

¿TIENEN LAS ONGD ESPAÑOLAS UN PAPEL EN LA AGENDA 2015?

PATRICIA DÉNIZ ALONSO

Instituto Universitario de Desarrollo
y Cooperación (IUDC-UCM)

1. INTRODUCCIÓN

Han sido pocos los compromisos internacionales que han generado tanta reivindicación y movilización por parte de la sociedad civil organizada de los países del Norte y del Sur como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de las evidentes limitaciones que presentan y del estrecho horizonte del 2015, estos objetivos son fruto del consenso en torno a una determinada visión del desarrollo, que se ha ido gestando a lo largo de la década de los noventa en las sucesivas cumbres de Naciones Unidas, y aportan una guía de actuación capaz de visibilizar hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos, mediante qué procesos y qué principios¹.

Éste es sin duda un escenario idóneo para abordar definitivamente los enormes retos de la cooperación internacional, máxime cuando, tal y como indican las palabras de Manuel Iglesia-Caruncho “sabemos dónde estamos, dónde queremos ir, cuáles son los obstáculos del camino y cómo llegar adonde queremos”².

Precisamente por constituir una agenda de desarrollo simplificada, los Objetivos del Milenio son fácilmente alcanzables. No obstante, y a pesar de este panorama favorable, los escasos avances logrados hasta ahora en el cumplimiento de los mismos ponen de manifiesto que seguimos encarando la pobreza con acciones parciales,

sin concebirla como un eslabón crucial de una cadena. Y mientras, desde el ámbito internacional hasta el local, se nos recuerda que ante problemas globales se requieren respuestas integrales que no son tan sólo responsabilidad de unos pocos. Gobiernos de todo el mundo, sociedad civil, sindicatos, ONG, empresas y universidades, tienen la responsabilidad compartida de poner fin a la pobreza, el hambre y la desigualdad en y entre países.

Desde esta responsabilidad compartida se están tejiendo nuevas alianzas, esfuerzos colectivos que buscan alternativas capaces de poner fin a las causas primeras de los problemas de desarrollo. Aparecen así en escena nuevas formas de actuar, esfuerzos renovados que se suman a los ya tradicionales espacios de participación. Un claro ejemplo es la *Llamada Global para actuar contra la Pobreza* (GCAP por sus siglas en inglés)³, una red internacional que agrupa a organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales de más de cien países para aunar esfuerzos durante todo el 2005 en la lucha contra la pobreza.

Las ONGD y otros representantes de la sociedad civil española también se han hecho eco de esta iniciativa en el ámbito nacional y local, y se han sumado a ella a través de la campaña "Pobreza Cero" de la CONGDE, reivindicando una serie de objetivos políticos para alcanzar los ODM, tales como un comercio con justicia, la cancelación de la deuda externa y más y mejor ayuda al desarrollo⁴.

Como agentes de cambio, las ONGD españolas pueden convertirse en interlocutores capaces de detectar, movilizar y canalizar la voluntad política colectiva de la sociedad, de construir un mundo más justo y solidario. Pero intentar articular las múltiples demandas e iniciativas sociales que surgen a nivel local y nacional con los grandes objetivos de desarrollo internacional no es una tarea sencilla.

La creciente polarización del sector de las ONGD en España, fiel reflejo del pluralismo de la sociedad, aporta sin duda enriquecimiento a la tarea de la lucha contra la pobreza, diversidad de principios y de prácticas, métodos de trabajo, modalidades y sectores de intervención, y un largo etcétera. Pero, a su vez, representa un cierto desafío ante una realidad cada vez más compleja en la que ya no bastan las soluciones técnicas, una realidad que demanda nuevos roles, que reclama la generación de sinergias entre los agentes implicados en el desarrollo.

Por tanto, intentar dar respuesta a la pregunta con la que abrimos este capítulo y analizar la contribución de las ONGD españolas a la consecución de los ODM requiere ir más allá de sus acciones concretas, implica estudiar cómo los procesos necesarios para el cumplimiento de estos objetivos son incorporados en sus respectivas agendas de trabajo, tanto en su labor en el Norte como en el Sur. Éste ha sido el principal objetivo de la investigación que da lugar a estas páginas, en las que se exponen los principales resultados y conclusiones en torno al papel de las ONGD españolas en la Agenda 2015.

El estudio, que surgió a iniciativa de la “Plataforma 2015 y más”, es de por sí un ejemplo del interés de algunas ONGD españolas por los actuales retos del desarrollo y el cumplimiento de los ODM. No obstante, el objetivo del mismo era y sigue siendo ambicioso, pues a la multitud de ONGD existentes en España se suma la dificultad de acceder a los aspectos más cualitativos de sus respectivas aportaciones a la agenda internacional de desarrollo. Por ello, el primer paso de la investigación fue diseñar una serie de encuestas y entrevistas para realizar a las ONGD pertenecientes a la Coordinadora Estatal. De las 100 ONGD contactadas, tan sólo respondieron 24; de ellas, 14 componen la “Plataforma 2015 y más”. La escasa participación de las mismas en el estudio adelantaba ya algunos resultados: de un lado, el desinterés y la desconfianza del sector por los grandes compromisos internacionales de desarrollo; de otro lado, e íntimamente relacionado con lo anterior, el desconocimiento que todavía existe en algunas ONGD de las implicaciones de una agenda internacional basada en los ODM y el papel que las mismas pueden desempeñar en ella.

Esta escasa participación ha dificultado el análisis de su contribución al logro de los ODM, sobre todo por cuanto limitaba el acceso a fuentes de información primaria, imprescindibles en todo estudio que se precie exhaustivo. Tan sólo pudimos recurrir a los contenidos de las páginas web de las ONGD y a la información disponible en la CONGDE, a la que reiteramos nuestro agradecimiento por habernos facilitado el acceso a sus datos sobre las actividades y recursos de 88 ONGD españolas, una valiosa fuente de información que ha sido recientemente publicada en el *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*⁵.

A continuación, y teniendo presentes estas limitaciones, se exponen los principales resultados del estudio en tres apartados. En primer lugar, se aborda cómo las ONGD españolas recogen, entre sus actividades en los países del Sur y en la orientación de sus objetivos de cooperación para el desarrollo, la coherencia con los objetivos del 2015. El segundo apartado se centra en su labor en el Norte, analizando entre otras actividades, las de educación, formación e información sobre los ODM, así como las campañas sobre objetivos específicos, de sensibilización y de incidencia política. Por último, se presentan algunas recomendaciones sobre cómo promover una mayor contribución de las ONGD a los grandes retos del desarrollo, y más concretamente, a la consecución de los ODM.

2. AGENDAS LOCALES ANTE RETOS GLOBALES: UNA DIFÍCIL ARTICULACIÓN

2.1. OBJETIVOS Y PRÁCTICAS DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN LOS PAÍSES DEL SUR

El sector de las ONGD en España se caracteriza, como apuntábamos anteriormente, por la diversidad. Entre las casi mil ONGD existentes en nuestro país, encontramos un amplio abanico de objetivos, de filosofías, de principios, de formas de actuar y de medios humanos y financieros. No obstante, todas ellas tienen un elemento en común: la suscripción del Código de Conducta de las ONGD que forman parte de la Coordinadora y su compromiso con la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones de los países en desarrollo⁶.

Es este compromiso en torno al que se configura la labor de las mismas. Por lo tanto, ¿cómo medir su participación en la consecución de unos objetivos tan concretos como los ODM? La Agenda 2015 incorpora una serie de principios o elementos que constituyen variables imprescindibles para nuestro análisis. En primer lugar, los objetivos recogidos en la misma están íntimamente relacionados con la concepción sostenible y humana del desarrollo, entendiendo éste desde el prisma de la ampliación de

las capacidades y oportunidades de las personas. En este marco, se establece que la reducción de la pobreza conlleva abordar múltiples dimensiones, tales como el ingreso, la alimentación, la educación, la salud, la igualdad de género, el acceso al agua potable y el medio ambiente.

En segundo lugar, la consecución de las metas establecidas en los ODM, implica centrar los esfuerzos de desarrollo en el largo plazo, desde la complementariedad, la coherencia y la coordinación, atendiendo a las particularidades de unas realidades en constante cambio. Asimismo, en la Agenda 2015 se establece que la consecución de los ODM en el plazo establecido requiere dirigir una mayor atención hacia los países menos avanzados y hacia los sectores de población más vulnerables y empobrecidos.

Desde una gran parte del sector de las ONGD en España se señala que los ODM constituyen una guía de mínimos que, incluso siendo alcanzados en el plazo establecido, no lograrán poner fin a las causas estructurales de los problemas de desarrollo. Han sido pocas las organizaciones que identifican a los mismos como una guía que, aunque mínima, requiere transformaciones que afectan a la agenda social de la globalización frente al modelo económico neoliberal, y que es capaz de aunar esfuerzos en torno a metas fácilmente medibles, que no excluyen ir más allá y superarlas mediante cambios en las políticas públicas y en la coherencia de la mismas. Un claro ejemplo lo constituye la "Plataforma 2015 y más".

Pero incluso desde las ONGD que se muestran más optimistas al respecto, los ODM no se contemplan como guía de planificación estratégica. Éstos no se toman como referencia a la hora de diseñar sus estrategias ni sus acciones concretas, y mucho menos al hacer balance final sobre la contribución de sus proyectos a la lucha contra la pobreza.

Una de las razones puede ser que las organizaciones no incorporen dichos objetivos en su misión, porque no consideran que deban ser una guía de su planificación estratégica. De otro lado, desde las propias ONGD, también se señala otra causa, como es la dificultad de traer los ODM al ámbito local y traducirlos metodológicamente en metas propias y en motor de la lógica de funcionamiento de las organizaciones.

Aun así, para poder identificar aquellos espacios de confluencia —o si se prefiere de coherencia— entre el trabajo de las organizaciones del sector en los países del Sur y los principios que se desprenden de la Declaración del Milenio, debemos detenernos en el análisis de las diversas dimensiones que configuran su labor, como la distribución del gasto entre las actividades de cooperación internacional, las prioridades sectoriales y geográficas, los sectores de población de los proyectos, la labor de identificación de necesidades, la práctica evaluativa, la planificación de sus actividades en los países en desarrollo y la coordinación de esfuerzos en los proyectos del Sur.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE LAS ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La principal labor de las ONGD españolas se configura en torno a la cooperación internacional. Por tanto, uno de los elementos necesarios en todo análisis de identificación de sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza lo constituye la distribución que las mismas realizan de sus gastos entre las actividades de cooperación internacional⁷.

Del conjunto de estas actividades, los proyectos de desarrollo y las acciones humanitarias constituyen la principal partida de gastos con un 79 por ciento y un 15 por ciento, respectivamente. En el año 2003, el número de proyectos ejecutados (proyectos de desarrollo y acción humanitaria) por las 88 ONGD de las que disponemos de datos ascendió a 5.816, en total se estaban ejecutando 368 proyectos más que en 1999, y también se incrementó el total de recursos destinados a los mismos, sobre todo a los proyectos de desarrollo⁸.

No obstante, si realizamos un análisis comparado de la distribución del gasto total de las ONGD (incluyendo otras actividades aparte de las de cooperación internacional), desde 1997 hasta el 2003, obtenemos como resultado que, aún siendo los proyectos de cooperación la principal actividad dentro del conjunto de los servicios ofrecidos por las mismas, la partida presupuestaria que se le asigna presenta una evolución decreciente en el tiempo, tal y como se observa en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE GASTO EN PROYECTOS DE COOPERACIÓN SOBRE EL TOTAL DEL GASTO EN ACTIVIDADES (AÑOS 1997-1999-2003)

	1997	1999	2003
Proyectos de cooperación % sobre el total general	68,34%	58,13%	43,10%
Acción humanitaria % sobre el total general	11,70%	20,80%	8,30%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2000 Y 2005).

En el Directorio de las ONGD de 2000 se apuntaba como principal causa de este descenso el aumento en las partidas de ayuda humanitaria y de emergencia (coincidiendo con los desastres provocados por el huracán Mitch), y también en la destinada a gastos administrativos. Pero en el año 2003 éstos no pueden ser señalados como los principales factores condicionantes, debido a que las partidas destinadas a estas actividades también se han visto disminuidas respecto del total de los gastos de las ONGD, como bien se recoge en el cuadro anterior en relación a la acción humanitaria.

Tampoco disponemos de datos suficientes para determinar si esta disminución se ha traducido en un aumento proporcional del gasto destinado a otra actividad, dado que no existe información sistematizada sobre las partidas dedicadas en años anteriores a otras actividades diferentes, tales como la investigación, los recursos humanos o actividades de educación para el desarrollo y sensibilización, sobre las que trataremos en el apartado segundo.

Evidentemente, existen muchas otras variables a tener en cuenta en el análisis de esta tendencia, entre ellas la evolución de la financiación pública, dado que es una de las principales fuentes de ingreso de la mayoría de las ONGD españolas⁹. En el cuadro 2, se establece una comparación entre el porcentaje de ingresos públicos de las ONGD en el año 1999 y en el 2003, que nos muestra cómo se ha producido en este período un aumento de los mismos del 13 por ciento.

Asimismo, la concentración del total de la financiación pública en un número determinado de organizaciones ha sufrido una leve disminución respecto a años anteriores, lo que nos conduce a pensar que estos dos tampoco han sido los factores determinantes de la disminución que, en términos relativos, se ha producido en el gasto destinado a proyectos de cooperación.

CUADRO 2

FINANCIACIÓN PÚBLICA DE ONGD Y SU CONCENTRACIÓN (1999 Y 2003)

	1999	2003
Financiación pública	258.926.201 euros	291.510.355 euros
Nº ONGD para superar el 50% de la financiación	5	11

FUENTE: CONGDE, 2005.

Sería, pues, interesante abordar estas cuestiones con detenimiento en futuros análisis y debates, aunque como bien sabemos, la calidad de la cooperación para el desarrollo no se puede medir tan sólo en términos de esfuerzo monetario.

PRIORIDADES SECTORIALES DE INTERVENCIÓN

Si tenemos en cuenta los siete primeros objetivos del 2015, podemos afirmar que las ONGD españolas, desde sus respectivas especialidades, contribuyen de una u otra forma a la consecución de los ODM. Tal y como se refleja en el gráfico 1, sus acciones de cooperación se dirigen en mayor o menor grado hacia sectores de intervención concretos, que están expresamente recogidos en los ODM (de color oscuro en el gráfico), primándose los relacionados con la educación, la salud, el género y la alimentación, y aunque en menor medida, también el del agua y la salud reproductiva.

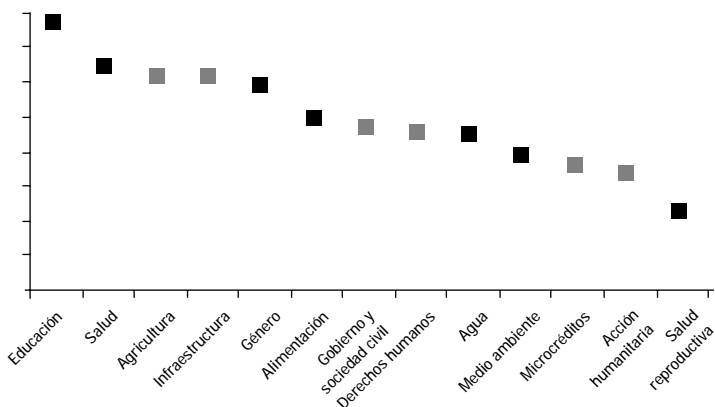
Muchas de ellas también enfocan gran parte de su trabajo hacia sectores no recogidos en los ODM y que son igualmente imprescindibles para la lucha contra la pobreza, como pueden ser la agricultura, la promoción de la democracia o los derechos humanos.

Especial atención merece la creciente tendencia de un gran número de ONGD españolas, independientemente de su sector de especialización, hacia la incorporación transversal en su planificación estratégica de cuestiones de vital importancia para el desarrollo, como las relacionadas con el medio ambiente, el género, el fortalecimiento del tejido y la participación social y de las capacidades institucionales. Sin duda alguna, un intento por parte del sector de incorporar en sus respectivas agendas una visión más integral del desarrollo, motivado en parte por procesos de reflexión

y maduración de las propias organizaciones, pero sobre todo por los requerimientos exigidos por los financiadores públicos.

GRÁFICO 1

COMPARATIVA DE LOS SECTORES DE TRABAJO DE LAS ONGD ESPAÑOLAS (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE, INFORME SOBRE EL SECTOR DE LAS ONGD 2004, MADRID, 2005.

No obstante, esta tendencia también conlleva ciertas debilidades. De un lado nos encontramos con que cada vez son más las ONGD de ámbito generalista, una vocación —si es que se puede calificar así— que se traduce en su mayoría en resultados relativos —por no decir limitados— a la hora de operativizar sus objetivos en acciones concretas. Como consecuencia, cada vez es más difícil establecer una identificación clara de cuáles son los sectores de intervención en los que la cooperación no gubernamental española aporta un valor añadido.

Ni tan siquiera la creciente diversidad del sector se ha traducido en una mayor especialización de las organizaciones que comprende, con todo lo que pudiera reportar para el fomento de un trabajo más centrado en la complementariedad, la suma de esfuerzos y la distribución adecuada de responsabilidades, capaz de aprovechar las fortalezas de cada ONGD. En cambio, la falta de cohesión, la desconfianza y los solapamientos se están convirtiendo en características de un sector imbuido en su trabajo diario y en la

competencia provocada por escasos recursos propios, que no dedica los suficientes esfuerzos a reflexionar sobre cuál es y debe ser su ventaja comparativa en la promoción de un modelo de desarrollo alternativo.

Tanto para las ONGD especializadas como las más generalistas, todo intento por desempeñar una cooperación de calidad que contribuya al logro de los ODM, debe llevar implícito una reflexión en torno a cuál es y debe ser su rol, su valor añadido, su eficacia, su eficiencia y su responsabilidad. Ha de basarse en la búsqueda de la complementariedad entre el resto de actores y sus respectivas agendas, bien sean éstos del Norte o del Sur, multilaterales, bilaterales o no gubernamentales. Pero encontrar el punto medio es siempre una tarea compleja, sobre todo ante factores que van más allá de las propias estructuras internas de las organizaciones y que condicionan el equilibrio entre su propio mantenimiento (con todos los desafíos que conlleva) y el mantenimiento de su compromiso solidario.

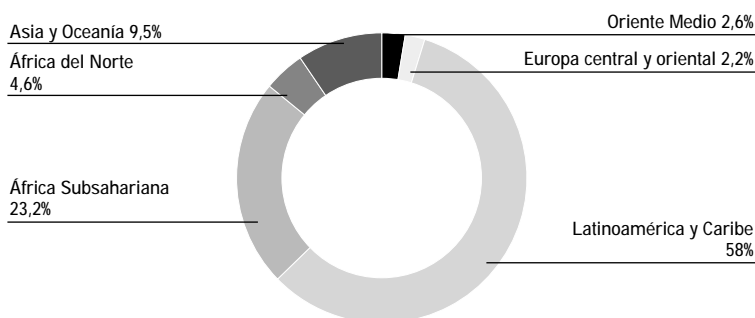
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PROYECTOS

Si atendemos a la distribución geográfica de los proyectos ejecutados por las ONGD durante el ejercicio de 2003, podemos comprobar que se ha disminuido el número de países de intervención de 115 a 110 en los últimos cinco años. No obstante, no debemos caer en la errónea hipótesis de que este hecho, unido al incremento de recursos absolutos destinados a proyectos durante el 2003, se tradujo a su vez, y de forma directa, en un mayor alcance y concentración del impacto de los mismos, puesto que como bien comentábamos anteriormente, el número de proyectos ejecutados también aumentó.

Tal y como se refleja en el gráfico siguiente, la mayor proporción de proyectos se lleva a cabo en Latinoamérica. En muchos países de esta región se estaban ejecutando en el 2003 más de 200 proyectos, algunos ejemplos son Perú con 386 proyectos, Honduras con 336, Nicaragua con 298, Guatemala con 272 y Ecuador con 267 proyectos. En América Central, del Norte y el Caribe, las ONGD españolas desarrollaban en el año 2003 un total de 1.593 proyectos y en América del Sur 1.569, lo que hace un total de 3.162 proyectos en tan sólo 24 países.

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS PROYECTOS (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

El elevado número de proyectos y su excesiva concentración en pocos países ha llevado, en muchos casos, a que distintas ONGD estuvieran trabajando en los mismos sectores de intervención e incluso, en ocasiones, con las mismas contrapartes. Este hecho ha puesto de relieve, en numerosas ocasiones, la escasa coordinación existente en el sector, así como los constantes solapamientos de esfuerzos y la pérdida innecesaria de recursos, tanto humanos como económicos.

El segundo continente con mayor número de proyectos ejecutados en el mismo ejercicio fue África. En seis países del África del Norte, concretamente los que constituyen el Magreb, 30 ONGD españolas estaban desarrollando 247 proyectos. En esta región también se dio una concentración excesiva de proyectos en determinados países, tal es el caso de Marruecos, en el que 23 ONGD españolas estaban desarrollando al mismo tiempo 139 proyectos.

Especialmente significativo es el aumento de la presencia de las ONGD españolas en la región del África Subsahariana respecto a años anteriores. En el año 2003, las ONGD españolas estaban presentes en 42 países de la región, ejecutando 1.265 proyectos, una cifra de proyectos claramente inferior a la correspondiente a Latinoamérica y el Caribe, pero que nos muestra los esfuerzos del sector por prestar una mayor atención a una región hasta hace poco

desconocida por gran parte del mismo y a la que se hace especial referencia en los ODM, dados sus escasos niveles de desarrollo. Los principales países de actuación fueron Mozambique, con 143 proyectos ejecutados por 25 ONGD, y Angola, con 90 proyectos y 17 ONGD.

La presencia de las ONGD españolas en Oriente Medio ha permanecido constante respecto a años anteriores, siendo 7 los países de intervención en el año 2003. Pero, de nuevo, nos encontramos con una excesiva concentración y solapamiento de esfuerzos, en este caso en Palestina, donde se desarrollaron 83 de los 142 proyectos ejecutados en la región, muchos de ellos en sectores de trabajo similares como la educación, la promoción de los derechos humanos, la agricultura, y por parte de tan sólo 17 organizaciones.

En el continente asiático las tendencias han sido diferentes. Se disminuyó el número de países de intervención de 22 a 17 respecto al año 1999, y también el total de proyectos de 588 a 520, siendo la India el país de ejecución del 75 por ciento de los proyectos de toda Asia. Las mismas pautas se reprodujeron durante el 2003 en Europa central y oriental, donde se redujo en tres el número de países de intervención y en 158 el número de proyectos ejecutados.

De esta breve revisión de la distribución geográfica de los proyectos se desprenden varias conclusiones. Tal y como ha venido siendo habitual, la cooperación no gubernamental reproduce las pautas de la cooperación oficial, en cuanto a su gran presencia en países de desarrollo humano medio como los de Latinoamérica, en detrimento de otras regiones más azotadas por la pobreza absoluta como el África Subsahariana.

Es indudable que en los países latinoamericanos también existen grandes sectores de población sumidos en la más extrema pobreza, y que los vínculos con la región, por cuestiones de origen histórico, cultural y lingüístico, facilitan un marco favorable para el despliegue de la ayuda tanto oficial como no gubernamental. No obstante, la realidad de la ayuda en esta región, caracterizada por las abrumadoras cifras de proyectos que veíamos anteriormente, vuelve a poner sobre la mesa el ya tradicional debate en torno a cuál debe ser el papel de ambas cooperaciones, esto es, si deben ser complementarias o alternativas en sus destinos geográficos.

No es así en lo que respecta a la cooperación con la región del África Subsahariana. Si bien un gran número de ONGD señala que el trabajo con estos países no es sencillo dados los complejos contextos de inseguridad que muchos de ellos presentan y por las diferencias culturales y lingüísticas, cada vez son más las organizaciones españolas que apuestan por dirigir sus esfuerzos hacia la región, en su mayoría ONGD que podríamos tipificar de grandes o medianas.

Esta tendencia hacia una mayor cooperación con los países subsaharianos viene a cubrir el vacío dejado por la cooperación oficial, dado que abarca un gran número de países no contemplados en el Plan Director 2001-2004, entonces vigente. Durante el año 2003 los países priorizados por la cooperación oficial fueron Mozambique y Angola, y en un segundo lugar algunos países cercanos del África occidental, esquema que también se ha seguido por parte de las ONGD españolas con presencia en la región. No obstante, a lo largo de ese mismo año, la ayuda no gubernamental fue mucho más diversificada en términos geográficos, pues también se dirigió hacia numerosos países del Cuerno de África y del África central.

El África Subsahariana está empezando a cobrar especial protagonismo en el actual proceso de redefinición de la política española de cooperación para el desarrollo. Desde las instancias oficiales, se está intentando elaborar una agenda de trabajo específica para la cooperación con esta región, a través de la cual proyectar las potencialidades aún no reactivadas de la cooperación española hacia la consecución de los ODM en los países menos avanzados. Un momento que, sin duda alguna, se presenta idóneo para la búsqueda de complementariedades y de coordinación entre los esfuerzos de cooperación con la región por parte del sector de las ONGD y las administraciones públicas.

Pero los esfuerzos de coordinación y complementariedad no deben darse tan sólo en esta dirección, pues son muchos los retos aún pendientes dentro del propio sector de las ONGD españolas. La excesiva concentración de proyectos en determinados países, los habituales solapamientos entre las acciones y la pérdida de recursos, que ya señalábamos anteriormente, ponen de manifiesto la urgente necesidad de dirigir los esfuerzos del sector hacia la búsqueda de

sinergias entre las organizaciones que lo componen, desde la reflexión, el debate y el trabajo conjunto. Aunque todavía incipientes, existen ya algunas iniciativas a este respecto, tal y como veremos más adelante.

SECTORES DE POBLACIÓN DE LOS PROYECTOS. PROCESOS DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

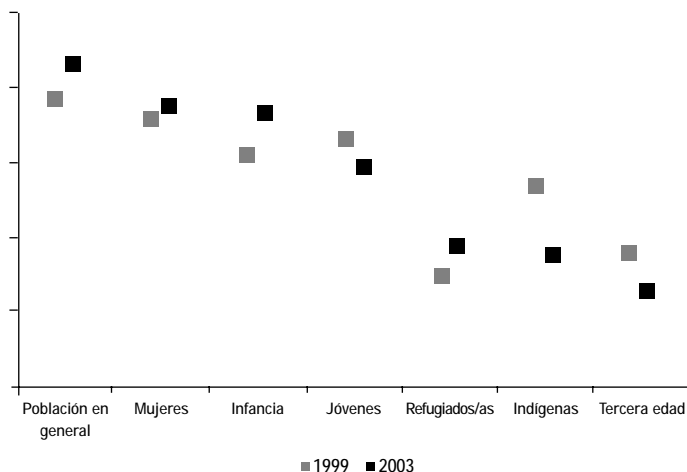
Todas las cuestiones tratadas hasta ahora son fundamentales a la hora de determinar los esfuerzos de las ONGD españolas en materia de cooperación internacional, pero la calidad de su cooperación para el desarrollo y su contribución a los grandes objetivos de la agenda global no se pueden medir exclusivamente por el número o el tamaño de los proyectos que desempeñan, sino por la capacidad de articulación de los mismos con las demandas y necesidades de las sociedades de los países del Sur.

Es inevitable hacerse entonces la siguiente pregunta: ¿llega la ayuda de las ONGD a los más pobres y necesitados? En el gráfico 3 se reflejan los sectores de población de los proyectos realizados en dos años, 1999 y 2003. Como se puede observar, en ambos ejercicios la mayor parte de los proyectos se destinan a la población en general, pero también pretenden incidir sobre las condiciones de vida de sectores de población concretos como las mujeres, los jóvenes, la infancia, los refugiados/refugiadas, los indígenas y la tercera edad.

La población en general y las mujeres siguen constituyendo los sectores de población priorizados por las ONGD españolas, pero el análisis comparado de los dos años nos muestra algunas diferencias en torno a la cooperación con otros sectores de población específicos. Tal es el caso de la infancia que, en consonancia con la prioridad que se le otorga en los ODM, ha pasado a copar un lugar prioritario en las agendas de muchas ONGD españolas respecto al año 1999, incrementándose el número de proyectos destinados a la misma, a diferencia de otros sectores de población como puede ser el de los jóvenes. Lo mismo sucede con los refugiados, a los que destina un mayor número de proyectos, frente a sectores como la tercera edad, que eran priorizados en años anteriores.

GRÁFICO 3

SECTORES DE POBLACIÓN DE LOS PROYECTOS. COMPARACIÓN AÑOS 1999 Y 2003



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2000 Y 2005).

Estas tendencias ponen de manifiesto la constante evolución de la cooperación no gubernamental española en su intento por dar respuesta a las necesidades de unos u otros grupos de población. Pero el éxito o fracaso de las intervenciones de las ONGD españolas depende, en gran medida, de la capacidad de interacción entre las mismas, y entre éstas y las poblaciones del Sur.

A este respecto, cabe destacar que la mayoría de las ONGD llevan a cabo la identificación de las necesidades y la fase de diagnóstico a través de la información que les aportan sus contrapartes del Sur y, en ocasiones, en aquellos países en los que existen, también recurren a las estrategias nacionales de desarrollo y lucha contra la pobreza (PRSP)¹⁰. No obstante, a pesar de la valiosa aportación de estas fuentes, la fase de identificación de necesidades, aun siendo la más importante de todas, es una de las grandes debilidades de la cooperación española, sobre todo para aquellas ONGD con pocos fondos propios.

Los diagnósticos participativos, que incorporan activamente a la población local en la identificación de sus propias necesidades,

han demostrado ser valiosísimas metodologías de trabajo, que facilitan una mayor adecuación de los proyectos a las realidades concretas sobre las que pretenden incidir, pero son pocas las ONGD españolas que los llevan a cabo. Lo mismo sucede en relación a otro tipo de actividades como la elaboración de estudios previos. Desde las mismas, se señala como principal causa su alto coste, tanto monetario como en tiempo, y la escasa prioridad que los donantes otorgan a este tipo de actividades, al no ser contempladas como actividades imputables al presupuesto en sus respectivas convocatorias de proyectos¹¹.

Bien es cierto, tal y como comentábamos anteriormente, que los fondos públicos son la principal fuente de financiación de los proyectos de las ONGD españolas, y que es un tanto paradójico que desde la mayoría de las administraciones públicas se reclame mayor calidad de la cooperación no gubernamental cuando ésta está íntimamente relacionada con una actividad que no contemplan entre las financiables, o lo hacen imponiendo muchas limitaciones¹². Pero las causas también se encuentran más allá de las restricciones presupuestarias de los donantes y están íntimamente relacionadas con la propia lógica de funcionamiento de las ONGD.

Dejar atrás los diagnósticos basados en la mera adaptación de la información que llega de las contrapartes al formato del Marco Lógico exigido por los financiadores, requiere reforzar y multiplicar los todavía escasos marcos de diálogo y concertación dentro del sector. Los espacios de reflexión y puesta en común de experiencias se convierten cada vez más en fórmulas de trabajo imprescindibles desde las que superar estos obstáculos.

Las ONGD van acumulando experiencias a lo largo de toda su vida organizacional; cada proyecto que realizan se traduce a su vez en una inagotable fuente de información, en tanto que implica un contacto con las realidades concretas donde se trabaja, y un constante proceso de aprendizaje en torno a cuáles son las herramientas, los procedimientos, las fórmulas más adecuadas de actuar y los colectivos más necesitados. Sería extraño encontrar a una ONGD que no haya tenido que introducir cambios —por pocos que sean— en la lógica de intervención de alguno de sus proyectos durante su proceso de puesta en marcha, independientemente del factor que lo ocasionó.

Sin embargo, la mayor parte de esta información y experiencias no es sistematizada de forma que pueda servir de fondo documental sobre el que basar futuras actuaciones y proyectos, y en ocasiones termina por perderse. Algo similar sucede a la hora de evaluar las acciones emprendidas en los países en desarrollo. La escasa cultura de evaluación existente en el sector impide que las ONGD integren las enseñanzas obtenidas en sus futuras planificaciones y que generen un sistema de calidad en base a la difusión de las buenas y malas prácticas detectadas¹³.

La mayor parte de las ONGD españolas realizan evaluaciones, pero éstas se reducen casi siempre a la mera rendición de cuentas y la entrega de los obligatorios informes de seguimiento y finales a los financiadores. Los altos costes de las mismas son la principal razón apuntada por las propias ONGD, pero cada vez son más las convocatorias públicas de proyectos que incorporan una partida presupuestaria para evaluación. Por ejemplo, desde la AECI, sobre todo para lo que entonces constituían programas y estrategias, se viene incluyendo desde el año 2001 una partida del 1,5 por ciento del presupuesto para evaluación.

Como bien indica Larrú, las evaluaciones no pueden ser entendidas como un coste más, sino como "una inversión desde la que se avanza y produce conocimiento sobre la pobreza y sus causas, los mecanismos que la consolidan, los que la atenúan, así como los procesos exitosos que solucionan o palian tales situaciones inhumanas"¹⁴.

La evaluación no debe entenderse como una actividad aislada del resto del ciclo del proyecto, sino como parte integrante del mismo, que lo retroalimenta y aporta conocimientos desde los que mejorar las sucesivas intervenciones. Por ello, instaurar un sistema eficaz de evaluación intermedia y final dentro de las organizaciones no tiene por qué reportar muchos gastos; desde las mismas se puede dedicar un mayor esfuerzo a sistematizar toda la información obtenida durante el seguimiento de sus proyectos, que facilite la adopción de un sistema propio de evaluación.

Incorporar este proceder al funcionamiento de las organizaciones se traduce en una apuesta por mejorar la calidad de su labor en los países en desarrollo, así como el impacto de los mismos en las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y vulnerables.

Pero los beneficios de la evaluación van más allá del propio marco de la organización que la realiza. Este proceder también implicaría ventajas para el conjunto del sector, pues la suma y puesta en común de todos estos conocimientos permitiría el intercambio de experiencias y reflexiones entre las organizaciones que lo componen, y facilitaría la coordinación de los esfuerzos y la búsqueda de complementariedades entre las fortalezas de cada una de ellas.

PLANIFICACIÓN OPERATIVA

El despliegue de una cooperación de calidad, que contribuya al logro de las metas establecidas en los ODM, implica concebir el desarrollo como un "proceso" a largo plazo. De nada sirven las acciones puntuales si no se establece correlación entre las mismas y no se enmarcan dentro de un proceso de continuidad más amplio que atienda a determinados objetivos, como pueden ser los establecidos en los ODM.

Los proyectos diseñados a corto plazo han sido y siguen siendo el principal instrumento de la ayuda de las ONGD españolas. Este instrumento, que en principio no tendría por qué estar reñido con el despliegue de una estrategia planificada más a largo plazo, ha estado sujeto desde sus inicios a ciertas limitaciones. El modelo de financiación existente, sin duda, ha contribuido a las mismas, al reducir las convocatorias de subvenciones de proyectos a meros formularios a rellenar por las organizaciones con una serie de actividades a corto plazo, en un ámbito geográfico o sectorial concretos, con independencia de su grado de contribución a un objetivo de desarrollo determinado.

En las bases de financiación pública de 2001, se recogían dos nuevas categorías de gestión de las subvenciones que pretendían facilitar las planificaciones a largo plazo a través de subvenciones plurianuales, sumando a los ya tradicionales proyectos, los programas y las estrategias. Pero este modelo no introducía cambios sustanciales respecto a los mecanismos tradicionales de financiación, dado que se seguía primando la planificación por instrumentos/ actividades en vez de la planificación por objetivos, y la declarada

plurianualidad de las subvenciones no era tal, pues los fondos seguían concediéndose por ejercicio económico.

De otro lado, los criterios de acceso a estas dos nuevas categorías de gestión de las subvenciones estaban más centrados en las características de las organizaciones que las solicitaban (por ejemplo, la mayor o menor captación de fondos privados), que en las soluciones que proponían aportar o el objetivo al que pretendían contribuir. El resultado ha sido que la mayor parte de las ONGD, sobre todo las más pequeñas, han visto reducidas hasta ahora sus posibilidades a las convocatorias de proyectos.

Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, el modelo de financiación ha sido revisado este año por parte de la AECI, con una alta participación de las ONGD implicadas a través del grupo de financiación de la CONGDE, dando lugar a las nuevas bases de financiación que, además de los proyectos, contemplan un nuevo instrumento, los convenios marco entre la AECI y algunas organizaciones¹⁵.

El objetivo último de esta reforma de mejorar la calidad de las intervenciones se podrá analizar en los próximos cuatro años. No obstante, independientemente de que los procedimientos de financiación sigan primando las planificaciones basadas en actividades e instrumentos de corto plazo, el establecimiento de una lógica de intervención basada en la continuidad y en la contribución a un objetivo de desarrollo depende exclusivamente de las ONGD.

A pesar de los estrechos esquemas básicamente contables y administrativos impuestos por los financiadores, las ONGD deben asumir su responsabilidad y apostar, aunque sea más costoso en recursos y tiempo, por establecer previos procesos participativos de identificación de objetivos, y tan sólo a raíz de éstos, proceder al diseño de las actividades concretas.

COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD DE ESFUERZOS EN PROYECTOS DEL SUR

A lo largo de estas páginas se han destacado algunas de las debilidades de la cooperación que existen *entre* las ONGD españolas, y cómo repercuten de forma directa en los diversos ámbitos de sus actividades de cooperación internacional.

Hacer frente de manera eficaz a los enormes retos de la lucha contra la pobreza implica recurrir al diálogo y la concertación, tanto en el trabajo en los países en desarrollo como en el día a día de los actores involucrados, en sus planteamientos y planificaciones.

Pero no podemos obviar que existen muchas iniciativas que promueven el trabajo conjunto entre las organizaciones del sector. En el marco de la Coordinadora Estatal (CONGDE), existen siete grupos de trabajo específicos que favorecen la reflexión, el debate y la puesta en común de experiencias, inquietudes y análisis en torno a temáticas como el agua, el género, la acción humanitaria, el medio ambiente y un largo etcétera. En estos grupos, las ONGD pueden encontrar un espacio que facilita la coordinación de planteamientos en torno a cómo afrontar la lucha contra la pobreza y la desigualdad desde sus respectivos ámbitos de especialización; un espacio que propicia las propuestas y el diseño de actividades conjuntas. La incorporación activa de las ONGD en el Consejo de Cooperación, órgano de participación y consulta de la política de cooperación española, ha favorecido, asimismo, el trabajo conjunto de las organizaciones que forman parte de la Coordinadora.

Este esquema de coordinación también se reproduce a nivel autonómico a través de las catorce Coordinadoras Autonómicas de ONGD que integran la CONGDE, desde las que se facilita el contacto y la coordinación de esfuerzos entre las ONGD que las componen.

Cada vez son más las ONGD que se asocian desde diversos planteamientos, por inquietudes comunes, para llevar a cabo una actividad concreta o para intentar alcanzar algún objetivo. Plataformas y redes se convierten así en el espacio de confluencia de organizaciones convencidas de que la lucha contra la pobreza se ha de emprender de forma asociada, canalizando a tal fin las potencialidades que ofrecen su diversidad de experiencias, conocimientos y planteamientos.

La “Plataforma 2015 y más”, la única surgida por y para los ODM, constituye un claro ejemplo de este tipo de iniciativas. Más allá de sus actividades de sensibilización e incidencia —sobre las que trataremos en el apartado 2.2.—, la Plataforma se ha convertido en un espacio de reflexión y debate desde el que también han

surgido algunas iniciativas de trabajo conjunto en los países del Sur, sobre todo en aquéllos en los que las organizaciones que la componen tienen más experiencia. Es el caso de PTM, ACSUR-Las Segovias y Solidaridad Internacional, que trabajan de manera hermanada en Palestina; y de ésta última junto con PTM y MPDL, que lo hacen a través de consorcios en el Sáhara.

Asimismo, son cada vez más las organizaciones del sector que establecen contacto entre ellas cuando están presentes en un mismo país en desarrollo. En ocasiones, los equipos presentes en terreno comparten materiales de trabajo e incluso oficinas —con el objetivo de abaratar costes—, pero también conocimientos sobre el entorno, facilitándose así una mayor coordinación y complementariedad de sus acciones.

Desde algunas de las ONGD entrevistadas, se señala que el trabajo conjunto en terreno resulta en ocasiones más fácil que el trabajo conjunto en España. Esta afirmación, a simple vista, podría incitar a la incredulidad, pero es cierto que el trabajo en terreno se desempeña en un ámbito de actuación concreto y que, en ocasiones, a pesar de los difíciles contextos en los que se enmarca, puede ser más propicio para la puesta en común de conocimientos y recursos que el desarrollado en las sedes u oficinas en España, donde la carga de trabajo y el mantenimiento de la organización reclaman la mayor parte de los esfuerzos.

Esta problemática no deja de ser una realidad en el sector, pues a pesar de todas las iniciativas existentes, sigue siendo difícil para las ONGD traspasar las dinámicas aisladas en las que están inmersas y hacer del trabajo conjunto una realidad más allá de las actuaciones concretas. Trasladar el trabajo conjunto y, por consiguiente, la coordinación y la complementariedad que persigue, al ámbito de los objetivos y la planificación de las intervenciones, se convierte en un reto añadido para las ONGD españolas.

La nueva estrategia de Plan País o Planes Especiales, prevista en el Plan Director de la Cooperación Española y que se desarrollará de forma participativa en los países objeto de ayuda oficial española, significa una nueva oportunidad para desarrollar y poner en práctica alianzas y complementariedades entre las ONGD españolas, y de éstas con las organizaciones locales de cada país¹⁶.

Asimismo, desde las administraciones públicas se está intentando ofrecer alternativas de financiación que favorezcan el establecimiento de consorcios entre las ONGD españolas. A pesar de las dificultades que este nuevo instrumento pueda conllevar¹⁷, ofrece a las organizaciones la posibilidad de hacer frente a algunos de los impedimentos encontrados hasta ahora en sus iniciativas, tanto individuales como conjuntas. Y también facilitan la identificación de procesos de desarrollo desde la cooperación entre las mismas, con todos los beneficios que eso conlleva en cuanto al conocimiento mutuo y la mejora de la coordinación y complementariedad de sus planificaciones e intervenciones.

2.2. CAMPAÑAS DE SENSIBILIZACIÓN, EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO E INCIDENCIA POLÍTICA

El principio más destacado de la Declaración del Milenio es la necesidad de abordar los retos del desarrollo desde la asociación y la participación activa de los gobiernos del Norte y del Sur, y de sus respectivas sociedades. El desarrollo humano sostenible tan sólo puede ser alcanzado afrontando las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, aquellas que se encuentran en la propia lógica de funcionamiento del sistema, en todas y cada una de sus dimensiones.

Nos encontramos, pues, ante un reto global que también lleva implícitas responsabilidades locales y que reclama la transformación política y social más allá de las aportaciones técnicas, desde el compromiso compartido. Las ONGD pasan a convertirse así en actores clave de un sistema que demanda nuevas formas de actuar, nuevos roles desde los que promover la conciencia crítica y la voluntad política en los ámbitos más cercanos de los países desarrollados.

Son muchas las ONGD españolas que, desde el compromiso con estos retos, han ido incorporando a sus agendas nuevas responsabilidades, mediante el desarrollo de actividades dirigidas a la sociedad civil (campañas de sensibilización y educación para el desarrollo), de incidencia política, y de contribución al tejido social a través del trabajo en red.

SENSIBILIZACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO

Dotar de contenido real a los ODM y convertirlos en un proyecto efectivo de lucha contra la pobreza pasa necesariamente por la conformación de una sociedad civil activa, consciente de su corresponsabilidad y que reclame su protagonismo en el desarrollo.

En numerosas ocasiones, la sociedad civil española ha puesto de manifiesto su solidaridad con las poblaciones de los países empobrecidos. Podemos afirmar que formamos parte de una sociedad sensibilizada respecto a este tipo de problemáticas, pero también debemos destacar que se mueve por impulsos, y que se caracteriza por una implicación reactiva que no va más allá de la acción puntual.

Para que la sociedad sea consciente del papel que le corresponde en la lucha contra la pobreza, y lo reclame de forma decidida, tiene que estar, ante todo, bien informada, concienciada y motivada. Pero la motivación y la movilización tan sólo se pueden conseguir si se ofrecen alternativas de acción y espacios de participación desde los que poder canalizarlas de forma efectiva.

La sensibilización y la educación para el desarrollo constituyen valiosos instrumentos desde los que poder generar cambios de valores y actitudes en la ciudadanía, haciéndola consciente del potencial de cambio que está en sus manos y movilizándola. Desde algunas ONGD españolas se está recurriendo a este tipo de herramientas de trabajo con el objetivo de dar a conocer en nuestra sociedad las múltiples causas y caras de la pobreza y las alternativas de acción para alcanzar un desarrollo humano y sostenible.

En el año 2003, se desarrollaron 266 campañas de sensibilización y educación para el desarrollo por parte de 68 ONGD de las 88 de las que disponemos datos¹⁸. En relación a las múltiples temáticas tratadas en estas campañas, cabe destacar que la mayor parte de las mismas se centraron en las relaciones Norte-Sur, la globalización, la equidad de género, los derechos humanos, la interculturalidad y la inmigración. Aunque, en menor medida, también se trataron otras cuestiones como el medio ambiente, la salud, la infancia, el comercio justo, la responsabilidad social corporativa, los refugiados/refugiadas y el voluntariado.

Desde que fueron adoptados, han sido pocas las campañas centradas exclusivamente en los ODM. En su mayoría, aparte de las realizadas por la organización Jóvenes del Tercer Mundo¹⁹, han sido llevadas a cabo por la "Plataforma 2015 y más", mediante la celebración de seminarios y la publicación de otros dos anuarios como el que ahora se encuentra entre sus manos. Entre las organizaciones que la componen, se han llevado a cabo campañas sobre objetivos específicos de la Agenda 2015, como la habitabilidad, el comercio justo, el medio ambiente o la igualdad de género. Pero entre ellas, también encontramos campañas que abordan el conjunto de los ODM, como por ejemplo las de la Fundación IPADE, que destacan por la amplia difusión que han tenido en diversos ámbitos sociales como la universidad y la escuela, y también políticos, como algunas administraciones públicas locales²⁰.

Todas las temáticas tratadas por las 68 ONGD, a las que anteriormente hacíamos referencia, ponen de relieve aspectos muy interesantes, a la vez que positivos, de sus campañas de sensibilización y educación para el desarrollo. En primer lugar, que las organizaciones que trabajan en estos ámbitos de la cooperación internacional han comenzado a incorporar en sus planteamientos la necesaria referencia al contexto global, como fórmula desde la que entender no sólo las causas, sino también las soluciones a la pobreza. En segundo lugar, su esfuerzo por vincular lo global con los contextos locales, donde se manifiestan los problemas, y desde los que también se generan, se perpetúan, y a veces, se solucionan.

No obstante, más allá de las potencialidades de este tipo de campañas, también encontramos en las mismas ciertas debilidades, o si se prefiere, limitaciones. Basta con remitirnos a los colectivos a los que en principio suelen ir destinadas (público en general y jóvenes, principalmente) y luego establecer una comparación con el público al que finalmente se destinan, para darnos cuenta de lo limitado de su alcance. Desde la mayoría de las ONGD entrevistadas para el estudio, se señalaba que habitualmente este tipo de actividades terminan convirtiéndose en charlas o conferencias con un público ya convencido y militante.

No cabe duda de que estos espacios también contribuyen a la reflexión, al debate y al constante enriquecimiento de los círculos

de la cooperación para el desarrollo, pero también ponen de manifiesto las debilidades de los métodos empleados hasta ahora, así como de la capacidad de las ONGD que apuestan por estas actividades, de generar interés e implicación entre la ciudadanía.

Evidentemente, los limitados medios de difusión de las mismas suponen grandes impedimentos al respecto. Recurrir a medios como la televisión, de amplio alcance social, se convierte en económicamente inalcanzable para la mayor parte de las organizaciones, y las pocas que pueden costárselo, lo suelen utilizar como un mero instrumento de recaudación de fondos. Las alternativas suelen quedar reducidas a los *mailings*, las páginas web de las organizaciones, y en menor medida, porque también son costosas, la radio y las publicaciones.

A pesar del elevado número de campañas llevadas a cabo en el 2003, las partidas de gasto destinadas a las mismas ponen de manifiesto que todavía no han pasado a ser actividades prioritarias dentro del sector.

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO ENTRE ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2003)

	% SOBRE EL TOTAL
Sensibilización y educación para el desarrollo	6%
Acción humanitaria	15%
Proyectos de cooperación	79%

FUENTE: CONGDE (2005).

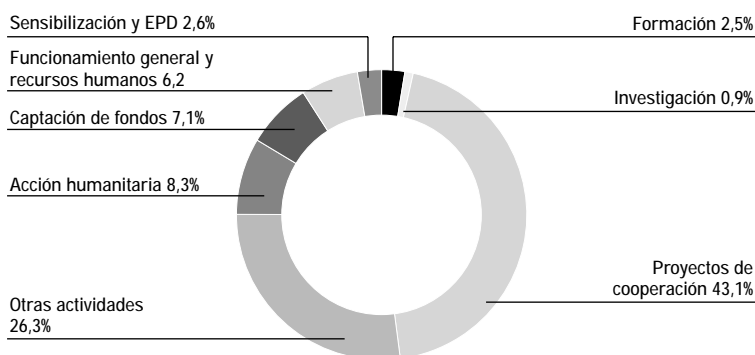
En el cuadro 3 se reflejan claramente las enormes diferencias existentes, en términos financieros, entre las actividades de cooperación internacional. La sensibilización y la educación para el desarrollo tan sólo representaron en el año 2003 un 6 por ciento del gasto total en este tipo de actividades. Pero si tenemos en cuenta el total de los gastos de las ONGD en ese mismo año, incluyendo otro tipo de actividades más allá de las de cooperación internacional, los resultados varían enormemente.

Tal y como queda reflejado en el gráfico 4, el porcentaje de gasto destinado a estas dos actividades desciende a un 2,6 por ciento respecto del total, llegando incluso a ser superado por el de actividades

como la captación de fondos, los recursos humanos y el funcionamiento general de las organizaciones. No obstante, no podemos generalizar ni tomar estos datos como totalmente representativos; para ello, deberíamos recurrir al análisis de muchas otras dimensiones, como por ejemplo el tamaño de las ONGD, la cantidad de personal con que cuentan, la financiación a la que tienen acceso, si ésta es en su mayoría pública o privada, etc.

GRÁFICO 4

DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE GASTOS DE LAS ONGD (2003)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

Aun así, estas cuestiones nos llevan a reflexionar acerca de por qué no se da tanta prioridad a este tipo de actividades, si cada vez más se convierten en imprescindibles para hacer frente a los retos del desarrollo. Se podrían apuntar algunos factores condicionantes, como la capacidad de las organizaciones para llevarlas a cabo, la importancia que les otorgan, si están contempladas en su misión, si cuentan con estructuras necesarias, o incluso el apoyo que reciben desde las políticas e instituciones públicas para desarrollarlas.

Respecto a esta última cuestión, debemos destacar que en los últimos años, las administraciones locales y autonómicas han empezado a introducir la sensibilización y la educación para el desarrollo como dos actividades más entre las subvencionables en materia de cooperación internacional. De hecho, la mayor parte de las encuestas recibidas para el estudio han puesto de relieve que la

mayoría de las actividades de este tipo, hasta la fecha, han sido financiadas desde los ámbitos local y autonómico.

Este apoyo a las mismas viene a producirse en un momento en el que las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos, las diputaciones y los municipios están adquiriendo un papel cada vez más relevante en materia de cooperación internacional. Por consiguiente, se está abriendo un marco de oportunidad para las ONGD que quieran apostar por la sensibilización y la educación para el desarrollo, como labor complementaria desde la que propiciar alternativas al actual modelo de desarrollo.

Precisamente por constituir un espacio de mayor contacto con la ciudadanía, el ámbito local se convierte en el más propicio para fortalecer el tejido social y la participación ciudadana en torno a la lucha por los grandes objetivos de desarrollo. Un espacio de oportunidad, desde el que no sólo dar a conocer y promover los Objetivos del Milenio, sino como bien propone el nombre de la "Plataforma 2015 y más", incorporar también a muchos más²¹.

Algunas Coordinadoras Autonómicas de ONGD están, asimismo, poniendo en marcha actividades de educación y sensibilización en torno a los ODM, con el apoyo financiero de las autoridades locales. Con ellas, pretenden no sólo acercar la Agenda 2015 a los ciudadanos y ciudadanas de sus respectivas regiones, sino que además tienen como público objetivo a las propias ONGD. Estas iniciativas han sido promovidas como parte de la campaña "Pobreza Cero" de la CONGDE, que destaca, más allá de su declarado objetivo de sensibilización, por ser una amplia campaña de incidencia política.

INCIDENCIA POLÍTICA

Los grandes retos del desarrollo no pueden ser abordados única y exclusivamente desde la voluntad colectiva de las sociedades, sino que también requieren voluntad política. Con el objetivo de incidir en la misma, algunas ONGD españolas contemplan entre sus actividades las campañas de incidencia política.

Desde estas campañas, se informa, se dialoga y se presiona a los colectivos y las instituciones públicas y privadas con capacidad de decisión sobre las cuestiones que afectan a las poblaciones de los

países empobrecidos. A veces, la denuncia se convierte en el principal recurso, pero también se intenta aportar alternativas a un sistema de relaciones basado en la desigualdad y la injusticia.

En el año 2003, 46 de las 88 organizaciones de las que disponemos datos llevaron a cabo un total de 83 actividades de este tipo. La mayor parte de las mismas se centraron en cuestiones como la mejora de la calidad y la cantidad de la ayuda al desarrollo, la defensa de la democracia, la paz y los derechos humanos, y las reglas del comercio internacional.

Como vemos, estas campañas suelen abordar cuestiones que van más allá del ámbito de la cooperación internacional, y que están íntimamente relacionadas con la necesidad de establecer una mayor coherencia entre aquellas políticas con un impacto negativo en las poblaciones del Sur.

No obstante, desde algunas ONGD existe cierta confusión en torno a lo que es la incidencia política, pues denominan así a las campañas de sensibilización destinadas al público en general. Este tipo de actividades pueden contribuir, sin duda alguna, a futuras demandas políticas por parte de la sociedad, pero no constituyen en sí mismas una labor directa de incidencia política.

Desde comienzos del presente año, la incidencia política ha trascendido el ámbito concreto de las organizaciones con la puesta en marcha de la campaña nacional "Pobreza Cero", que forma parte de una Alianza Mundial contra la Pobreza en la que participan organizaciones y movimientos sociales de más de 100 países. El objetivo de esta iniciativa es exigir y presionar a los gobiernos de todo el mundo para que cumplan con los Objetivos del Milenio (sobre todo los compromisos contenidos en el objetivo 8) y los demás compromisos adquiridos internacionalmente²².

A lo largo de todo el 2005, la campaña pretende convertirse, y de hecho así lo está haciendo, en la "mayor movilización de la historia de nuestro país contra la pobreza"²³. A través de la información y la sensibilización, la campaña pretende concienciar a la ciudadanía española de su papel decisivo en este tipo de demandas, e implicarla activamente en la denuncia, la presión y la búsqueda de alternativas a las injusticias que afectan a los pueblos del Sur. Con este objetivo, se están desarrollando multitud de actos de gran

difusión (concentraciones, mesas informativas y de recogida de adhesiones, ruedas de prensa, etc.), cuyo alcance llega a prácticamente todos los ámbitos del territorio español.

Esta campaña está logrando aunar esfuerzos en torno a demandas como la mejora de la calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, la coherencia entre políticas con impacto en los países del Sur, la cancelación de la deuda externa y su conversión en desarrollo, la equidad fiscal y los impuestos globales, la deuda ecológica, el cambio de las normas del comercio internacional, la eliminación de los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, un mayor y más fácil acceso a la tecnología, por parte de los países en desarrollo, y la protección de los servicios públicos.

En pocos meses, la campaña ha conseguido implicar en su desarrollo a más de 400 ONGD federadas en la CONGDE y sus Coordinadoras Autonómicas, así como a otros actores representativos de la sociedad civil española: sindicatos como CC OO, UGT y USO, movimientos sociales y, entre otras, organizaciones de jóvenes, mujeres, religiosas, medioambientalistas y de defensa de los derechos humanos.

Es la primera vez que se desarrolla en nuestro país una alianza de similares características, basada en la búsqueda de acuerdos y coordinación entre quienes reclaman la lucha contra la pobreza y los que exigen un cambio en el sistema internacional. En ella, todos y cada uno de los actores de la sociedad civil española, incluyendo a los propios individuos, pueden encontrar un espacio de participación en el que ejercer sus responsabilidades, y desde el que presionar para el cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales.

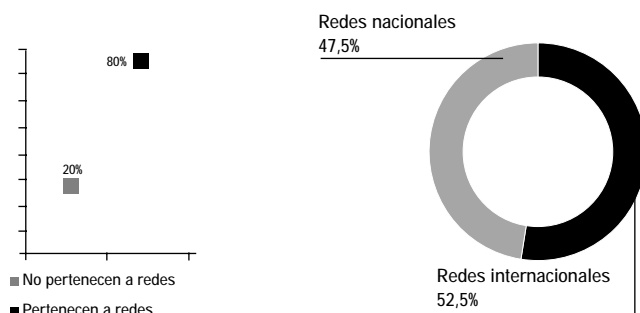
PARTICIPACIÓN EN REDES

En la primera parte de este capítulo apuntábamos cómo el fomento de los contactos, los intercambios y la asociación se está convirtiendo en un elemento esencial desde el que se contribuye a mejorar la calidad de la cooperación para el desarrollo y al logro de los ODM. Esta necesidad está dando lugar a que cada vez sean más las ONGD españolas que apuestan por abrir sus espacios de participación mediante la presencia en redes de todo tipo.

Un porcentaje muy elevado de las mismas, aproximadamente el 80 por ciento, tiene presencia en al menos una red. Tal y como se refleja en el gráfico siguiente, del total de 263 redes en las que se participa, un 52,5 por ciento son redes internacionales, frente a un 47,5 por ciento de ámbito nacional.

GRÁFICO 5

PRESENCIA DE LAS ONGD ESPAÑOLAS EN REDES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A CONGDE (2005).

Respecto a las redes internacionales, cabe destacar que en su mayoría son de ámbito europeo, y que son pocas las organizaciones con presencia en redes del Sur. En el ámbito nacional, las principales redes a las que pertenecen las ONGD españolas son las Coordinadoras Autonómicas y la Estatal. Aunque también existe una gran presencia de las mismas en una amplia gama de redes nacionales, que se caracterizan fundamentalmente por su especialización en un sector (educación, comercio justo, etc.) o un tema específico de cooperación internacional (deuda, ODM, seguridad alimentaria, agua, conflicto israelí-palestino).

Además de favorecer la complementariedad y la coordinación de los esfuerzos desarrollados en los países del Sur, este tipo de alianzas constituyen espacios de concertación desde los que contribuir al fortalecimiento del tejido social en el Norte, y al enorme reto de transformación social necesario para luchar contra la pobreza.

No obstante, la amplia presencia de las ONGD en redes de diverso tipo, no implica *per se* una participación efectiva en las mismas.

Todavía son pocos los avances a este respecto, pues como apuntábamos en otros apartados, estos espacios de diálogo aún no han logrado convertirse en algo más que la mera suma de esfuerzos aislados.

Todo trabajo en red que se precie efectivo y que quiera aportar un valor añadido a la cooperación internacional exige un serio compromiso desde cada una de sus partes. Aunar esfuerzos desde el respeto a la diversidad no es una tarea sencilla; requiere tiempo y recursos, pero sobre todo metodología, dedicación y seguimiento. Por tanto, al igual que en muchas organizaciones existen departamentos específicos de cooperación, comunicación o sensibilización, con personal formado al respecto, debería contemplarse la necesidad de formar a su personal en temas de redes, y apostar así por tener verdaderos expertos en este ámbito.

De otro lado, el despliegue de las potencialidades del trabajo conjunto debe pasar por nuevas formas de organización no jerárquicas, horizontales y flexibles, que también incorporen la participación de otros actores sociales, como sindicatos, universidades, asociaciones de consumidores o movimientos sociales, tanto del Norte como del Sur.

Un marco de oportunidad a este respecto, lo ofrece el amplio proceso de diálogo y concertación entre diversos actores propiciado por la campaña "Pobreza Cero". De fortalecerse y consolidarse, esta iniciativa puede llegar a contribuir al establecimiento y enriquecimiento de nuevas formas de alianza en la lucha contra la pobreza.

3. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas, hemos indicado que los Objetivos de Desarrollo del Milenio todavía no constituyen una guía de actuación para la mayor parte de las ONGD españolas, pero también hemos insistido en que esto no implica que las mismas no puedan contribuir de forma efectiva a su cumplimiento. Los ODM no son sólo 8 objetivos ni 18 metas, sino una oportunidad para renovar esfuerzos, poner en práctica el "contrato de asociación" y reflexionar en torno a qué papel nos corresponde desempeñar en un contexto tan complejo como el que nos rodea.

Es inestimable la contribución de las ONGD españolas a la lucha contra la pobreza, pero la actual encrucijada en que se encuentra el sistema de cooperación internacional, les exige replantearse cuál es su rol, su responsabilidad, en definitiva cuál es o quieren que sea su aportación al desarrollo humano sostenible.

Tras varias décadas de esfuerzos por erradicar la pobreza y la desigualdad, éstas siguen siendo una realidad presente en muchas partes del mundo. Cada vez más, somos conscientes de que las soluciones técnicas no son garantía alguna de la mejora sostenible de las condiciones de vida de las poblaciones de los países en desarrollo, y denunciaremos abiertamente que es la falta de voluntad política la principal causa de que no se cumplan los acuerdos internacionales íntimamente vinculados a la lucha contra la pobreza.

Pero la voluntad política va mano a mano con el compromiso y la participación activa de la sociedad civil. Sin una implicación activa por parte de la misma, tanto en el Norte como en el Sur, la lucha contra la pobreza jamás logrará alcanzar sus objetivos.

A las ONGD, en tanto que actores especializados de la cooperación para el desarrollo, les corresponde asumir un papel activo a este respecto. El creciente protagonismo de los actores del Sur, que poco a poco se convierten en los principales interlocutores de los donantes del Norte, puede llegar a difuminar el que hasta ahora había constituido el principal valor añadido de las ONGD del Norte—incluyendo a las españolas—, en la cadena de cooperación con el Sur.

Este hecho debe ser interpretado como un logro por parte de las ONGD, y no como una amenaza. En realidad, se convierte en el desencadenante idóneo para que las organizaciones del sector empiecen a buscar su nuevo valor añadido en la lucha contra la pobreza.

Quizás, una apuesta decidida por la concertación social y la educación para el desarrollo en el Norte, y el cuestionamiento de nuestros propios sistemas a través de la incidencia política, sea la vía perfecta para que las ONGD perfilen su ventaja comparativa en el sistema de cooperación internacional.

Pero sea cual sea el futuro escenario de sus intervenciones, Norte y/o Sur, así como la promoción de las redes Sur-Sur, el éxito de las mismas dependerá de que se aborden nuevos métodos de

trabajo, tanto al interior de las propias organizaciones como en su proyección exterior. En numerosas ocasiones, hemos identificado la escasa coordinación y complementariedad entre las organizaciones del sector como la principal causa de que no se proyecten de forma efectiva las múltiples fortalezas que las caracterizan.

Evidentemente, son muchos los condicionantes de su labor, pero también son muchas las alternativas existentes para poder afrontarlos. En este capítulo, se han apuntado algunas vías para conseguirlo, como la de generar sinergias entre esfuerzos, desde el diálogo y la reflexión sistematizada en y entre las organizaciones.

Una cooperación que pretenda ser alternativa debe superar la práctica de las acciones aisladas e inconexas; debe adoptar un enfoque basado en la asociación, en la búsqueda de relaciones estables entre los diversos actores. Cooperar es sumar esfuerzos con un objetivo común, tanto en el Norte como en el Sur, desde el ámbito local hasta el internacional.

Las ONGD deben ser actores clave en la agenda internacional del desarrollo, y tan sólo desde el trabajo conjunto y la coordinación de esfuerzos podrán hacer frente al hasta ahora difícil equilibrio entre lo micro y lo macro, entre lo local y lo global.

La respuesta al interrogante con que abríamos estas páginas queda así en manos de las propias ONGD españolas, a modo de invitación para que reflexionen sobre cuál debe ser su papel, si realmente quieren que los grandes compromisos internacionales trasciendan el ámbito de las ideas y se conviertan por fin en una realidad.

NOTAS

1. Para un análisis detallado de las limitaciones y aportes de los ODM, véase Echart Muñoz, Enara y Puerto Sanz, Luis Miguel, "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, IUDC-UCM, Madrid, 2005, pp. 143-153.
2. Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.), *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, p. 19.
3. Sitio web disponible en: <http://www.whiteband.org/>.
4. Sitio web disponible en: <http://www.pobrezacero.org/>.
5. CONGDE, *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*, Madrid, 2005. Disponible en: www.congde.org.

6. Véase en: www.congde.org/codigo.htm.
7. Dentro de esta categoría incluimos solamente los proyectos de desarrollo, la ayuda humanitaria y de emergencia y las actividades de educación para el desarrollo y sensibilización.
8. En 1999 el gasto, en términos absolutos, destinado a proyectos fue de 310.499.257 euros y en el año 2003 de 368.016.174 euros. Una variación total en cuatro años de 57.516.917 euros más.
9. De las 88 ONGD de que disponemos datos, tan sólo para el 23,8 por ciento de las mismas, los ingresos privados superan el 50 por ciento del total de sus ingresos, siendo en su mayoría contribuciones no finalistas. Para el resto de las ONGD de la muestra, esto es, el 76,2 por ciento, los fondos públicos constituyen la principal fuente de ingreso.
10. Poverty Reduction Strategy Papers.
11. Precisamente para hacer frente a estas limitaciones, la nueva Orden de Bases de abril de 2005 (MAEC-AECI), para la concesión subvenciones a las ONGD, contempla como gastos subvencionables los derivados de la identificación de la intervención en el terreno, hasta un máximo de 20.000 euros por proyecto, siempre que se hayan realizado en el plazo de los cinco meses anteriores a la fecha de terminación del plazo de presentación de propuestas en la convocatoria correspondiente. Disponible en: www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf.
12. A este respecto, cabe destacar que también desde el ámbito autonómico existen algunas iniciativas muy interesantes, como la "Convocatoria de Cooperantes" del Gobierno de Baleares, desde la que se financian actividades de identificación. Asimismo, es novedoso lo contemplado en el Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid, en el que se prevé la creación de una convocatoria específica para subvencionar actividades de identificación participativa de necesidades en los países en desarrollo. Una iniciativa que sin duda contribuiría a hacer frente a los enormes costes asociados a este tipo de actividades y a mejorar la calidad en la identificación de las intervenciones. Para un análisis más detallado véase: CAM, *Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*, 2005, pp. 70-71. Disponible en: www.madrid.org/cservicios_sociales/desarrollo/Borrador_05.pdf.
13. Desde el IUDC-UCM, se editó en 1999 una de las primeras obras centradas específicamente en el tratamiento que se da a la evaluación en la cooperación para el desarrollo en España. IUDC-UCM, "La evaluación de la ayuda al desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999. Véanse en este mismo número los artículos de Gudiño, Florencio, "El sistema de evaluación de la cooperación española", pp. 31-49 y el de Rodríguez-Carmona, Antonio, "El problema de la evaluación en las ONGD", pp. 83-101.
14. Larrú, J. M., "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias", *Revista de Fomento Social*, nº 5, 2002, p. 693.
15. MAEC, ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, *BOE*, núm. 113, jueves 12 de mayo, 2005. Disponible en: www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ord1303.pdf.
16. MAEC, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero, 2005. Disponible en: www.aeci.es/14-Documentacion/Public-docs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf.

17. Desde algunas ONGD entrevistadas se señala que este nuevo sistema sigue obligando a las organizaciones parte del consorcio a rendir cuenta de sus actividades de forma separada, introduciendo más dificultades a la ya de por sí complicada labor administrativa de las mismas.
18. Para un análisis en detenimiento de las actividades de educación para el desarrollo de las ONGD que pertenecen a la CONGDE, véase la *Guía de recursos de educación para el desarrollo* que se encuentra disponible en: www.congde.org.
19. Entre otras iniciativas de esta organización, encontramos un cuaderno didáctico sobre los ODM, que puede ser consultado en: www.jovenestercermundo.org.
20. Entre otras muchas iniciativas, la Fundación IPADE llevó a cabo en el 2004 un programa de radio sobre los ODM, fruto de una investigación en la que participaron estudiantes de postgrado que se estaban iniciando en el ámbito de la cooperación internacional. Muy interesantes son sus publicaciones sobre la Agenda 2015, algunas de ellas se encuentran disponibles en formato electrónico en: www.fundacion-ipade.org, así como en la sección "Agenda 2015" de la página del IUDC: www.ucm.es/info/IUDC. Actualmente, y en consorcio con otras dos ONG de la Plataforma, Solidaridad internacional y Fundación CEAR, se está desarrollando la campaña 2015 "Iguales para hoy", en el ámbito de la Comunidad de Madrid, referida a la transversalidad de la participación de las mujeres en los ODM.
21. Muy interesante es la iniciativa emprendida por la "Plataforma 2015 y más", junto con los ayuntamientos del sur de la Comunidad de Madrid. Mediante el establecimiento de una alianza entre los ayuntamientos del Sur, el proyecto pretende contribuir, a partir de las experiencias y desarrollo de la Agenda social local, al conocimiento de los ODM entre sus ciudadanos y ciudadanas, favoreciendo iniciativas respecto a los mismos por parte de las asociaciones de base.
22. Se puede acceder a la campaña a través de: www.pobrezacero.org.
23. Esto sin olvidar las importantes movilizaciones que ya tuvieron lugar a mediados de los años noventa con motivo de la campaña de reivindicación del 0,7 por ciento del PIB para los países en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- CAM, *Borrador del Plan General de Cooperación 2005-2008 de la Comunidad de Madrid*, 2005. Disponible en: www.madrid.org/cservlets_sociales/development/Borrador_05.pdf.
- CONGDE, *Informe sobre el sector de las ONGD 2004*, Madrid, 2005. Disponible en: www.congde.org.
- CONGDE, *Directorio electrónico de ONGD*, Madrid, 2000. Disponible en: www.congde.org.
- CONGDE, *Guía electrónica de recursos de educación para el desarrollo*. Disponible en: www.congde.org.
- ECHART MUÑOZ, Enara y PUERTO SANZ, Luis Miguel, "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 15, IUDC-UCM, Madrid, 2005, pp. 143-153.
- GUDIÑO, Florencio, "El sistema de evaluación de la cooperación española", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999, pp. 31-49.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel (coord.), *Acabar con la pobreza. Un reto para la Cooperación Internacional*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Madrid, 2003.

- IPADE, *Un viaje hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Campaña de Naciones Unidas para los Objetivos del Milenio, 2005.
- IPADE, *Únete. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Fundación IPADE, IUDC-UCM, Comunidad de Madrid, Campaña de Naciones Unidas para los Objetivos del Milenio, 2004.
- IUDC-UCM, "La evaluación de la Ayuda al Desarrollo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999.
- LARRÚ, J. M., "Razones para implantar un sistema de evaluación en las ONGD y sus consecuencias", *Revista de Fomento Social*, nº 5, 2002, p. 693.
- MAEC, *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Subdirección General de planificación y evaluación de políticas de desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, enero, 2005. Disponible en: www.aeci.es/14-Documentacion/Public-docs_secipi/docs_coop/plan_director.pdf.
- MAEC, ORDEN AEC/1303/2005, de 27 de abril, por la que se regulan las bases para la concesión de subvenciones a organizaciones no gubernamentales de desarrollo, para la realización de intervenciones en materia de cooperación internacional para el desarrollo, *BOE*, núm. 113, jueves 12 de mayo, 2005. Disponible en: www.aeci.es/4-Legislacion/ftp/Ayudas/ordi303.pdf.
- RODRÍGUEZ-CARMONA, Antonio, "El problema de la evaluación en las ONGD", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 4, Madrid, primavera-verano, 1999, pp. 83-101.

WEBS DE INTERÉS EN RELACIÓN A LOS ODM

Campaña "Pobreza Cero": www.pobrezacero.org/.
Campaña del Milenio: www.millenniumcampaign.org.
Campaña del Milenio-España: www.sinexcusas2015.org/.
Llamada global para actuar contra la pobreza: www.whiteband.org/.
Proyecto Agenda 2015: www.ucm.es/info/IUDC/Agenda2015/Agenda2015.htm.
Proyecto del Milenio: www.unmillenniumproject.org.