



ALBOAN

“La cooperación descentralizada en un contexto de crisis. Un enfoque desde las ONGD”

Ignacio Eguizábal

*Ponencia presentada en el 8º encuentro de Coordinadoras Autonómicas
27 de noviembre de 2010*

Esta ponencia pretende reflexionar sobre la asociación entre las ONGD y las administraciones públicas descentralizadas como vector de mejora y de eficacia de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada. Es una contribución al debate sobre el valor añadido de esta modalidad de cooperación internacional, original de España, que supone hoy en día un 15% de la AOD bilateral española.

La razón de ser de la cooperación descentralizada es una pregunta de extraordinaria relevancia en los tiempos actuales. La agenda internacional de la eficacia, por un lado, y la crisis económica, por otro, nos han sorprendido sin una idea debatida y clara del valor añadido que supone esta manera de canalizar la ayuda oficial para el desarrollo. La vemos en claro riesgo de deslegitimación a corto plazo y quien sabe lo que nos puede costar volver a la senda de consolidación institucional y crecimiento de fondos que hemos conocido en los últimos años. Baste indicar que en 2010 los presupuestos de cooperación de las 17 comunidades autónomas han descendido un 10,2% frente a un descenso de sus presupuestos totales de sólo el 1,29%.

Para empezar, es necesario clarificar algunos presupuestos que orientan la aportación de ALBOAN. Son presupuestos de una ONG, que quizá sean compartidos por una parte importante del sector:

1. Nos preocupa la eficacia de la ayuda al desarrollo y su agenda internacional en la medida que contribuya al avance efectivo del desarrollo humano.

La agenda de la eficacia de la ayuda -Declaración de París y agenda de Accra- se asume como el paradigma del futuro de la AOD. Cuando se utiliza como receta para toda la AOD y deslegitima cualquier tipo de cooperación que sobre el papel la limita, se olvidan dos hechos cruciales:

Por un lado, no podemos atribuir a la AOD la capacidad de resolver la problemática del avance del desarrollo humano. Otras políticas y estructuras nacionales e internacionales tienen un impacto mucho mayor. Las políticas comerciales y arancelarias, el (des) gobierno de las estructuras financieras internacionales, etc... resultan mucho más influyentes que la ayuda al desarrollo.

Por otro, si hablamos del avance del desarrollo humano, éste requiere de actores fortalecidos en equilibrio. La sociedad civil, las instituciones públicas en sus distintos niveles, las estructuras del mercado deben existir, ser fuertes, respetarse mutuamente y equilibrarse en pos del desarrollo humano de todas las personas y el bien común.



ALBOAN

2. La sociedad civil tiene un papel importante que jugar en el avance del desarrollo humano. Sin ahondar en esta idea, creemos que es aceptado que la sociedad civil debe jugar un papel destacado en la construcción de políticas públicas, en el monitoreo de las mismas, en el control de las estructuras del mercado a través de su uso responsable y de la denuncia de sus abusos y en el fortalecimiento de las instituciones públicas. Pero en concreto, en este momento es importante destacar su responsabilidad como avanzadilla en el trabajo de construcción de estructuras de defensa del bien común. Su labor es insustituible en el progresivo reconocimiento de los derechos humanos de todo tipo y la construcción de una sociedad en la que instalen y consoliden las estructuras de redistribución de la riqueza y la disponibilidad de servicios públicos. Claro está que no siempre se encuentra en condiciones de fortaleza suficiente para ejercer este papel.

3. Las ONG somos uno de los instrumentos de los que se dota la sociedad civil para ejercer el papel que se ha descrito.

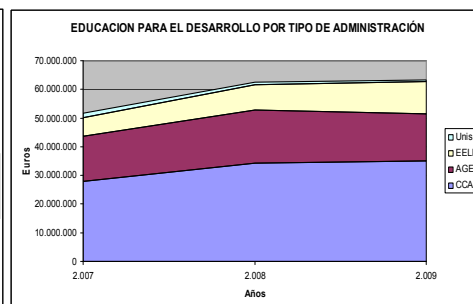
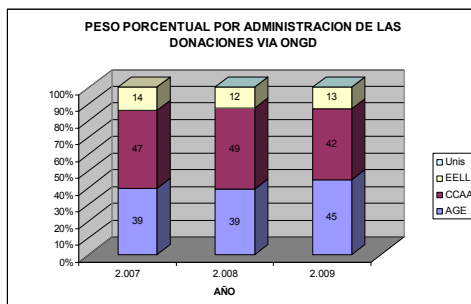
Por tanto, la sociedad civil es el agente del desarrollo (en el Norte y el Sur) al que las ONG nos debemos en primer lugar. Y, por lo tanto, nuestra eficacia se debe medir en relación a esta obligación primaria que tenemos, que se concreta en apoyar a los sectores con menos acceso al diseño de las políticas y a la distribución de los recursos disponibles en los países del Sur: la sociedad civil y las Administraciones Públicas (AAPP) locales.

La visión de la AOD a través de los principios de apropiación, alineamiento y armonización asume de partida que en los países socios existe un pacto social amplio y democrático que se despliega en planes de desarrollo multi-sector y multinivel a los que los donantes se alinean y al servicio de los cuales se coordinan. Difícilmente nos encontramos con este escenario. Asumirlo nos lleva a tener una agenda de AOD des-responsabilizada respecto al avance efectivo del desarrollo humano en condiciones de equidad y a un enfoque excesivamente tecnocrático del desarrollo humano.

4. La relación de las AAPP descentralizadas y las ONGD es uno de los vectores en los que encontrar la especificidad o el valor añadido de la cooperación descentralizada.

Partimos de una realidad rica en las relaciones entre estos agentes. Hay varios indicadores de esta realidad:

- El hecho de que de los fondos públicos canalizados por la vía de ONGD hacia el Sur, entre el 55 y el 60% (datos de 2007, 2008 y 2009) proviene de las AAPP descentralizadas.
- En el caso de la EpD, el porcentaje sube hasta el 65%.
- La participación de las ONGD y las coordinadoras autonómicas en espacios de consulta y decisión (consejos consultivos y consejos rectores).





ALBOAN

Sentadas estas bases, hay cuatro elementos de la relación entre AAPP descentralizadas y ONGD que entendemos que, bien desarrollados, pueden dar sentido a la cooperación descentralizada y aportar, por su propio ser, un granito de arena en dirección al avance efectivo del desarrollo humano:

1. La asociación AAPP y ONGD permite PROFUNDIZAR en la democratización de las sociedades, al participar en la discusión sobre las políticas de desarrollo en los espacios regionales y locales, tanto en el Norte como en el Sur.

En el Norte, las ONGD jugamos (o podemos jugar) un papel importante en el desarrollo de la política de cooperación al desarrollo de las AAPP descentralizadas, que es discutida, pensada y ejecutada también desde las organizaciones sociales. Otro espacio es la participación en los Consejos de Cooperación, donde hemos planteado, con diversa suerte, la discusión desde un enfoque de proceso, introducimos trabajo en direcciones tan importantes como la coherencia o la coordinación, impulsamos prácticas como la compra pública ética o el comercio justo.

Asimismo, en el Sur, las ONGD apoyamos la democratización de la sociedad, junto con nuestras organizaciones aliadas, fomentando el fortalecimiento de la sociedad civil para su participación en la discusión sobre políticas públicas vinculadas al desarrollo y, en la medida de lo posible, para la construcción conjunta de dichas políticas. En algunas ocasiones, nuestras intervenciones van directamente relacionadas con la construcción de capacidades en la sociedad civil para su participación en espacios de concertación que los marcos legales van abriendo. En otros casos, posibilitamos la prestación de servicios sociales básicos que con posterioridad se van incorporando a la cartera de servicios públicos.

Queda mucho espacio para profundizar en la coordinación de estas actividades con las correspondientes de las AAPP autonómicas y locales con sus homólogas en el Sur, de modo que el fortalecimiento sea reforzado y la actuación sea multi-agente, aumentando seguramente su impacto y su eficacia.

2. Las ONGD nos mantenemos cercanas a los grupos humanos con los que trabajamos, facilitando relaciones de mutuo ACOMPAÑAMIENTO, y la asociación AAPP y ONGD permite vincular a territorios y sociedades en relaciones de largo plazo y de ida y vuelta, cristalizando de forma concreta y genuina la idea de ALIANZA (horizontal) frente a la de contrato (vertical).

Una de las más fundadas críticas a la cooperación descentralizada en su realidad actual es la verticalidad de la cadena de la ayuda, con las dificultades que conlleva de falta de participación en las decisiones en los escalones bajos de la misma y de falta de conocimiento sobre la realidad y rendición de cuentas en los eslabones altos de ésta.

Es un esquema que la cooperación descentralizada puede y debe superar. Gran parte de la cooperación que han promocionado los gobiernos autonómicos y entidades locales ha optado por los proyectos y programas vía ONGD como instrumento para desplegar su política. Se suele atribuir a este instrumento los males de la cadena de la ayuda. Sin embargo, es necesario reconocer que detrás de él se esconde la cercanía al contexto y las problemáticas que experimentan las poblaciones del Sur que las ONGD hemos tenido y confío que no hayamos perdido entre tanta formulación, marco lógico y justificación. Esta cercanía es muy valorada por la ciudadanía, que siente la satisfacción de ver cómo los recursos son invertidos en programas de cooperación dirigidos a quienes más lo necesitan.



ALBOAN

En este camino, las ONGD hemos ido desarrollando relaciones de muy largo recorrido (se miden ya en décadas) que podemos aportar a la mejora de la cooperación descentralizada.

Sin embargo, son ya obvias las limitaciones de este enfoque y es necesario superar ese esquema para pasar a instrumentos deferentes: más adaptados al contexto en el que se desarrolla cada proceso de desarrollo, con menos presupuestos previos sobre lo que debe o no debe ser el desarrollo, más flexibles en la ejecución de las estrategias de intervención planteadas, de más largo plazo, que involucren de la manera más horizontal posible a los agentes implicados en torno al común objetivo de avanzar en las cotas de desarrollo humano fortaleciendo a la sociedad civil y las administraciones locales a uno y otro lado de frontera invisible Norte Sur.

Este enfoque precisa del acompañamiento como filosofía de cooperación que impulsen nuestros gobiernos autonómicos y locales. Entendemos el acompañamiento como un camino compartido de escucha, diálogo y apoyo en ambos sentidos; además de planificación, ejecución conjunta y mutua rendición de cuentas, en el que ambas partes nos enriquecemos e interpelamos mutuamente. Un acompañamiento que conlleva superación de resistencias internas, audacia para afrontar grandes retos, lucidez y perseverancia en los momentos de dificultad. Este modo de operar se debe visibilizar en alianzas estratégicas de largo plazo, entre algunos actores sociales e institucionales descentralizados del Norte y del Sur.

3. La asociación entre AAPP y ONGD puede apostar por ideas innovadoras a través de proyectos piloto que se impulsan desde los espacios regionales y locales.

Queremos destacar el *valor germinal* que puede tener la cooperación descentralizada. Por su tamaño y su mayor flexibilidad, la cooperación desde lo local tiene potencialidades para detectar, buscar y construir iniciativas innovadoras para el contexto en que se dan (no tanto para nuestros ejercicios de salón sobre lo que es el desarrollo), que pueden ser aprensibles y observables, y que permitan generar criterios, aprendizajes y metodologías que sean replicables y ampliables como políticas públicas de mayor impacto.

4. La asociación entre ONGD y AAPP descentralizadas es el actor principal para el fomento de la Educación para el Desarrollo en los espacios locales y regionales.

Necesitamos seguir trabajando en una educación para el desarrollo que sea potenciadora de la participación social comprometida y solidaria. Una educación para el desarrollo que eduque, que conciencie, que ofrezca vías para la participación responsable (no solo en relación con la cooperación internacional). Debemos evitar una deriva de la educación para el desarrollo demasiado centrada en la *mera* sensibilización sobre la realidad del Sur y potenciar la coherencia de las políticas educativas y sociales con el concepto de empoderamiento que defendemos.

Además, para que la cooperación al desarrollo siga teniendo adhesión en nuestro país va a ser necesaria la promoción en los espacios locales de los valores de la solidaridad y de la justicia internacional.

En este país, tanto lo primero como lo segundo ha sido hecho sobre todo por las ONGD con el apoyo de las AAPP descentralizadas, como hemos indicado con datos anteriormente.

Estas cuatro líneas de colaboración entre ONGD y AAPP son razones para que una asociación sea la base de la especificidad y el valor añadido de la cooperación



ALBOAN

descentralizada. Por desgracia, no son las señas de identidad de nuestra cooperación. Creemos que hoy más que nunca es necesario plantearnos cómo podemos mejorar la cooperación descentralizada y cómo podemos aportar desde los distintos actores para que este escenario, que he descrito, fuera real.

Nuestras propuestas serían las siguientes.

Para las ONGD españolas:

1. Desarrollar el enfoque de alianza: Trabajar duro con las organizaciones aliadas en el Sur para identificar estrategias de intervención de medio o largo plazo identificadas con actores sociales en el terreno, adecuadas al contexto y con mirada de fortalecimiento de la sociedad civil, que puedan vincularse a alianzas con administraciones públicas locales en el Sur y en España.
2. Colocarnos en posición de ser acompañadas: Vincular nuestra acción social en España con el trabajo en el Sur.
3. Transitar desde el enfoque de prestación de servicios al de reconocimiento de derechos y construcción de estructuras sociales. La cooperación descentralizada dedica más del 50% de su presupuesto a servicios sociales básicos. Es necesario un trabajo conjunto de AAPP y ONG, del Norte y del Sur, para que estos trabajos no sean una mera sustitución de los estados responsables, sino que estén enfocados a la prestación de servicios públicos con un claro enfoque de derechos y responsabilidades de la sociedad global.
4. Participar en la configuración de las políticas públicas de cooperación con generosidad. Esto supone asumir nuestro papel de permanente avanzadilla, inventando nuevos horizontes en los que intervenir una vez que los anteriores han sido asumidos por otros actores.
5. Desarrollar nuestro trabajo de educación para el desarrollo orientándolo hacia la promoción de la participación social responsable y solidaria.

Y para las AAPP autonómicas y locales:

1. Transitar progresivamente del enfoque vertical de la cadena de la ayuda y la dispersión de los recursos hacia el establecimiento de alianzas de largo plazo con AAPP locales en el Sur y con agentes sociales españoles y del Sur. Identificar los elementos en los cuales las AAPP españolas pueden dejarse acompañar por las del Sur, no solo aquellas cosas en las que podemos "enseñarles".
2. Superar el enfoque de la cadena de la ayuda (o de los proyectos), y desarrollar ejercicios de planificación conjunta entre grupos de AAPP locales españolas y de ONGD españolas, creando fondos comunes, identificando áreas de especialización, temáticas o geográficas, y estableciendo mecanismos de gestión delegada de los fondos comunes en función de esas especializaciones. Esta sería una aportación crucial de la cooperación descentralizada al avance de la coordinación entre actores.
3. Profundizar en la especialización para el fortalecimiento de la sociedad civil y las AAPP locales, tanto específicamente (el sector 150 del CAD que ya supone más de un 15% de la cooperación descentralizada) como por los enfoques de todos los sectores relacionados con servicios sociales básicos.



ALBOAN

4. Desarrollar el sector de educación para el desarrollo, orientándolo hacia la promoción de la participación social responsable y solidaria. Para ello convendría el desarrollo de estrategias e instrumentos específicos, así como el aumento de los fondos disponibles.

Por último, debemos tener siempre presente que contribuir al desarrollo humano de las personas menos favorecidas nos demanda **voluntad** por parte de todos los actores implicados (gobiernos del Norte-Sur, academia, ONGs, etc.) para generar alianzas, **reconocernos** como compañeros/as de camino sin instrumentalizarnos unos a otros, y **abrir nuestras miras** con generosidad para generar nuevos mecanismos y estrategias de cooperación. Estamos ante una gran oportunidad de impulsar y fortalecer nuestra cooperación descentralizada, no desaprovechemos este tiempo... que parece difícil, y lo es, pero sin duda.... Estamos a tiempo.