



## COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO: UNA EVALUACIÓN GENERAL<sup>1</sup>

Por **Carmen González Sánchez**

Coordinadora del informe anual

*La realidad de la ayuda*, Intermón Oxfam

Uno de los ámbitos en los que las regiones en España tienen mayor dimensión internacional es la cooperación al desarrollo, la cual tuvo su origen en la década de los 80 de forma puntual y se generalizó a partir de las movilizaciones del 0,7 de 1995/96.

En este artículo se muestra el análisis realizado desde Intermón Oxfam sobre los principales aspectos de la cooperación al desarrollo de las Comunidades Autónomas tras diez años de recorrido<sup>2</sup>. En primer lugar, se aborda la evolución cuantitativa con el objetivo de obtener una valoración de la trayectoria y el peso de esta cooperación en el total de la AOD española. En segundo lugar, se describe la distribución geográfica y sectorial de la misma. A continuación, se presta atención al marco legal y a los órganos de gestión, participación y coordinación de la cooperación descentralizada. Un cuarto apartado trata las diferentes modalidades y áreas de intervención y para concluir se recogen otros aspectos a destacar. En cada uno de estos apartados

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el capítulo del informe de *La realidad de la ayuda 2005-06*, “La Cooperación Descentralizada, diez años después”, elaborado por Jorge Castañeda y Marta Arias, Intermón Oxfam

<sup>2</sup> La cooperación de las Comunidades Autónomas está incluida en la Cooperación Descentralizada, la cual hace referencia tanto a la realizada por las CCAA como por los entes locales. A lo largo del artículo nos centraremos en la Comunidades Autónomas. No obstante, una gran parte de las conclusiones son aplicables al conjunto de la cooperación descentralizada.



se señalan las recomendaciones que Intermón Oxfam propone para mejorar la calidad de la cooperación descentralizada.

Previamente es importante destacar una serie de particularidades que proporcionan a la cooperación de las Comunidades Autónomas un considerable **valor añadido: la cercanía al ciudadano**, lo que facilita la participación de la sociedad civil en el diseño de la política de cooperación, **la significativa contribución de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en la gestión del presupuesto y la menor presencia de intereses** (políticos, económicos y comerciales) **en el diseño de sus instrumentos**.

Sin embargo, el análisis de Intermón Oxfam lleva a concluir **que se trata de un potencial que todavía sigue sin aprovecharse al máximo**. Así, la cercanía al ciudadano no siempre se aprovecha para plantear y respaldar programas de sensibilización y educación para el desarrollo de una manera estratégica; los intereses políticos se hacen presentes en diversas ocasiones en clave de política interna (recurriendo a la cooperación descentralizada como una vía de respaldar una presencia autonómica en el exterior, limitada por otras vías); y las ONGD se perciben en ocasiones como meras ejecutoras del presupuesto, prácticamente entidades a las que se subcontrata, y no tanto como agentes a tener en cuenta a la hora de diseñar la política de cooperación.

### ***EVOLUCIÓN CUANTITATIVA<sup>3</sup>***

Dado el carácter internacional y multidisciplinar del seminario en este apartado recogeremos principalmente las tendencias más representativas y las

---

<sup>3</sup> Los datos proporcionados en este apartado corresponden a la información suministrada por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. En repetidas ocasiones se han encontrado diferencias con los datos suministrados por los gobiernos regionales a Intermón Oxfam. Es imprescindible por tanto una mejora en la transparencia y una homogeneización de la metodología de medición de las partidas de cooperación.



conclusiones globales a nivel cuantitativo y en menor medida el detalle sobre cada comunidad y las comparativas entre los últimos datos publicados.

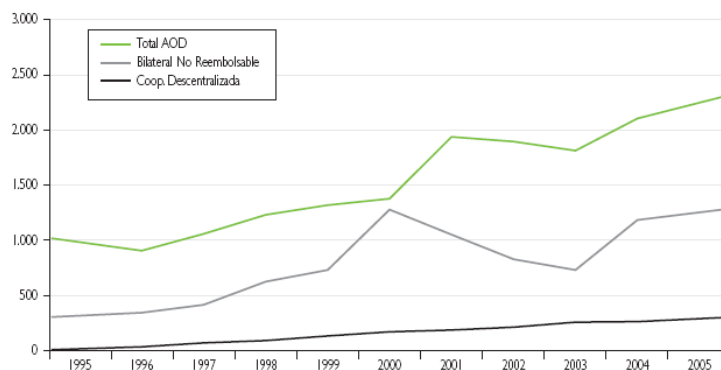
De forma general, **la cooperación descentralizada**, que incluye tanto la realizada por comunidades autónomas como por entidades locales, **ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos diez años**. El total de fondos se ha multiplicado por más de cuatro, pasando de algo más de 88 millones de euros en 1995 a 388 millones en 2005, según datos recogidos en el último Plan Anual de Cooperación Internacional<sup>4</sup>. Como consecuencia de ese crecimiento, en este periodo, los presupuestos de cooperación de gobiernos autonómicos y entidades locales han pasado de suponer un 9% del total de la AOD española a superar el 15%.

Una de las particularidades a destacar de la cooperación descentralizada es que, en consonancia con su compromiso con la lucha contra la pobreza, **el total de sus fondos tiene carácter no reembolsable**. Es por ello que parece digno de mención que la AOD de comunidades autónomas y entidades locales **supone actualmente más de un tercio del total de la cooperación no reembolsable española**.

---

<sup>4</sup> En el momento de redacción de este artículo el Gobierno español no ha publicado aun los datos sobre la cooperación al desarrollo española en 2005. Por tanto nos referiremos para datos de 2005 a las previsiones.

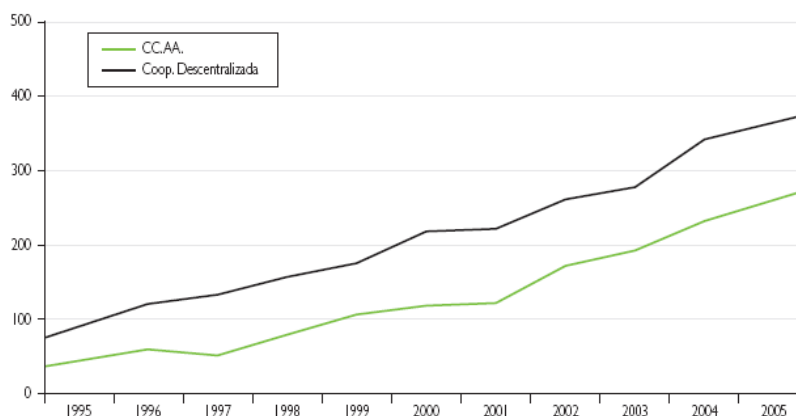
Evolución de las partidas de AOD total, AOD bilateral no reembolsable y AOD descentralizada, periodo 1995-2005 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 1995 a 2003, del Avance del PACI Seguimiento 2004 y del PACI Previsiones 2005.

Tradicionalmente, **en la cooperación descentralizada, el mayor volumen de los fondos es aportado por las comunidades autónomas**, tendencia que se viene agudizando en los últimos años: los ayuntamientos, diputaciones, consejos insulares y fondos de cooperación han pasado de gestionar el 48% de la AOD descentralizada en 1995 a menos del 29% en 2004.

Evolución del total AOD descentralizada y la AOD de las comunidades autónomas, periodo 1995-2005 (en millones de euros)



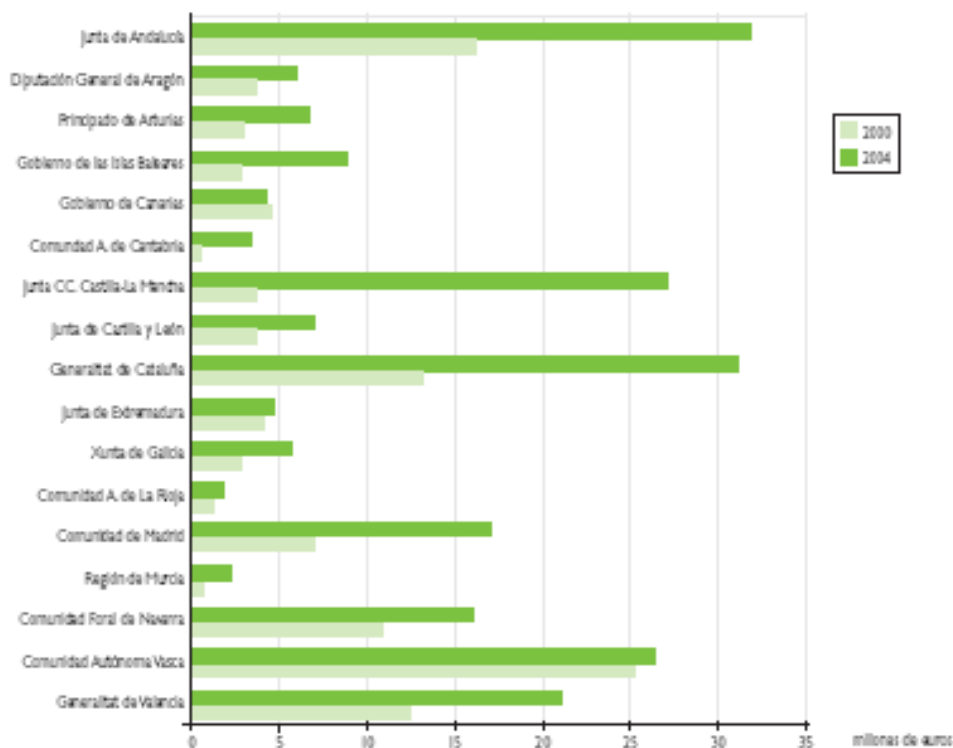
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 1995 a 2003, del Avance del PACI Seguimiento 2004 y del PACI Previsiones 2005.



Casi todas las administraciones han incrementado sus fondos dedicados a cooperación en términos absolutos, aunque **la evolución de cada uno de ellos ha sido muy dispar** y en determinados ejercicios se han producido retrocesos en el total destinado, lo que denota cierto desinterés por consolidar políticas de cooperación propias. Estos altibajos generan la sensación de que el presupuesto de cooperación es una de las partidas consideradas “menores” y que puede disminuir cuando las necesidades presupuestarias de la entidad de que se trate se incrementan en otras materias.

Sin embargo, a pesar de esos altibajos, también nos encontramos algunas comunidades autónomas que han incrementado su esfuerzo notablemente. Quizá el caso más destacado sea el de la **Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha**, cuya AOD se ha multiplicado por siete en los últimos cinco años. El extremo negativo lo encontramos en el caso del Gobierno canario que en 2004 ha reducido su AOD total con respecto al año 2000.

Fondos dedicados a cooperación al desarrollo por los gobiernos autonómicos, años 2000 y 2004 (en millones de euros)



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del PACI Seguimiento 2000 y de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

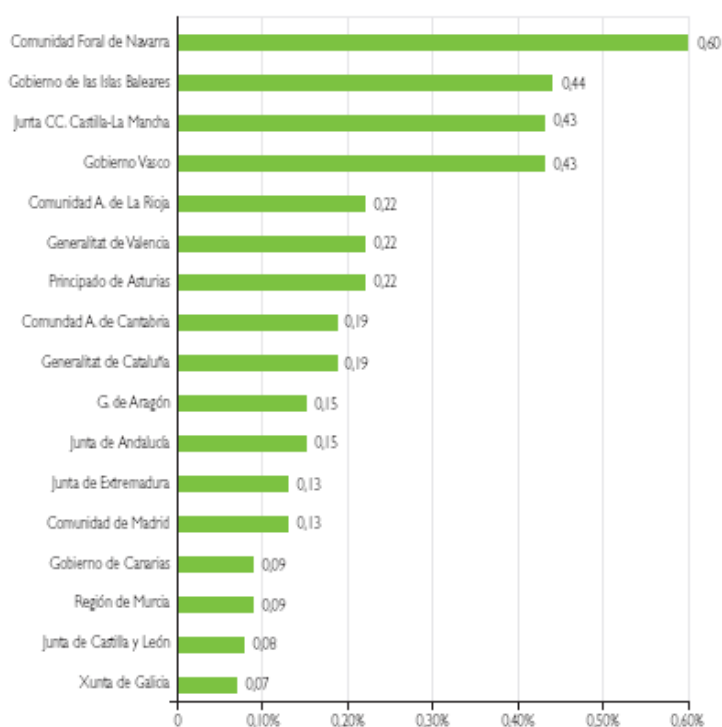
Si nos referimos al esfuerzo relativo por comunidad autónoma, es necesario primeramente señalar la **divergencia de criterios a la hora de definir el compromiso presupuestario de las diversas administraciones**. La inmensa mayoría recogen la mítica cifra del 0,7%, pero existen importantes diferencias a la hora de considerar sobre qué se calcula ese porcentaje. Cada Administración toma como base una partida diferente, pero casi nunca los presupuestos totales.

Desde Intermón Oxfam somos conscientes de que cada gobierno autónomo tiene diferentes recursos presupuestarios, que existen diversos niveles de competencias transferidas e incluso regímenes fiscales específicos

en algunos casos, pero con todo consideramos imprescindible poder contar con un criterio homogéneo, necesario para valorar el esfuerzo relativo que realiza cada Administración. Muchos de los criterios utilizados para rebajar el compromiso presupuestario podrían ser igualmente replicables por la Administración central (que no gestiona ni mucho menos el 100% de su presupuesto), pero en definitiva no se trata de establecer un porcentaje de gestión una vez que se han descontado una serie de gastos obligatorios, sino de fijar un compromiso solidario sobre el total de recursos de los que, en primera instancia, dispone una Administración (independientemente de que parte de los mismos estén previamente comprometidos).

Tal y como se observa en el gráfico siguiente, ninguno de los gobiernos autonómicos cumple el objetivo de destinar el 0'7% de su presupuesto a AOD, y **tan sólo cuatro de ellos, gobiernos navarro, balear y vasco y Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, superan el 0'33%**. Si no se producen incrementos importantes, dado el contexto de crecimiento de la AOD en el

Porcentaje del presupuesto consolidado destinado a AOD, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y del Ministerio de Administraciones Públicas.

(\*) Existe una diferencia notable entre el cálculo realizado en este informe y en el Avance del PACI Seguimiento 2004. Según este documento, el esfuerzo presupuestario de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en 2004 se sitúa en torno al 0'35%.



ámbito estatal, la cooperación descentralizada corre el riesgo de convertirse en una línea minoritaria en el total de la cooperación española, perdiendo, de este modo, la posición de prestigio que hasta ahora ostentaba.

**La mayoría de las administraciones han establecido objetivos presupuestarios mayores de los actuales** y han mostrado interés por contar con una normativa específica para esta política, sin embargo los **avances siguen siendo lentos y los incumplimientos han sido frecuentes**. Por ejemplo, todos los grupos parlamentarios de las Cortes de Castilla y León alcanzaron en 1995 un compromiso según el cual, tras un crecimiento gradual cada año, en 2000 se llegaría al 0'7% del presupuesto. Sin embargo, en 2004, ese porcentaje se situaba en el 0'08%.

Asimismo, creemos **que los objetivos fijados por algunas administraciones son claramente mejorables**, ya sea por la partida sobre la que se calcula el 0'7%, por el amplio periodo temporal fijado para alcanzar ese porcentaje, o por ambas a la vez. Entre los compromisos de los distintos gobiernos autonómicos, uno de los mejor valorados desde Intermón Oxfam es el del Gobierno vasco que fija en su Plan Director que su AOD pasará desde el 0'5% del presupuesto total hasta un 0'65% en el periodo 2005 – 2008, con la intención de alcanzar el 0'7% en ejercicios posteriores.

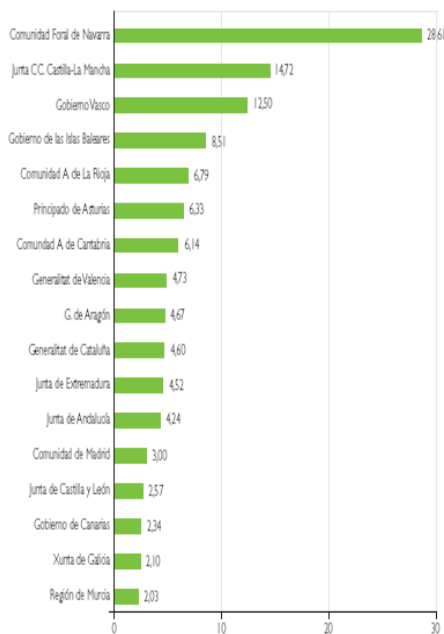
**En Intermón Oxfam consideramos que, aunque la mayor parte del esfuerzo para destinar el 0'7% de la Renta Nacional Bruta a cooperación para el desarrollo debe realizarse desde la Administración General del**

Otro de los parámetros que desde Intermón Oxfam utilizamos para medir el esfuerzo que realiza cada Comunidad Autónoma es la cantidad que se dedica **a AOD en función de los habitantes de cada territorio autonómico**, e información sobre el esfuerzo relativo en función de la riqueza de cada



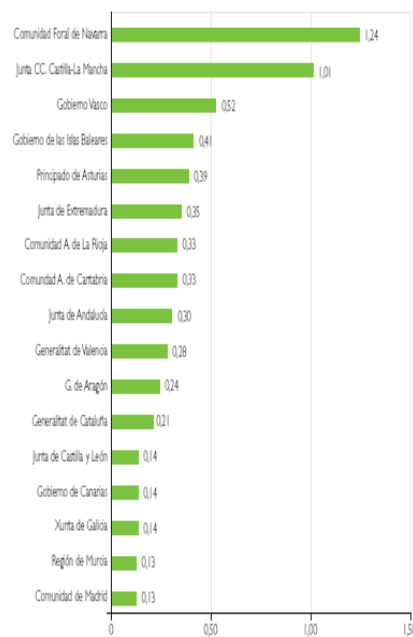
región, medida por el PIB per cápita.

AOD per cápita destinada por los gobiernos autonómicos, año 2004 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y del Ministerio de Administraciones Públicas.

AOD per cápita / PIB per cápita (%) por comunidades autónomas, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo y del Ministerio de Administraciones Públicas.

Como viene siendo habitual, **el Gobierno de Navarra es el más generoso en términos per cápita**. Aunque debería tenerse en cuenta, como hemos señalado en otras ocasiones, que esta situación se ve favorecida por el particular régimen de financiación de la Comunidad Foral, que incrementa considerablemente su capacidad de gestión presupuestaria. También destacan sobre el resto los gobiernos balear y vasco (este último también con un régimen de financiación particular como en el caso de Navarra) y, una vez más, la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha. Sin embargo, hay que decir que estos tres últimos gobiernos autonómicos han reducido su esfuerzo por habitante en el último ejercicio. A ellas se unen otras tres administraciones, entre las que destaca el Gobierno canario, como el que más ha reducido su esfuerzo por habitante desde el año 2000.

Cuando medimos el esfuerzo en función de la riqueza, nos encontramos con una distribución de las comunidades autónomas bastante similar a la resultante de distribuir las en función de la AOD per cápita, con una salvedad interesante: **las regiones más empobrecidas ascienden posiciones en esa segunda clasificación con respecto a la primera, lo que indica un mayor esfuerzo por su parte, pese a disponer de niveles de renta bastante menores.** Otro dato a destacar es que los gobiernos vasco, balear y canario, la Junta de Andalucía, la Comunidad de Madrid y la Junta de Extremadura han visto reducir, entre 2000 y 2004, su esfuerzo medido por el índice *AOD per cápita / PIB per cápita*.

Resulta especialmente preocupante el caso de la Comunidad de Madrid que, pese a ser una de las regiones más enriquecidas del país, haberse dotado de numerosos instrumentos de planificación y contar con un competente equipo técnico, gestiona un volumen de fondos bastante reducido que la colocan sistemáticamente en las últimas posiciones en su esfuerzo solidario, independientemente del método de medición que utilicemos. Aunque reconocemos el importante salto cuantitativo de la AOD madrileña, que ha pasado de casi 10 millones de euros en 2003 a más de 17 en 2004, creemos que la asignatura pendiente de la Comunidad de Madrid sigue siendo la de los recursos, del todo insuficientes para una entidad de tal envergadura.

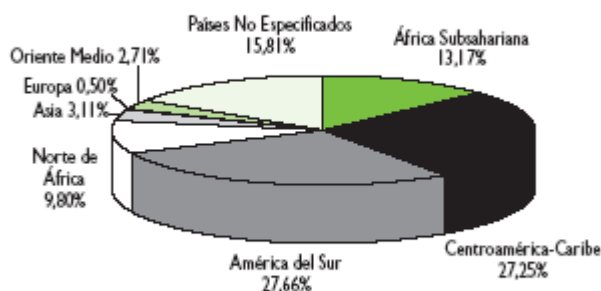
## ***DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y SECTORIAL***

La cooperación de las Comunidades Autónomas ha seguido, en lo que respecta a su distribución geográfica, los mismos criterios que el resto de la cooperación española, lo que supone una **alta concentración en América Latina**. Si bien una cierta concentración geográfica es buena, porque incrementa el impacto sobre los beneficiarios, destaca el **bajo porcentaje de proyectos en África Subsahariana**, el área donde se encuentran la mayoría

de países incluidos por Naciones Unidas en su lista de 49 países menos adelantados.

En 2004, África Subsahariana sigue recibiendo de la cooperación de las comunidades autónomas prácticamente el mismo porcentaje de fondos que en el año 2000, concretamente, el 13'2%. América Latina, recibió el 55% de los fondos, repartidos prácticamente a partes iguales entre Centroamérica – Caribe y América del Sur. En este punto vuelven a destacar las deficiencias en la información suministrada, ya que no se han especificado los países a los que se dirige un 16% de los fondos.

Reparto de la AOD de las comunidades autónomas por áreas geográficas, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

En Intermón Oxfam consideramos que **la atención a América Latina debería complementarse -no sustituirse- con una mayor apuesta por África Subsahariana, en general, y por los PMA en particular.**

Desde algunas administraciones se afirma que, dado que la mayor parte de los fondos de la cooperación descentralizada -alrededor del 80%- se ejecuta vía ONGD, esta distribución geográfica viene marcada por la especialización de las organizaciones españolas en la región latinoamericana. Si bien esto es cierto, también lo es que dichas preferencias del sector no gubernamental están condicionadas por las prioridades geográficas marcadas desde las distintas administraciones. Así, en las bases y convocatorias de subvenciones



estudiadas para este informe se aprecia una clara preferencia por los países de habla hispana.

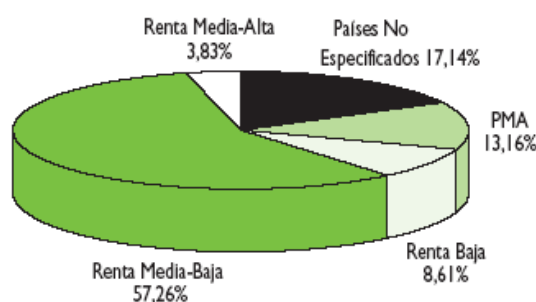
Dada la preferencia histórica de las ONGD por Latinoamérica y las mayores dificultades a las que se enfrentan a la hora de trabajar en África Subsahariana, desde las administraciones se deberían establecer mecanismos para facilitar el trabajo en esa región, principalmente en lo relativo a la justificación, los mayores costes de los proyectos,... con el fin de facilitar un incremento del trabajo en esta parte del mundo.

Otra de las características más relevantes de la distribución geográfica es la **alta concentración del gasto en un número reducido de países en el caso de América Latina y una alta dispersión en el caso de África Subsahariana**, por lo que en esta región a la falta de recursos se une el menor impacto y estabilidad de los fondos recibidos. En el caso de la cooperación de las comunidades autónomas, los fondos destinados a África Subsahariana, el 13'2% del total, se dispersan por 31 países, mientras que Centroamérica – Caribe y América del Sur, reciben, cada una, algo más del 27% de los fondos, a repartir entre 11 países para cada una de las regiones. Esta situación determina unas diferencias en el gasto medio por país muy importantes, situándose, de nuevo, África Subsahariana a bastante distancia de los países latinoamericanos.

La preferencia por América Latina que comentábamos anteriormente queda también reflejada en el reparto de la **AOD descentralizada en función de los niveles de renta** de los países receptores. Como puede observarse en el siguiente gráfico, **tan sólo se destina el 13'2% de los fondos a los PMA y el 8'6% a países de renta baja**. Este dato contrasta con el 61'1% del gasto realizado en los países de renta media. Como ya indicábamos más arriba, son de destacar las deficiencias en el suministro de información de las

comunidades autónomas: casi un quinto de su AOD no ha podido ser clasificada según este criterio con los datos suministrados por la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Reparto de la AOD de las comunidades autónomas por grupos de renta, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

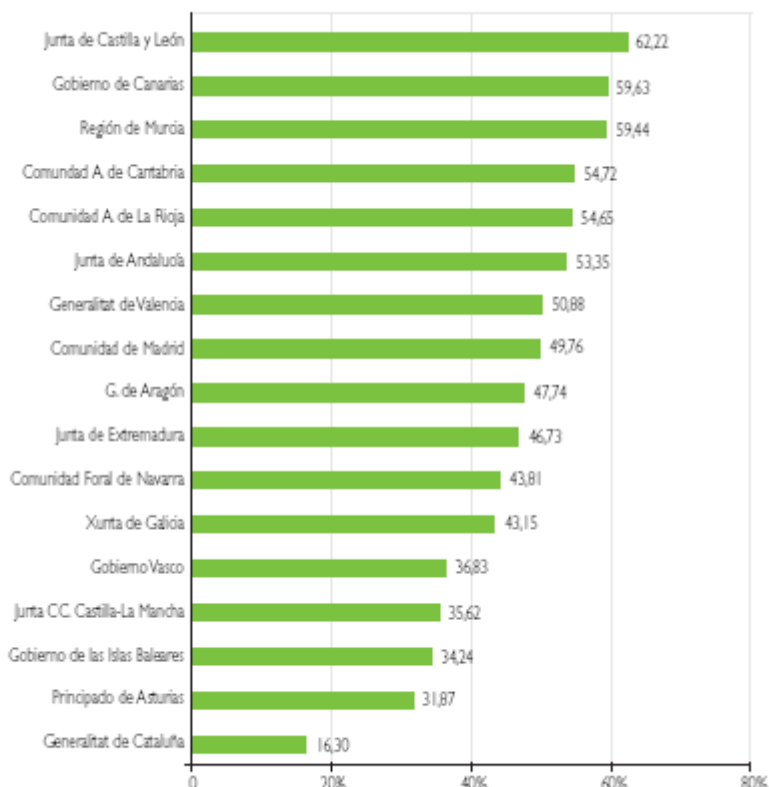
**Los gobiernos autonómicos deberían destinar al menos el 20% de su AOD bilateral a los PMA.**

Pese a la concentración en América Latina que comentábamos anteriormente, existe una **importante dispersión geográfica del gasto**. Si medimos el grado de concentración en función del porcentaje de gasto acumulado por los cinco principales receptores, podemos ver que en más de la mitad de las comunidades autónomas dicho índice no llega al 50%, destacando los casos del Principado de Asturias, el Gobierno balear y, especialmente la Generalitat de Cataluña, donde se da una alta dispersión del gasto pese a que el Plan Anual 2004 recoge el objetivo de destinar el 65% de los fondos a siete países: Marruecos, Bolivia, Ecuador, Mozambique, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

También es de destacar que a excepción de la Generalitat valenciana, el Gobierno de la Región de Murcia, la Generalitat de Cataluña y los gobiernos

canario y navarro, en el resto de comunidades autónomas ningún PMA está entre los cinco principales receptores de AOD, siendo lo habitual que el primero

Concentración de fondos en los cinco principales países receptores, año 2004 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

de ellos aparezca en la novena o décima posición. Por el contrario, nos encontramos con políticas de cooperación como la riojana o la gallega que tienen a Argentina, un país de renta media – alta, como segundo receptor de AOD.

Quizá ese problema de dispersión venga determinado por **una indefinición en las prioridades geográficas**. Todas las administraciones estudiadas en este informe, salvo el Gobierno de Canarias, la Comunidad de Madrid, la Xunta de Galicia y la Diputación de Barcelona, establecen como prioritarios a 15 o más países, a pesar de lo reducido de alguno de sus presupuestos. No son pocos, además, los casos en los que sólo se hace

referencia a los continentes, al conjunto de países receptores según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE o los países prioritarios para la cooperación española.

En Intermón Oxfam creemos que debería haber una relación clara entre el volumen de AOD y el número de países prioritarios y que las prioridades geográficas deben determinarse, con la participación de las ONGD, en función de las potencialidades de cada cooperación

Dentro de esta falta de focalización de las intervenciones quizá pudiéramos destacar algunas administraciones que priorizan en sus baremos las áreas geográficas en función del Índice de Desarrollo Humano elaborado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Posiblemente esta opción conduzca a una dispersión geográfica, aunque puede favorecer el destino de fondos hacia los países más empobrecidos, paliándose, de este modo, una de las deficiencias de la cooperación descentralizada que ya hemos comentado a lo largo de este apartado.

### ***DISTRIBUCIÓN SECTORIAL***

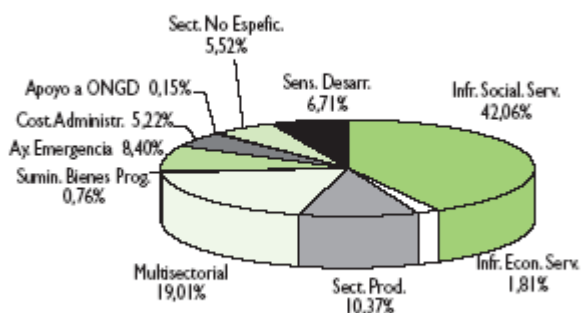
Entre las administraciones **autonómicas no existe un criterio uniforme para realizar el reparto sectorial de la ayuda**, lo que dificulta el seguimiento y análisis de la AOD descentralizada. Sería recomendable que, tanto en la definición de las prioridades sectoriales, como en el posterior análisis del destino de los fondos, se utilizaran los criterios establecidos por el CAD de la OCDE.

A esos problemas de definición de sectores de actuación se une **una falta de concreción por parte de las administraciones descentralizadas**: la gran mayoría de bases y convocatorias de subvenciones recogen tal cantidad de sectores (es habitual que lleguen o superen los diez subsectores, pese a la limitación de sus fondos) que es difícil encontrar un ámbito de trabajo que no

quede recogido. De este modo, **a la dispersión geográfica se une una falta de especialización sectorial considerable.**

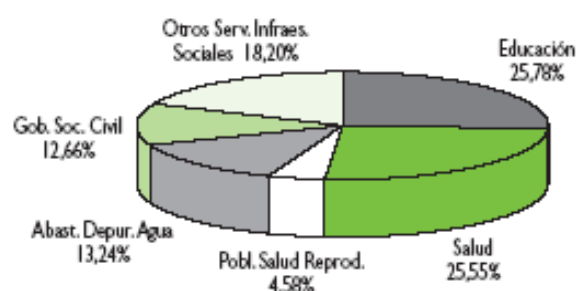
Los gráficos muestran **una clara preferencia de la cooperación autonómica por los servicios e infraestructuras sociales**, especialmente por la educación, seguida de los sectores salud y gobierno y sociedad civil, lo que denota que se trata de una cooperación orientada al desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza. De hecho, en 2004 las comunidades autónomas destinaron alrededor del 30% de su AOD distribuible<sup>5</sup> a estos sectores,

Distribución sectorial (%) de la AOD de las comunidades autónomas, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

Distribución (%) por subsectores del capítulo "Infraestructuras sociales y servicios"



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

<sup>5</sup> El CAD establece la medición del porcentaje destinado a necesidades sociales básicas en base a la AOD distribuible en vez de la AOD total. La diferencia en dicho porcentaje es notable en el conjunto de las comunidades autónomas dependiendo del criterio de medición que utilizemos, ya que el porcentaje destinado a necesidades sociales básicas desciende hasta el 22'2% medido sobre la AOD total. En el caso catalán, dicho porcentaje se triplica pasando del 10'4% destinado a necesidades sociales básicas si lo medimos en función de la AOD total al 30'6% si lo medimos en función de la AOD distribuible.





La opción de algunas administraciones de fijar prioridades conjuntas nos parece positiva, siempre que no se conviertan en un corsé rígido que limite las decisiones de actuación de las ONGD. Creemos que una correcta distribución sectorial puede ser un buen complemento a las prioridades geográficas que se establezcan con miras a asegurar que el reparto de la AOD llega a las poblaciones más vulnerables.

En Intermón Oxfam defendemos que a la hora de definirse las prioridades sectoriales deberían tenerse en cuenta, como variable principal, las necesidades de los sectores de población más empobrecidos de los países considerados prioritarios. Los fondos destinados a necesidades sociales básicas deberían alcanzar, como mínimo, el 20% de la AOD distribuible.

## **MARCO LEGAL Y ORGANIZATIVO**

A lo largo de los últimos cinco años se han producido **avances importantes en lo relativo al desarrollo legislativo y de planificación en algunas comunidades autónomas**, que se ha concretado en la aprobación por los parlamentos autonómicos de leyes de cooperación y la redacción de planes directores y planes anuales. Consideramos positiva la aprobación de estos mecanismos de planificación siempre que permitan fijar prioridades y mejorar la coordinación entre los distintos actores, así como realizar un seguimiento, un control y una posterior evaluación, con la posibilidad de establecer procesos de aprendizaje y corrección de los programas de cooperación al desarrollo. Asimismo, entendemos **que la planificación debe estar en consonancia con los recursos comprometidos o ser el anticipo para incrementos importantes de los fondos**. De poco sirve contar con una ley de cooperación y/o planes director y anuales, si no existe un mínimo aceptable de fondos para ser gestionados con esas herramientas.

También creemos que en el diseño de esos mecanismos de planificación debe contarse con la participación de los agentes implicados en la política de



cooperación, siempre teniendo en cuenta que la participación no debe confundirse con una delegación de responsabilidades desde la administración hacia las ONGD y el resto de agentes.

Es positivo que aquellas comunidades que cuenten con un presupuesto de AOD importante se doten de leyes de cooperación y/o planes directores y anuales, lo que permitirá tener una visión a largo plazo de la política de cooperación. La elaboración de esa legislación debe ser participativa y recoger los puntos de vista de los diferentes agentes.

**A la vez que se iban elaborando leyes y planes directores y anuales, en algunas comunidades autónomas se han creado** agencias de cooperación **y en la mayor parte de ellas se han ido constituyendo** consejos de cooperación y otros órganos de coordinación **como comisiones interterritoriales, comisiones interdepartamentales o comités para gestionar la acción humanitaria. En algunas de ellas se han constituido también grupos de trabajo sobre otros temas, normalmente en el seno de los consejos de cooperación. Por ejemplo, en el de Extremadura se han creado las comisiones de trabajo de “Planes y Reglamentos”, “Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas”, “Sensibilización, Comercio Justo y Alterglobalización” y “Sahara Occidental”.**

Como decíamos anteriormente, uno de los rasgos diferenciales de la cooperación descentralizada es su cercanía al ciudadano. La existencia de **consejos asesores** con una amplia presencia de la sociedad civil y con unas funciones de establecimiento de criterios y control de las actuaciones de cooperación es una de las mejores muestras del interés de una administración por acercar la cooperación a la sociedad. Por tanto, consideramos positiva su creación como mecanismo de participación, para abrir espacios de diálogo entre las administraciones y el resto de agentes de la cooperación. Para evitar duplicidades en los esfuerzos y asegurar las sinergias entre las diferentes administraciones, sería interesante buscar fórmulas de coordinación entre los



consejos locales, provinciales y autonómicos. En algunas comunidades, como en el caso de Aragón, se ha optado por la creación de uno, de ámbito regional, con representación de las distintas administraciones.

En Intermón Oxfam creemos que cada región debe apostar por un modelo centralizado o por el impulso a consejos múltiples en función de sus características concretas y de su trayectoria previa. Si se opta por un modelo múltiple, volvemos a destacar la necesidad de la concertación entre los consejos de distintos niveles.

La **composición de los consejos de cooperación es muy variable**. Todos ellos cuentan con la participación de la Administración y de las ONGD, representadas individualmente o a través de las coordinadoras, a los que se unen, dependiendo de cada caso, vocales de sindicatos, empresarios, expertos en cooperación al desarrollo, grupos parlamentarios o municipales, cajas de ahorro, colectivos de solidaridad y/o fondos de cooperación. En cualquier caso, **es imprescindible que la presencia de la sociedad civil y de expertos sea mayoritaria**, aunque debe asegurarse que la representación de la Administración sea suficiente para establecer debates serios, representativos y propositivos.

Entre las **funciones** de los consejos de cooperación deberían incluirse las siguientes: informar sobre los textos legales relativos al programa de cooperación, a través de la elaboración de informes preceptivos sobre procesos normativos y desarrollo legislativo, proponer los criterios y prioridades que deben regir la AOD, asesorar sobre la coherencia con el resto de políticas de la Administración, impulsar la coordinación con otras entidades, promover el seguimiento del programa de cooperación, tanto el gestionado a través de ONGD como directamente, y contribuir al fomento de la sensibilización ciudadana, promoviendo campañas y actuaciones en este sentido. **En ningún caso deberían entrar entre sus competencias la participación directa en la gestión de la AOD ni en el reparto de la financiación.**



En cuanto al **funcionamiento**, creemos imprescindible la elaboración de un documento regulador en el que se deberían **establecer un número mínimo de reuniones preceptivas en cada ejercicio** y prever la creación de grupos de trabajo, ya sean permanentes o temporales, sobre determinados temas. De este modo se asegura el papel del consejo de cooperación como instrumento de diálogo entre la administración y la sociedad civil, permitiendo a las ONGD y el resto de agentes su participación en la planificación de la política de cooperación. Además, se facilita un buen funcionamiento y una cierta continuidad a la hora de convocar sus reuniones. No obstante, aunque la regulación es una condición necesaria para el buen funcionamiento de los consejos de cooperación, no es una condición suficiente.

Por último, la Administración correspondiente debe garantizar los recursos necesarios, humanos y, en su caso, económicos, para el buen funcionamiento de los consejos de cooperación.

## ***MODALIDADES Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN***

### **La cooperación a través de las ONGD y otros Agentes**

En general, la cooperación descentralizada sigue canalizando la mayor parte de sus recursos a través de la cofinanciación de ONGD, aunque en los últimos años se están abriendo las convocatorias a otros agentes como universidades, sindicatos e incluso empresas.

En este sentido, desde la Coordinadora de ONGD - España (CONGDE) se afirma que “es positivo que se reconozca que estas instituciones [*universidades y empresas*] pueden aportar su experiencia en algunos campos. Sin embargo, estos agentes deben cooperar movilizando sus propios recursos,



más que menguando los ya exiguos recursos económicos de las ONGD”<sup>6</sup>. Parece que lo más correcto sería **establecer normativas, presupuestos e instrumentos específicos, al margen de los de las ONGD, que permitan la participación de estos otros agentes**. La Generalitat valenciana ha optado por esta alternativa y ha abierto, además de la tradicional convocatoria de proyectos de cooperación y sensibilización para ONGD, una convocatoria de subvenciones específica para financiar proyectos de investigación y formación, a la que se presentan exclusivamente universidades públicas y privadas. Como decíamos, acciones de este tipo no deberían suponer una minoración de los recursos gestionados a través del sector no gubernamental, sino un incremento de los ya existentes.

El trabajo conjunto de **la cooperación descentralizada con ONGD**, a través de convocatorias de subvenciones, constituye **un aspecto positivo que favorece su orientación a la erradicación de la pobreza y facilita la implicación de la sociedad civil** en la cooperación al desarrollo de las administraciones locales y regionales. No obstante, somos conscientes del riesgo implícito de convertir la política de cooperación en un mero reparto de subvenciones con escasa o nula implicación institucional, convirtiendo a las ONGD en meras ejecutoras de un programa que no resulta prioritario para la Administración correspondiente. Los procesos participativos de elaboración de instrumentos de planificación y seguimiento, así como el compromiso con la información y la sensibilización, o el personal que la Administración destina a estos programas son indicadores de un mayor grado de implicación.

La mayoría de organismos descentralizados utiliza **convocatorias de subvenciones a proyectos de ejecución anual**. Las convocatorias anuales tienen la deficiencia de que no facilitan el trabajo a medio o largo plazo de las

---

<sup>6</sup> CONGDE (2003). *Análisis de la cooperación oficial descentralizada en el Estado español en el periodo 1999 – 2003*. [www.congde.org](http://www.congde.org)



ONGD en una zona determinada. Cuando una organización tiene intención de pasar de proyectos a procesos de desarrollo (recordemos que el desarrollo no se alcanza en espacios cortos de tiempo), sólo tiene la opción de presentar las distintas fases del proyecto a la convocatoria anual. El problema al que se enfrenta es que las distintas fases sólo tienen sentido en conjunto con las siguientes: se hacen una serie de inversiones y gastos previos para el logro de unos objetivos que posiblemente no se alcancen hasta las últimas fases del proyecto, lo que prácticamente imposibilita a la ONGD su justificación y, por tanto, dificulta la obtención de cofinanciación. Es por ello que **apoyamos el trabajo con ONGD a través de convocatorias plurianuales**. En el caso de que se continúe con un sistema de convocatorias anuales, deberían favorecerse proyectos aprobados en ejercicios anteriores, siempre que exista una valoración positiva de la marcha de éstos, dotando a las convocatorias de la flexibilidad necesaria para justificar las distintas fases de los proyectos.

Además, creemos que puede avanzarse hacia un sistema de donaciones globales y acuerdos marco plurianuales para “asegurar un volumen estable de fondos a algunas ONGD, dentro de un marco de prioridades geográficas y sectoriales definido conjuntamente. Estos sistemas, además de ser más eficientes y de menor coste, permiten una planificación más estable de las organizaciones con sus contrapartes y facilitan la actuación a medio y largo plazo”<sup>7</sup>, haciendo que el impacto sobre los beneficiarios sea mayor.

Pese a que buena parte de los fondos gestionados indirectamente se asignan en convocatoria pública, en algunas comunidades autónomas **un número importante de proyectos de ONGD y de otros agentes son valorados y aprobados al margen del concurso público**, asignándose mediante convenios, lo que supone una falta de transparencia notable que dificulta un adecuado seguimiento. Este hecho resulta preocupante en el caso

---

<sup>7</sup> INTERMÓN (1997). *La Realidad de la Ayuda 1997*. Intermón, Barcelona.



de Canarias y, especialmente en el de Galicia donde, en 2003, el 65% de los recursos de la Xunta se canalizaron vía convenio bilateral.

Como venimos indicando en diferentes informes de *La realidad de la ayuda*, otro de los principales problemas de la cooperación descentralizada es **la existencia de multitud de convocatorias, bases y formularios diferentes**. Parece que las comunidades autónomas tratan de que los rasgos diferenciales de su política de cooperación se encuentren en estos documentos, cuando, en realidad, deberían quedar establecidos en los criterios y prioridades recogidos en su legislación. Sería interesante que en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, se avanzara hacia la homogeneización de estos documentos. De este modo, se evitaría que esa progresiva divergencia, que va aumentando año tras año, conduzca a las ONGD a situaciones de ineficiencia, llegando, en ocasiones, al colapso administrativo, en detrimento del objetivo principal de la cooperación, sin aportar ningún valor añadido a sus políticas de cooperación.

Tal y como hemos comentado en el apartado “Planificación y legislación”, algunas comunidades se han dotado de leyes de cooperación y/o planes directores y anuales que confieren un marco plurianual y estratégico a su modelo de cooperación. En el resto de casos, las administraciones descentralizadas publican cada año una **regulación para la concesión de subvenciones (bases y convocatoria)** en la que se especifican las partidas presupuestarias, las prioridades geográficas y sectoriales, los requisitos a cumplir por parte de los agentes solicitantes,... En estos casos, creemos que sería más interesante la regulación a través de, por un lado, unas bases generales estables que planteen los fundamentos de la cooperación de cada Administración a medio o largo plazo, y por otro, publicar anualmente las convocatorias con la regulación concreta relativa a cada ejercicio. Bajo esta alternativa se dota de una mayor estabilidad al programa de cooperación, se





facilita la planificación de las organizaciones y se evita la discrecionalidad y dispersión en las prioridades geográficas y sectoriales, redundando en la calidad de los proyectos y en el impacto de la cooperación.

El marco normativo debería asegurar, por tanto, la determinación de las preferencias geográficas y sectoriales, así como requisitos técnicos básicos de justificación, a nivel plurianual, dejando a la convocatoria anual, la determinación de las cuantías destinadas, fechas de presentación y posibles ajustes en la base general.

Sería deseable favorecer el trabajo de las ONGD aumentando la flexibilidad en la utilización de formularios, tanto de presentación como de seguimiento de los proyectos por parte de las distintas administraciones. Con ello se reduciría la carga burocrática, en constante aumento, en la presentación y seguimiento de los proyectos y programas. Decisiones en este sentido evitarían a las organizaciones el papeleo a realizar, por ejemplo, cuando presentan un proyecto a cofinanciación de dos o tres administraciones. En esos casos, se encuentran con un trabajo de formulación y posterior de justificación doble o triple al ser distintos sus formularios. En este sentido, podría ser interesante impulsar la incorporación de las nuevas tecnologías en la gestión de los expedientes como vía de incremento de la eficiencia.

Desde Intermón Oxfam consideramos que, además, podrían seguirse las recomendaciones de presentación y justificación elaborados por la CONGDE, como criterio de referencia para la homogeneización de esos documentos.

Para facilitar el trabajo a medio y largo plazo de las ONGD es importante establecer convocatorias para proyectos plurianuales. La confianza en las ONGD debería posibilitar la adopción por parte de las administraciones de procedimientos, como las donaciones globales o los acuerdos marco plurianuales, que facilitan la planificación y limitan la burocracia.





Para el estudio de los proyectos presentados a las convocatorias de subvenciones suelen utilizarse **baremos**. Cada vez es más habitual que se hagan públicos en las bases y/o convocatorias de subvenciones, aunque algunos son de carácter interno, lo que dificulta el trabajo de las ONGD. A igual o similar calidad de los proyectos presentados, la decisión final se toma atendiendo a criterios más subjetivos, como la experiencia o la confianza en la ONGD o un reparto que contente a la mayor parte del sector, lo que deriva, casi siempre, en una tendencia a financiar, con pequeñas cantidades, parte de los proyectos presentados, desvirtuándolos y obligando a adaptaciones forzadas. No es infrecuente, además, una preferencia o sesgo favorable en función de criterios poco o nada relacionados con la calidad e impacto de la cooperación, tales como el ámbito geográfico de actuación de la ONGD o la cercanía política.

En Intermón Oxfam partimos de la consideración de que es absolutamente necesario que los criterios de valoración estén perfectamente definidos en las bases correspondientes, garantizando la objetividad y transparencia del proceso. Algunas administraciones aseguran este punto a través de la implicación de los consejos de cooperación o las coordinadoras autonómicas en la definición de estos baremos, con resultados bastante satisfactorios en nuestra opinión.

Un punto clave a mejorar continúa siendo la **coherencia en los plazos de resolución y desembolso**. Entre las administraciones los ritmos de desembolso, tanto de los proyectos anuales como los plurianuales, son muy variables. En algunos casos se desembolsa la totalidad al inicio del proyecto como por ejemplo en el caso del Gobierno de la Región de Murcia o de la Diputación Foral de Bizkaia, lo que demuestra mayor confianza y facilita el trabajo de las ONGD; en otros, se exige la justificación de un porcentaje de los gastos del proyecto antes de proceder al desembolso de nuevas partes del mismo, lo que altera, en ocasiones, el ritmo de los proyectos.



A la habitual lentitud en el desembolso de los fondos que comentábamos anteriormente se unen unas **exigencias demasiado estrictas en lo relativo al inicio y fin de los proyectos**. Deberían flexibilizarse esos criterios siempre que estén justificados, atendiendo a la realidad de la zona en la que se desarrollan. Además, sería conveniente que los plazos de justificación tuvieran en cuenta el momento de resolución de las convocatorias. Para una ONGD es imposible justificar en diciembre una serie de gastos de una convocatoria que se ha resuelto, por ejemplo, en junio.

Otra de las características de las convocatorias de la cooperación descentralizada la constituyen las **desproporcionadas exigencias de justificación de gastos** que las administraciones imponen al desarrollo de los proyectos, aspecto en el que se ha avanzado poco en los últimos años<sup>8</sup>. “La presentación de facturas originales que deben recorrer miles de kilómetros hasta la administración supone un peligro de extravío y una falta de consideración para con las contrapartes que deben mantenerlas en su poder con vistas a posibles inspecciones de sus administraciones respectivas. La compulsión tampoco es la mejor solución ya que no siempre son reconocidas autoridades locales en la compulsión, ni siquiera notarios, y en todo caso conlleva un desgaste administrativo considerable”<sup>9</sup>. Si el proyecto lo financian varios organismos oficiales, las facturas deben dividirse y enviarse por separado o bien compulsarse por los organismos reconocidos, que no siempre coinciden en las distintas administraciones. Adicionalmente, el trámite de revisión de los documentos originales por parte de los organismos públicos supone dejar a las organizaciones locales entre seis meses y un año sin esta documentación, situación muy delicada ante las auditorías a las que se ven sometidas también las contrapartes.

---

<sup>8</sup> Véase *La Realidad de la Ayuda 1997*.

<sup>9</sup> Intermón Oxfam (1999). *La Realidad de la Ayuda 1999/2000*. Intermón Oxfam, Barcelona.

Como alternativa, desde las ONGD se ha propuesto **avanzar hacia un sistema de auditorías locales que permitan presentar un informe único de gastos**, aunque hasta el momento tan sólo se ha conseguido que algunas administraciones hayan flexibilizado algo sus requisitos de justificación, estableciendo criterios menos estrictos, sobre todo en los casos de países en situación especialmente problemática e inestable. Destacamos, en este sentido, la eficiente gestión de la Agencia Catalana de Cooperación.

El rigor no debería ir en detrimento de la calidad y eficiencia del trabajo realizado, ni debiera restar recursos a lo que en definitiva está orientada la ayuda al desarrollo: las poblaciones más empobrecidas. Hay que destacar, además, que generalmente el nivel de exigencia sobre la parte económica es mucho mayor que el control de calidad sobre los resultados de los proyectos y el verdadero impacto que representan para las poblaciones destinatarias, lo que aleja cada vez más los requerimientos de la realidad del día a día de la cooperación.

- **Un único modelo de formulario de presentación y seguimiento de los proyectos facilitaría la carga burocrática de las ONGD.**
- **Es absolutamente necesario que los criterios de valoración de las convocatorias de subvenciones estén perfectamente definidos en las bases correspondientes, garantizando la objetividad y transparencia del proceso.**
- **Debería pasarse desde el actual modelo de justificación de proyectos**

Entre los **requisitos que deben cumplir los agentes** para concurrir a las convocatorias de subvenciones, se mantiene un énfasis en la **presencia territorial** que, dependiendo de la Administración de que se trate, va desde la exigencia de tener una sede en el propio territorio, hasta que los técnicos gestores del proyecto residan en la comunidad autónoma, o en su caso la

localidad, pasando por la obligación de tener socios en la región, ser activos en movilización social,... Como ya se ha mencionado en años anteriores, el criterio de presencia en el territorio no debe llevarse al extremo de provocar una mayor dispersión y menor profesionalidad de las organizaciones, ni perjudicar a aquéllas de ámbito estatal con una presencia arraigada en diversos puntos del Estado.

En Intermón Oxfam consideramos que las administraciones, dadas las características de la cooperación descentralizada, pueden, e incluso deben, exigir a las ONGD que tengan una presencia activa en la región o localidad, realizando actividades de sensibilización, movilización social y educación al desarrollo. Asimismo, consideramos que las organizaciones deben comprometerse a devolver a la sociedad información sobre lo que se está haciendo con los fondos públicos que han recibido, como forma de justificar socialmente ese gasto, y, también, como parte de su tarea de sensibilización de la ciudadanía sobre la problemática de los países empobrecidos con los que se coopera.

Otro aspecto que está tomando fuerza en los últimos ejercicios es la promoción por parte de algunas administraciones de la **participación en las convocatorias de subvenciones a través de consorcios formados por varias ONGD**. Si bien estas decisiones pueden ser interesantes como forma de coordinación entre organizaciones, y como alternativa para la atomización de los proyectos de cooperación que venimos comentando a lo largo de este capítulo, también hay que tener en cuenta que el fomento de este tipo de acuerdos no debe convertirse en una obligación para las organizaciones, ya que pueden conducir a colaboraciones demasiado forzadas. Las administraciones pueden favorecer este tipo de acuerdos, aunque, a la vez, deberían tener en cuenta que cada organización tiene su particular forma de ver la cooperación, por lo que no siempre es operativo trabajar conjuntamente, y que los consorcios quizá tengan más sentido para el trabajo de ONGD de tamaño pequeño o medio que para organizaciones con una mayor capacidad de actuación.

## **La cooperación directa de las Administraciones**



La tendencia de destinar un porcentaje de gestión para la actuación directa de la administración local o autonómica se ha mantenido –y en algunos casos consolidado- durante los últimos años.

Dentro de esta modalidad de cooperación no es infrecuente que los **gobiernos regionales destinen parte de los fondos a la firma de convenios de colaboración con la AECI** a través de los cuales se participa, principalmente, en los programas ARAUCARIA, AZAHAR y VITA. Así, la Xunta de Galicia, los gobiernos de Aragón y La Rioja, la Región de Murcia, el Principado de Asturias y la Generalitat valenciana han venido participando en los últimos años en el primero de esos programas. Si bien esta participación constituye un avance en la coordinación de las políticas de cooperación de las comunidades autónomas y de la Administración General del Estado, esta práctica no debería conducir a una derivación continua de fondos desde las administraciones subestatales hacia la cooperación estatal, entre otros motivos porque supondría una pérdida de oportunidad en cuanto a aprovechar las ventajas comparativas de la cooperación descentralizada que ya se han mencionado.

También son cada vez más comunes, dentro de la cooperación directa, **las aportaciones a organismos internacionales**, principalmente de carácter iberoamericano o vinculados al Sistema de Naciones Unidas. El Gobierno de Aragón recoge en su Plan Director esta posibilidad y la Generalitat de Cataluña ya está realizando cooperación multilateral.

En otros casos, **la mayoría, la cooperación directa se limita a un apoyo económico para un programa concreto**. El riesgo es que se realice una cooperación en sectores en los que quizá las ONGD tengan mayor capacidad de actuación y mayores ventajas comparativas, incurriendo, por tanto, en mayores costes y menores impactos. Dada la **experiencia de las**



**comunidades autónomas españolas en procesos de descentralización política y gestión de servicios al ciudadano**, sería muy interesante que esta modalidad de cooperación se centrara en la asistencia técnica y la formación de personal en esos temas, en compartir el saber hacer en procesos de descentralización política y administrativa y de gobernanza municipal, así como en el apoyo a la creación de mancomunidades de municipios para la cogestión de servicios públicos. Quizá en este tipo de iniciativas sea donde más sentido tiene la política de hermanamientos lo que puede evitar que caigan, como en numerosas ocasiones ocurre, en el mero acto protocolario y publicitario, sobre todo para las administraciones del Norte.

Por último, un riesgo importante de la cooperación directa es el de caer en una importante falta de transparencia y de control, particularmente en comparación con las convocatorias de proyectos presentados por ONGD. Es importante que las actuaciones directas de las administraciones cumplan con los mismos requisitos de publicidad y seguimiento que el resto de las actuaciones de cooperación, informando convenientemente a los consejos de cooperación e incluyendo el cómputo de estas actividades en las memorias e informes regulares de actuación.

### **Sensibilización y Educación al desarrollo**

Es de destacar el **compromiso de la cooperación descentralizada con la sensibilización y la educación para el desarrollo**, fundamental para aprovechar de manera efectiva el valor añadido de lo territorial y contribuir desde las administraciones autonómicas y locales a generar nuevos ciudadanos más conscientes y solidarios. Según datos del Avance del PACI Seguimiento 2004 la cooperación española destinó casi 18 millones de euros a sensibilización y educación al desarrollo. De ellos, el 86'5%, es decir, más de 15 millones de euros, correspondieron a la cooperación descentralizada, lo que

supone un 6'71% del total de su AOD, como puede verse en el siguiente gráfico:

Porcentaje de la AOD destinado por las comunidades autónomas a sensibilización y educación al desarrollo, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

En Intermón Oxfam consideramos que **el porcentaje destinado a sensibilización y educación al desarrollo**, dado el compromiso de la cooperación descentralizada con la participación de la sociedad, **debe situarse, para todas las administraciones subestatales, en un mínimo del 10% del total de la AOD**. Por otra parte, es importante que se fije inicialmente el monto total que se va a destinar a esta actividad para que no se produzca una competencia entre los proyectos de cooperación y los de sensibilización. Si bien ésta es una práctica que llevan a cabo la mayoría de administraciones, algunas publican una sola convocatoria para los proyectos de cooperación y sensibilización, como por ejemplo la Diputación de Valencia.

Destacan por haber fijado un porcentaje concreto la Comunidad de Madrid (6'8%), el Gobierno de Cantabria (10%) y un mínimo del 10% en la Junta de Extremadura. No obstante, en muchas ocasiones, dichos porcentajes, independientemente de cómo se establezcan, suelen ser incumplidos. Por ejemplo, el Gobierno de Cantabria y la Junta de Extremadura se sitúan unos





siete puntos porcentuales por debajo de lo previsto en su legislación, y el Gobierno de La Rioja entre cuatro y cinco puntos.

En determinados momentos, **los presupuestos de sensibilización y educación al desarrollo han sido criticados por ser una especie de cajón de sastre** en el que se engloba cualquier actividad, simplemente porque no pueden encajarse como proyectos de cooperación o de acción humanitaria, siendo en algunos casos actividades lejanas a la cooperación al desarrollo y que se han incluido en esta partida por tratar cualquier tema de ámbito internacional. En Intermón Oxfam creemos que debe garantizarse por parte de las administraciones que la partida de sensibilización y educación al desarrollo cumpla con unos requisitos mínimos para que sea considerada dentro del presupuesto de AOD. Sí parece interesante incluir dentro de esta partida acciones de estudio y formación sobre temas de cooperación y desarrollo, campo en el que puede ser positiva la participación de esos otros agentes que comentábamos anteriormente, principalmente las universidades y centros de investigación.

También consideramos positivo que se incluyera dentro de esta partida, como ya están haciendo algunas entidades subestatales como la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha, la financiación de **actividades de sensibilización sobre el comercio justo**. Asimismo, las ONGD que trabajan este tema, junto a las administraciones, deberían ir más allá y estudiar la posibilidad de la cofinanciación de proyectos de carácter productivo para el trabajo con organizaciones del Sur.

En lo que respecta a la educación al desarrollo en particular, desde Intermón Oxfam creemos que las consejerías de educación de los distintos gobiernos autonómicos deben **facilitar y participar en el trabajo de sensibilización de las ONGD en la educación formal**, permitiéndoles ser



parte activa en la **introducción del concepto de ciudadanía global, la educación en valores y la solidaridad**. Nos parece interesante, para ello, la decisión tomada por la Comunidad de Madrid que ha incorporado a una persona procedente de la Consejería de Educación a la Dirección General de Inmigración, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado.

En Intermón Oxfam consideramos que las administraciones descentralizadas deberían tener una convocatoria exclusiva para los proyectos de sensibilización y educación al desarrollo, fijando un porcentaje a destinar anualmente que debería situarse en, al menos, el 10% de la AOD.

### **Acción Humanitaria y Emergencias**

En la cooperación descentralizada el impulso a la acción humanitaria y de emergencias viene marcada por el tipo de interpretación que cada organismo otorgue a estos conceptos. Además, **la disponibilidad presupuestaria depende de la cobertura mediática de emergencias no previstas**. Esto significa que se mantiene una escasa previsión de esta línea, que en la mayoría de los organismos descentralizados cuenta con un reducido presupuesto que no permite planificar acciones de prevención, sino principalmente de asistencia de socorro de víctimas.

En 2004, las comunidades autónomas destinaron a acción humanitaria y de emergencias algo más del 8% de su AOD como puede observarse en el siguiente gráfico:

Porcentaje de la AOD destinada por las comunidades autónomas a acción humanitaria y emergencias, año 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo.

IZA



Al igual que en el caso de la sensibilización y la educación al desarrollo, **debería fijarse de antemano el monto destinado a ayuda humanitaria y de emergencia. Igualmente, debería establecerse una convocatoria exclusiva** en la que se tuvieran en cuenta las particularidades de este tipo de ayuda. Sería recomendable, además, que dichas convocatorias tuvieran un carácter abierto y permanente, como ya hacen algunas administraciones. También sería recomendable reservar una parte del presupuesto del que pueda disponerse ágilmente, sin demoras, para dar una rápida respuesta a situaciones de catástrofe. La crisis en el Sudeste asiático generada por el tsunami de finales de 2004 refuerza esta opción.

**En consonancia con los objetivos fijados internacionalmente, la acción humanitaria debería suponer, aproximadamente, el 7% del total de la AOD.** Esta fijación de un porcentaje estable debe venir acompañada de un planteamiento flexible que, en función de la aparición de grandes crisis, permita ampliar los recursos destinados a emergencias, garantizando la adicionalidad de los mismos, nunca el trasvase desde otras partidas del presupuesto de cooperación. Asimismo, **las administraciones deberían tener en cuenta que los fondos destinados a emergencias y acción humanitaria deberían seguir los mismos criterios de transparencia del resto de partidas.** En otras ocasiones, parte del presupuesto se ejecuta directamente, olvidándose de la mayor eficiencia y eficacia de algunas ONGD en temas de acción humanitaria y de una de las particularidades de la cooperación descentralizada: la ejecución de presupuestos a través de organizaciones no gubernamentales.

Creemos también que es importante que **las administraciones tengan en cuenta las particularidades de la acción humanitaria y las emergencias.** Una de las principales es el mayor volumen de fondos necesarios para que este tipo de proyectos tengan un impacto real sobre los



beneficiarios. Por ello, consideramos que algunos gobiernos autonómicos, principalmente los de Aragón, Cantabria, La Rioja, Galicia y Castilla y León, deberían incrementar la cuantía media de sus proyectos, ya que en 2004 no han llegado, ni siquiera a los 50.000 euros.

La alternativa para el incremento de la cuantía media de los proyectos puede ser la coordinación entre administraciones, sobre todo entre las de nivel regional y local. Asimismo, nos parece que eliminar los costes indirectos en proyectos de estas características no responde a las necesidades ni a las exigencias de profesionalización y rendición de cuentas que se exige a las ONGD.

Dadas las características del trabajo de acción humanitaria y de emergencias de la cooperación descentralizada, creemos que es necesario:

- Establecer porcentajes estables de AOD destinados ayuda humanitaria, priorizando sectores de intervención.
- Potenciar una planificación de intervenciones humanitarias, más allá de las emergencias mediáticas, que permita una planificación de intervenciones de preparación, prevención y mitigación.
- Articular estas prioridades a través de instrumentos estables, al menos bianuales.
- Ajustar los requisitos de rendición de cuentas a la realidad de estas intervenciones.

## OTROS ASPECTOS RELEVANTES

### Dimensión media de los proyectos

Como ya se ha mencionado, uno de los problemas a los que se enfrentan las comunidades autónomas, y, sobre todo, los entes locales, es el de la **reducida dimensión de sus proyectos**, lo cual puede poner en peligro su impacto potencial sobre las poblaciones. Las administraciones descentralizadas deberían tener claro que la calidad debe prevalecer por



encima de la diversificación. Es mejor apoyar pocos proyectos pero con sentido que muchos para satisfacer a muchas organizaciones.

### **Recursos humanos de las administraciones**

Aunque es uno de los aspectos en los que más se ha avanzado en los últimos años, en general **el personal a cargo de la cooperación en las administraciones descentralizadas sigue siendo escaso y con poco acceso a una formación específica en cooperación para el desarrollo**. Por ello, consideramos que los incrementos presupuestarios, que esperamos que se vayan produciendo en los próximos ejercicios, deben ir acompañados de incorporaciones de personal capacitado, así como de formación del existente en estos momentos. El fortalecimiento de las estructuras de gestión de la cooperación debe ser un aspecto relevante para las administraciones descentralizadas. Sería también positivo que el incremento de fondos se viera acompañado de un mayor esfuerzo de evaluación de proyectos cofinanciados, que permitiera abrir procesos de aprendizaje mutuo entre ONGD y administraciones regionales y locales.

### **Intereses ajenos a la lucha contra la pobreza**

Otro aspecto que preocupa cada vez más es la **vinculación con intereses comerciales o políticos**. Un claro ejemplo de dicha vinculación a otros intereses lo encontramos en la cooperación canaria. Su marco geográfico recoge un listado cerrado de unos pocos países de América Latina (principalmente aquéllos con presencia de comunidades canarias) y de países de África Occidental, como Mauritania o Cabo Verde, con los que existen estrechas relaciones comerciales. La Confederación de ONGD Canaria observa con preocupación que la orientación de la política canaria de



cooperación esté más vinculada con los intereses comerciales de las empresas canarias, y por la búsqueda de retornos de las inversiones de cooperación, que con el objetivo central de contribuir a la erradicación de la pobreza.

De hecho, el actual Plan Director de la Cooperación Canaria hace continuas menciones a la participación de las empresas de la región en las acciones de cooperación para el desarrollo. Incluso en la valoración de proyectos se puntúan positivamente los proyectos que propicien la participación de bienes, servicios y personas vinculadas a la Comunidad Autónoma de Canarias. También resultan preocupantes las menciones que hacen algunos gobiernos autonómicos a la preferencia porque los gastos que se realicen en España se hagan en sus territorios. En Intermón Oxfam creemos que dichas **compras deberían hacerse preferentemente en el Sur y cuando sea inevitable hacerlas en el Norte**, debería regir el principio de mínimo coste, evitándose de esta manera la realización de pagos innecesarios que minoren la actividad con las poblaciones beneficiarias.

En Galicia también es habitual que se destine mediante convenios, fuera de convocatoria pública, un volumen importante de fondos que se dirigen prioritariamente a países con fuerte presencia de emigrantes gallegos como Argentina y Venezuela. Entendemos la preocupación legítima de la Xunta de Galicia por los emigrantes gallegos, aunque esto no quiere decir que esa ayuda deba considerarse como parte de su AOD. En este sentido, quisiéramos destacar que el CAD de la OCDE afirma que “para ser contabilizado como AOD, un gasto debe tener como objetivo principal, la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los países en desarrollo. El dinero dirigido principalmente a promover el bienestar de nacionales de países desarrollados (incluso si son residentes en países en vías de desarrollo) no cumple estos criterios, y por tanto, no puede ser considerado AOD”.



Resulta preocupante también que se utilice la cooperación por parte de determinadas comunidades autónomas como forma de ampliar su ámbito de competencia con respecto al Estado y como forma de reafirmar sentimientos nacionales. En este sentido, la Generalitat de Cataluña, en el Plan Anual 2004, establece que “en coherencia con el objetivo de tener presencia en Europa como Administración única, [se fomentará el establecimiento de] contactos regulares y la colaboración con los diferentes órganos y direcciones generales con competencias en cooperación en el desarrollo, solidaridad y ayuda humanitaria”.

### **Trabajo con inmigrantes y codesarrollo**

Varias de las administraciones estudiadas en este informe, a la hora de definir sus prioridades geográficas, consideran, entre otros factores, el volumen de emigración que emiten los países del Sur hacia sus regiones o localidades.

En Intermón Oxfam<sup>10</sup> nos parece positivo **aprovechar la fortaleza de los inmigrantes en lo relativo al conocimiento de la realidad de sus países de origen**. Es por ello interesante, apoyar proyectos de desarrollo implicando a los inmigrantes como agentes identificadores de las líneas programáticas de acción y los proyectos específicos, así como el fortalecimiento del movimiento asociativo inmigrante, particularmente de aquellas organizaciones que lleven a cabo actividades en sus países de origen. En materia de sensibilización y de educación para el desarrollo, debería aprovecharse la presencia de inmigrantes para fomentar la convivencia y el conocimiento, la sensibilización de los ciudadanos hacia los problemas del Sur y la integración fructífera de los recién llegados.

---

<sup>10</sup> Véase el capítulo “Migraciones y desarrollo: ¿hay lugar para la cooperación?” de *La realidad de la ayuda 2001 – 2002*.



No obstante, consideramos que **debe huirse de visiones utilitaristas** del trabajo con inmigrantes en general, y del codesarrollo en particular, que entiendan la ayuda como una herramienta más para frenar los flujos migratorios supuestamente indeseados. Igual que rechazamos la ayuda orientada a los intereses comerciales o culturales de los donantes, debemos rechazar su utilización para fines políticos o de supuesta seguridad interna.

### **CONCLUSIÓN**

Sin duda la cooperación descentralizada constituye un rasgo característico de la AOD española, uno de cuyos elementos diferenciadores es y debería seguir siendo el acercamiento a la sociedad y el hecho de canalizar la mayor parte de sus fondos a través de ONGD, así como su compromiso con la sensibilización de la población española y su baja vinculación a intereses políticos o comerciales.

Zaragoza, 6 de octubre de 2006.