

Treinta años de la cooperación española: el papel de la sociedad civil

Thirty years of Spanish cooperation: the role of civil society

MAITE SERRANO OÑATE*



PALABRAS CLAVE

Organizaciones de la sociedad civil; Desarrollo; Cooperación internacional.

RESUMEN La participación de las organizaciones de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional viene legitimada por sus valores y principios, su especialización y dedicación misional a la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Son organizaciones que cuentan con una base social que traslada sus preocupaciones y demandas a la agenda política. Estas características son las que le otorgan una capacidad para actuar en diferentes roles y un papel estratégico que es reconocido en la normativa, tanto nacional como internacional.

KEYWORDS

Civil society organizations; Development; International cooperation.

ABSTRACT The participation of development organizations in the field of international cooperation is legitimized by its values and principles, its specialization and guided dedication to the fight against poverty and inequality. They are organizations that have a social base that transfer their concerns and demands to the political agenda. These characteristics are the ones who grant it the ability to act in different roles and a strategic role that is recognized in the regulations, both national and international.

MOTS CLÉS

Organisations de la société civile; Développement; Coopération internationale.

RÉSUMÉ La participation des organisations de développement dans le domaine de la coopération internationale est légitimée par leurs valeurs et leurs principes,

* Maite Serrano Oñate es directora de la Coordinadora de ONGD de España.

leur spécialisation et leur dévouement dirigé à la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Ce sont des organisations qui ont une base sociale qui transfère leurs préoccupations et leurs revendications dans l'agenda politique. Ce sont ces caractéristiques qui lui donnent la capacité d'assumer différents rôles et un rôle stratégique reconnu dans la réglementation, aux niveaux national et international.

La década perdida de la cooperación

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) celebra su 30 aniversario con los recursos bajo mínimos y con una extrema debilidad de liderazgo. Esto ocurre, precisamente, cuando más se necesita: vivimos un momento histórico marcado por una crisis económica, política, social y medioambiental sin precedentes en la historia de la humanidad. Un contexto de estas características requeriría de una política de cooperación ambiciosa y fuerte, con capacidad para liderar las transiciones necesarias en el marco de la Agenda 2030.

Tras dos décadas iniciales de construcción de una política de cooperación que, con sus luces y sus sombras, llegó a situar a España entre los principales donantes de ayuda oficial al desarrollo (AOD), hace 10 años se inició un camino de recortes que han conducido a una situación de excepción. Los datos más recientes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sitúan a España en el número 20 de los 28 países donantes, con un 0,18%¹ del PIB destinado a AOD, muy lejos de la media de los países de la UE-15 (0,47%) y más lejos aún del compromiso del 0,7%.

El deterioro de la política de cooperación no ha sido solo cuantitativo, los recortes han afectado fundamentalmente a la cooperación bilateral no reembolsable y, especialmente, a la AECID —la única agencia especializada—, y al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUEC) —principal responsable de la política de cooperación, según la Ley de Cooperación de 1998—. Esta situación anómala ha hecho que la cooperación bilateral tenga un peso anormalmente reducido en el conjunto de la cooperación española. Es decir, mientras que el MAUEC apenas gestiona el 26% de los recursos, entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) y el Ministerio de Economía y Empresa (MINECO) gestionan el 65% del total de la AOD. Esto se traduce en menos recursos para las políticas orientadas directamente a la erradicación de la pobreza, a la población más vulnerable y a sectores que deberían ser estratégicos como los proyectos de desarrollo, la ayuda de

¹ Los datos del CAD este año responden a dos metodologías porque el CAD se encuentra en medio de una negociación sobre los criterios a utilizar. En este artículo reflejamos el porcentaje con la metodología utilizada hasta ahora, ya que es la que permite hacer comparaciones con años anteriores (véase <https://coordinadoraongd.org/2019/04/la-ayuda-al-desarrollo-espanola-se-situa-a-la-cola-de-europa-con-un-020/>).

emergencia y la educación para la ciudadanía global. Todas estas anomalías afectan, en definitiva, a la capacidad de España para ejercer un liderazgo positivo en un entorno global tan complejo como en el que vivimos.

El mundo se encuentra en emergencia: requiere con urgencia la articulación de respuestas integrales que faciliten procesos de transición hacia un desarrollo acorde con los límites del planeta y que no deje a nadie atrás. Nos quedan menos de doce años para evitar las peores consecuencias del cambio climático; tras una década en descenso, el hambre aumenta por tercer año consecutivo, afectando a 821 millones de personas; la pobreza severa afecta a 1.300 millones de personas; la desigualdad alcanza niveles escandalosos —62 personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial—; y la democracia se encuentra en retroceso a nivel mundial —lo que es especialmente grave—, con 106 países en los que existen riesgos para quienes reivindiquen sus derechos, y con 321 defensores y defensoras de derechos humanos asesinados en 2018.

En este contexto de emergencia global, la política de cooperación, centrada en la erradicación de la pobreza y la desigualdad, dotada de recursos adecuados, se convierte en una política clave para afrontar los desafíos desde el principio de responsabilidades comunes —aunque diferenciadas—. La coherencia de políticas emerge como la herramienta que debe orientar las políticas públicas hacia la protección y promoción de los bienes comunes. Este cambio no podrá realizarse sin el impulso y la plena participación de la sociedad civil como protagonistas del cambio y como generadora de un contexto favorable al cambio de rumbo que necesitamos para no dejar a nadie atrás.

Las organizaciones de desarrollo y las ONGD en la cooperación internacional: marco normativo

La participación de las organizaciones de desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional viene legitimada por sus valores y principios, su especialización y dedicación misional a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y por tratarse de organizaciones que cuentan con una base social, cuyas preocupaciones y demandas trasladan a la agenda política. Estas características son las que le otorgan una capacidad para actuar en diferentes roles y un papel estratégico que es reconocido en la normativa, tanto nacional como internacional.

Nuestro propio sistema de cooperación establece, en la exposición de motivos de la Ley de Cooperación del 1998 que “el consenso básico que debe estar en la base de la política de cooperación internacional para el desarrollo solo puede lograrse mediante la activa implicación en la misma de los diversos agentes sociales operativos, con especial mención de las organizaciones no gubernamentales [...]”. Asimismo, y sustentado en esta afirmación, el artículo 31 insta al Estado a fomentar

las actividades de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) y sus asociaciones.

Más recientemente, el V Plan Director, haciéndose eco del Consenso Europeo del Desarrollo, de la UE, recoge en el artículo 88 lo siguiente: “La UE y sus estados miembros profundizarán sus alianzas con las Organizaciones de la Sociedad Civil a favor del desarrollo sostenible. Promoverán espacios participativos y ambientes adecuados, con plena participación pública, para las OSC, para permitirles desempeñar sus funciones como defensoras independientes, implementadoras y agentes de cambio en los ámbitos de la formación y la educación para el desarrollo y de la supervisión y la rendición de cuentas de las autoridades [...]”.

Este reconocimiento está basado en la evidencia de que sin una sociedad civil fuerte y diversa como componente básico de la democracia es imposible alcanzar el desarrollo sostenible. Una sociedad civil fuerte repercute en la eficacia de las políticas públicas, mejora su carácter inclusivo, favorece las iniciativas para profundizar en la participación democrática. Conseguir una sociedad civil con estas características necesita contar con entornos que faciliten el desarrollo de estas funciones; entornos que dependen no solo de la financiación sino también de una legislación adecuada y un espacio democrático abierto que promueva —y no impida— esa participación.

Las ONGD en la cooperación española

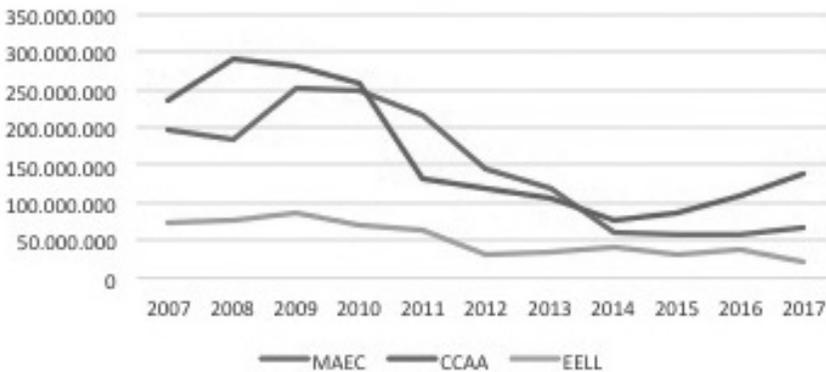
La historia de las organizaciones de desarrollo ha estado ligada desde sus orígenes de la cooperación española, a la solidaridad entre los pueblos, a la defensa de los derechos humanos, la equidad de género y la justicia global. En 1982 varias organizaciones empezaron a pensar en la necesidad de articular fuerzas para tener una voz propia en la construcción de la política española de cooperación. Este fue el prelude de la fundación en 1986 de la Coordinadora de ONGD, entidad que en la actualidad agrupa a 75 ONGD, 2 entidades asociadas y 17 Coordinadoras Autonómicas, representando en total a unas 450 organizaciones.

Desde entonces, hemos recorrido el camino en colaboración con la AECID, la Secretaría de Estado de Cooperación para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC) y el MAUEC, participando en la construcción de la política y en los procesos de desarrollo. Hemos caminado de la mano de cientos de organizaciones que, desde otros países, también apuestan por la defensa de los derechos humanos y la protección del planeta que habitamos. Hemos avanzado desde nuestra diversidad de funciones y contribuyendo al refuerzo de la democracia, tanto en España como en los países donde trabajamos, desde la legitimidad que nos otorga los principios y valores que forman parte de nuestra esencia o razón de ser: la naturaleza participativa de nuestras organizaciones, la vinculación con la ciudadanía, la defensa de intereses colectivos, ser altavoz de las demandas de los grupos más vulnerables. Contamos con un conocimiento de

primera mano de las realidades en las que trabajamos y podemos sentir orgullo de los resultados alcanzados gracias a este trabajo colectivo.

Las ONGD hemos sido —y lo seguimos siendo— actoras, ejecutoras, formadoras, administradoras, educadoras, hemos movilizad, denunciado, construido... Y todo ello de la mano de nuestras socias, nuestras bases, de la ciudadanía en general y con el apoyo, no siempre en la forma y cantidad requerida, de la cooperación española².

Grafico 1. AOD vía ONGD 2007-2017



Fuente: Elaborado por la Coordinadora de ONGD.

Las ONGD hemos sido parte, junto con otros movimientos sociales y activistas de base, de la mayor movilización de la ciudadanía española a favor de la solidaridad internacional y la cooperación al desarrollo. Las movilizaciones del 0,7% de 1994 marcaron un antes y un después en la percepción política y social de la cooperación al desarrollo. El 0,7% significó un cambio sociológico, las acampadas que inundaron nuestros parques se convirtieron en el símbolo de la solidaridad y la cooperación entró a formar parte de los programas electorales, traduciéndose en decisiones políticas concretas. La AECID aumentó su presupuesto, las subvenciones para los proyectos ejecutados por ONGD se multiplicaron por tres y se creó el primer órgano consultivo de la cooperación española: el Consejo de Cooperación al Desarrollo. Especial relevancia tuvo el impulso de la cooperación descentralizada marcando un rasgo característico de la cooperación española que, tras años de recortes a los que también se vio sometida por las políticas de ajuste, parece empezar a recuperar el pulso.

² Las subvenciones a los proyectos ejecutados por ONGD han sufrido un recorte de dos tercios. De hecho, desde 2014 la práctica totalidad de los fondos para proyectos ejecutados por ONGD de la Administración General del Estado proceden de la voluntad de la ciudadanía expresada en la X solidaria del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Tres décadas de trabajo especializado nos han aportado un profundo conocimiento de los procesos de desarrollo como de los contextos donde se inserta. Solo en 2016 desarrollamos más de 3.600 proyectos, en 105 países, en los que participaron 35 millones de personas. Una experiencia que nos ha dotado de conocimiento y capacidades para hacer un análisis crítico de la realidad que hemos puesto al servicio del conjunto de actores de la cooperación española.

Las ONGD hemos sido, posiblemente el actor más participativo en la construcción de la política de cooperación en España: propusimos en 1995 la elaboración de una Ley de Cooperación, la creación de una comisión de cooperación en el Congreso o la creación de un consejo consultivo; hemos aportado pensamiento en la elaboración y aplicación de los planes directores, planes anuales, estrategias sectoriales³ y geográficas; hemos contribuido enormemente a que la política de cooperación se convirtiera en una política de Estado, cuyo elemento más visible fue la firma del Pacto de Estado contra la Pobreza en 2007. Lamentablemente, este pacto no resistió el envite de las políticas de ajuste, tal y como denunció la Coordinadora en 2012⁴. Hemos defendido la AECID como principal ejecutora de la política de cooperación; incluso hemos abierto caminos en positivo a la acción exterior española en lugares donde esta había estado representada únicamente por organizaciones humanitarias o de desarrollo.

A lo largo de estas décadas hemos contribuido a fortalecer el tejido social en los países en los que trabajamos, apoyamos la formación de cuadros locales, muchos de los cuales, especialmente en América Latina, cuentan con responsabilidades de gobierno. Hemos aportado significativamente al impulso de la igualdad formal y real de género —otrora bandera de la cooperación española y una de nuestras principales y mejores tarjetas de presentación a nivel internacional—. Hemos creado y fortalecido los procesos productivos a nivel local; nos hemos acercado y conocido distintas realidades desde dentro a través de nuestros cooperantes y persona voluntarias.

Aportamos una base social de más de dos millones de personas⁵, colectivos y entidades que, identificadas con nuestra misión, valores y principios, han decidido implicarse para contribuir a cumplir nuestros objetivos de forma activa consciente y con voluntad de continuidad. Contamos con una base activa de más de 20.000 personas voluntarias que colaboran con su trabajo al fortalecimiento de nuestras organizaciones, y al desarrollo de programas y proyectos, y a la mejora de las condiciones de vida de las personas, tanto en España como en los países en los que trabajamos.

Somos un sector plural y diverso, como lo es nuestra sociedad, representamos el pluralismo social actual (religiosas, aconfesionales progresistas, conservadoras, de

3 La última estrategia en cuya elaboración hemos participado activamente ha sido la Estrategia de Acción Humanitaria.

4 Véase <https://coordinadoraongd.org/2014/02/pacto-de-estado-contra-la-pobreza/>

5 Véase el informe del sector 2017 en <https://informe2017.coordinadoraongd.org/>

base local, de vocación internacional...) como reflejo de la creciente heterogeneidad de las sociedades modernas. Ello no nos impide hablar con una sola voz y generar el consenso que nos acompaña en las distintas acciones que llevamos a cabo: posicionamientos políticos, propuestas de movilización ciudadana, campañas de sensibilización. Trabajamos con el convencimiento de la necesidad de mejora constante como refleja la propia misión de la Coordinadora; prueba de ello es la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno o nuestro Código de Conducta; herramientas que regulan nuestras actuaciones, rinden cuentas y garantizan la transparencia.

Finalmente, tenemos capacidad demostrada de movilizar fondos que, además de generar impactos positivos en la vida de millones de personas, también hemos puesto al servicio de las prioridades de la política de cooperación española. Después de años de recortes, en 2016, las ONGD empezamos la recuperación, superando la línea simbólica de los 500 millones de euros. Este crecimiento se produjo gracias a un aumento de un 44% de los fondos privados, que alcanzaron la cifra de 328 millones. En contraste, los fondos públicos apenas aumentaron un 2%, sumando 236 millones.

Mirando al futuro

La fotografía presentada muestra a un actor consistente, que se ha profesionalizado y que ha sabido reaccionar en un contexto políticas de ajuste que reducían su capacidad de acción en el exterior mientras asistíamos a un aumento de la pobreza y la desigualdad en nuestro país lo que hizo emerger nuevos retos y contradicciones. En la última década, nos dimos cuenta que el proceso de profesionalización, en el que las organizaciones entramos de lleno para garantizar una ejecución eficaz de los recursos, nos pasó factura; hizo que la participación y la conexión con la ciudadanía quedara en segundo plano. En los últimos años, el aumento de la base social y los recursos económicos privados muestran una cierta recuperación que, no obstante, necesita reforzarse como seña de identidad y valor diferencial de nuestra acción política y social.

Los enormes cambios que vive el planeta nos han obligado a ser conscientes de los retos que afrontamos. Existe una nueva geografía de la pobreza, con 70% de la población pobre viviendo en países de renta media, junto con repunte del hambre en el mundo, la creciente desigualdad, los movimientos forzados de personas, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, etc., ponen en cuestión el paradigma Norte-Sur, e imponen también una mirada integral a los problemas de la pobreza la desigualdad y la sostenibilidad.

Si queremos ser parte de la transición hacia otros modelos en los que la vida se sitúe en el centro, hemos de afrontar nuevos desafíos con cambios sustanciales en nuestra relación con la Administración y con la sociedad.

La recuperación de la financiación pública de calidad para el desarrollo y la apuesta por la coherencia de políticas como eje central de la acción política es clave para hacer frente a las responsabilidades y compromisos de España en relación a la protección y defensa de los bienes públicos globales. Pero, junto con la recuperación de la política de cooperación como política de Estado, es necesario asegurar la participación de la sociedad civil, cuestión en la que las organizaciones de desarrollo tenemos un papel importante que desempeñar. La definición de una estrategia de relación donde se reconozcan las organizaciones de la sociedad civil como actores del desarrollo por su contribución en sus diferentes roles, es una de las asignaturas pendientes de la cooperación española, como viene reclamando el CAD desde el informe de pares de 2011.

Por nuestra parte, como actores sociales cada día tenemos más conciencia de la necesidad de abordar las políticas, también la de cooperación, desde una mirada intersectorial que incorpore perspectivas medioambientales, feministas, de derechos humanos, de desarrollo, etc. Una exigencia que nos obliga a repensarnos como sector y a pensarnos con otros actores sociales. Nos obliga también a vincular nuestro trabajo por la defensa de los derechos en otros países a la defensa de derechos en España. Debemos aptarnos a las nuevas formas de implicación ciudadana e incidencia política, en espacios más flexibles que faciliten la conexión y articulación ciudadana y vecinal más allá de las estructuras formales en las que nos movemos habitualmente. En este sentido, en 2015, coincidiendo con el año europeo del desarrollo, impulsamos la iniciativa Futuro en Común: un espacio de encuentro entre organizaciones, movimientos, redes y plataformas sociales que trabajan tanto en España como en otros países del mundo, para acabar con la pobreza y las desigualdades, y respetar los límites ambientales del planeta. Desde entonces, seguimos explorando nuevas formas de acción social que nos acerquen a otras organizaciones y movimientos sociales, con el objetivo de incorporar la perspectiva global en otros espacios y, al mismo tiempo, enriquecer nuestra mirada.

Lo aprendido en estos 30 años nos servirá para construir una cooperación al desarrollo con la ambición y las capacidades necesarias para contribuir a la transición hacia un mundo más justo, sostenible y que no deje a nadie atrás.