), y La Rioja, con 199 millones (1,1% del total). De esta forma, estas cinco comunidades autónomas que ocupan el pelotón de cola de la cooperación descentralizada ejecutan el 4,75% del total, poniendo de manifiesto las enormes diferencias existentes entre unas comunidades autónomas y otras.

Cabe señalar que lo que se gasta está muy por debajo de lo que se presupuesta, ya que estas entidades autonómicas ejecutaron el 97% de su presupuesto, destacando el caso de la Comunidad Valenciana, que gastó la mitad de lo que presupuestó.⁴ Por su parte, las entidades locales gastaron el 96% de lo presupuestado.⁵ Todo ello demuestra la debilidad política y económica que estos programas tienen en algunas instituciones, donde se difunde lo presupuestado pero no se informa posteriormente de lo realmente ejecutado.

Esto significa que de cada 100 pesetas que gastan todas las comunidades autónomas en ayuda para el desarrollo, 27 son del País Vasco, 12 de Andalucía, 11 de Navarra, 10 de Cataluña y 8 de la Comunidad Valenciana, mientras que Aragón ha gastado 73 céntimos, Galicia 82 céntimos, y Cantabria, Comunidad de Murcia y La Rioja, 1 peseta.

Cuadro 5 Distribución de la AOD española en 1999, según las diferentes partidas presupuestarias

AOD multilateral		
	AOD (millones ptas.)	% sobre AOD
Aportaciones a la Unión Europea	57.309,1	26,91
Organismos internacionales financieros	17.198,5	8,08
Organismos internacionales no financieros	8.948,1	4,20
Total AOD multilateral	83.455,7	39,19
AOD bilateral		
	AOD (millones ptas.)	% sobre AOD
AOD reembolsable	29.320,8	13,77
Créditos FAD	25.820,8	12,13
Microcréditos	3.500,0	1,64
AOD no reembolsable	100.163,3	47,04
AOD Administración central	69.605,6	32,69
– Reorganización deuda externa	9.491,5	4,46
– Programas/proyectos	33.203,2	15,59
– Ayuda alimentaria	1.148,4	0,54
– Ayuda de emergencia	10.647,4	5,00
– Subvenciones a ONG	15.115,1	7,10
AOD Administración autonómica	16.904,8	7,94
AOD Administración local	13.652,9	6,41
Total AOD bilateral	129.484,1	60,81
AOD española en 1999		
	AOD (millones ptas.)	% sobre AOD
AOD multilateral	83.455,7	39,19
AOD bilateral	129.484,1	60,81
Total AOD	212.939,8	100,00

Fuente: PACI Seguimiento de 1999.

Cuadro 6 Gasto en AOD de comunidades autónomas y ayuntamientos, y relación sobre el total de AOD y AOD bilateral para 1999

	AOD (millones ptas.)	% AOD total	% AOD bilateral
Comunidades autónomas	16.904,8	7,94	13,06
Entidades locales	13.652,9	6,41	10,54
Total	30.557,7	14,32	26,64

Fuente: Elaboración propia a partir del PACI Seguimiento de 1999.

■ **El volumen de la ayuda de las comunidades autónomas en relación con su propio PIB.** Sin embargo, estas mismas cifras de gasto analizadas como AOD per cápita en relación con su PIB aportan datos más elocuentes (Intermón, 2000: 29). Desde esta perspectiva, Navarra es la comunidad más solidaria, con un 1,25%, seguida del País Vasco, con el 1,24%, situándose en tercer lugar Baleares, con un 0,4%, seguida de Castilla-La Mancha, con un 0,38%, y en quinto lugar está Extremadura, con un 0,38%. En los puestos de cola se encuentran Galicia, con un 0,02%, y a continuación Canarias, Cantabria, Murcia y Aragón, con un 0,2% (véase el cuadro 7).

Así, el País Vasco y Navarra sobresalen como las comunidades más solidarias, mientras que, por el contrario, Galicia y Cantabria destacan como las que menos esfuerzo hacen. Por otro lado, debe señalarse que Extremadura y Castilla-La Mancha vienen realizando un especial esfuerzo de solidaridad a pesar de tener rentas intermedias y unos niveles de riqueza por debajo de los que tienen otras comunidades. Cataluña y Madrid sobresalen porque, a pesar de su nivel de riqueza, en términos absolutos y según su renta per cápita, realizan una aportación pequeña en sus políticas de cooperación descentralizada.

Cuadro 7 Comunidades con mayor gasto en cooperación descentralizada en 1999, según AOD per cápita y AOD per cápita/renta per cápita

Comunidad autónoma	AOD per cápita	AOD per cápita/ renta per cápita
País Vasco	3.710	1,24
Navarra	3.478	1,25
Baleares	1.500	0,40
Castilla-La Mancha	754	0,38
Extremadura	644	0,38
Andalucía	1.096	0,37
La Rioja	642	0,37
Comunidad Valenciana	786	0,31
Castilla y León	572	0,25
Asturias	482	0,24
Cataluña	733	0,24
Madrid	802	0,24
Aragón	572	0,21
Murcia	417	0,21
Cantabria	453	0,20
Canarias	472	0,20
Galicia	48	0,02

Fuente Intermón, 2000: 29.

Cuadro 8 Ciudades con mayor gasto en cooperación descentralizada en 1999

Ciudades	AOD (millones ptas.)	% sobre presupuesto
Lérida	110	1,47
Vitoria-Gasteiz	298	1,00
Gijón	167	0,75
Madrid	2.252	0,70
Barcelona	528	0,70
Sevilla	445	0,70
Pamplona	125	0,70
Valladolid	100	0,65
Zaragoza	259	0,60

Fuente Intermón, 2000: 28.

Por tanto, los esfuerzos económicos son muy dispares, al igual que los compromisos políticos asumidos en las diferentes comunidades autónomas, existiendo en algunas de ellas una acción prácticamente testimonial debido seguramente a conveniencias coyunturales.

■ **Ciudades con mayor gasto en cooperación descentralizada.** Atendiendo a las ciudades, las que han destinado más dinero en función de su presupuesto municipal (Intermón, 2000: 28) son Lérida (1,47%), seguida de Vitoria-Gasteiz (1%), Gijón (0,75%), y Madrid, Barcelona, Sevilla y Pamplona (0,7%), si bien hay una gran polémica sobre los gastos que verdaderamente se consignan en estas partidas y programas, así como la base de cálculo del porcentaje efectivo (véase el cuadro 8). Hay ayuntamientos que lo calculan sobre los presupuestos netos, otros sobre los operativos. Hay quien defiende hacerlo sobre los gastos no finalistas, mientras que muchos otros prefieren efectuarlo sobre el presupuesto ordinario, o bien restan algunas partidas de las que tienen transferencias de la Administración central. En la medida en que ese objetivo del 0,7% se establecía en función del PIB, indicador global de riqueza, debe buscarse una fórmula homogénea y similar que tenga en cuenta la totalidad del presupuesto de la administración en cuestión.

Pero, curiosamente, los ayuntamientos españoles que más dinero destinan a estas partidas no son grandes capitales, sino pequeños pueblos muy concienciados y con fuertes lazos de solidaridad, como Santa Lucía en Gran Canaria (1,5%), Agüimes (1,3%) y los ayuntamientos de Oleiros, Alcodia, Benicasim, Pucsol, San Sebastián de la Gomera y Ordizia, que han alcanzado el 1%.

■ **Distribución sectorial de los proyectos.** Desde la perspectiva de la distribución sectorial, vemos perfiles distintos para la AOD bilateral no reembolsable y la que se realiza en las comunidades autónomas y entidades locales. Así, comprobamos cómo el sector de infraestructura social y servicios es el dominante para las comunidades autónomas, con un 62,1% del total, situándose en segundo lugar las entidades locales, con un 57,7% del total de sus presupuestos, y en tercer lugar la AOD bilateral no reembolsable (excluidos los créditos FAD), que suponen el 41,8% de todos los recursos (véase el cuadro 9).

Ello pone de manifiesto una orientación más social de la ayuda en comunidades autónomas y ayuntamientos que a nivel estatal, si bien, en el capítulo de infraestructura económica, vemos que las comunidades autónomas alcanzan un porcentaje nada despreciable del 4,86%, seguido de las enti-

Cuadro 9 *Distribución sectorial de la AOD española en 1999 y de la AOD bilateral no reembolsable, en las comunidades autónomas y en las entidades locales (%)*

	AOD bilateral	Comunidades autónomas	Entidades locales
Contribuciones distribuibles			
Infraestructuras sociales y servicios	41,88	62,16	57,70
Infraestructuras económicas y servicios	1,65	4,86	2,84
Sectores productivos	5,75	6,80	12,85
Multisectorial	8,43	5,82	13,00
Total contribuciones distribuibles	57,70	79,63	86,39
Contribuciones no distribuibles			
Ayuda de emergencia	10,63	16,50	3,89
Varios	31,67	3,87	9,72
Total contribuciones no distribuibles	42,30	20,37	13,61
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales contenidos en el PACI Seguimiento de 1999.

Cuadro 10 *Distribución geográfica de la AOD española en 1999 y de la AOD bilateral no reembolsable, en las comunidades autónomas y en las entidades locales (%)*

	AOD bilateral	Comunidades autónomas	Entidades locales
África del Norte	6,95	6,50	11,48
África subsahariana	15,04	11,85	10,68
Iberoamérica	47,85	64,62	61,14
Europa	12,61	0,29	1,94
Asia y Oceanía	4,16	3,80	2,90
Oriente Medio	3,01	0,60	N.d.
Varios	10,38	12,35	11,85
Total	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales contenidos en el PACI Seguimiento de 1999.

dades locales, con un 2,84%, y en último lugar la AOD bilateral, con un escaso 1,65% del total. Ahora bien, estas cifras debemos ponderarlas, ya que a nivel estatal estos programas se ejecutan desde otros instrumentos, como los créditos FAD. Sorprende, no obstante, el elevado porcentaje que alcanzan los sectores productivos en el caso de las entidades locales, que llegan al 12,85% del total, seguramente achacable a la pujanza de programas de carácter económico promovidos por algunas ONG desde numerosos ayuntamientos, junto con un también elevado capítulo de multisectorial, que alcanza un 13%, debido a la financiación de iniciativas de difícil catalogación. En lo que se refiere a gastos no distribuibles, destaca el elevado gasto que realizan las comunidades autónomas en ayuda de emergencia, que alcanza el 16,5%, en un porcentaje muy superior al que realiza el propio Estado, que supone el 10,63% de la AOD.

Parece que muchas autonomías están optando por una ayuda de efectos rápidos, visibles e inmediatos, electoralmente rentable y que no da muchas complicaciones, como es ésta, cuando por su complejidad técnica y logística debería estar canalizada a través de los propios estados. El apartado de "varios" es también muy alto para las entidades locales (en el caso de la AOD estatal están incluidas otras partidas, como las subvenciones a ONG o la deuda externa), alcanzando el 9,72% del total de sus gastos, lo que demuestra también la financiación de numerosas iniciativas difícilmente catalogables como AOD.

Vemos por tanto notables diferencias en el tipo de cooperación que se hace entre las diferentes instituciones públicas, apareciendo una importante apuesta de las comunidades autónomas por la ayuda humanitaria, y numerosos gastos difícilmente catalogables desde los ayuntamientos.

■ **Distribución geográfica de los proyectos.** Analizando la distribución geográfica de los proyectos que se llevan a cabo, obtenemos asimismo algunos datos de una gran relevancia. Las entidades locales y comunidades autónomas destacan por su orientación preferente hacia Iberoamérica, en un porcentaje muy superior al del propio Estado, que desarrolla más iniciativas en Europa, Asia y Oriente Medio (véase el cuadro 10). Es muy posible que los numerosos programas que las ONG llevan a cabo en Centroamérica sean la explicación de ello, algo similar a lo que ocurre con el elevado porcentaje de recursos dirigidos al norte de África en el caso de las entidades locales, debido seguramente también a las numerosas iniciativas solidarias emprendidas por los ayuntamientos con los campamentos saharauis. Por otro lado, se encuentra el África subsahariana, donde la Administración central desarrolla iniciativas en un porcentaje superior a las de ayuntamientos y comunidades autónomas. Finalmente, y en el apartado de "varios", que incluye también los costes administrativos, vemos que son mucho más elevados para estas dos últimas administraciones, una señal inequívoca de que sus costes administrativos son en estos momentos más

elevados que en el Estado, al tiempo que financian numerosas iniciativas de difícil encaje geográfico y sectorial.

■ **Tamaño medio de los proyectos.** Otro dato interesante se obtiene al analizar el tamaño medio de los proyectos financiados desde la cooperación descentralizada (Vieites, 2001: 61). Así, aunque con una tendencia creciente, los proyectos financiados son todavía muy pequeños, teniendo en 1998 un valor de 3,8 millones de pesetas, lo que demuestra la escasa entidad de muchas de las actuaciones que se vienen financiando, de escaso impacto como consecuencia del deseo de que las convocatorias puedan otorgar recursos al mayor número de organizaciones posible (véase el cuadro 11).

■ **Evolución de la gestión.** Finalmente, si consideramos la gestión de esta cooperación, nos encontramos con que en su mayor parte se realiza desde las ONG, siendo así en un 80% del total, seguido de otras entidades públicas (como Fondos de Solidaridad, etc.), en un 10,1%, y en tercer lugar la gestión directa de los recursos representaría un 9,9% del total de los mismos, con una tendencia decreciente en los últimos años. Un dato preocupante, en la medida en que pone de manifiesto que el espacio que queda para las políticas propias de cooperación realizadas desde estas instituciones es cada vez más escaso (véase el cuadro 12).

6 Algunos de los problemas a los que se enfrenta la cooperación descentralizada

La juventud de las políticas de cooperación que se realizan desde entidades locales y comunidades autónomas está llevando a que se anteponga la funcionalidad a la racionalidad, el rigor y la eficacia en la gestión de estas políticas, lo cual provoca disfunciones técnicas de envergadura. Por otra parte, la cooperación descentralizada se está utilizando de forma claramente clientelar cuando no política, reduciéndose en muchos lugares a un espacio de simple financiación residual de ONG donde la imagen, la burocracia y su visibilidad en términos políticos están devaluando su enorme potencial.

Éstos son algunos de los problemas a los que se enfrenta la cooperación descentralizada en España, y la forma en que se resuelvan en las distintas administraciones locales y autonómicas marcará el futuro inmediato de estas políticas de cooperación y, lo que es más importante, el respaldo social que van a obtener de los ciudadanos en el futuro. Numerosos responsables políticos no entienden que no basta con tener presupuesto para cooperación, sino que ésta debe hacerse con rigor técnico, transparencia y un deseo de cambiar las desfavorables condiciones sociales y económicas de muchas poblaciones, en lugar de caer en la tentación de falsos paternalismos caritativos o incluso en una simple expro-

Cuadro 11 Evolución del tamaño medio de los proyectos

Años	Tamaño medio (millones ptas.)
1998	3,8
1997	3,2
1996	3,2
1995	2,3
1994	1,8

Fuente: Vieites, 2001: 61.

tación de modelos económicos y políticos, como si nuestra forma de vida fuera el modelo homologado por excelencia para todo el planeta. Ciertamente, no toda la cooperación descentralizada que se hace es buena, y no todas las ONG hacen cooperación para el desarrollo, lo que debe llevarnos a analizar de manera crítica el camino recorrido, para evitar errores y dar por válidas iniciativas que deben cuestionarse.

Por ello, y sin tratar de hacer una relación exhaustiva o pormenorizada, podemos destacar algunos de los problemas más importantes que están apareciendo en muchos lugares, junto con ejemplos ilustrativos de lo que decimos y algunas experiencias altamente positivas. En cualquier caso, todos los agentes implicados deben revisar, debatir y analizar el tipo de cooperación que realizan, tratando de conocer otras experiencias sin duda enriquecedoras.

■ **Los intentos de sustituir la cooperación por empresa.** La cooperación estatal ha venido siendo un espacio desde el que se han llevado a cabo todo tipo de iniciativas económicas y empresariales justificadas por la lógica del *beneficio* que reporta a nuestro país. Y ello no sólo a través de los famosos créditos FAD, sino también de otros muchos programas y recursos de la cooperación española, algo que ha sido finalmente recogido en la actual Ley de Cooperación, y que ha configurado nuestra AOD como una de las de peor calidad del conjunto de los países donantes y con mayor volumen de ayuda ligada.⁶ Esta intención de sustituir la cooperación por el mercado, por negocios empresariales, no es algo difuso o lejano, sino lamentablemente algo cada vez más presente en las políticas de cooperación descentralizada, que ha sido motivo de polémica en varias comunidades autónomas, como la vasca o la valenciana, e incluso en algunos ayuntamientos que empiezan a ver con buenos ojos estas iniciativas, promovidas por algunas grandes ONG situadas en la periferia de ciertas empresas.

Así, son muchos los municipios que establecen como prioridades para los programas que financian elementos como "la creación de empleo, de tejido económico o de empresas" para poblaciones que carecen en muchos casos hasta de lo más elemental, como agua potable, sanidad o incluso alimentos continuados, lo que supone todo un sarcasmo.

Cuadro 12 Evolución de la gestión de la cooperación descentralizada (%)

	1996	1997	1998
Gestión directa	12,4	12,3	9,9
Otras entidades públicas	9,6	12,6	10,0
ONG y otras entidades privadas	78,0	75,1	80,1

Fuente: Vieites, 2001: 62.

La cooperación descentralizada y el beneficio empresarial

En el transcurso de la visita que realizó a Nicaragua el presidente de la Comunidad Valenciana, Eduardo Zaplana, en enero de 1998, anunció en un discurso los nuevos ejes de la cooperación de su gobierno. El señor Zaplana señaló que “la cooperación debe servir para intereses más amplios, y tiene que ser beneficiosa no sólo para el país que la recibe, sino también para los empresarios españoles y valencianos”, tal y como recogió la prensa en aquellos días. Hay que destacar que no sólo habló de cooperación, en el sentido amplio del término, sino que se refirió de manera específica a la ayuda humanitaria, que tenía que estar orientada por estos mismos principios. No contento con esto, y tras hacer un encendido elogio del presidente ultraderechista, Arnoldo Alemán, al que calificó de “hermano”, añadió que “la cooperación de las ONG es mala porque no propicia intereses más amplios”.

■ Ausencia de profesionalidad y conocimientos técnicos.

Cada vez es más importante y urgente abordar cuestiones como la falta de profesionalidad en la gestión de estas políticas, que la buena voluntad y la espontaneidad nunca podrán sustituir. La complejidad técnica está desbordando a muchos municipios, limitados a simples convocatorias de subvenciones que en no pocas ocasiones carecen de los mínimos requisitos de igualdad, publicidad, libre concurrencia y méritos que consagra nuestro ordenamiento legal.

El apoyo de la sociedad a estas políticas dependerá en buena medida de que sean gestionadas con honestidad, transparencia y rigor. Lo contrario no es sino echar abajo una línea de trabajo que, por muy justificable que sea, nunca podrá avanzar sin el respaldo, la simpatía y la participación de hombres y mujeres en nuestras ciudades y pueblos, donde la gestión de la forma es tan importante para la resolución del fondo.

Callos para África

El diario *El País*, en su edición del 2 de octubre de 1998, informaba de una sorprendente iniciativa llevada a cabo por el alcalde de Porriño (Pontevedra), quien anunció su intención de organizar un envío de 10.000 kilos de callos con garbanzos con destino a Uganda y a otros países subsaharianos. El envío tenía —según este alcalde— una finalidad humanitaria, dentro de las acciones de cooperación del municipio, tratando de contribuir a “paliar el hambre en el mundo”. Sin embargo, no se tiene constancia de que los callos formen parte de la dieta habitual de los habitantes del África subsahariana.

■ **Los intentos de control político de la cooperación.** Ciertamente, las autonomías y entidades locales están dirigidas por representantes políticos con la legitimidad necesaria para ello. Estas personas son las que deben arbitrar las directrices políticas y económicas en sus respectivas instituciones. Pero para llevar a cabo estos objetivos tienen que saber rodearse de buenos técnicos, con la capacidad, la competencia y la profesionalidad inherente a los objetivos que se demandan. Y ello vale también para las políticas de cooperación, un ámbito en el que todo el mundo sabe, o tiene un amigo o familiar que ha viajado a un país en el que había mucha pobreza. De ahí que sean espacios en los que los políticos tienen una especial tentación de asumir funciones y competencias que van más allá de su capacidad y también de su responsabilidad, y que sin ninguna duda dejan su huella en el tipo de cooperación que se realiza.

Por otro lado, el hecho de que personas sin conocimientos técnicos para ello, o con una mera formación asistencial (es frecuente en muchos ayuntamientos, incluso de capitales, que el departamento de cooperación esté en manos de trabajadores sociales, que, en mi opinión, carecen de una formación específica en esta materia), estén asumiendo unos programas de gran complejidad técnica y que exigen un conocimiento amplio en cuestiones de cooperación internacional, supone también un importante obstáculo para llevar a cabo políticas de cooperación propias, dotadas de capacidad, fuerza y rigor.

Cinco concejales viajan a Cuba para llevar una fotocopiadora usada

En 1995 surgió una polémica en el municipio madrileño de Tres Cantos, gobernado por el PSOE e Izquierda Unida, al viajar cinco concejales de este ayuntamiento a Cuba para donar una fotocopiadora usada en concepto de ayuda humanitaria, destinada al Policlínico de La Habana. El viaje completo, así como los gastos de estancia y las correspondientes dietas, superó el millón de pesetas, lo que fue duramente criticado por algunos concejales, que se sorprendieron al comprobar cómo en la numerosa expedición figuraban tanto concejales del equipo de gobierno como de la oposición. Lo más llamativo es que el coste final del viaje era más elevado que el precio de la fotocopiadora que se llevaba. El asunto resulta más escandaloso si se tiene en cuenta que no se pudieron transportar desde España tres toneladas de material clínico y educativo que fue donado por vecinos y empresas de la localidad con destino a Cuba, al llevarse la mencionada fotocopiadora.

■ **Dispersión y falta de implantación de las ONG.** La gran responsabilidad que en las políticas de cooperación descentralizada han asumido las ONG exige de éstas una actuación mucho más rigurosa que la que llevan a cabo en no pocos lugares, en los que han construido un entramado perverso basado en consejos de cooperación locales y convocatorias de subvenciones donde han asumido la función de ser juez y parte al mismo tiempo. Y ello sin olvidar aquellas otras que han especializado su funcionamiento para acudir a unas convocatorias que se suceden a lo largo y ancho del país, y donde hay mucho dinero en juego. Todo ello está creando numerosas disfunciones, donde la enorme dispersión de actuaciones, basadas en muchos casos en unos microproyectos que tratan de contentar a todos por igual, adolecen de la adecuada dimensión y el necesario impacto. De ahí que sea cada vez más imprescindible proceder a aunar esfuerzos, articular políticas y coordinar proyectos de trabajo, aunque ello signifique también reducir el protagonismo de las ONG. En este sentido, cabe destacar las positivas experiencias de los Fondos Municipales de Cooperación, especialmente en el País Vasco, Cataluña y Baleares. Han aportado flexibilidad para integrar en ellos la cooperación de los municipios pequeños y medianos, así como mayor capacidad para representar las particularidades de un territorio, y han posibilitado la creación de un aparato propio de gestión a los ayuntamientos miembros.

ONG sin presencia que monopoliza una convocatoria

En la convocatoria de subvenciones a proyectos del Tercer Mundo de 1997 organizada por el Ayuntamiento de Orihuela (Alicante) se presentaron un total de 73 proyectos para una dotación económica que ascendía a 5 millones de pesetas. Esto significa que si se hubieran aprobado todos los proyectos presentados, a cada uno de ellos le hubiera correspondido una media de 68.000 pesetas. Ahora bien, el Ayuntamiento de esta localidad pudo comprobar cómo, del total de los 73 proyectos que concursaban, 65 de ellos eran presentados por una misma ONG, Solidarios para el Desarrollo, que carecía de actividad y presencia en el municipio y que se limitó a presentar un simple listado de proyectos. Dicho de otra forma, el 90% de los proyectos presentados a esta convocatoria pertenecían a una misma ONG, que además no reunía los requisitos mínimos para concurrir a la misma.

Éste es un buen ejemplo de la forma de actuar de algunas ONG, que van paseando por todo el país una cartera de proyectos para ver dónde los pueden encajar.

■ **La utilización clientelar de los programas.** No cabe duda de que existe una presión por parte de los responsables de la cooperación estatal para que las prioridades de la cooperación descentralizada discurran en el mismo sentido que las políticas que vienen desplegando los sucesivos gobiernos. Ello determina en gran medida las acciones de muchos alcaldes, concejales y consejeros, deseosos de agradar a sus jefes y de hacer rápida carrera política. Por ello es importante vigilar que los recursos y los programas de cooperación descentralizada no se utilicen de manera clientelar por los alcaldes o partidos gobernantes, como medio para aumentar su poder y facilitar favores.

En la misma línea, no debemos limitar a los municipios a ser simples financiadores de proyectos de ONG, sino que deben impulsar políticas propias, en el campo de la cooperación, la información, la educación para el desarrollo y las políticas de género, analizando experiencias y formando a todos los agentes implicados.

“Las ayudas las decido yo”

Son muchas las entidades locales que basan su política de cooperación descentralizada en las subvenciones que con mayor o menor fortuna se conceden. En algunos casos, son las propias ONG las que presionan para que este programa se limite a dar subvenciones, mientras que en otros son sus responsables los que mantienen esta única línea de trabajo como elemento clientelar y de favoritismo. Buen ejemplo de esto lo tenemos en lo sucedido en la Diputación de Valencia a mediados de 1999. Al hacerse públicas las ayudas concedidas por esta institución, se comprobó cómo las entidades más beneficiadas fueron las ONG. Responsabilidad del asesor de cooperación del mismo diputado responsable de la cooperación en la Diputación de Valencia. Este señor, llamado Armando Mena, de origen nicaragüense y amigo personal del presidente de este país, Arnoldo Alemán, presidía la asociación Amerrisque, que entre los años 1998 y 1999 obtuvo de la Diputación subvenciones por 13 millones de pesetas. Al mismo tiempo, estaba vinculado a Valencianos por Nicaragua, que obtuvo más de cinco millones de pesetas en ayudas y cuya sede estaba en el despacho del propio Mena, junto a la organización España Plus, cuya sede social también coincide con Amerrisque y que obtuvo más de 15 millones de pesetas. Por si fuera poco, en este entramado de ONG e intereses, una cuarta organización, Proyecto África, compartía domicilio social con España Plus, es decir, con este asesor tan ocupado en crear ONG. Al preguntarle al diputado responsable de cooperación por estos hechos y por la predilección por las ONG de su asesor, respondió con rotundidad “las ayudas las decido yo”, añadiendo que “la responsabilidad de las subvenciones recae sobre mí”, tal y como recoge el diario *El País*, el 20 de julio de 1999. Se da la circunstancia de que ICG, la empresa consultora encargada de baremar los proyectos, destacó numerosas deficiencias en todos ellos, concediendo una escasa puntuación de 5 sobre un total de 10.

■ **Incorporar la defensa de valores universales.** La capacidad de los municipios y comunidades autónomas de propiciar el fortalecimiento institucional, el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos debe desempeñar un papel mucho más importante en los programas que realizan estas instituciones, todo ello sobre una base indiscutible de libertad y respeto a las culturas y formas de vida de los países destinatarios. La defensa de valores universales debe prevalecer sobre la tentación de exportar modelos de vida, comportamientos sociales o incluso creencias religiosas, algo que en no pocas ocasiones se ve en programas y actuaciones de cooperación descentralizada de numerosas ciudades y autonomías.

Subvención a una ONG integrista que enseña a los niños en Perú a rezar el padrenuestro

En 1996, la oposición municipal del Ayuntamiento de Madrid denunció que la organización integrista Lumen Dei había recibido cerca de 13 millones de pesetas con cargo al 0,7% destinado a la cooperación con el Tercer Mundo. El proyecto original pretendía construir un centro para pasteurizar leche en Perú, permitiendo después “alimentar, vestir y educar integralmente a los niños”, tal y como recogió la prensa de aquellos días. Esta organización religiosa había sido acusada repetidamente de prácticas violentas con niños, algunas de cuyas denuncias llegaron incluso a programas de televisión y al Ministerio de Educación, al protagonizar numerosos incidentes en colegios bajo su dirección. Al defender la concesión de esta ayuda, la entonces concejala de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, de la que dependía el programa de cooperación, señaló: “pretenden mejorar la alimentación de 7.000 niños en Perú. Tienen vacas y necesitan transportar la leche en condiciones de salubridad”. Mientras tanto, una responsable de la organización afirmaba: “a los niños se les enseña higiene, pero también les enseñamos a santiguarse y rezar el padrenuestro”. Tras la polémica, no se procedió a retirar esta subvención a Lumen Dei.

■ **La debilidad del marco legal.** Una política que se basa en la solidaridad y el esfuerzo de toda la sociedad y de todas sus instancias políticas, incluyendo las económicas, a través de los presupuestos de todas las instituciones centrales, autonómicas y locales, debe ser capaz de articular la implicación de todas estas instituciones, reflejo de la madurez de una España que basa su convivencia en las entidades descentralizadas. Por contra, el marco legal existente niega responsabilidad y autonomía a estas instituciones, aunque lógicamente recoge su aportación a la política de cooperación estatal. La única autonomía que reconoce es la presupuestaria, es decir, la de simple financiación, eliminando cualquier autonomía en el diseño de sus políticas, en la ejecución de sus programas y en el establecimiento de sistemas de planificación para autonomías y entidades locales. Todo ello supone negar una realidad mucho más compleja y afortunadamente con mucha más autonomía que la que recoge el marco legal con el que se hace cooperación en España.

Por el contrario, la creación de mecanismos de coordinación, articulación de políticas, información de experiencias, formación de agentes, asesoramiento, recogida de datos y colaboración, puesto en marcha por la Administración central, sólo puede calificarse como inexistente. De esta forma, la cooperación descentralizada en España se viene haciendo bajo un vacío legal y normativo tanto más acusado en la medida en que este apartado cobra mayor importancia en el conjunto de la cooperación española, lo que supone un auténtico contrasentido y un ejemplo de cómo la realidad va por delante de las leyes.

Una ley de cooperación internacional estatalista

La actual Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ha consolidado un modelo de cooperación claramente estatalista, de espaldas a la rica realidad puesta de manifiesto por la cooperación descentralizada en toda España, y que considera a los ayuntamientos y comunidades autónomas como simples secundones al servicio de los intereses del Estado central y bajo sus órdenes y criterios. Así, el artículo 3 define la política española de cooperación como “parte de la acción exterior del Estado y se basa en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior”. Pocas dudas existen de que esto sea así, ya que entre los órganos rectores de la cooperación internacional no se recoge ningún ámbito específico de comunidades autónomas y ayuntamientos, señalándose en el artículo 15 que “al Congreso de los Diputados le corresponde establecer el Plan Director cuatrienal, debatir anualmente la política española de cooperación y seguir el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y acciones”. Obviamente, el Congreso se atribuye también la responsabilidad sobre la planificación, seguimiento y cumplimiento de toda la cooperación descentralizada, lo que choca frontalmente con su responsabilidad económica y su autonomía política. Por si hubiera dudas, el artículo 20 de la misma ley, referido a la cooperación para el desarrollo de comunidades autónomas y entidades locales, se supedita con claridad a los objetivos, intereses y prioridades determinados por el Gobierno, si bien apela a los principios de “autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad”, lo que quiere decir que sufragan sus propios proyectos con responsabilidad, pero según las directrices estrictas señaladas con anterioridad, tanto por el Gobierno como por el Congreso de los Diputados. Ciertamente, nuestra primera ley de cooperación internacional no refleja la realidad de una cooperación tan dinámica como la que se realiza en comunidades autónomas y entidades locales, siendo incapaz de recoger su autonomía y riqueza. De esta manera se ha perdido una magnífica oportunidad para dar cobertura legal a lo que hoy en día es una realidad.

■ **La responsabilidad de las ONG.** Al mismo tiempo, las ONG deben actuar con criterios mucho más rigurosos, con una severa actitud crítica frente a las injusticias sociales y siguiendo unas estrictas pautas éticas en su conducta. Pretender que las políticas de cooperación descentralizada sean únicamente subvenciones a ellas es negar la capacidad institucional para llevar a cabo políticas propias a municipios y autonomías, como representantes legales de los ciudadanos también ante los países del Sur. Jamás deben tratar de suplantar a las administra-

ciones o a los Estados, porque con ello debilitan los cimientos de una convivencia social, al tiempo que siempre deben actuar con la máxima transparencia, y de forma coordinada con el resto de las organizaciones locales. Sin ninguna duda, son muchas las organizaciones que deben revisar sus pautas de trabajo y, sobre todo, vigilar para que otras organizaciones fantasma que con frecuencia surgen en ámbitos mucho más abiertos como los municipios, puedan aprovecharse de la limpia dimensión del término ONG, actuando en cambio de manera lesiva y negligente al amparo del dinero fresco de la ayuda y la solidaridad que empieza a circular por nuestro país.

Especialmente preocupante es esa nueva hornada de grandes ONG *apolíticas*, que bajo una imposible asepsia pretenden monopolizar los recursos de la ayuda para el desarrollo (y de otros ámbitos sociales), asegurando a cambio increíbles independencias, extrañas imparcialidades e insólitas equidistancias entre los gobiernos y la sociedad. Todo ello no encubre sino el deseo de garantizar docilidad a gobiernos y responsables políticos, así como de no entrar en causas y consecuencias del subdesarrollo, de la acumulación y de los desequilibrios mundiales. La Cruz Roja sería un buen ejemplo de esto que decimos.

Las recetas de cocina del MPDL

El Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) es un buen ejemplo de actuaciones irresponsables y repletas de polémicas en los últimos años, especialmente en los Balcanes, donde numerosos objetores de conciencia testigos de estos hechos denunciaron “un sinfín de irregularidades, mala gestión, dejadez y desinterés”, tal y como recogía *Diario 16* el 5 de diciembre de 1994. Aquel año, el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) tuvo que retirar los sistemas de comunicación a la ONG de la eurodiputada socialista Francisca Sahuquillo, ya que eran utilizados para transmitir conversaciones personales y hasta recetas de cocina, llegando a poner en peligro de muerte a un convoy de la ONU atacado en Jablanica al usar irresponsablemente las frecuencias de emergencia para estos menesteres.

Cuatro años después, con motivo de los bombardeos serbios sobre Kosovo en 1998, el MPDL recaudó dinero en ayuntamientos y mediante anuncios en medios de comunicación con el pretexto de enviar a la población de Kosovo un cargamento de ayuda humanitaria. Numerosos medios de comunicación, entre ellos televisiones, y altos dirigentes de la ONG asistieron a la partida desde España de este convoy. Sin embargo, el verdadero destino final de este envío fue una población bosnia que había sido invadida por Karadzic y que se encontraba bajo el dominio de este asesino buscado hoy día por el Tribunal Penal Internacional por los crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia, lo que llegó a ser denunciado por miembros de esta organización. Numerosos hechos podrían ilustrar la peculiar actuación del MPDL. Recordemos que en la propia Memoria de esta ONG publicada en 1997, se recogía que de los 1.253 millones de pesetas de presupuesto del año anterior, únicamente el 0,26% de los ingresos procedía de socios y de otros ingresos, mientras que el grueso fundamental, el 95,5% del total, procedía de subvenciones procedentes de organismos locales, autonómicos, nacionales e internacionales.

■ **La vinculación con los nuevos movimientos sociales y ciudadanos.** La cooperación que se realiza desde municipios y comunidades autónomas debe vincularse al máximo con los grandes movimientos de solidaridad, como el 0,7%, que ha encontrado en muchos pueblos y ciudades un magnífico espacio de trabajo, implicándose en los procesos de discusión y debate de las políticas de cooperación y solidaridad, tanto a nivel estatal como internacional, coordinándose con todas aquellas instituciones y organismos de cooperación para el desarrollo, y procediendo a un continuo contraste e intercambio de experiencias con otras instituciones, profesionales y estudiosos. Al mismo tiempo, también debe ampliar su espacio de colaboración con otros nuevos movimientos sociales, culturales y políticos emergentes, que en cada municipio tienen unas características propias. Hay lugares donde la importancia del tejido empresarial local permite aprovechar su apoyo; en otros, son los jóvenes o los grupos antiglobalización

los que tienen más actividad; mientras que hay municipios donde son los grupos de cristianos de base, los inmigrantes o los colectivos feministas los que tienen más auge. No se pueden aplicar recetas para una pluralidad tan grande, si bien, en la medida en que la cooperación descentralizada sea capaz de ampliar su base de apoyo, ganará también en respaldo social.

El efecto Porto Alegre

La cooperación municipal con Brasil, y específicamente con el municipio de Porto Alegre por parte de algunos ayuntamientos catalanes, está haciendo posible que se establezcan interesantes experiencias de participación ciudadana, ligadas a las experiencias que desde hace años lleva a cabo esta ciudad brasileña. Así, se empiezan a promover debates ciudadanos sobre las prioridades que los vecinos establecen para su ciudad y que deben ser recogidas en el presupuesto anual del ayuntamiento, siendo posteriormente sometidas a referéndum. Una fórmula enormemente interesante que tumbaría muchos de los proyectos especulativos y megalómanos de algunos alcaldes, acercando la gestión a los vecinos. Éste es un buen ejemplo de cómo la cooperación puede ser también en ambos sentidos, y de que debe avanzar todavía mucho por el camino de la participación.

■ **La educación para el desarrollo como compromiso ciudadano.** Las acciones de desarrollo en sentido estricto y las de educación para el desarrollo (EPD) (en un sentido muy amplio, que englobe la sensibilización, la información, la reflexión, los estudios y análisis) deben tener una presencia creciente en las políticas descentralizadas de cooperación. Una buena información pública es la garantía del apoyo ciudadano a estas políticas de cooperación y de una mejor comprensión de los problemas estructurales que originan el subdesarrollo. Por lo tanto, trabajar en estas actuaciones es también consolidar a largo plazo este tipo de políticas y ampliar su respaldo social, para lo cual es importante diferenciar ambos campos de trabajo, con proyectos y partidas presupuestarias diferenciadas, mediante actuaciones críticas con los problemas que pretenden abordar y con sus orígenes.

Financiación mixta de actividades en países nórdicos

Países como Noruega, Canadá y los Países Bajos avanzan hacia sistemas mixtos de EPD que vinculen y financien actividades oficiales y de las propias ONG. Para ello utilizan fondos públicos y privados, existiendo multitud de organizaciones especializadas en trabajar en EPD. La agencia noruega NORAD tenía establecidos acuerdos de cofinanciación para estos programas con 23 organizaciones representativas y facilitaba apoyo a otras 80, y la agencia canadiense CIDA ha mantenido un programa de cofinanciación específico, llamado Programa de Participación Pública, que ha sido uno de los mayores presupuestos de financiación de EPD de los últimos diez años. El programa más ambicioso, no obstante, ha sido el holandés, con un órgano específico para coordinar todos los agentes de educación: lo componen 32 ONG de desarrollo y financian al año unos 500 proyectos, 160 de naturaleza plurianual, con un trabajo muy importante en el apoyo a grupos locales de solidaridad. Por ejemplo, esta organización ha realizado campañas denunciando las inversiones empresariales holandesas en el Tercer Mundo e insistiendo en que no son cooperación ni verdadera ayuda al desarrollo, como las inversiones en Sudáfrica de las compañías KLM o Royal Dutch Shell.

■ **Convocatorias plurianuales.** Cada vez resulta más necesaria la posibilidad de estudiar el apoyo de iniciativas con un marco presupuestario superior a aquel con el que habitualmente trabajan las administraciones, mediante la concesión de subvenciones con un carácter superior al año o subvenciones plurianuales, o al menos de considerar compromisos programáticos de esta naturaleza, igual que se hace en otros ámbitos de la administración local (por ejemplo, las contrataciones de basuras o limpieza) y en otros muchos países. La experiencia que en algunas ciudades se está poniendo en práctica demuestra la posibilidad legal y técnica de hacerlo, así como su conveniencia para consolidar acciones y programas.

El ejemplo del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, a través de su Servicio de Cooperación al Desarrollo, ha sido uno de los primeros en poner en marcha una convocatoria para la cofinanciación de proyectos con carácter plurianual, iniciada en 1999, y adelantándose incluso a la convocatoria hecha pública por la AECI en el año 2001. Esto demuestra la madurez y el rigor con el que se trabaja en algunos municipios, y en este caso concreto no sólo por su capacidad de estructurar y gestionar una convocatoria de tanta complejidad técnica, sino sobre todo por la consistencia de las bases que la rigen y los criterios con los que se resuelve, muy lejos de la polémica de favoritismo y parcialidad que pesa sobre la convocatoria plurianual resuelta por el Ministerio de Asuntos Exteriores. Un simple vistazo a las prioridades establecidas por la convocatoria plurianual que realiza el Ayuntamiento de Vitoria, los detallados criterios de valoración de los proyectos, la lista pormenorizada de instituciones que quedan excluidas de ella, los compromisos asumidos por las organizaciones subvencionadas, así como los procedimientos técnicos de abono y justificación, dan buena idea del extraordinario trabajo que viene haciendo este Servicio de Cooperación y de los criterios profesionales y extremadamente rigurosos con los que se trabaja en esta ciudad.

La cooperación descentralizada, cuyos rasgos básicos ya hemos definido, tiene que hacer especial hincapié en corregir estos problemas y disfunciones, mejorando en definitiva la dimensión de la ciudadanía, como elemento potenciador de la convivencia. Sin ninguna duda, estas políticas deben manejar como objetivo prioritario la lucha contra la pobreza, movilizándolo a la sociedad y sensibilizándola sobre estas cuestiones al mismo tiempo, en la medida en que constituye el problema fundamental del subdesarrollo en el mundo, pero sin olvidar la capacidad de fortalecimiento institucional que se puede dar desde los ámbitos locales. Por ello es importante la formulación de estrategias y objetivos que puedan ser debatidos y modificados cada año, en línea con los retos y problemas nuevos que aparecen en el mundo relacionados con la pobreza y el subdesarrollo, en consonancia con las estrategias de otras instituciones nacionales e internacionales. Todo lo cual debe tenerse en cuenta de cara a la orientación de los proyectos que se lleven a cabo.

7 Los intentos de homologación de criterios⁷

En los últimos años se han puesto en marcha distintas iniciativas para dotar de criterios homologables y comunes a las múltiples iniciativas de cooperación emprendidas por las instituciones descentralizadas.⁸ Estas iniciativas en sí mismas son positivas, al poner de manifiesto la necesidad de aproximar tanta dispersión mediante unos parámetros comunes para las políticas de cooperación al desarrollo en comunidades autónomas y ayuntamientos. Ahora bien, hasta el momento se ha hecho más hincapié en el reparto de subvenciones y todo el procedimiento asociado al mismo, que en los aspectos centrales de la cooperación, tales como los objetivos, los mecanismos de participación social, los criterios y políticas a llevar a cabo, e incluso un debate teórico que cimiente sus fundamentos. Es cierto que en muchos municipios se echan en falta criterios básicos para sus políticas de cooperación (lo que dice mucho de cómo se ponen en marcha y de los inexistentes mecanismos de coordinación que se han articulado desde la Administración central), pero reducir estos criterios a elementos meramente administrativos y contables para las subvenciones a ONG supone limitar las enormes posibilidades de la política de cooperación. Sorprende que estas iniciativas no tengan en cuenta los esfuerzos de homologación que se han

venido realizando desde Euskal Fondoa y la Coordinadora de Euskadi, que ya en 1996 hicieron un trabajo destacable.⁹

De esta forma, una iniciativa tan importante no puede realizarse exclusivamente desde las ONG y sin contar con el concurso y la intervención activa de las propias administraciones descentralizadas, en lo que habría sido un estupendo ejercicio de participación municipal. Algunas de las críticas que se han hecho a este intento de promover criterios comunes desde las ONG¹⁰ se centran en la visión corporativista de estas organizaciones, preocupadas más por asegurarse el control sobre recursos y políticas que por potenciar las políticas de cooperación descentralizada y su potencial, reduciendo los organismos locales a simples financiadores de las ONG. Si bien estas críticas están bien fundadas, tampoco podemos dejar al margen la enorme discrecionalidad con que se están gestionando estos recursos, que provoca situaciones disparatadas y disfuncionales, tanto en los aspectos administrativos como en su gestión concreta, que en muchos casos no son específicos de la cooperación descentralizada, sino extrapolables a otros muchos ámbitos de la gestión local, especialmente en los aspectos económicos, justificativos y procedimentales.

Ahora bien, si la cooperación es un espacio de transformación, ¿por qué no trabajar para que desde la cooperación se puedan transformar también algunos aspectos de la gestión municipal repletos de disfunciones y arbitrariedades (bajo la responsabilidad muchas veces de secretarios, tesoreros e interventores, auténticos mandamases en muchos ayuntamientos)? Trabajar desde las ONG para que se cambien tan sólo sus sistemas de concesión, justificación y abono de subvenciones supone un cierto egoísmo impropio del compromiso inherente a una política de cooperación solidaria. En este sentido, las propuestas publicadas sobre homologación de criterios no hacen una apuesta clara por la dimensión local del trabajo llevado a cabo por las ONG implicadas en estas acciones, un elemento imprescindible para que las acciones de cooperación descentralizada apuesten por unas relaciones de solidaridad ciudadana, en cada ámbito y municipio, si realmente se pretende que los proyectos sean un elemento verdadero de solidaridad para esa ciudad o ese pueblo.

Por otro lado, en el documento difundido por la Coordinadora Estatal de ONGD se echa en falta una apuesta mayor por las convocatorias de carácter plurianual, así como una adaptación de procedimientos y normativas a ayuntamientos pequeños, mucho más ágiles pero con un menor aparato administrativo y burocrático, que también quieren hacer cooperación. En este sentido, es necesario que cualquier trabajo de homologación se haga contando con todos los agentes implicados, sea cual sea la importancia de sus recursos económicos, entendiendo que la realidad institucional y organizativa en España es muy compleja y no puede reducirse a lo que se hace desde las grandes capitales promovido por las grandes ONG. Ésa es precisamente la base de la riqueza y el potencial de la cooperación descentralizada en España y una de sus claves para el futuro. De ahí la importancia de que sea entendido por todos.

8 Los desafíos de cara al futuro

Afortunadamente, la cooperación descentralizada en España atraviesa un momento de esplendor, pero lo hace en un marco de gran volatilidad. Su juventud y la dependencia que tiene de un gran número de factores externos, entre los que destacan el gran vacío teórico existente y el enorme cúmulo de intereses políticos y clientelares que la rodean, deben movernos a trabajar intensamente para que consolide su papel en autonomías, ayuntamientos, diputaciones y cabildos. La debilidad de muchas de las actuaciones, e incluso su

provisionalidad, demuestran que la continuidad y el fortalecimiento de la política de cooperación descentralizada en España dependerán en buena medida del rigor y el buen hacer con que se lleve a cabo, ya que ni su mantenimiento ni su crecimiento están garantizados. Así las cosas, el futuro de la cooperación descentralizada en España, y su consolidación, van a depender de muchos factores, algunos de los cuales están en nuestras manos, entre los que podemos mencionar:

- El marco legal, que en estos momentos es claramente restrictivo y no refleja la realidad de un capítulo en nuestra cooperación de tanta riqueza y complejidad.
- La voluntad política de partidos y grupos políticos en comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones y cabildos para que estos programas se consoliden con rigor y holgura presupuestaria, lejos del clientelismo, la improvisación y la falta de rigor técnico.
- La capacidad de los técnicos y profesionales de reivindicar su espacio en estas políticas y en las instituciones que las ponen en práctica, de exigir respeto a sus cometidos y de adquirir un mayor compromiso técnico con los programas.
- La capacidad de avanzar en la organización y la gestión, desplazando algunas actuaciones que es muy discutible que puedan recogerse como Ayuda Oficial al Desarrollo.
- El incremento de los debates, las reflexiones y los análisis serios, en los que se puedan establecer críticas rigurosas que permitan reorientar las políticas que se llevan a cabo, dotándose de un cuerpo teórico que las sustente, en el que intervengan amplios sectores políticos, sociales y ciudadanos.
- La legitimidad que sea capaz de consolidar ante la sociedad, en cada pueblo y ciudad, así como el capital social que consiga articular.
- La capacidad para diseñar estrategias sólidas y coherentes, perdurables en el tiempo y con recursos suficientes, que puedan articularse también en ámbitos supraestatales.
- La eficacia de las acciones, y no precisamente en términos de rendimientos económicos, sino en cuanto a la certeza de sus objetivos y el conocimiento que los ciudadanos tengan sobre su funcionalidad, para lo cual la transparencia cobra una especial importancia.
- La actuación responsable de las ONG, que sean capaces de entender su papel y su lugar, así como de reafirmar su componente crítico frente a los problemas en los que intervienen, mejorando sus espacios de participación.
- Y especialmente, el papel que la ciudadanía quiera que sus municipios desempeñen en una renovada construcción de una sociedad distinta.

Tenemos que tomar conciencia del alcance del proceso en el que estamos inmersos, posiblemente uno de los más apasionantes que se viven en el ámbito de la política española de cooperación, y por ello también uno de los más arriesgados. Es muy importante propiciar mecanismos de reflexión y análisis, facilitar el intercambio de experiencias y, sobre todo, tratar de comprender lo que hacemos, sometiéndolo a análisis críticos, democratizando también un debate en el que debemos involucrar no sólo a técnicos, políticos y profesionales, sino al máximo de ciudadanos y vecinos, haciendo públicos éxitos y fracasos. Todo ello porque necesitamos aprovechar esta magnífica oportunidad que tenemos para dotar a nuestro país, desde nuestros ayuntamientos y comunidades autónomas, de unas políticas adecuadas, transparentes, eficaces y rigurosas para aliviar la pobreza y el subdesarrollo, por medio de unos recursos que, por su carácter público, exigen estos criterios. De ahí la necesidad de valorar el trabajo que se está realizando en los municipios y comunidades autónomas, pero también de dar respuesta a los continuos retos que se nos están planteando. En ello nos jugamos no sólo el futuro de la cooperación descentralizada, sino posiblemente también el de una nueva forma de hacer cooperación solidaria y de entender una ciudadanía mucho más cívica y comprometida con los demás.

NOTAS

1. Se ha elegido 1991 por ser el año en el que España accede al club de países donantes, pasando a formar parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, asumiendo por tanto sus directrices y homologándose sus partidas presupuestarias.
2. Un total de 2.130 millones de pesetas en el caso de las ONG en la AOD del año 1991, y 2.970 millones en el caso de la cooperación descentralizada.
3. ¿Podría alguien imaginar que para la adjudicación de una contrata de basuras las propias empresas adjudicatarias elaboraran el pliego de condiciones, intervinieran en la baremación de las candidaturas, y decidieran repartirse las contratas fijando el importe para cada una de ellas? Pues algo parecido está sucediendo en muchos municipios con las convocatorias de subvenciones a ONG, lo cual, trasladado a cualquier otro ámbito, llevaría a intervenir a la fiscalía anticorrupción.
4. Así, en el año 2001 la Comunidad Valenciana redujo su presupuesto de ayudas al Tercer Mundo de 2.600 millones de pesetas del año anterior a 1.220 millones, lo que significó una reducción del 46,9% del total.
5. En el PACI Previsiones de 1999 las comunidades autónomas presupuestaron 18.157 millones de pesetas, mientras que los ayuntamientos presupuestaron 14.280 millones de pesetas. Sin embargo, en el PACI Seguimiento las comunidades autónomas ejecutaron finalmente 16.904 millones de pesetas, mientras que en los ayuntamientos esta misma cifra ascendía a 13.652 millones de pesetas. De esta forma, desde la cooperación descentralizada se dejaron de ejecutar 1.881 millones de pesetas.
6. Entre los trabajos en los que he analizado este tema, podemos destacar el informe reciente *Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000*, citado en la bibliografía (Gómez Gil, 2001).
7. El autor agradece a Aitor Gabilondo, director del Servicio de Cooperación al Desarrollo del Ayuntamiento de Vitoria, sus valiosos comentarios en relación con este punto.
8. Entre estas iniciativas destacan el "Estudio de cooperación descentralizada. Proyecto de homologación de criterios", realizado para la Coordinadora de ONGD por el IUDC en octubre de 1999, así como la posterior "Propuesta de homogeneización de criterios en la cooperación descentralizada", elaborada por esta misma coordinadora en marzo del año 2000.
9. Recogido en la Memoria del año 1996-1998 de Euskal Fondoa.
10. Uno de los trabajos más sólidos, y al mismo tiempo más críticos, fue publicado en la revista *Pueblos*, del Área Federal de Paz y Solidaridad de Izquierda Unida, por J.L. Vieites, bajo el título "Homologación de criterios de la cooperación descentralizada. Comentarios a la propuesta de las ONG", publicado en el año 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- ACSUR-LAS SEGOVIAS (1998): *Estudio de la Cooperación Descentralizada en la Comunidad Valenciana durante el año 1997*, Valencia.
- ALONSO, José Antonio (dir.) (1999): *Estrategia para la Cooperación Española*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- ARIAS, Marta (1997): *Situación de la cooperación descentralizada en España: ¿un modelo propio de cooperación o un mero cambio de actores?* Documento de trabajo, Madrid, IUDC/UCM.
- AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ (1998): *Memoria anual de 1997*, Vitoria-Gasteiz.
- BOSSUYT, Jean (1997): "Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 0 (primavera-verano), 59-74.
- CAD (COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO) (1998): *Serie de exámenes en materia de Cooperación para el Desarrollo. N° 27: España*, París, Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1996): *Informe sobre la aplicación de la cooperación descentralizada*, Bruselas, COM (96) 70 final.
- COORDINADORA DE ONGD-ESPAÑA (1996): "Jornada Estatal de Cooperación Descentralizada. Getafe, 14 y 15 de junio de 1996", *Temas de Cooperación*, 8.
- FEMP (FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS) (1993): *Poder local y solidaridad internacional. Bases de la cooperación al desarrollo desde las corporaciones locales*, Madrid.
- (1999): *La cooperación descentralizada de los entes locales*, Madrid.
- y AECL (AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL) (1998): *Cooperación descentralizada de las entidades locales. Informe 1996-1997*, Madrid.
- FRERES, Christian (coord.) (1998): *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid, AIEI.
- GÓMEZ GIL, Carlos (1995): "Ayudas al desarrollo en los ayuntamientos", *Noticias Obreras*, 1143 (mayo).
- (1998a): "Retos y desafíos de la cooperación descentralizada", en *I Jornadas sobre cooperación descentralizada en la Comunidad Valenciana*, Gandía, 25/09/98.
- (1998b): "Un huracán de pobreza", *Pueblos*, 12 (diciembre).
- (1999): "Algunas claves para entender la Ley de Cooperación para el Desarrollo aprobada", en *Ley de Cooperación para el Desarrollo: una visión crítica*, Madrid, Área Federal de Paz y Solidaridad de Izquierda Unida.
- (2001): "Más de lo mismo. La Ayuda Oficial al Desarrollo de España en el año 2000", en *Impulsando la solidaridad. Otra perspectiva de la Cooperación al*

- Desarrollo del Estado español, Madrid, Ayuntamiento de Córdoba-Paz con Dignidad.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón (coord.) (1998): *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC/UCM.
- Pilar ALDAHONDO y Luz ROMERO (1993): *Poder local y solidaridad internacional*. Informe del Seminario sobre Cooperación Internacional organizado por la FEMP, Madrid.
- IEPALA (1999): *Manual de cooperación descentralizada al desarrollo*, Madrid, IEPALA (Biblioteca básica vecinal, 9).
- INTERMÓN (1999): *La realidad de la ayuda 1999-2000*, Barcelona, Intermón.
- (2000): *La realidad de la ayuda 2000-2001*, Barcelona, Intermón (Informes, 17).
- LAISON COMMITTEE OF DEVELOPMENT NGO'S TO THE EUROPEAN UNION (1997): *The role of NGOs in EU Decentralised Co-operation*, Bruselas.
- LÓPEZ MÉNDEZ, Irene (1995): *La cooperación descentralizada en España. Problemas de integración en el modelo español de cooperación para el desarrollo*, Madrid, IUDC/UCM.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2000): *Ayuda Oficial al Desarrollo. Seguimiento PACI 1999*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- NIETO PEREIRA, Luis (coord.) (2001): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, Madrid, Los Libros de la Catarata-IUDC/UCM.
- OFICINA DE PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN (1998): *Cooperación descentralizada*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.
- VIEITES, J.L. (2001): "El discurso de la cooperación descentralizada", en *Impulsando la solidaridad. Otra perspectiva de la Cooperación al Desarrollo del Estado español*, Madrid, Ayuntamiento de Córdoba-Paz con Dignidad.

Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?*, Cuadernos Bakeaz, nº 46, agosto de 2001.
© Carlos Gómez Gil, 2001; © Bakeaz, 2001.

Las opiniones expresadas en estos trabajos no coinciden necesariamente con las de Bakeaz.

Cuadernos Bakeaz es una publicación monográfica, bimestral, realizada por personas vinculadas a nuestro centro o colaboradores del mismo. Aborda temas relativos a economía de la defensa, políticas de cooperación, educación para la paz, geopolítica, movimientos sociales, economía y ecología; e intenta proporcionar a aquellas personas u organizaciones interesadas en estas cuestiones, estudios breves y rigurosos elaborados desde el pensamiento crítico y desde el compromiso con esos problemas.

Director de la publicación: Josu Ugarte • **Coordinación técnica:** Blanca Pérez • **Consejo asesor:** Martín Alonso, Joaquín Arriola, Nicolau Barceló, Anna Bastida, Roberto Bermejo, Jesús Casquette, Xabier Etxeberria, Adolfo Fernández Marugán, Carlos Gómez Gil, Rafael Grasa, Xesús R. Jares, José Carlos Lechado, Arcadi Oliveres, Jesús M^a Puente, Jorge Riechmann, Pedro Sáez, Antonio Santamaría, Angela da Silva, Ruth Stanley, Carlos Taibo, Fernando Urruticoechea • **Títulos publicados:** 1. Carlos Taibo, *Veinticinco preguntas sobre los conflictos yugoslavos* (ed. revisada); 2. Xabier Etxeberria, *Antirracismo*; 3. Roberto Bermejo, *Equilibrio ecológico, crecimiento y empleo*; 4. Xabier Etxeberria, *Sobre la tolerancia y lo intolerable*; 5. Xabier Etxeberria, *La ética ante la crisis ecológica*; 6. Hans Christoph Binswanger, *Protección del medio ambiente y crecimiento económico*; 7. Carlos Taibo, *El conflicto de Chechenia: una guía de urgencia*; 8. Xesús R. Jares, *Los sustratos teóricos de la educación para la paz*; 9. Juan José Celorio, *La educación para el desarrollo*; 10. Angela da Silva, *Educación antirracista e interculturalidad*; 11. Pedro Sáez, *La educación para la paz en el currículo de la reforma*; 12. Martín Alonso, *Bosnia, la agonía de una esperanza*; 13. Xabier Etxeberria, *Objeción de conciencia e insumisión*; 14. Jörg Hufschmid, *Las consecuencias económicas del desarme*; 15. Jordi Molas, *Industria, tecnología y comercio en la producción militar: el caso español*; 16. Antoni Segura i Mas, *Las dificultades del Plan de Paz para el Sáhara Occidental, 1988-1995*; 17. Jorge Riechmann, *Herramientas para una política ambiental pública*; 18. Joan Roig, *Guinea Ecuatorial: la dictadura enquistada*; 19. Joaquín Arriola, *Centroamérica, entre la desintegración y el ajuste*; 20. Xabier Etxeberria, *Ética de la desobediencia civil*; 21. Jörn Brömmelhörster, *El dividendo de la paz: ¿qué abarcaría este concepto?*; 22. Luis Alfonso Aranguren Gonzalo, *Educación en la reinención de la solidaridad*; 23. Helen Groome, *Agricultura y medio ambiente*; 24. Carlos Taibo, *Las repúblicas ex yugoslavas después de Dayton*; 25. Roberto Bermejo, *Globalización y sostenibilidad*; 26. Roberto Bermejo y Álvaro Nebreda, *Conceptos e instrumentos para la sostenibilidad local*; 27. Jordi Roca, *Fiscalidad ambiental y "reforma fiscal ecológica"*; 28. Xabier Etxeberria, *"Lo humano irreductible" de los derechos humanos*; 29. Xesús R. Jares, *Educación y derechos humanos*; 30. Carlos Gómez Gil, *Una lectura crítica de la cooperación española. Lo que nunca nos dicen*; 31. Xabier Etxeberria, *La educación ante la violencia en el País Vasco*; 32. Daniel J. Myers, *Activismo social a través de la red*; 33. Roberto Bermejo, *Realidades y tendencias del comercio justo*; 34. Carlos Taibo, *Diez preguntas sobre el conflicto de Kosovo*; 35. Clara Murguialday, *Mujeres y cooperación: de la invisibilidad a la equidad de género*; 36. Fernán González, S.I., *Colombia, una nación fragmentada*; 37. Xabier Etxeberria, *La no violencia en el ámbito educativo*; 38. Antoni Segura i Mas, *El Sáhara en la dinámica política magrebí y las dificultades del Plan de Paz (1995-2000)*; 39. Dieter Rucht, *El impacto de los movimientos medioambientales en Occidente*; 40. Martín Alonso, *Universales del odio: resortes intelectuales del fanatismo y la barbarie*; 41. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (I)*; 42. Tica Font (coord.), *La paz en movimiento: campañas y experiencias de movilización (II)*; 43. Julián Salas, *Hábitat y cooperación en Latinoamérica. Centroamérica antes y después del 'Mitch'*; 44. Roberto Bermejo, *Fundamentos de ecología industrial*; 45. Gema Celorio, *Nuevos retos para la sensibilización sobre el desarrollo*; 46. Carlos Gómez Gil, *La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?* • **Diseño:** Jesús M^a Juaristi • **Maquetación:** Mercedes Esteban Meriel • **Impresión:** Grafilur • **ISSN:** 1133-9101 • **Depósito legal:** BI-295-94.

Suscripción anual (6 números): 2.400 ptas. • **Instituciones y suscripción de apoyo:** 3.600 ptas. • **Forma de pago:** Domiciliación bancaria (indique los 20 dígitos correspondientes a entidad bancaria, sucursal, control y c/c.), o transferencia a la c/c. 2095/0365/49/3830626218, de Bilbao Bizkaia Kutxa • **Adquisición de ejemplares sueltos:** estos cuadernos, y otras publicaciones de Bakeaz, se pueden solicitar contra reembolso (350 ptas. de gastos de envío) a la dirección abajo reseñada. Su PVP es de 400 ptas./ej.

Bakeaz es una organización no gubernamental fundada en 1992 y dedicada a la investigación. Creada por personas vinculadas a la universidad y al ámbito del pacifismo, los derechos humanos y el medio ambiente, intenta proporcionar criterios para la reflexión y la acción cívica sobre cuestiones relativas a la militarización de las relaciones internacionales, las políticas de seguridad, la producción y el comercio de armas, la relación teórica entre economía y ecología, las políticas hidrológicas y de gestión del agua, los procesos de Agenda 21 Local, las políticas de cooperación o la educación para la paz y los derechos humanos. Para el desarrollo de su actividad cuenta con una biblioteca especializada; realiza estudios e investigaciones con el concurso de una amplia red de expertos; publica en diversas colecciones de libros y boletines teóricos sus propias investigaciones o las de organizaciones internacionales como el Worldwatch Institute, ICLEI o UNESCO; organiza cursos, seminarios y ciclos de conferencias; asesora a organizaciones, instituciones y medios de comunicación; publica artículos en prensa y revistas teóricas; y participa en seminarios y congresos.