



## La deriva de la cooperación descentralizada española



Luz Romero

*Periodista, coautora de Avances y Retos de la Cooperación Española (siglo XXI) y otras publicaciones sobre la cooperación descentralizada. Miembro de la Red de Investigación y Observatorio de la Solidaridad y del Consejo Editorial de Esbozos. Desde 1992 hasta el año 2006 fue responsable de cooperación de la FEMP.*

ESTE ARTÍCULO PANORÁMICO «A DERIVA DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA ESPANHOLA» EXTENSÍVEL AO RESTO DOS ESTADOS MEMBROS DA U.E. EVIDENCIA A DECADÊNCIA DOS VALORES INERENTES, TANTO DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA QUANTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. ENQUANTO A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA, INDEPENDENTE NAS SUAS ORIGENS DOS INTERESSES POLÍTICO-ECONÓMICOS DO ESTADO, ESTEVE EMPENHADA EM MELHORAR A QUALIDADE NO ÂMBITO DA GOVERNABILIDADE, ASSIM COMO NA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE TODO TIPO DE INFRAESTRUTURAS QUE PROPORCIONARAM QUALIDADE DE VIDA ÀS POPULAÇÕES APOIANDO-SE PRINCIPALMENTE NO CONHECIMENTO DO MEIO, A NOVA COOPERAÇÃO, EM SEU SENTIDO MAIS AMPLO, SUGERE UMA NOVA FORMA DE COLONIALISMO, QUE NÃO SÓ PRETENDE LAVAR CONSCIÊNCIAS, MAS QUE TAMBÉM LEGITIMA AOS «ESTADOS DEMOCRÁTICOS» A CONTINUAR INFLUENCIANDO A SEU FAVOR NOS PROCESSOS SOCIOECONÓMICOS A NÍVEL GLOBAL.

*Con este artículo iniciamos una serie dedicada al análisis de la cooperación española. Seguirá en el nº 3 un texto de David Abril, director de la Agencia de Cooperación de las Islas Baleares. Y en el nº 4 Carlos Gómez Gil abordará la cooperación bilateral española. Y naturalmente nuestras páginas están abiertas a los que con rigor quieran aportar su punto de vista.*



La deriva de la cooperación  
descentralizada  
española

La cooperación descentralizada al desarrollo abarca el conjunto de acciones financiadas por las Comunidades Autónomas, cabildos, consejos insulares, Diputaciones, Ayuntamientos, mancomunidades de municipios y fondos municipales de cooperación; en estas acciones se incluyen modalidades similares y atribuibles a la denominada cooperación internacional entre estados, como puede ser la ayuda humanitaria o el fortalecimiento institucional. Sin embargo existen claras diferencias entre la cooperación de la Administración del Estado, y la autonómica y local (denominada descentralizada). Dos formas de hacer cooperación con sus características particulares, con 17 donantes en el caso de la cooperación autonómica, y en torno a 400 donantes en el caso de la cooperación local, estimación que se refiere a los municipios de más de 5.000 habitantes con algún programa de Ayuda.

El surgimiento en España de las iniciativas locales en materia de solidaridad, diferente a otros países europeos, ha dado como resultado unas políticas de cooperación paralelas a las de la Administración central (MAEC-AECI), es decir, se dan algunas similitudes en los países destinatarios (Región andina) y en algunos sectores (infraestructuras sociales), pero estas coincidencias no han producido una política pública de cooperación «compacta», coordinada y en la que cada una de las administraciones públicas tuviera un papel específico en el proceso de desarrollo de las comunidades en las que incide.

En lo que se refiere a los valores añadidos de la cooperación descentralizada podemos mencionar su independencia de los intereses político-económicos del estado, su sintonía con las necesidades de la ciudadanía por encontrarse en un status más cercano, su *savoir faire* en los procesos de descentralización, la participación ciudadana en las iniciativas de su localidad, todo ello nos hace pensar en que la coopera-

ción pública descentralizada tiene más de AOD que de cooperación internacional, no sólo por su definición (no reembolsable) sino por un objetivo de desarrollo con mayor independencia de otros intereses. Sin embargo debemos tener en cuenta que todo gobierno y también el municipio y las Comunidades Autónomas actúan con sus propios intereses y por tanto la parte negativa del balance se centra en la falta de coordinación de las iniciativas y en la carencia de estrategias; esta carencia es debida a varias razones: la falta de gestores de dedicación exclusiva para la cooperación, el reparto clientelar de los recursos económicos entre los movimientos asociativos de la localidad, la focalización en algunas zonas de los países latinoamericanos prioritarios, y en los últimos tiempos y debido a la diversificación de agentes y recursos ha aparecido la «competitividad» entre los colaboradores del Norte.

### La cooperación al desarrollo una cátedra emergente

«Más de dos décadas nos contemplan» repletas de Master, Jornadas, Encuentros –que siempre son los primeros–, cursos de gestión sobre el marco lógico, seminarios sobre la ayuda humanitaria, de emergencia, de género y desarrollo...

Después de tanta ciencia escrita, debatida y compartida (no olvidemos los intercambios de experiencias en las mesas de debate) cada cual sigue haciendo las cosas como le parece más conveniente y defendiendo su proyecto, iniciativa, donación o intervención como la mejor formulada, la de mayor impacto, sostenibilidad y con la máxima «optimización de recursos».

Si el ciudadano que paga sus impuestos, se cree lo bien que cada institución gasta su dinero en favorecer a los pueblos menos desarrollados, debe estar muy satisfecho de estar finalizando un ciclo, el del desequilibrio económico mundial, ¿o no? Si los cacareos sobre el gasto de miles de millones de euros de ese 0,7, cifra emblemática que nunca llega,



La deriva de la cooperación descentralizada española

son cada vez más altos también puede preguntarse ¿por qué no se va notando poco a poco una evolución en las sociedades destinatarias de la ayuda? Llegados a este punto, el experto responderá «no se pueden percibir mejoras porque dependen de cambios estructurales de los países en que se incide»; entonces...

### ¿Para qué la cooperación internacional?

Para lavar conciencias, y en el caso de los cargos públicos por una cuestión de rentabilidad política. A las administraciones descentralizadas, o mejor a sus representantes, la cooperación internacional les permite ofrecer una imagen moderna, democrática y solidaria, de la sociedad que representan. Además, existen otros factores más propios del ser humano que de una necesidad colectiva, como el orgullo ante la inauguración de una escuela o centro de salud que lleva el nombre de su pueblo, las subvenciones repartidas a sus ONGs locales que siempre le estarán agradecidas, y la satisfacción de verse acreedores del agradecimiento del necesitado. Por este motivo en la mayoría de los casos la participación ciudadana, elemento primordial de la cooperación descentralizada, es casi nula, salvo excepciones que surgen también de motivaciones individuales, convirtiéndose en resultados colectivos, pongamos como ejemplo las catástrofes, que producen una especial sensibilidad en la población, y es ésta la que se vuelca para donar tanto recursos económicos, como material doméstico, lo cual resulta difícil de gestionar.

Cuando las iniciativas son de carácter institucional, es decir para mejorar la calidad en el ámbito de la gobernabilidad, apoyando los procesos de descentralización, y fortaleciendo las estructuras municipales, los gobiernos «donantes» buscan a sus correligionarios en el Sur, replicando actuaciones y modus operandi, no tanto por la intención de colonizar sino por el puro placer de ambas partes. Así se transfieren los «perfectos» mo-

delos del Norte a los aún «imperfectos» modelos del Sur, la mejora consiste en homologarse. Afortunadamente también en esto hay excepciones y algunos se involucran de forma apasionada en el desarrollo.

La mayor parte de los proyectos que se realizan son de creación de infraestructuras, centros de salud, culturales, escuelas, casas de acogida... este plato casi nunca viene aderezado con médicos, maestros, facilitadores o personal que sostenga y proporcione continuidad a la obra realizada. Cuando se trata de infraestructuras para la mejora en la calidad de vida de la población: residuos sólidos, potabilización y canalización de aguas, letrinas etc, una gran cantidad de proyectos terminan cuando finaliza la construcción, se obvia el mantenimiento y como también se ha obviado a las autoridades locales donde se han realizado las obras, el proyecto acaba enfrentando a la población con sus líderes comunales, líderes sin recursos económicos y sin capacidad para recaudar tasas que reviertan en el sostenimiento de la obra realizada con las subvenciones de la cooperación internacional. Curiosamente quienes más financian este tipo de proyectos son los propios municipios del Norte. Si la moda de la cooperación internacional es patente, también lo son cada año alguna de las características específicas de esa cooperación, en el año 2005 se habló de la coordinación, en el 2006 del codesarrollo, en el 2007 de «los objetivos del milenio» en todos los casos de la transversalidad de los proyectos para la inclusión de género, anteriormente del marco lógico y la homologación de criterios para la gestión, las campañas de sensibilización, la deuda externa y siempre el apadrinamiento y/o acogida de niños/as.

Si el apoyo a las actuaciones individuales de repercusión colectiva, de las que antes hablaba, presionara a las administraciones públicas para alcanzar un mínimo de calidad y rigor en los recursos utilizados para el desarrollo esto compensaría, lo verdaderamente frustrante es ver que estas iniciativas se complementan con las oficiales, porque unas necesi-

«Para algunos la solidaridad se sitúa en un plano creativo, sin planificación, no se considera una materia científica que surge de la responsabilidad ante la injusticia»



La deriva de la cooperación descentralizada española

tan de las otras para mostrar una coordinación de fuerzas que en realidad no se produce. Pongamos como ejemplo la acogida de niños saharauis, los papás adoptivos están orgullosos de alimentar y educar por unos meses a un niño acostumbrado al desierto y a las pésimas condiciones de vida de su familia biológica, de contribuir a que su crecimiento mejore a base de frutas y verduras frescas durante tres meses al año; por su parte el Ayuntamiento ha «colaborado» con la Asociación de turno que canaliza la oferta y la demanda. Todos satisfechos, así de simple. No hay una mínima reflexión de cómo puede influir en un niño el cambio de vida al que se le somete durante un periodo corto pero intenso de su infancia, como no existe valoración alguna sobre el destino del dinero que un padrino o madrina envía a su ahijado o ahijada hindú, no tanto porque se desconfíe de su destino<sup>1</sup>, sino también por las consecuencias que puede producir en un entorno en el que muchos niños/as estarán desahijados.

El resultado visual de estas actuaciones se traduce en noticia de un periódico local: «El Ayuntamiento X acogerá este año a 35 niños y niñas con la colaboración de las familias locales. El Alcalde les dará la bienvenida antes de que se trasladen a los que serán sus hogares durante los próximos meses; la solidaridad del pueblo se viene demostrando desde 1999, año en que el párroco Y comenzó esta iniciativa que fue celebrada por los vecinos... etc, etc»

### La decepción del gestor

Un elemento más que repercute en la falta de resultados de la cooperación es la pasividad de los gestores, producto de la decepción surgida en aquellos que creyeron que la cooperación contribuiría a paliar el des-

<sup>1</sup> Entrevista ONG cuya actividad principal es el apadrinamiento de niños, ya ha sido denunciada por malversación de fondos.

equilibrio social, aquellos que se prepararon sobre la marcha formulando, gestionando y evaluando proyectos, los que leyeron todo sobre el «marco lógico» y creyeron en el rigor de los análisis realizados, aquellos que aprendieron a ver los errores para intentar no incurrir en ellos; esos expertos sin peyorativos, están actualmente sometidos a un político recién llegado, a un director recién nombrado o a un joven jefe cuya visión de la cooperación internacional es comercial, retributiva y en muchos casos caritativa. Su experiencia no es utilizada, porque para algunos la solidaridad se sitúa en un plano creativo, sin planificación, no se considera una materia científica que surge de la responsabilidad ante la injusticia. Para otros, la cooperación internacional es la nueva fórmula de relaciones exteriores cuyo principal objetivo es tener presencia en el mundo y, en muchos casos, influir en los procesos socioeconómicos que atraviesan los pueblos que reciben esa «generosa solidaridad». Además, en ambos casos, los políticos prefieren contratar los informes de sesudos académicos y afamados «expertos» que en su mayoría no han trabajado sobre el terreno pero cuyo marco teórico es reconocido por sus publicaciones que a su vez son financiadas por Universidades o administraciones.

El gestor de la cooperación, el mejor conocedor de las capacidades y limitaciones de la misma, difícilmente puede firmar un informe crítico que por su honestidad debería ser publicado, al menos con su nombre.

### Campanñas de sensibilización, encuentros, seminarios y eventos en general

La denominada «sensibilización» se muestra en dos versiones, la primera tiene como objetivo publicitar las actividades de las administraciones públicas y/o privadas en su propio beneficio, ya que los resultados son: por un lado obtener rentabilidad política y/o social y por otro la captación de recursos económicos gestionados por los mismos que



La deriva de la cooperación descentralizada española

promueven la campaña. En estos casos al menos se consigue incorporar nuevas sensibilidades que contribuirán a un mayor número de donantes. La segunda versión es la de los encuentros organizados principalmente por administraciones públicas en los que se mide el éxito por el poder de convocatoria, es decir, llenar el aforo; los contenidos del encuentro son sólo la coartada para conocer cuántos pueden acudir a la llamada y así reafirmar la importancia y liderazgo de la institución que invita. En todo este ciclo de vicisitudes es imprescindible mencionar a los protagonistas: la población de los países del Sur, los damnificados por el desequilibrio social actual y futuro tal como se están sucediendo los hechos. Las mismas «trampas» del Norte se empiezan a reproducir en el otro lado del mundo desarrollado.

Los movimientos ciudadanos en el Sur acusan la perversión de la cooperación internacional generando empleos en organizaciones sociales a base de la inyección de «la ayuda al desarrollo», empleos cuya finalidad es la subsistencia y a veces hasta el enriquecimiento individual. El supuesto desarrollo se plasma en una mayor brecha social situando a supuestos líderes comunales entre la clase media de los países destinatarios de la cooperación. Esta situación contribuye a mantener e incluso aumentar las deficiencias y sobre todo a evitar la rebeldía de colectivos que denunciarían la corrupción de uno y otro lado si no tuvieran la esperanza de ser, en algún momento, los destinatarios de una parte del pastel.

### **Pobres resultados de la cooperación descentralizada**

La visión asistencialista, la perenne búsqueda de proyectos que se reproducen a sí mismos y se abandonan cuando cesa la ayuda, las intervenciones basadas en proyectos puntuales, y el desconocimiento de los liderazgos políticos de los nuevos movimientos sociales latinoameri-

canos, son comportamientos demasiado frecuentes de la cooperación descentralizada española, impermeable a la evolución política y a los problemas reales del desarrollo. La carencia de compromiso político con los resultados de su intervención ha facilitado la financiación de proyectos que, bajo la cobertura de la descentralización del Estado, producen impactos negativos para la emancipación de los pueblos y acaban facilitando la privatización de la esfera pública.

Si la cooperación descentralizada se está llevando a cabo sin planificación, sin racionalidad y sin efectividad no quiere decir que debamos dejar de trabajar en ella, al contrario, se han dado casos excepcionales con iniciativas exitosas, y nuestro deber es conocerlas, estimularlas, difundirlas y si es posible replicarlas en otros lugares. Pero por favor, no hablemos más de la falta de coordinación para mejorar la calidad de la ayuda, el problema de fondo es la responsabilidad de la sociedad rica en los problemas del desarrollo de los pueblos empobrecidos; si no se siente esa responsabilidad la coordinación se convierte en un elemento justificativo de la falta de resultados.

La pregunta es si hay un espacio en la política local para emprender acciones en los países pobres con otros contenidos, con otros criterios y con otros resultados. La respuesta es que puede y debe haberlo, ya no con carácter general para un supuesto sistema de ayuda descentralizada, sino como alternativa alcanzable para aquellos Poderes Locales que asumen el sentido político de sus relaciones con los pueblos empobrecidos del Planeta. La cooperación descentralizada puede propiciar el acercamiento a los problemas del desarrollo a escala local, posibilitando la participación de iniciativas populares, y buscando la interrelación entre los agentes sociales y las instituciones locales del norte y del sur. Este enfoque político necesita un diálogo sincero entre los donantes, los movimientos sociales de los países destinatarios y las ONG que compartan esta posición.