

**PLAN DIRECTOR DE COOPERACIÓN PARA EL
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE CANTABRIA 2009-2012**

**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS EUROPEOS Y
COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

INDICE

CAPÍTULO	Pág.
Exposición de motivos	3
Abreviaturas utilizadas	5
PARTE PRIMERA: antecedentes y fundamentación teórica del Plan Director	
1 Marco general: la agenda de desarrollo internacional	6
2 Marco particular: la cooperación descentralizada en España	10
3 La cooperación descentralizada en Cantabria	12
4 El Plan Director de Cooperación Cántabra. Fundamento y objetivos	17
4.1 Definición de pobreza y desarrollo humano	18
4.2 Principios rectores	19
4.3 La apuesta por una especialización de la ayuda junto a mayores grados de flexibilidad	20
4.4 La mejora de la calidad de la ayuda	23
4.5 La profesionalización de la estructura de apoyo a la cooperación	24
PARTE SEGUNDA: fundamentación práctica del Plan Director	
5 Objetivos del Plan Director: lógica de intervención	25
6 Prioridades geográficas y criterios para la selección	30
7 Prioridades sectoriales y criterios para la selección	34
8 Prioridades transversales	39
9 Modalidades de gestión de la ayuda	41
10 Instrumentos de la Cooperación cántabra	43
11 Agentes de la cooperación cántabra	48
12 La gestión del Plan Director. Mecanismos de seguimiento y evaluación	56
12.1 Nuevas bases de convocatoria y convenios	58
12.2 El fomento de la especialización: el codesarrollo	59
12.3 Estructura organizativa	61
12.4 Indicadores de gestión del Plan	62
13 Marco presupuestario	63

I PLAN DIRECTOR DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA, 2009-2012

Con la aprobación por unanimidad en el Parlamento de Cantabria de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) de la Comunidad Autónoma de Cantabria el 4 de abril de 2007, nuestra región se suma al esfuerzo de la cooperación descentralizada española para hacer de la misma una política pública, “con participación de la iniciativa social”(artículo 5c). La LCID cántabra establece en su artículo 10 la planificación de la política de cooperación internacional para el desarrollo, y en el 11 recoge la figura del Plan Director.

Con este I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo, elaborado tras un amplio proceso de consultas con todos los actores de la sociedad civil, agentes sociales, municipios y partidos políticos del arco parlamentario, por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo de la Consejería de Empleo y Bienestar Social del Gobierno de Cantabria, nuestra región se incorpora a la apuesta por la planificación estratégica de la cooperación descentralizada, que debe estar acorde con el mandato de coordinación, concertación y colaboración entre administraciones de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El I Plan Director Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria nace en un momento de maduración de la cooperación española, marcado por un nuevo ciclo de planificación que la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, de la Secretaría de Estado de Cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pone en marcha con el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 y en el cual se anuncia la reforma de la actual Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, con especial atención al refuerzo de los mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo al principio de lealtad institucional.

Si la coordinación debe ser el primer paso hacia la complementariedad, el Plan Director de la Comunidad Autónoma de Cantabria se alinea con la agenda global de desarrollo y los principales consensos internacionales (Declaración del Milenio, Estrategia de Asociación para el Desarrollo, Consenso de Monterrey, Declaración de París, Consenso Europeo de Desarrollo, Código de Conducta de la Unión Europea, y Agenda de Acción de Accra) y nacionales

(Pacto de Estado contra la pobreza) al respecto, y asume los enfoques, principios, valores y misión compartidos de la política de cooperación española, que ha pasado de ser instrumento de la política exterior a elemento inspirador de la misma.

En ese sentido, este I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria asume el objetivo general de la lucha contra la pobreza, como fenómeno multidimensional, y la promoción del desarrollo humano sostenible, como bien público global. Establece las prioridades transversales, sectoriales y geográficas de la cooperación cántabra, siguiendo el principio de especialización por ventajas comparativas para recoger el valor añadido de aquella en el contexto de la pluralidad de actores públicos de la cooperación española.

El Plan también incluye el marco presupuestario con el compromiso de alcanzar el 0,7% del presupuesto propio de la comunidad en 2012, así como los indicadores internos de gestión y los mecanismos de evaluación pertinentes. El Plan fija asimismo las modalidades e instrumentos de la cooperación e identifica la pluralidad de agentes implicados, para contribuir, desde los ámbitos de actuación que les son propios, a maximizar el impacto de la ayuda oficial al desarrollo realizada desde Cantabria.

En un momento en que la incertidumbre sobre la situación económica internacional puede afectar al apoyo ciudadano a las políticas de cooperación al tiempo que esta coyuntura mundial afectará negativamente a la situación de las poblaciones más vulnerables en los países en desarrollo, este I Plan Director de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria viene a reforzar la agenda de la eficacia, la eficiencia y la transparencia y rendición de cuentas por resultados de nuestra ayuda oficial al desarrollo. Porque, como política pública ampliamente consensuada, la cooperación cántabra no debe perder de vista, en definitiva, su carácter de medio para el fin último que es desarrollo como proceso de ampliación de las capacidades de las personas, el desarrollo humano como libertad.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
UE	Unión Europea
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
EELL	Entidades Locales
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (desde finales de 2007)
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OEI	Organización de los Estados Iberoamericanos. Para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
IDH	Índice de desarrollo Humano
TIC	Tecnología de la Información y de la Comunicación
GED	Enfoque de Género en Desarrollo
IDELCA	Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica
RSC	Responsabilidad Social Corporativa
PEA	Plan Estratégico de Actuación
OPIN	Orientaciones Plurianuales Indicativas

PARTE PRIMERA: ANTECEDENTES Y FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL PLAN DIRECTOR

1. Marco general: la agenda de desarrollo internacional

El sistema internacional de ayuda al desarrollo en la actualidad atraviesa por una etapa de profundas transformaciones. Los trascendentales cambios en el escenario internacional durante la última década en los ámbitos político, económico, social y cultural, así como el surgimiento de una visión más amplia y compleja sobre el desarrollo, están generando un amplio consenso sobre la necesidad de repensar las formas y contenidos de la ayuda internacional. Son ya muchos los gobiernos, los organismos internacionales, las agencias de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales que están introduciendo nuevos elementos en sus políticas y estrategias para mejorar sus actuaciones en favor del desarrollo.

De hecho, los últimos años del siglo XX y los primeros del presente han asistido a la construcción de un importante consenso a nivel internacional sobre cómo reducir la pobreza en el mundo. Semejante modelo de actuación participada ha conseguido poner de acuerdo a las organizaciones del sistema de cooperación internacional y a los países del Sur, los llamados socios de la ayuda. Sin duda, el pilar más importante en el que se apoya dicho consenso es la Declaración del Milenio que sintetiza, aunque no recoge en su totalidad, los diferentes compromisos adoptados en las sucesivas Cumbres Mundiales que las Naciones Unidas fueron celebrando en la década de los años 90 del siglo pasado.

En la Declaración del Milenio, fruto de la Cumbre del Milenio celebrada el año 2000, los dirigentes mundiales se comprometieron a unir sus fuerzas para lograr que, para el año 2015 o antes, se cumpliesen los 8 objetivos y 18 metas concretas que deben permitir el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza en el mundo. Esos objetivos incluyen abordar retos específicos en materias tan importantes como la paz, la seguridad y desarme; el desarrollo y erradicación de la pobreza; la sostenibilidad ambiental; la democracia, los derechos humanos y la buena gestión de los asuntos públicos; la protección de

las personas vulnerables, la atención a las necesidades especiales de África así como el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Al tiempo, es necesario recalcar que la agenda consensuada no se agota en los objetivos mínimos para conseguir el desarrollo humano sostenible, sino que se extiende a los principios estratégicos que deben orientar la ayuda en la consecución de los ODM. Se trata de un cuerpo de principios que dan forma a la Estrategia de Asociación para el Desarrollo y que se basa en:

- La eficacia de la ayuda al desarrollo sostenida en una estrategia de desarrollo concebida y liderada por el gobierno nacional en colaboración con su sociedad civil y sectores políticos y sociales. Animar a los países en desarrollo a copiar mecánicamente las políticas e instituciones de los países donantes no garantiza resultados positivos y suele tener resultados contraproducentes. En ese sentido, es fundamental resaltar el concepto de *ownership* o “apropiación” de los objetivos y las estrategias de desarrollo por parte de los países socios a través de la participación de la sociedad civil y las instituciones responsables en la definición de las políticas de lucha contra la pobreza y sus causas.
- El paso de una medición de la eficacia de la ayuda basada en el nivel de gasto y el número de acciones realizadas frente a otra basada en los resultados obtenidos en los países en desarrollo. A tal fin, el establecimiento de objetivos con indicadores y metas concretas y un plazo concreto para alcanzarlos podrá mejorar la medición no sólo de la eficacia sino del impacto de la misma.
- La promoción de la coherencia de las políticas, tanto las de los países donantes como las de los países en desarrollo. Tal proceder se fundamenta en que el desarrollo sostenible sólo podrá conseguirse mediante políticas coherentes e integradas de largo plazo que incorporen claves económicas, políticas, sociales y ambientales.

A todo este conjunto de principios orientadores del papel de la ayuda internacional se le sumó en 2003 y, posteriormente, en 2005 toda una estrategia centrada en aumentar la calidad y eficacia de la ayuda. La

Declaración de Roma de 2003 apuntaló el importante esfuerzo internacional por armonizar las políticas, los procedimientos y las prácticas operacionales de las instituciones donantes con los de los sistemas vigentes en los países asociados, a fin de aumentar la eficacia de la asistencia para el desarrollo y contribuir así a alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Tal conjunto de medidas fueron ratificadas en 2005 en la Declaración de París, cuyo objetivo fue la elaboración de un documento en el que se reconocieran los progresos realizados y, al mismo tiempo, se manifestara el compromiso de la comunidad internacional interesada en el desarrollo de seguir avanzando con el programa sobre armonización, coordinación y gestión orientada a la obtención de resultados para el desarrollo.

De estas dos reuniones han quedado una serie de conceptos que, sin duda, permearán el conjunto de políticas de desarrollo tanto de donantes (en sus respectivos niveles de administración pública) como de países socios durante los próximos años. En concreto, son cinco los elementos que configuran el nuevo sistema de ayuda:

- La **Apropiación**, entendida como la capacidad que los países socios tienen para ejercer una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
- La **Alineación**, entendida como el esfuerzo que los donantes deben realizar para basar todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
- La **Armonización**, entendida como el esfuerzo por parte de los donantes para que las acciones estén basadas en disposiciones comunes y transparentes, que permitan simplificar los procedimientos y que lleven a propuestas colectivamente eficaces
- La **Gestión basada en Resultados**, entendida como la mejor forma de administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados concretos y medibles.

- La **Mutua Responsabilidad**, entendida como la labor que donantes y socios deben realizar para mostrar y demostrar los resultados alcanzados.

Por lo que respecta al entorno europeo, el 20 de diciembre de 2005 los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo firmaron la nueva Declaración de política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo». Este consenso define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el contexto de principios comunes en el que la Unión y sus veinticinco Estados miembros aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad. Se trata de una declaración política adoptada de forma conjunta donde el objetivo primordial es reducir la pobreza en el mundo en el contexto del desarrollo sostenible, la UE trata de realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Los principios comunes que rigen las acciones en materia de cooperación al desarrollo son la implicación, la asociación, un diálogo político en profundidad, la participación de la sociedad civil, la igualdad de género y un compromiso permanente con el fin de prevenir la fragilidad de los Estados. Los países en desarrollo son los responsables principales de su propio desarrollo, pero la UE asume su parte de responsabilidad en los esfuerzos conjuntos realizados en el marco de la asociación. Por ello, un elemento clave de la política de cooperación se centra en la calidad de la ayuda, que velará por la implicación nacional del país socio, la coordinación y armonización entre donantes el alineamiento con los sistemas del país receptor y la orientación en función de los resultados, todo ello en un contexto donde se primarán mecanismos de ayuda más previsibles y menos volátiles.

Por último, en España, la elaboración del Plan Director de Cooperación Internacional 2005-2008 ha supuesto un cambio en la orientación y principios de la ayuda, ya que incorpora como ejes fundamentales los elementos vinculados a la Estrategia de Asociación y a la Calidad y Eficacia de la Ayuda estableciendo, al tiempo, mecanismos para la armonización y coordinación entre los distintos niveles de la administración pública y el resto de actores del sistema de ayuda. Con estos avances en la política de cooperación, España pasa a formar parte de los países más avanzados en esta materia y estimula la puesta en práctica de políticas de cooperación por parte de las comunidades

autónomas orientadas a superar la fragmentación de objetivos y prioridades que han caracterizado este ámbito de la ayuda en los últimos años.

2. Marco particular: la cooperación descentralizada en España

En un sentido amplio, la cooperación descentralizada presenta toda la potencialidad de un cambio de enfoque respecto del modo tradicional en el que se ha venido concibiendo la ayuda al desarrollo. Tal afirmación viene a confirmarse si se tiene en cuenta que el principio fundamental que alimenta tal planteamiento es el traslado de las responsabilidades de la acción de ayuda desde las instancias del gobierno al conjunto de instituciones que articulan la ciudadanía. Es la participación de esa pluralidad de actores, tanto públicos como privados, lo que otorga particular riqueza a este modelo de cooperación. No deben entenderse tales afirmaciones como un intento por reducir la responsabilidad central de los gobiernos en el diseño de las políticas de desarrollo sino, más bien, subrayar que la ayuda no es un espacio acotado exclusivamente a la acción del gobierno sino un ámbito que persigue la articulación de todos los actores del conjunto de la sociedad.

Este planteamiento ha sido vigorosamente promovido por la Unión Europea y, en cierta medida, por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Si en el primer caso se pretende impulsar un nuevo modelo de cooperación que busca establecer relaciones directas con los organismos de representación local, tanto del Norte como del Sur, teniendo en cuenta sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo; en el segundo, el enfoque está presente en la Estrategia de Asociación planteada desde mitad de los años 90, donde se plantea dos principios fundamentales en las relaciones entre donantes y receptores: la *asociación o partenariado*, a través de la cuál se establecen relaciones de horizontalidad entre los “socios” de la ayuda, y la *apropiación*, muy en línea con la asunción por parte de los actores del Sur, tanto nacionales como locales, de la toma directa de responsabilidad en el diseño y aplicación de los programas de cooperación.

Ambos enfoques sustentan a la cooperación autonómica y local española en la medida en que propicia la incorporación de nuevos modelos, nuevos actores y “abre” los espacios de concertación y diálogo con agentes públicos y privados

del sistema de ayuda. En esta línea, trata de poner en marcha los procesos de asociación en la medida en que ello es posible, teniendo en cuenta que la práctica de tales principios todavía está siendo asumida por el propio sistema de cooperación española.

A todas estas consideraciones se añade un elemento sin duda destacable a lo largo de los últimos años: la acción de la ayuda internacional llevada a cabo por las administraciones autonómicas y locales ha alcanzado un papel cada vez más destacado en el sistema español de cooperación para el desarrollo. Las aportaciones de estas instituciones han crecido en un periodo relativamente corto (tan sólo 10 años) a una tasa superior a la del total de la AOD española, incrementando su cuota en el conjunto de manera destacada y sin que se pueda afirmar hoy día que su expansión haya alcanzado su techo. Se trata, además, de una experiencia que apenas tiene referentes en los países del CAD y que ha sido, de hecho, destacada por la propia organización como un modelo a imitar por el conjunto de donantes.

Conviene recordar, al mismo tiempo, que aun cuando se hable de cooperación autonómica y local es necesario considerar que esta denominación acoge una pluralidad de modelos institucionales, líneas de acción política y experiencias muy dispares por parte de las distintas Comunidades Autónomas, experiencias que marcan un conjunto de diferencias importantes respecto a los modos de gestión, la orientación e intensidad del esfuerzo en materia de ayuda internacional. Empero, hay que juzgar esta diversidad en tonos positivos por cuanto contribuye a otorgar al sistema una mayor riqueza y vitalidad al tiempo que permite un enraizamiento más sólido con los valores y formas de solidaridad de cada región.

Pero a pesar de que tales rasgos son ampliamente aceptados entre los actores del sistema de cooperación español es cierto que, durante algún tiempo, las acciones en materia de cooperación para el desarrollo de gobiernos autonómicos y locales estuvo sometida a críticas por cuanto parecía colisionar con algunos preceptos claramente establecidos en la Constitución: en concreto los artículos 97 y 149.1.3. En todo caso, el reconocimiento del papel de esta modalidad de cooperación no vendría a plasmarse definitivamente (y con él la consideración de las CC.AA y EE.LL como actores destacados de la

política de cooperación española) hasta la aprobación de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE nº 162, de 8 de julio de 1998), donde se regula la acción de la cooperación realizada desde este conjunto de administraciones atendiendo a los principios de autonomía presupuestaria y autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución. En dicho texto además se recogen los diferentes espacios de colaboración y concertación entre las distintas administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD, siendo la Comisión Interterritorial la encargada de promover la coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las distintas administraciones públicas en este ámbito, además de mejorar la eficacia y eficiencia de la ayuda, siendo un elemento importante la participación del conjunto de administraciones en la elaboración del Plan Director de Cooperación y los respectivos Planes Anuales.

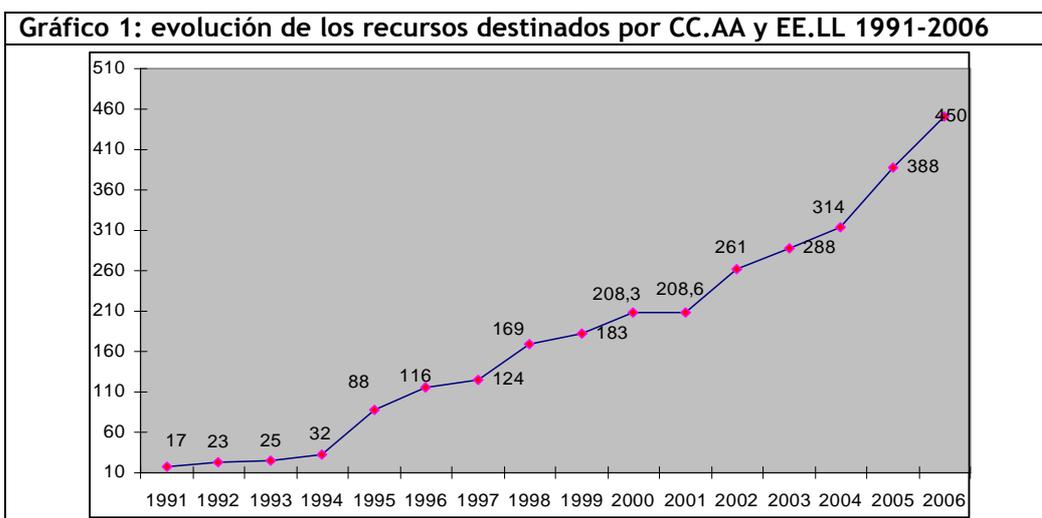
El grado último de reconocimiento de la cooperación autonómica y local ha venido de la mano, por un lado, del Plan Director 2005-2008, donde se promueve la creación de espacios de colaboración en la Comisión Interterritorial, que se compondrá de dos subcomisiones para ambos niveles de la administración pública y donde se intentará incentivar más si cabe este ejercicio de concertación. Por otro, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía de diversas comunidades autónomas ha venido a reconocer *de facto* la posibilidad de intervenir en la acción exterior entre otras formas a través de la cooperación internacional para el desarrollo, siempre que ello no suponga una colisión con los preceptos establecidos en la Constitución española.

3. La cooperación descentralizada en Cantabria

En términos generales, podemos establecer el antecedente más directo de la Cooperación Autonómica en España en los esfuerzos realizados por el Gobierno Vasco en 1990, cuyo programa de cooperación llegó a suponer el 55% del total de la ayuda autonómica en aquél año. Al mismo se le sumarían, tiempo después, Navarra, La Rioja, Murcia o Castilla La Mancha hasta nuestros días, donde todas las CC.AA cuentan ya con programas de cooperación institucionalizados en mayor o menor medida. Dicha expansión puede observarse en el Gráfico 1: en 15 años la ayuda se ha multiplicado por 26, pasando de 17 millones de € en 1991 (primer año donde se recogen los datos

de la ayuda autonómica y local) hasta 2006, donde la cifra asciende a 450 millones de €.

Tales esfuerzos se traducen en la actualidad en un indicador básico que caracteriza el conjunto de la AOD española: cerca de un 20% corresponde a la AOD de los actores autonómicos y locales.



Fuente: PACI 1991-2005 Seguimiento, PACI 2006 Previsiones: DGPOLDE, SECI-MAEC, Madrid

Sin duda, y más allá del efecto de emulación que pudieran haber tenido algunas de las CC.AA mencionadas más arriba, dos factores han propiciado el desarrollo y consolidación de este tipo de cooperación: la dinámica de ampliación de los márgenes de autogobierno propios de las entidades autonómicas y locales que activa el proceso de descentralización política y administrativa del Estado Español, y la creciente sensibilización social sobre las instancias de la Administración más cercanas a la ciudadanía, a las que se les ha reclamado un papel más activo en este ámbito.

En Cantabria, la cooperación descentralizada tiene un origen tardío ya que inicia esta andadura en 1996, año en que se incluyó una partida en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma destinada a subvencionar proyectos de cooperación ejecutados por ONGD. La institución financiadora fue, durante el periodo 1996-2002, la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Cantabria, que ejecutaba la partida presupuestaria a través de subvenciones y convenios de colaboración con ONGD cántabras.

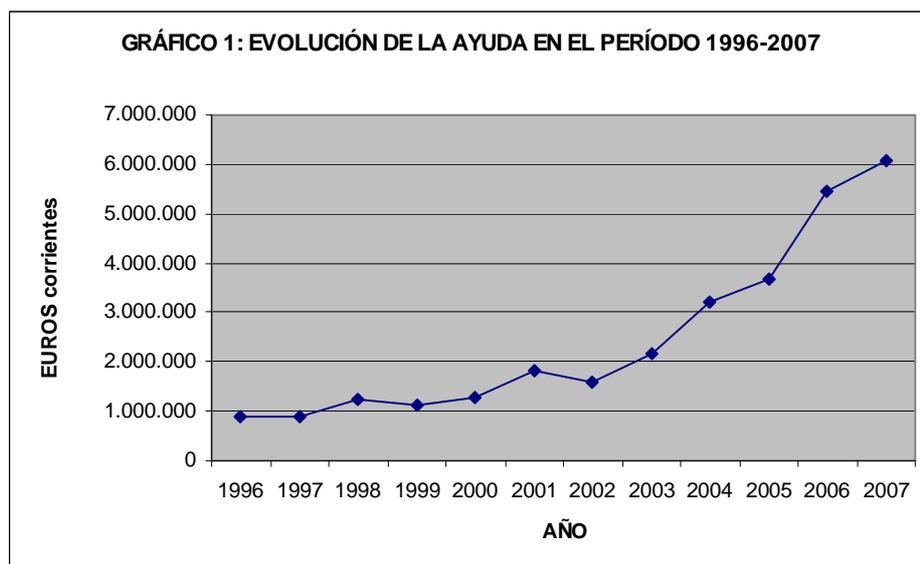
Tabla 1: AOD de las CC.AA en 2006

Comunidades Autónomas	AOD en 2006 (Mill. Euros)	% 2006/05	% AOD / Ppto.	Euros / hab.
Andalucía	53,03	15,10	0,19%	6,76
Aragón	6,13	0,41	0,13%	4,83
Asturias	11,48	2,75	0,31%	10,66
Baleares	14,05	2,40	0,52%	14,29
Canarias	8,00	3,13	0,13%	4,06
Cantabria	5,12	0,31	0,25%	9,10
Cataluña	56,92	12,82	0,23%	8,14
Castilla-La Mancha	34,82	4,22	0,47%	18,38
Castilla y León	11,69	2,76	0,13%	4,66
Extremadura	5,87	-0,18	0,13%	5,41
Galicia	5,88	-0,72	0,06%	2,13
La Rioja	2,91	0,48	0,26%	9,68
Madrid	33,15	11,52	0,20%	5,56
Murcia	4,23	1,44	0,12%	3,17
Navarra	16,54	-0,10	0,49%	27,87
País Vasco	28,63	-2,41	0,37%	13,47
C. Valenciana	25,46	3,82	0,21%	5,43
Total CCAA	323,91	57,64	0,25%	9,03

Fuente: PACI 2006, Seguimiento. DGPOLDE. SECI-MAEC, Madrid

Con el cambio de Gobierno en 2003, la institución encargada de gestionar la AOD pasó a ser la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo, dependiente de la Consejería de Relaciones Institucionales. En el periodo 2003-2006 el incremento con respecto a la etapa anterior (1996-2002) fue del 625,25 %, un salto cuantitativo que ha supuesto que Cantabria se situara ya en 2004 en el octavo lugar entre todas las comunidades autónomas por esfuerzo presupuestario en cooperación, al dedicar el 0,19 % de sus gastos consolidados a acciones computables como AOD, cifra que ascendió al 0,25% un año después atendiendo a los datos ofrecidos por el Plan Anual de Cooperación Internacional*. Este esfuerzo se ha visto consolidado en 2007 con unos presupuestos totales cercanos a los 6,5 millones de €.

* PACI 2006, Seguimiento. Dirección General de Evaluación de Políticas Públicas de Desarrollo. SECI-MAEC.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe Proyectos de Cooperación al Desarrollo del Gobierno de Cantabria 1996-2007

De hecho, los actores tanto públicos como privados reconocen una serie de fortalezas con las que cuenta el sistema de cooperación cántabro y que habrá que aprovechar en el futuro. Tales ventajas son la consolidación de un marco legal normativo estable que ha venido acompañado del aumento progresivo de los fondos de cooperación para el desarrollo, tanto del Gobierno Regional como de los municipios. Ello refleja una señal clara de la voluntad política en general, entendida ésta en sentido amplio pues no en vano tanto la presión de la sociedad civil como la aceptación de las diferentes fuerzas políticas han propiciado avances significativos como fue en su día contar con una ley de cooperación consensuada.

En línea con los esfuerzos señalados, el Gobierno Regional ha venido desarrollando una labor de afianzamiento de las relaciones que mantiene con instituciones públicas y privadas desde 2003, relaciones que han ido especializándose paulatinamente hasta nuestro días y que responden a la voluntad de concertación de la administración regional con el resto de actores de la ayuda. Algunos ejemplos de tal proceder son la participación en algunos programas de la AECI como VITA o Gobernabilidad en el Mediterráneo, la colaboración con organizaciones no gubernamentales como la propia Coordinadora Cántabra de ONGD, o el apoyo a iniciativas que provienen del Sur como el Instituto de Desarrollo Local Centroamericano.

Sin duda, semejante ejercicio dota a la ayuda cántabra de elementos considerados como necesarios en la actualidad: por un lado se incide en una mayor coordinación entre los diferentes actores de la Cooperación Española y el resto de socios no gubernamentales en el ámbito de actuación de los programas firmados; de otro, refuerza el papel de la cooperación cántabra y, por extensión, el de la Cooperación Española mediante su vinculación a organismos internacionales que trabajan en ámbitos concretos (gobernabilidad, descentralización, medioambiente...), al tiempo que somete a la ayuda regional a mayores grados de alineamiento con el resto de políticas autonómicas, estatales y europeas.

Pero más allá de las ventajas que ha supuesto el incremento de los recursos y de los esfuerzos señalados, es preciso reconocer que hasta hace bien poco un punto débil en el diseño institucional de la AOD cántabra ha sido la publicación de normas estables sobre concesión de subvenciones de ayuda al desarrollo, ya que éstas han ido cambiando a lo largo del tiempo para acomodar la gestión de la ayuda a marcos más flexibles (cuestión que puede extrapolarse a los decretos que regulan las competencias y el ámbito de actuación de la cooperación cántabra).

Por ello, y debido sobre todo al incremento en el número de acciones y volumen de recursos destinados a actividades de cooperación para el desarrollo, se ha hecho necesario elevar el grado de ordenación legal para un sector que ha venido adquiriendo mayor importancia pero que, a su vez, ha carecido hasta hace poco de normas precisas y estables de regulación de su funcionamiento. Este ordenamiento es un ejercicio saludable no sólo porque dota a la cooperación cántabra de un verdadero sentido como política pública si no que, además, prevé una organización de las capacidades y recursos de la misma a través del desarrollo de una normativa estratégica concretada en los planes directores.

La Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aprobada el 4 de abril de 2007 por el Parlamento de Cantabria, dota a la cooperación cántabra de un mecanismo para seguir avanzando en su proceso de consolidación normativa e institucional. En la misma Ley no sólo está previsto la elaboración del presente Plan Director sino también otras

iniciativas ampliamente reclamadas como la creación de la Fundación Fondo Cantabria Cooperera, fundamentado en la voluntad de hacer una ayuda más eficaz a través de la coordinación y complementariedad de los esfuerzos que realizan los poderes locales y vertebrando la solidaridad del conjunto de los municipios y las empresas de Cantabria.

Por último, un factor destacable en la política de cooperación cántabra ha sido la relación de cercanía entre las ONGD, principal actor de la cooperación de la región, y el Gobierno además de un aceptable grado de confianza. El diálogo ha sido fluido en un contexto donde ambas partes han reconocido sus respectivas deficiencias, sabiendo que se trataba de un ámbito de la acción pública de limitada consolidación. En la actualidad hay 81 organizaciones registradas, de las que 31 son organizaciones asociadas a la Coordinadora Cántabra de ONGD.

4. El Plan Director de Cooperación Cántabra. Fundamento y objetivos

Llevar a cabo una política de cooperación supone no sólo disponer de los recursos suficientes para realizar las tareas encomendadas a tal fin, sino que esa política se ponga en marcha conforme a una estrategia consensuada y definida en torno a un documento programático, el Plan Director de Cooperación para el Desarrollo. Este documento, además de establecer las orientaciones, los instrumentos y los actores con los que se llevará a cabo la política de cooperación, debe también establecer el marco presupuestario y el grado en que los objetivos establecidos para la lucha contra la pobreza y sus causas sean alcanzados. Ello pasa por hacer que la cooperación sea una **política pública** dentro del Gobierno de Cantabria y, además, que ésta cumpla su objetivo.

Semejante reto refuerza de alguna manera el camino emprendido durante los últimos años en los que la Comunidad Autónoma de Cantabria ha querido pasar a ser más que un simple financiador de acciones dispersas de desarrollo. Por ello es necesario asumir que el papel de Cantabria debe entenderse como el de un agente activo y proactivo de procesos de desarrollo humano, desde un modelo de cooperación asociativa, que facilite los procesos de desarrollo que parten del propio Sur, que promueva diálogos entre actores y aglutine

esfuerzos para lograr mejores resultados. Para ello es necesario asumir como propios los principios del Plan Director de Cooperación Internacional 2005-2008 y elaborar aquellos que sean más acordes al perfil que un donante como Cantabria puede tener en el marco de la ayuda internacional.

4.1 Definición de pobreza y desarrollo humano

En este Plan Director 2009-2012 se entiende que la pobreza no es un hecho coyuntural, sino que viene dada por una serie de causas enraizadas en la historia y consolidadas por el actual modelo internacional de relaciones políticas y económicas. Definir las causas es contextualizar la pobreza. Por ello, resaltamos nuestro convencimiento en que el origen fundamental de la pobreza reside en la orientación de nuestro sistema socioeconómico actual, y en el reparto injusto de sus frutos. Por ello, este plan quiere resaltar que cuestiones como; las actuales reglas del comercio internacional, la deuda externa y la escasez e ineficacia de la ayuda, junto con la destrucción medioambiental, los conflictos bélicos, la corrupción política y la falta de democracia y participación, etc..., constituyen la base sobre la que elaborar los objetivos y estrategias del presente Plan Director en su lucha contra la pobreza. En relación a las causas citadas, se entiende por pobreza aquella situación que padece una persona caracterizada por la carencia de oportunidades, capacidades y opciones para sostener un nivel de vida digno. En este sentido, la pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás. Al tiempo, es necesario considerar que un fenómeno tan complejo abarca distintas dimensiones o aspectos de la capacidad humana: económicas (renta, medios de vida, trabajo digno), humanas (salud, alfabetismo), políticas (derechos, poder, voz), socioculturales (estatus, dignidad) y protección (inseguridad, riesgo, vulnerabilidad). Además, la integración de la perspectiva de género es esencial para poder reducir la pobreza en todas sus dimensiones. Y mantener la base de recursos naturales es fundamental para que la reducción de la pobreza sea duradera.

Si la pobreza es la negación de las oportunidades de la persona, el desarrollo humano es precisamente el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando sus funciones y capacidades. De esta manera el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con las personas. Representa, por tanto, un proceso a la vez que un fin.

En todos los niveles del desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va mucho más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad.

Ahora bien, si la pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional, también lo es el Desarrollo Humano, con variados objetivos y componentes que se van realizando de manera progresiva y donde se amplía la gama de titulares a través del continuo persona-pueblo, ya sean actuales o futuros. Ello tiene derivaciones importantes para las políticas de cooperación puestas en marcha desde administraciones públicas descentralizadas como la cántabra, pues el fin último no reside en transferir recursos y tecnología sino en la promoción del empoderamiento de las personas y las instituciones para que la ayuda alcance mayores cotas de eficacia y sostenibilidad.

4.2 Principios rectores

Para contribuir a la superación de los problemas derivados de la pobreza y la ausencia de un desarrollo humano sostenible, los principios básicos que regirán el ciclo de la ayuda cántabra serán los siguientes:

- La ayuda cántabra debe partir de una toma en consideración de las respuestas ya dadas por los agentes del Sur. Con ello se pretende incidir en el concepto de apropiación por parte de sus socios de las acciones de cooperación.

- Condición necesaria para reforzar el concepto de asociación será la búsqueda de diálogo y concertación con las contrapartes.
- Incentivará la descentralización tanto de acciones como de agentes, en el sentido de que es una ayuda que parte de una administración pública descentralizada pero que busca, además, la unión de otros actores estatales y no estatales en la promoción del desarrollo.
- Buscará apoyarse en la experiencia acumulada y las capacidades que la Comunidad de Cantabria como Región pueda aportar, fomentando la coherencia de las políticas cántabras para el desarrollo.
- Incentivará la concertación, diálogo y coordinación con los agentes de cooperación de Cantabria.

Además de estos principios de carácter general, se establecen otros más vinculados con la gestión de la ayuda y que incidirán en:

- El fomento de la coordinación y complementariedad con el resto de los actores públicos de la Cooperación Española: Administración General del Estado, Administración Autonómica y Municipal.
- El fomento de la coordinación y complementariedad con los socios de la cooperación cántabra a la hora de diseñar los objetivos estratégicos de la ayuda: entidades descentralizadas del Sur, Unión Europea, Agencias del Sistema de Naciones Unidas, SEGIB, OIJ, OEI, OCDE etc.

4.3 La apuesta por una especialización de la ayuda junto a mayores grados de flexibilidad

La cooperación internacional para el desarrollo de Cantabria no ha presentado hasta el momento ningún elemento que sea significativamente diferente de otros esfuerzos puestos en marcha por las restantes agencias de desarrollo descentralizadas del Estado español. Sin embargo, sí se pueden resaltar ciertos elementos muy positivos en cuanto a la capacidad de gestión, el

compromiso financiero, la participación de los distintos agentes, la continuidad de las acciones, etcétera.

En este contexto, el presente Plan Director apuesta por una imagen de futuro de la cooperación cántabra centrada en una especialización en ciertos temas y ámbitos de actuación.

Esta pretendida especialización presenta una serie de ventajas de gran importancia para el sistema de cooperación:

- En primer lugar, la especialización permite mantener estructuras de gestión reducidas facilitando la eficiencia. Priorizar las actuaciones en determinados ámbitos conlleva también la especialización de los equipos de gestión y posibilita mantener una estructura reducida.
- También permite mantener abiertos todos los canales de actuación; no limita las posibilidades de colocar la ayuda en los diferentes canales (bilateral de ejecución directa, bilateral a través de otros agentes, multilateral, sistemas de preferencias, acción política, etcétera). Es probable que muchos de estos canales no sean accesibles en el marco legal y el entorno actual de la cooperación descentralizada, pero el Plan no se convertirá en un elemento restrictivo al empleo de dichos mecanismos en el futuro.
- Facilita la incorporación de los aspectos horizontales y su tratamiento en todo el proceso de gestión de la ayuda. La consideración transversal de estos temas (pobreza, género, sostenibilidad ambiental y derechos humanos) resulta técnicamente mucho más complicado en el ámbito de intervenciones relacionadas con los niveles más operativos de la planificación (proyectos y programas) que en el marco de una especialización temática.
- Finalmente, la especialización facilitará que la cooperación internacional para el desarrollo de la Comunidad de Cantabria se convierta en un referente para el conjunto de la cooperación del Estado en los ámbitos temáticos en los que se especialice. Se establece así la posibilidad de organizar congresos y seminarios y poner en marcha investigaciones y publicaciones en aspectos concretos que no son tratados con profundidad

por otros agentes públicos de desarrollo en el Estado Español. Adicionalmente facilitará el contacto y trabajo en condiciones de socios con agencias supranacionales especializadas en los mismos ámbitos temáticos.

Al tiempo, no parece existir ninguna restricción de carácter legal o técnica para que un agente de la cooperación descentralizada de carácter autonómico se vea obligado a renunciar a alguno de los posibles instrumentos de la ayuda para el desarrollo, pudiendo, por ello, emplear otro tipo de ayuda, por otros canales o a través de otros agentes, siempre dentro de su ámbito de actuación definido en este Plan Director. En todo caso, el Plan priorizará aquellas posibilidades de actuación que considere de mayor relevancia para su política de cooperación.

En función de lo anterior, el Plan Director de la Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Cantabria, establecerá prioridades entre los diferentes elementos que configuran una política de desarrollo sin excluir ninguno de ellos.

Este proceder, basado en priorizar y no excluir, presenta numerosas ventajas y alguna debilidad:

- Se configura como un instrumento flexible que no renuncia a otras posibilidades de actuación cuando éstas estén convenientemente justificadas y sean consultadas con los principales actores de cooperación que contempla este plan. Así, por ejemplo, la ocurrencia de cualquier catástrofe en determinada zona o el cambio de prioridades políticas generales en el Gobierno de Cantabria permitiría cambiar los criterios de prioridades geográficas alcanzando las nuevas áreas de interés.
- Permite la actuación con la totalidad de los agentes del sistema, sin excluir a nadie siempre que se respeten las prioridades establecidas. Todos los agentes pueden participar, con independencia de su sector de actuación; la exclusión a priori de algunos sectores podría dejar fuera del sistema a diversos agentes altamente especializados que pueden aportar su experiencia en las intervenciones de desarrollo.

- Queda abierto a la colaboración con otros donantes y no se constituye en un espacio cerrado al ámbito local. La priorización de canales y tipos de ayuda frente a la exclusión de alguna de las posibilidades permite la colaboración en términos de socios con agencias de desarrollo de ámbito estatal e incluso supranacional.
- Permite integrar en su política los Objetivos de Desarrollo del Milenio como principal objetivo de la política de cooperación para el desarrollo, entendiendo el cumplimiento de estos objetivos como un primer paso para la erradicación de la pobreza. La exclusión de sectores, temas y tipos de ayuda implicaría un menor alcance en la incorporación de estos objetivos.
- Empero, la principal debilidad del sistema propuesto por el Plan Director es la escasa concentración que podría generar. La concentración de esfuerzos en áreas geográficas y en sectores determinados se suele apuntar como una condición maximizadora de la eficacia y el impacto de la ayuda.

En resumen, el no excluir países, sectores, agentes y ámbitos de actuación puede llevar a que se disperse la ayuda afectando a su eficacia y eficiencia. Sin embargo esta debilidad será reducida mediante el establecimiento de prioridades claras y precisas.

4.4 La mejora de la calidad de la ayuda

Uno de los aspectos que deben marcar la puesta en marcha del Plan Director es la elaboración de mecanismos que permitan avanzar en la planificación y gestión de todas las actuaciones en base a los resultados obtenidos en los países destinatarios de la ayuda. En ese sentido, serán de especial importancia los siguientes elementos:

- La implicación y adecuada formación de todos los actores del sistema de ayuda cántabro en la planificación, seguimiento y evaluación de las actuaciones emprendidas desde Cantabria.

- La mejora en la sistematización de datos estadísticos de la AOD y la puesta en práctica de las lecciones emanadas de los ejercicios de evaluación programados.

Por otro lado, y si así se estimara necesario, se procederá a la elaboración de estrategias centradas en la actuación de la cooperación cántabra en sectores y países considerados como prioritarios, de manera que el marco de cooperación sea lo más ordenado y claro posible, facilitando el alineamiento con las prioridades en materia de cooperación de los países socios.

Por último, se procederá a un paulatino refuerzo y asignación de más recursos para la labor de identificación y formulación de las actuaciones de la cooperación cántabra, bien sea a través de organizaciones no gubernamentales de desarrollo o de manera directa.

4.5 La profesionalización de la estructura de apoyo a la cooperación

Este proceso de crecimiento de los recursos de la ayuda y de un mayor grado de calidad de los mismos debe ir acompañado de un fortalecimiento de la unidad responsable de la gestión en el seno de la administración autonómica, en este caso la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo. Tal proceder pasa por un ejercicio en la mejora de la capacidad directiva, a nivel humano y técnico, para mejorar el diseño de la política y la capacidad de interlocución con el resto de los actores del sistema y la eficacia en la gestión.

Por ello, a medida que se incrementan en la práctica los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo y se encaran nuevas acciones y proyectos de mayor envergadura la dotación de personal, la organización y, si es el caso, la estructura, deberá ser revisada.

PARTE II. FUNDAMENTACIÓN PRÁCTICA DEL PLAN DIRECTOR

5. Objetivos del Plan Director: lógica de intervención

A fin de poder enmarcar la estrategia del Plan Director en un sistema que permita conocer a qué objetivos, dentro de la lucha contra la pobreza y sus causas, estará orientada la política de cooperación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, es necesario definir la lógica de intervención o la forma en que los objetivos establecidos pretenden alcanzarse. Este proceso sirve para determinar el conjunto de actuaciones que conforman la política de cooperación y que deberán necesariamente relacionarse con las metas o logros que se hayan identificado en el proceso de planificación. Dicho en otras palabras, se pretende identificar los objetivos a alcanzar y establecer los medios para hacerlo.

El objetivo general del Plan Director 2008-2012 es la lucha contra la pobreza y sus causas en sus diversas dimensiones. Así debe ser por coherencia con lo expresado tanto en la Ley estatal de Cooperación Internacional (23/1998 de 7 de julio) como la autonómica (Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo) que dice textualmente en su Artículo 10 sobre la Planificación de la cooperación internacional al desarrollo: “La política de cooperación internacional al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria se articulará a través de los planes directores y de los planes anuales o bianuales”. Con este objetivo general la cooperación cántabra se inserta dentro del compromiso internacional de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente el primero, y dentro de la concepción de un desarrollo centrado en la persona.

A este objetivo de nivel general se le unen otros de carácter específico sobre los que se articularán las distintas estrategias que se lleven a cabo en los sectores seleccionados como prioritarios. Deben entenderse, pues, como medios para contribuir a la consecución de un fin último, aunque son también fines en sí mismo. Los objetivos de carácter específico son los siguientes:

O.E 1: Apoyo al sistema público de educación, que incluye las actuaciones en los siguientes ámbitos:

- Servicios, instalaciones y materiales educativos y de formación
- Formación de profesores
- Educación primaria
- Capacitación básica para jóvenes y adultos
- Educación de primera infancia

O.E.2: Mejora del sistema público de salud, con atención especial en:

- Atención sanitaria básica
- Infraestructura básica
- Nutrición básica
- Control de enfermedades Infecciosas
- Educación sanitaria
- Formación de personal sanitario

O.E.3: Mejora del abastecimiento de agua potable y saneamiento básico, con énfasis en:

- Abastecimiento de agua potable y saneamiento básico
- Eliminación y tratamiento residuos sólidos
- Educación y formación en abastecimiento de agua y saneamiento

O.E.4: Apoyo a los procesos de fortalecimiento democrático, especialmente en las siguientes áreas:

- Desarrollo legal y judicial
- Fortalecimiento de la Administración Pública
- Fortalecimiento de la Sociedad Civil
- Apoyo a procesos electorales
- Defensa y promoción de los Derechos Humanos

O.E.5: Apoyo a las estructuras productivas y generación de empleo, especialmente en los siguientes ámbitos:

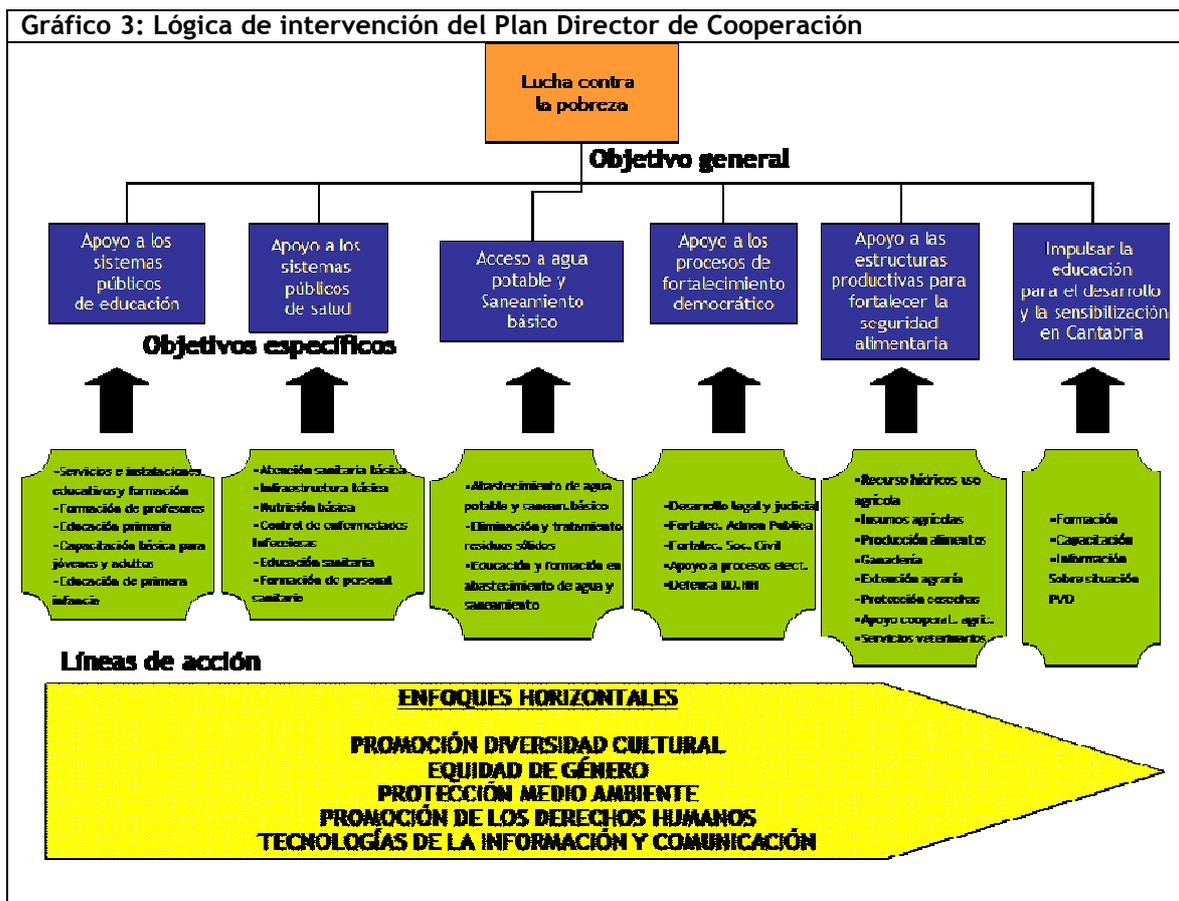
- Recursos hídricos para uso agrícola
- Insumos agrícolas
- Producción alimentos
- Ganadería
- Extensión agraria
- Protección cosechas

- Apoyo a cooperativas de agricultores
- Servicios veterinarios
- Turismo sostenible/ecoturismo
- Acuicultura
- Apoyo a la incorporación de nuevas tecnologías

O.E.6: Educación para el desarrollo y sensibilización en la educación formal y no formal de los ciudadanos de Cantabria, a través de:

- Formación
- Capacitación
- Comunicación
- Información sobre la situación PVD

El siguiente gráfico muestra la lógica de intervención propuesta en el Plan Director, con la relación medios-fines estimada para contribuir al Objetivo General de lucha contra la pobreza y sus causas así como a los objetivos específicos a través de una serie de líneas de acción.



Fuente: elaboración propia

Al tiempo, la ayuda cántabra se dotará de una serie de objetivos que pueden denominarse de ámbito interno o “estratégicos”. Estos fines contienen una

clara vocación de mejora de la calidad de la cooperación sin los cuales el conjunto del sistema no llegaría a consolidar los avances que ha venido realizando. Son los siguientes:

1. **El incremento sostenido de la partida de AOD hasta alcanzar el 0,7% de los presupuestos generales.** El Gobierno de Cantabria se encuentra en estos momentos en plena fase de expansión presupuestaria que deberá continuar en los próximos años. Tal esfuerzo presupuestario deberá repartirse entre las dos modalidades de cooperación: directa o vía ONGD, si bien se tenderá a canalizar la gran parte del mismo a través de las distintas convocatorias y convenios de colaboración a las que las últimas tienen acceso.
2. **El refuerzo de las estructuras de las ONGD en las áreas de formación y gestión con una clara vocación por el trabajo profesional.** Las ONGD cántabras deben ser capaces de alcanzar grados de calidad cada vez mayores en las acciones que llevan a cabo, tanto en los países donde se coopera como en la Comunidad Autónoma, posibilitando con ello que un mayor número de personas en Cantabria se unan a las acciones de solidaridad. Por esto es básico que se dediquen esfuerzos, tanto a través de diferentes convocatorias para el fortalecimiento de las organizaciones como a través de acciones de formación y capacitación, en colaboración con la Universidad de Cantabria y otros agentes de formación, para la consolidación de los medios y las posibilidades de las organizaciones.
3. **Llevar a cabo una política activa de sensibilización de la población cántabra para poder generar procesos de cambio.** Se tratará de promover una política activa e integral de sensibilización, comunicación y difusión de las desigualdades en el mundo y de sus causas a la sociedad cántabra. En este sentido, se intentará desarrollar una estrategia de Comunicación para el Desarrollo, a medio y largo plazo, a través de los medios de comunicación de la región. Esta estrategia tiene el objetivo de ayudar a comprender las causas de la pobreza, la necesidad de la cooperación y los resultados de la misma,

evitando que la información que circule sobre temas de desarrollo se limite a hechos y momentos puntuales. Por otro lado, se persigue no solamente llegar al conjunto de la población, sino especialmente a los más jóvenes en los centros educativos de la Comunidad, a través de la Educación para el Desarrollo.

4. **Establecer un sistema de evaluación que contribuya a la mejora de la calidad de las acciones y al alcance de los objetivos.** La evaluación es uno de los pilares fundamentales sobre los que se apoya el Plan Director, ya que del mismo se derivan dos ejercicios fundamentales: por un lado, sirve como mecanismo de aprendizaje y, por otro, trasladará tanto al resto de donantes como a los ciudadanos puntual información sobre la eficacia y el impacto de la ayuda. Pero tales logros no resultarán realizables a no ser que se cree la estructura que debe poner en marcha el sistema de evaluación. Tal propósito se encuentra recogido como un apartado específico del presente documento por la importancia que reviste.
5. **Facilitar la participación del personal de la Administración pública cántabra en iniciativas de cooperación para el desarrollo.** La ayuda permite emplear todos los recursos que desde una Administración pública existen, no sólo involucrando a las distintas Consejerías en términos presupuestarios sino posibilitando que el personal de los distintos departamentos, con formación básica en materia de cooperación para el desarrollo, puedan solicitar comisiones de servicio y otro tipo de permisos que les posibiliten participar a través de asistencias técnicas en cualquiera de las fases del ciclo de los proyectos o, adicionalmente, en tareas vinculadas con acciones de emergencia.
6. **Avanzar hacia la simplificación de la gestión de la ayuda, especialmente de las subvenciones y sus procedimientos de justificación.** La ayuda cántabra debe responder a criterios de agilidad y flexibilidad en la concesión de ayudas y su justificación, especialmente en situaciones de emergencia. En todo caso, no se aboga por la sustitución de la justificación económica y el buen uso de los

fondos sino por agilizar los mecanismos que permitan trabajar sin trabas burocráticas.

7. **Avanzar en la incorporación de la compra pública, ética y sostenible en las adquisiciones de materiales y servicios de la Administración de Cantabria.** De igual modo, se avanzará en la incorporación a los concursos públicos de contratación de material, bienes y servicios, criterios fundamentales que favorezcan la erradicación de la pobreza y que deben incorporar en la Responsabilidad Social Corporativa las empresas que se presenten a los concursos.

6. Prioridades geográficas y criterios para la selección

Cualquier decisión sobre cómo distribuir la ayuda de manera eficaz se enfrenta a menudo con una serie de dilemas. En el caso de Cantabria, son dos los que conviene destacar:

- En primer lugar, y teniendo en cuenta las limitaciones financieras, se presenta la disyuntiva entre asignar poca ayuda para muchos o mucha ayuda para pocos
- Vinculado con lo anterior, se presenta otro dilema relacionado con la especialización geográfica o la diversificación como principio de la ayuda

Al tiempo, parece evidente que la especialización geográfica de un donante como Cantabria debe estar vinculado a la masa crítica de acciones llevadas a cabo por el conjunto de agentes del sistema de ayuda. Es, en ese sentido, más práctico seguir apoyando un modelo que ha experimentado cierta consolidación en países ya tradicionales como los centroamericanos o los pertenecientes a la zona andina que comenzar un nuevo modelo que abarque parte de la experiencia anterior y trate de buscar nuevos horizontes geográficos para la ayuda, aunque tal posibilidad no debe rechazarse completamente.

La siguiente tabla presenta la distribución geográfica de la ayuda en el período 2003-2007 y puede servir de referente para la selección de los países destinatarios de los recursos cántabros:

Tabla 1: Monto total y distribución de la ayuda por países en el periodo 2003-2007		
País	Monto Total 2003-2007	% sobre el total
Perú	2.140.324,20	15%
El Salvador	1.461.847,77	10%
Nicaragua	1.638.946,41	11%
Argelia*	1.276.868,94	9%
Guatemala	1.126.292,77	8%
Bolivia	1.107.183,32	8%
Cuba	1.075.650,11	7%
Ecuador	910.722,39	6%
Honduras	645.156,91	4%
Marruecos	882.149,61	6%
Benín	600.500	4%
Colombia	347.115,89	2%
R.Dominicana	321.933,37	2%
Mozambique	228.813	2%
Brasil	227.370	2%
Argentina	213.573,13	1%
Chad	201.917,10	1%
Paraguay	142.371,21	1%
Senegal	100.200,83	1%
Venezuela	20.567,22	0%
TOTAL	14.442.134,18	100,00%

Fuente: elaboración propia con datos facilitados por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo

En todo caso, dado el volumen limitado de la AOD y la gran cantidad de recursos necesarios para abordar con eficacia la lucha contra la pobreza y sus causas, es necesario que los recursos de cooperación al desarrollo se utilicen de la manera más eficaz posible con un enfoque realista adaptado a las posibilidades, los medios, las ventajas comparativas y experiencia de la Cooperación Cántabra. Para ello es necesaria la utilización de algunos criterios que permitan tomar decisiones coherentes con los planteamientos anteriores. Entre ellos se pueden citar los siguientes:

- Orientación hacia los países más pobres y/o desiguales: utilizando no sólo indicadores de renta per cápita sino indicadores como el IDH u otros adecuados como el Gini para medir la composición multidimensional de la

* Se incluye aquí la AOD destinada al Sáhara Occidental, Campos de Refugiados de Tinduf.

pobreza, o que permitan establecer discriminaciones territoriales o por sectores en un país o región.

- Orientación de la ayuda a países comprometidos con la lucha contra la pobreza y sus causas y que, en lo posible, hayan elaborado su Estrategia de Lucha Contra la Pobreza y sus causas. Tal marco de actuación servirá para que la ayuda cántabra acomode mejor su modelo de cooperación para el desarrollo.
- La ventaja comparativa de Cantabria para garantizar una mayor eficacia de la ayuda. Ello dependerá, en gran medida, del trabajo realizado por las ONGD cántabras ya que será mayor el grado de conocimiento y experiencia sobre un área o país lo que permita una mayor adecuación entre las necesidades del receptor y las posibilidades de la ayuda cántabra.
- Existencia de mecanismos de coordinación y seguimientos *ad hoc* como son las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECI.
- Países con los que exista un vínculo especial con la Comunidad de Cantabria, ya sea por motivos migratorios (comunidad de inmigrantes en Cantabria y países de antigua emigración cántabra), culturales o históricos, atendiendo a su Índice de Desarrollo Humano.

Después de establecer los criterios para la asignación de la ayuda cántabra, se presenta la lista de países prioritarios, por región, que supondrán el grueso de la ayuda asignada por el Gobierno de Cantabria. La selección geográfica tiene en cuenta también el proceso de planificación de la cooperación española a través de los Documentos de Estrategia País, que servirán de guía para la selección de áreas y sectores concretos de intervención por parte de la ayuda cántabra. Como puede observarse en la siguiente tabla, América Latina (y dentro de ella Centroamérica) es la principal prioridad seguida de África Subsahariana, donde se ha optado por establecer un criterio de flexibilidad que permita ir adecuando una paulatina especialización de la cooperación en esta región. El objetivo fundamental es incentivar la participación de los agentes de cooperación cántabros (especialmente las ONGD) en la realización

de proyectos esperando, al mismo tiempo, que la evaluación del presente Plan arroje en el futuro una mayor definición estratégica de las áreas a incluir en ulteriores documentos de política de cooperación.

Por último, en la zona del Mediterráneo la población saharauí y Palestina serán los principales beneficiarios de la cooperación que impulse el Gobierno de Cantabria. La lista de países es la que se presenta a continuación:

PRIORIDAD PLAN DIRECTOR	
Región	Países prioritarios
Centroamérica	- El Salvador - Nicaragua - Honduras - Guatemala
África Subsahariana	- Aquellos donde la cooperación tenga/vaya a tener proyectos en marcha
América del Sur	- Ecuador - Bolivia - Colombia - Perú - Paraguay
Mediterráneo y Magreb	- Argelia (Sáhara Occidental) - Marruecos - Palestina - Mauritania
Caribe	- República Dominicana - Cuba Haití
Resto países (en situación de conflicto o desastre natural)	

La mayoría de los países seleccionados son considerados como de renta media-baja junto con países denominados “menos adelantados” según criterios del Banco Mundial y el CAD de la OCDE. Existen razones importantes que justifican el apoyo al primer conjunto de países y que el presente Plan Director, en coherencia con la política desplegada desde la Administración General del Estado, asume como propios. Los argumentos son los siguientes:

- En estos países vive algo más del 40% de la población pobre del planeta, que cuenta con menos de 2 dólares diarios, de acuerdo a la denominación que otorga el CAD de la OCDE a los Países de Renta Media. Son, pues, países donde el trabajo en torno a la cohesión social es de primera magnitud.

- Al ser países que sufren frecuentes regresiones en sus niveles de bienestar material como consecuencia de crisis internas o de shocks externos, la vulnerabilidad de sus logros en términos de desarrollo es mayor
- La aportación de estos países a la provisión de bienes públicos internacionales puede ser decisiva, por lo que es necesario fortalecer su contribución en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto.
- Su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso en entornos regionales del mundo en desarrollo, dado el importante peso que alguno de ellos tienen.

7. Prioridades sectoriales y criterios para la selección

Al igual que ocurre con la selección de la estrategia geográfica, es necesario realizar algunas consideraciones previas a la selección de los sectores que serán objeto de la ayuda cántabra. En ese sentido, son dos los elementos que conviene tener presente en un ejercicio como es el diseño del Plan Director:

- *Adecuación a la organización:* se trata de reflexionar sobre el papel y la experiencia de la cooperación cántabra en el sector seleccionado.
- *Cobertura alternativa:* se trata de reflexionar sobre la idea de que intentar atender a todo el mundo puede conducir a servicios mediocres y de baja calidad. Por ello, las organizaciones deben centrarse en servicios de calidad aunque sean más limitados.

La siguiente tabla muestra la distribución sectorial de la ayuda en el periodo 2003-2006. En ella es posible apreciar como la atención de la ayuda cántabra se ha centrado en educación e infraestructuras sociales como áreas prioritarias, con una pauta que fue repitiéndose interanualmente.

Tabla 2:distribución sectorial de la ayuda cántabra 2003-2007					
Sectores	2003	2004	2005	2006	2007
Infraestructuras y Medioambiente	894.000	805.289	353.155	1.346.385	1.053.530
Educación	996.000	685.833	1.396.152	1.180.884	1.047.568
Sanidad	131.500	1.096.209	646.201	743.266	974.181

DDHH	50.000	41.468	42.000	46.883	100.000
Productivos	100.000	487.750	643.749	1.050.160	903.024
Sensibilización	0	103.671	298.242	601.394	728.292
Ayuda de Emergencia	0	0	300.000	377.156	300.000
Otros	0	0	0	111.513	316.500
Total Sector	2.171.500	3.220.221	3.679.500	5.457.643	5.423.095

Fuente: elaboración propia con datos de la D.G Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo

Junto a ella, los resultados del diagnóstico de la cooperación cántabra resaltan, por un lado, una apuesta por dedicarse a sectores de alto “componente social” como son las Infraestructuras y Servicios Sociales (educación, salud, agua) que se incluyen entre las necesidades sociales básicas a atender y donde existe el compromiso internacional por parte de los donantes de asignar al menos el 20% del total de la AOD. En el caso de Cantabria, y según datos del PACI 2006 (Seguimiento), el porcentaje casi llega a triplicarse con un 59,60%.

De otro, la necesidad de buscar su valor añadido o especialización reforzando alguno de estos sectores con el apoyo de las capacidades que puedan desplegarse desde el aparato público cántabro y, al tiempo, añadiendo otros como el de Gobierno y la Sociedad Civil (con los subsectores como la Gestión financiera sector público, el apoyo a los procesos de descentralización de la Administración pública, el fortalecimiento de la sociedad civil etc.) que pueden representar un nuevo horizonte en la cooperación directa impulsada desde el Gobierno Cántabro.

La lista de sectores quedaría, pues, distribuida de la siguiente manera:

Sectores actuales (epígrafes CAD)	Grado de adecuación (1 a 5)	Razones para la selección
Educación (110)	5	Representa una ventaja comparativa si se desarrollan acciones concertadas con Consejería de Educación. El conjunto de actores coincide en que éste y la salud son dos de los pilares para el desarrollo.
Salud (120)	5	La salud es sector donde se dirige claramente una gran parte de los recursos de la ayuda cántabra. Todos los actores coinciden en su pertinencia como sector estratégico, junto con el anterior, de la cooperación cántabra. Por su parte, el Gobierno de Cantabria puede

		<p>promover actuaciones orientadas a impulsar el protagonismo de la ayuda cántabra en el Programa VITA a través de Facultad de Medicina y Escuela de Enfermería.</p> <p>Por último, es un sector que permite vincular a los técnicos de la Consejería de Salud, colegios oficiales y expertos universitarios en proyectos de ayuda directa.</p>
Abastecimiento y depuración de agua (140)	5	El abastecimiento de agua está íntimamente vinculado al personal técnico de la Consejería de Medio Ambiente y, por tanto, debe considerarse como sector estratégico de actuación. En términos de ayuda directa, presenta oportunidades de actuación a organismos de la Administración como la Consejería de Medioambiente y Empresas Públicas para gestión de agua y otros recursos naturales.
Gobierno y sociedad civil (150)	4	Este es un sector que promoverá la especialización de la ayuda cántabra a través del trabajo con contrapartes institucionales como el Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica.
Sectores productivos (agricultura, silvicultura) (300)	3	En la actualidad existe un elevado interés en fortalecer la dimensión de la seguridad/soberanía alimentaria. Pero, al mismo tiempo, se buscará poder desarrollar nueva actividad económica en el ámbito de los Nuevos Yacimientos de Empleo, lo cual requiere un enfoque ligado al fortalecimiento de la actividad emprendedora.
Derechos humanos (15162)	2	Además de ser un eje transversal, que integrará dicha perspectiva en todas las iniciativas y actuaciones de la Cooperación Cántabra, se pretende dotar de relevancia específica a dicho sector para fortalecer las capacidades institucionales de todos los actores del desarrollo.

Justificación de la selección de sectores

El acceso a la educación es un derecho fundamental y uno de los pilares, junto a la salud y al derecho a un trabajo digno, del proceso de desarrollo de cualquier colectivo humano. Dos de los Objetivos del Milenio se refieren directamente a la educación: el objetivo 2 aboga por lograr la enseñanza primaria universal, mientras que la meta del objetivo 3 (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer) propone la eliminación de las desigualdades entre los géneros en educación primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015. Sin embargo los objetivos de la comunidad internacional con respecto a educación van más allá de la declaración del Milenio, constituyendo una

referencia ineludible para la Cooperación Española los objetivos establecidos en el Marco de Acción de Dakar 2000.

Dentro de este ámbito se incluyen la enseñanza general e instrucción en todos los niveles (básica, secundaria y post-secundaria), la mejora o adaptación de los establecimientos educacionales así como el apoyo a los sistemas públicos de enseñanza en función de las necesidades de los países socios.

Por su parte, la **mejora de la salud** constituye una condición para que se desplieguen las posibilidades de progreso de las personas y de los pueblos pues amplía las capacidades de las personas para poder gozar de una vida larga y saludable. La relevancia del tema queda plasmada en la inclusión de este aspecto en tres de los ODM: el ODM 4 (Reducción de la mortalidad infantil); el ODM 5 (Mejorar la salud materna) y el ODM 6 (Combatir el VIH/SIDA). En esta área tan amplia se consideran especialmente significativos la atención sanitaria básica, el apoyo a la infraestructura sanitaria básica, la nutrición básica y el control enfermedades infecciosas. En este mismo ámbito, se debe prestar especial atención a la educación sanitaria y la formación del personal sanitario.

El **abastecimiento y depuración del agua** está vinculado al ámbito del saneamiento y, a su vez, con el de la salud. De hecho, el acceso al agua es un derecho humano, pero no un derecho cualquiera, porque la posibilidad de su ejercicio, junto con el del derecho a la alimentación, condiciona el disfrute de otros derechos, incluido el derecho a la vida. Sin embargo, gran parte de las personas que viven en los países en desarrollo sufren enfermedades causadas directa o indirectamente por el consumo de agua o alimentos contaminados o por organismos portadores de enfermedades que se reproducen en el agua. A esto debe añadirse la carencia de agua potable debido a la falta de inversiones en sistemas de agua como a su mantenimiento inadecuado.

Por lo que respecta al apoyo al **Gobierno y sociedad civil**, las acciones se encaminarán a dos ámbitos: la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales y el fortalecimiento de la sociedad civil. El primer ámbito es una prioridad para la cooperación española y donde las

administraciones públicas descentralizadas poseen un valor añadido y un conjunto de potencialidades que les permiten ser socios estratégicos en el desarrollo institucional. Las líneas de acción se centrarán en el apoyo a los procesos de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales y el fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades instaladas de tipo político y técnico en los entes locales.

En cuanto al segundo ámbito de actuación, las acciones se centrarán en la promoción de los procesos de participación y desarrollo de comunidades, cooperativas y organizaciones de base, así como el desarrollo de otros procedimientos e instituciones para la participación en la planificación y en la toma de decisiones.

Acabar con el hambre supone, como condición previa, que se produzcan suficientes alimentos y que éstos estén disponibles para todos. Este enfoque está vinculado al de **seguridad alimentaria**, aquella situación donde las personas logran un acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias con el objeto de llevar una vida activa y sana. Por ello, las acciones se centrarán en apoyar a las personas en situación de inseguridad alimentaria, especialmente con niños, niñas y mujeres, desde una visión de la seguridad alimentaria con “enfoque local” que promueva el respeto y defensa de las culturas y tradiciones alimentarias. En este mismo sector, es importante conocer las dinámicas que se puedan generar como resultado del apoyo a los nuevos yacimientos de empleo y la capacidad emprendedora de las comunidades a través, por ejemplo, de la microfinanciación.

El **apoyo y fortalecimiento a los derechos humanos** es un subsector (15162) dentro del sector de Gobierno y Sociedad Civil. En él se computan las acciones orientadas a la supervisión del respeto de los derechos humanos; el apoyo a organizaciones nacionales y regionales de derechos humanos y; por último, la protección de las minorías étnicas y culturales. Es, además, un eje transversal de las políticas de cooperación por lo que deberá definirse como ámbito de actuación propio y aspecto que se integre a todas las acciones desarrolladas por la ayuda cántabra.

8. Prioridades transversales

El presente Plan Director entiende los enfoques horizontales como estrategias de intervención que deberán estar presentes en todas las iniciativas que se promuevan o en las que se colabore. Habitualmente se consideran cuestiones como la **lucha contra la pobreza y sus causas**, la **igualdad entre hombres y mujeres** y el **desarrollo sostenible**. En el caso del presente Plan se han añadido el apoyo a la **promoción de los derechos humanos**, el **respeto a la diversidad cultural** y la **incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's)**.

En este sentido, la preocupación de la cooperación cántabra por la lucha contra la pobreza y sus causas se deberá centrar en identificar, junto con sus socios en el Sur, las causas que promueven y perpetúan las condiciones de pobreza de los colectivos atendidos así como en la concentración en zonas con indicadores socioeconómicos característicos de pobreza o pobreza extrema. Al mismo tiempo se deberá perseguir la mejora de la información de la ciudadanía acerca de las situaciones de pobreza y de los esfuerzos que se desarrollan para superarlas.

En cuanto a la promoción de una sostenibilidad medioambiental, ésta pasa por identificar los principales problemas ecológicos que más directamente afectan a los colectivos atendidos y las implicaciones que las intervenciones que lleven los agentes de cooperación cántabra tengan sobre el medioambiente. Para ello, además de incentivar la valoración del impacto de las acciones de la cooperación cántabra, se deberá tener en cuenta la normativa medioambiental de los países beneficiarios así como las principales regulaciones y recomendaciones de las instituciones internacionales.

Por lo que respecta a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, la cooperación cántabra debe apoyarse en una identificación de las causas que fomentan la desigualdad de género incorporando acciones específicas que promuevan el empoderamiento de la mujer, incorporando el Enfoque Género en Desarrollo (GED) adoptado internacionalmente desde 1995. Por ello es necesario el establecimiento de controles y mecanismos para que, en los procesos de identificación de las acciones, se considere el efecto sobre la

igualdad de género. Pero también conviene realizar una labor de sensibilización en la Región, informando de la situación de la mujer en aquellos países y zonas que sean objeto de actuación de la cooperación cántabra.

En cuanto a la atención a los derechos humanos se apoyará en la promoción de la sociedad civil como foco del que partan procesos conducentes a la movilización, denuncia y reivindicación de los derechos de minorías étnicas y otros colectivos específicos que, por su situación, hayan sido marginados de los procesos de desarrollo. Entre ellos destaca sin duda la situación de aquellas personas (sobre todo ancianos, jóvenes, discapacitados, mujeres, desplazados y refugiados) que por razones de vulnerabilidad material, psicológica y física, no tengan acceso a los bienes y servicios de la ayuda internacional. Pero para ello se debe apostar por una clara identificación de acciones encaminadas a la potenciación de organizaciones y apoyo de personas que trabajen en zonas especialmente sensibles a estas cuestiones y que se hallen incluidas en los países prioritarios.

Por lo que respecta a la diversidad cultural, hoy día parece haber cierto consenso en que entre las formas de favorecer el desarrollo humano de la comunidad se encuentra el respeto a la Identidad y Diversidad Cultural. En ese sentido, el patrimonio cultural resulta determinante para la vertebración, cohesión social y sentido de pertenencia de las comunidades, siendo especialmente relevante en el caso de minorías culturales como las indígenas. Por ello, la defensa de la identidad y diversidad cultural constituye un creciente desafío actual de la cooperación frente a los riesgos de homogeneización inherentes a la globalización. En este sentido, la cooperación cántabra se enmarca en los esfuerzos realizados por la cooperación española a través de su Estrategia de Actuación con los Pueblos Indígenas.

Por último, el papel de las TIC en el desarrollo se basa en que son buenas herramientas para manejar la información ya que ésta es un recurso esencial para el desarrollo humano. En general, el valor de la información para el desarrollo humano depende, por un lado, de su contribución a la expansión de opciones y libertades -el resultado último del desarrollo humano. El ejemplo

más claro es la educación (generación de capacidad) o el acceso a información sobre oportunidades de trabajo. Por otro lado, también depende de cómo ayude a reducir los obstáculos a las libertades (por ejemplo, información sobre prevención/tratamiento del Sida, o información de una ONG para defender los derechos legales de un inmigrante que está siendo explotado). De tal forma, las TIC tienen el potencial de formar parte del enfoque básico para promover el desarrollo humano pues su utilidad se deriva fundamentalmente del valor de la información para actores y procesos de desarrollo.

9. Modalidades de gestión de la ayuda

El presente Plan establece tres modalidades básicas para llevar a cabo la cooperación para el desarrollo: la convocatoria pública de subvenciones a ONGD, los contratos-programa y la cooperación directa, que utilizarán los instrumentos que especifica el punto 10 para llevar a cabo las actuaciones que pongan en marcha los actores de la ayuda.

CONVOCATORIAS DE SUBVENCIONES A ONGD

La convocatoria ha sido el mecanismo de gestión de la ayuda cántabra más importante en estos últimos años. A través de él no sólo se financian proyectos de desarrollo y ayuda humanitaria sino acciones destinadas a la sensibilización y Educación para el Desarrollo de la ciudadanía de Cantabria. Por ello, las acciones aprobadas mediante convocatoria velarán por la coherencia con los principios operativos enunciados en el presente Plan Director, especialmente en lo referente a dar apoyo a las respuestas e iniciativas surgidas de los destinatarios y protagonistas de las acciones, la transparencia en la gestión y la promoción de los cambios sostenibles en el tiempo con el objetivo último de la reducción de la pobreza.

Uno de los aspectos que el Plan Director pretende impulsar es la simplificación y armonización de los formularios de solicitud a través de procedimientos telemáticos, con el fin de recoger y sistematizar toda la información posible sobre las acciones que se financien con recursos públicos. Una buena base de datos es fundamental para el seguimiento de Plan Director y su ajuste continuo a medida que éste vaya ejecutándose durante el plazo

temporal que comprenda. No sólo se cumple con este requisito de calidad sino con uno de los principios enunciados en el artículo 5 de la Ley de Cooperación Internacional de la Comunidad Autónoma de Cantabria que vela por “La transparencia en la información, en la financiación y en la participación de los agentes de cooperación en este ámbito de la actividad pública”.

CONVENIOS-PROGRAMA

Los convenios son una herramienta que tradicionalmente ha utilizado la cooperación autonómica para lograr objetivos de cooperación y educación para el desarrollo en asociación con organismos internacionales, universidades y centros especializados de investigación, administraciones públicas y organizaciones locales del sur, ONGD, etc. con las que las Comunidades Autónomas se han querido involucrar directamente para cumplir los objetivos de desarrollo marcados, tratando de fortalecer las instituciones.

En el caso de la Comunidad de Cantabria, se procederá a la paulatina gestión de la ayuda a través de convenios que apoyen intervenciones para lograr objetivos y resultados a medio plazo (como mínimo tres años), mediante una coordinación de acciones y agentes. En este caso, los programas permiten una financiación más previsible y constante durante un tiempo más largo, lo que es más coherente con el enfoque del desarrollo como un proceso a medio plazo. Esto les capacita para poder mostrar un mayor impacto.

COOPERACIÓN DIRECTA

Por cooperación para el desarrollo de iniciativa directa se entiende la modalidad de gestión de la ayuda que abarca todas las acciones de cooperación para el desarrollo y en pro de la solidaridad, realizadas directa y exclusivamente por el Gobierno Regional. En este sentido, la política de cooperación al desarrollo cántabra tiene a su alcance, y debe promover, fórmulas de cooperación horizontal con las administraciones regionales y locales de los países receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo de la Región, por ello resulta de especial importancia la transmisión a dichas Administraciones regionales y locales de la experiencia acumulada por la

Región de Cantabria en la gestión de una Administración Pública descentralizada.

Como referente en la Región al respecto, puede citarse el Plan de Gobernanza 2004-2007, un conjunto de actuaciones destinadas al apoyo de la Administración Local y mejora de los servicios y sistemas de atención al ciudadano utilizando la formación de los funcionarios e incorporando nuevos sistemas de gestión de la calidad. Tal es, en términos de cooperación directa, el perfil de actividades que los gobiernos autonómicos deberían poner a disposición de la ayuda internacional.

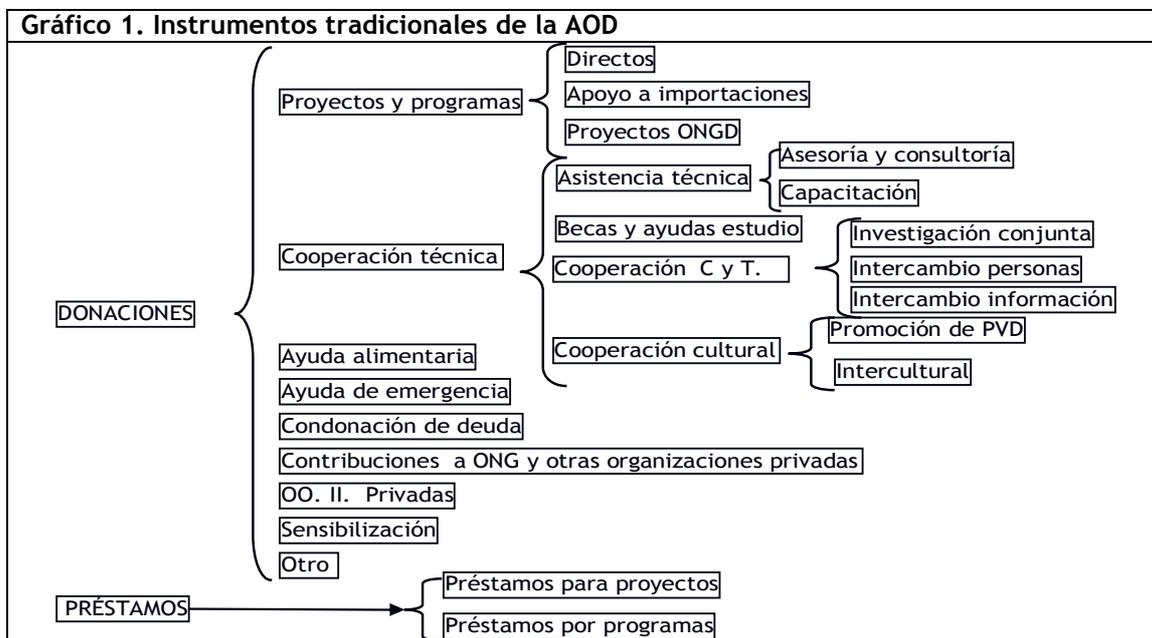
Por tanto, y desde el punto de vista del ciclo del proyecto o programa, la responsabilidad de todas y cada una de las fases (desde la identificación a la evaluación) corresponde exclusivamente al Gobierno, excepto en los casos en que se haya concertado con otras entidades alguna parte de dicho ciclo. A partir de este cuadro, las acciones pueden dividirse en: a) Programas multilaterales, en particular de construcción de paz y reconstrucción posconflicto armado y apoyo al municipalismo, al gobierno y democracia local y a la capacidad emprendedora de las regiones y/o ciudades; b) Cooperación directa a través de convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas; c) Programas de sensibilización, fomento de la solidaridad ciudadana y educación para el desarrollo.

10. Instrumentos de la cooperación cántabra

Una primera consideración que puede realizarse a tenor de los resultados del documento de “Diagnóstico de la Cooperación Cántabra” es la dispersión de instrumentos utilizados hasta ahora, algunos de los cuales que no podrían ser considerados como tales. En el documento comentado se elaboró una lista que comprendía los siguientes:

1. La convocatoria de macroproyectos, microacciones y actividades de sensibilización.
2. Los fondos para la ayuda directa.
3. La convocatoria de jóvenes cooperantes.
4. Las becas para postgraduados.

5. La cofinanciación de proyectos de la UE.
6. Las ayudas humanitarias y de emergencia.
7. Las subvenciones para gastos corrientes de las ONGD.
8. Los convenios de colaboración con otras entidades públicas y privadas.



Fuente: Metodología de la Evaluación Española, vol.1, (1998) MAE-SECIB. Madrid

Una comparación con los instrumentos tradicionales de la ayuda (gráfico 1) permite constatar que sólo podrían considerarse instrumentos de la cooperación cántabra los siguientes: proyectos y programas vía ONGD y Directa; Ayuda de emergencia y humanitaria; los proyectos y programas de sensibilización; las contribuciones a ONGD y otros organismos públicos y privados (convenios de colaboración). A todos ellos se añade la Cooperación Técnica. De esta manera se evita la fragmentación por cuanto pareciera que existen instrumentos que no son más que formas de canalizar la ayuda para apoyar a las organizaciones no gubernamentales en Cantabria o promover la profesionalización de los recursos humanos.

Instrumentos de la cooperación cántabra

a) Proyectos y programas de desarrollo

Es preciso reconocer que la capacidad de desplegar la política de cooperación del Gobierno Cántabro ha pasado y pasará en el medio plazo por la utilización del principal instrumento de la cooperación española: el proyecto. A través de

las distintas convocatorias se trata de gestionar este instrumento al que, con el tiempo, habrá que dotarlo de criterios de calidad que no pasen sólo por su correcta formulación técnica. Al respecto se debe realizar un ejercicio de armonización en las bases de convocatoria para que los proyectos puedan tener cabida entre las estrategias la cooperación española y se enmarquen en otras iniciativas de desarrollo del país, bien en el ámbito sectorial (enfoque sectorial) o en un ámbito más amplio (Estrategias de Reducción de la Pobreza). En ese sentido, se deberá promover que los proyectos respondan a una solicitud por parte de las autoridades locales del país y/o la sociedad civil del país y que sean diseñados, ejecutados y evaluados principalmente por personal nacional, al cual pueden unirse técnicos y expertos de fuera, en caso de ser necesario.

En resumen, la experiencia previa contrastada, la capacidad para ponerlos en marcha y la orientación a un enfoque centrado en el medio plazo, vinculado a los principios doctrinales que sustentan el Plan aconsejan establecer un trato preferente al instrumento de proyecto, intentando asignarle a los programas una importancia creciente. La mayoría de estos fondos será canalizada a través de ONGD y, en menor cuantía, por la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo.

Al tiempo, y en la medida en que se vaya promocionando el Programa como instrumento de la cooperación cántabra, se deberá incrementar el requisito de calidad que deberá reunir cada una de las propuestas presentadas a convocatoria. Para ello, las convocatorias anuales de subvenciones deberán recoger los criterios encaminados a mejorar la calidad de las acciones y a que éstas se vinculen con las prioridades establecidas en los Planes Anuales. A su vez, los Programas deberán otorgar un mayor protagonismo a la identificación y el diseño de la propuesta así como a las tareas de seguimiento y evaluación.

b) Ayuda de emergencia y humanitaria

Por otro lado, con la finalidad de atender las situaciones de emergencia producidas tanto por desastres naturales o conflictos bélicos, se seguirá utilizando la Ayuda de Emergencia mediante donaciones a ONGD o de forma

directa. Este instrumento se ha venido situando alrededor del 10% de los recursos destinados a AOD y se mantendrá en esos parámetros durante el periodo de vigencia del Plan. El Plan pretende, además, prestar especial atención a los instrumentos de concertación y colaboración en el ámbito de la Ayuda de Emergencia en los que la Dirección General pueda participar con otras Direcciones Generales o agencias de cooperación para el desarrollo.

En cuanto a las mejoras en este instrumento, podrían conllevar un aumento de los recursos dentro de los márgenes posibles pero sí una exigencia de acercamiento o armonización con el Plan Director de Cooperación Española. En este sentido será necesario contar con procedimientos específicos de financiación de acciones humanitarias de las ONG que permitan la agilidad y flexibilidad que tal instrumento requiere, existiendo para ello una amplia variedad de posibilidades que podrían valorarse como los acuerdos marco, los contratos programa, una mayor inclusión de componentes humanitarios en los convenios etc.

c) Los proyectos y programas de Sensibilización y Educación para el Desarrollo

La Educación para el Desarrollo y la Sensibilización deberá conformarse en los próximos años como un instrumento importante, pues pretende formar el conocimiento de la sociedad cántabra sobre las situaciones de pobreza en los países en vías de desarrollo y conformar, al mismo tiempo, una conciencia crítica que busque la movilización de la ciudadanía y la opinión pública y una actitud favorable a la cooperación, la paz, el respeto a los derechos humanos y la solidaridad entre pueblos.

Existen dos dimensiones que serán abordadas paulatinamente a partir de la entrada en vigor del Plan Director: la primera es la necesidad de una convocatoria propia para las acciones de sensibilización y educación para el desarrollo por parte de las ONG cántabras, con una mayor concreción de las características y requisitos que deben contener las propuestas. Por otro lado, la necesidad de abordar la Educación para el Desarrollo por parte del Gobierno de Cantabria como una línea de acción propia. La educación para el desarrollo y sensibilización social viene definida por la Ley de Cooperación

Internacional en su Art. 13 como un proceso educativo constante que favorece la comprensión de las interrelaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre el Norte y el Sur y que, sobre todo, es una educación sociopolítica, cuyo eje es la justicia social que se lleva a cabo en los ámbitos educativos formales y no formales. En este sentido, será necesario desplegar las capacidades que tenga el Gobierno Cántabro, a través de sus respectivos departamentos y competencias, para contribuir a este objetivo a medio y largo plazo.

d) Las contribuciones a ONGD y otros organismos públicos y privados nacionales y extranjeros mediante convenios de colaboración

Esta convocatoria tiene, por un lado, la finalidad de instrumentar las medidas de apoyo al fortalecimiento institucional y operativo de las ONGD. Así pues, con esta convocatoria se busca mejorar las capacidades técnicas y la formación de los recursos humanos de las ONGD en Cantabria, consideradas como agentes de especial relevancia en este ámbito.

Por otro, se trata de afianzar las relaciones que mantiene con instituciones públicas y privadas desde 2003 y que han ido especializándose paulatinamente hasta nuestros días. Tal esfuerzo responde a la voluntad de concertación de la administración regional con el resto de actores de la ayuda ya que por un lado se incide en una mayor coordinación entre los diferentes actores de la Cooperación Española y el resto de socios no gubernamentales en el ámbito de actuación de los programas firmados; de otro, refuerza el papel de la cooperación cántabra y, por extensión, el de la Cooperación Española mediante su vinculación a organismos internacionales que trabajan en ámbitos concretos (gobernabilidad, descentralización, medioambiente...) al tiempo que somete a la ayuda regional a mayores grados de alineamiento con el resto de políticas autonómicas, estatales y europeas.

Algunos de los acuerdos que contempla el Plan Director es el apoyo a los programas Araucaria, Vita o Gobernabilidad en el Mediterráneo de la AEI, o el programa de fortalecimiento institucional que lleva a cabo el IDELCA.

e) Cooperación Técnica

Por último, la Cooperación Técnica estará dirigida a capacitar y formar a los recursos humanos de los países en vías de desarrollo, mejorando su nivel de conocimientos y especialización sobre aspectos de interés concreto. La forma de operativizar este instrumento pasa por diferentes alternativas, entre ellas los programas de formación; la asistencia por parte de expertos; las misiones de consultoría técnica y en general aquellas actividades relacionadas con la ciencia, la investigación y la tecnología. En la Comunidad Cántabra existe ya un programa de formación impartido por la Universidad de Cantabria, el Magister de Cooperación Internacional y para Iberoamérica impartido por la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, que podría ser un componente esencial en la formación de capital humano en el ámbito de la cooperación.

11. Agentes de la cooperación cántabra

A. Gobierno de Cantabria

La responsabilidad directa en materia de diseño y gestión de la política de cooperación corresponde a la Consejería de Empleo y Bienestar Social en virtud del Artículo 21 de la Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Dentro de dicha Consejería la Dirección General de Asunto Europeos y Cooperación al Desarrollo es la encargada de canalizar la gestión de todos los asuntos con Europa y sus Instituciones, así como la información a los ciudadanos, sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Consejerías sobre la materia. También tiene adscritas competencias para la realización de estudios e informes relacionados con las políticas comunitarias, adecuación, criterios de aplicación, divulgación e información general de las normas comunitarias, así como coordinar las relaciones interadministrativas. Por último, le corresponde el diseño de la política de cooperación para el desarrollo y la gestión de las ayudas y subvenciones para proyectos de cooperación al desarrollo.

La puesta en marcha del Plan Director conllevará el planteamiento y resolución, en la medida de lo posible, de los siguientes retos que afronta el órgano rector de la política de cooperación cántabra:

- En primer lugar, y aunque los pasos parecen firmes en esa dirección, parece obligado no abandonar el objetivo de incrementar los niveles de ayuda. La cooperación autonómica cántabra ocupa ya un lugar destacado aunque todavía modesto entre los donantes autonómicos, por ello se torna necesario no abandonar esta senda expansiva.
- En segundo lugar, este proceso de ampliación de recursos debe ir acompañado de un fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas de la propia Administración Autonómica para gestionar de manera más eficaz la ayuda. Una forma de avanzar hacia este proceso ya ha sido tomada: elevar el rango administrativo de la unidad responsable a Dirección General; pero tal mejora ha de acompañarse todavía de una dotación de recursos humanos y técnicos que permitan crear espacios para una programación más estratégica, hasta ahora supeditada a cuestiones más urgentes como la gestión de la ayuda.
- En tercer lugar, se debe propiciar la integración del conjunto de los actores sociales en respaldo de la política de ayuda, lo cual obliga a crear instrumentos aptos para la incorporación de actores sociales distintos de las ONGD, como son las universidades, fundaciones, cooperativas y empresas, de modo que puedan encontrar las vías para contribuir al fortalecimiento de este ámbito de la acción pública. En todo caso, tal tarea tiene que venir precedida de una clarificación de los ámbitos en los que estos actores pueden integrarse, de modo que se respeten los principios básicos de la ayuda.

B. Las corporaciones locales. La Fundación Fondo Cantabria Cooperera

La creación de la Fundación Fondo Cantabria Cooperera prevista en la Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria tiene su origen en las debilidades que presenta una escasa consolidación de la cooperación local en la región, pues fundamenta su

creación en la voluntad de hacer una ayuda más eficaz a través de la coordinación y complementariedad de los esfuerzos que realizan los poderes locales y vertebrando la solidaridad del conjunto de municipios en Cantabria.

El Plan Director prevé que los ayuntamientos tengan una participación muy activa en la cooperación descentralizada, no sólo a través de sus aportaciones a la Fundación Fondo Cantabria Cooperera sino que, de acuerdo a la ley de Cantabria 4/2007, de Cooperación Internacional al Desarrollo, también tengan una representación tanto en la Comisión como en el Consejo de Cooperación de Cantabria. Asimismo, se posibilitará a los ayuntamientos cántabros el entablar contacto directo con sus homólogos (especialmente centroamericanos) y abrir líneas de trabajo realizando intercambio de técnicos y expertos.

La Fundación será una importante herramienta de la cooperación descentralizada de la región y de gran ayuda para los ayuntamientos que desean realizar cooperación internacional. A través de la Fundación Cantabria Cooperera se canalizarán las aportaciones que se realicen tanto desde el sector público como desde el privado, para realizar proyectos de desarrollo. En ese sentido, la Fundación propiciará que los municipios con escasos fondos, incapaces de publicar una orden de subvenciones, aporten estos montos a dicha institución que se utilizarán para financiar proyectos de cooperación en países en vías de desarrollo, especialmente aquellos dirigidos al fortalecimiento de los procesos de descentralización, de las estructuras administrativas públicas y de la sociedad civil, así como los proyectos de sensibilización y educación para el desarrollo en Cantabria.

Para la financiación de la Fundación Fondo Cantabria Cooperera se tendrán en cuenta fórmulas que incorporen tanto los ingresos propios de cada ayuntamiento, su población así como el ingreso propio per cápita resultante de dividir el ingreso propio de cada municipio y la población correspondiente.

La existencia de este nuevo instrumento supondrá un cambio cualitativo y cuantitativo en la cooperación descentralizada, creando la conciencia de la

necesidad de aportar fondos desde este marco, con el mismo rigor y seriedad que exigen las entidades mayores.

C. Las Organizaciones no Gubernamentales de Desarrollo

Las ONG de Desarrollo y Acción Humanitaria constituyen un actor básico de cualquier sistema moderno de cooperación para el desarrollo. Las razones que justifican tal apreciación se basan, por un lado, en la experiencia y conocimiento experto para promover y gestionar intervenciones de desarrollo o de acción humanitaria en los países del Sur; por otro, en la misión que tienen de organizar a la ciudadanía del Norte, de manera que se trate de articular la respuesta de ésta en iniciativas favorables a un mundo más justo.

A través de la Coordinadora Cántabra de ONGD, se promueve la coordinación con la administración pública cántabra y se dota de un contenido muy relevante a la política de cooperación de la región. Ahora bien, las exigencias del Plan Director deben equilibrarse al mismo tiempo con un debido fortalecimiento de las mismas, de tal manera que puedan cumplir su misión con el máximo de garantías posibles, participando en el diseño y ejecución de las acciones que se desarrollen dentro del sistema de ayuda cántabro. El fortalecimiento de las capacidades técnicas, el incremento de su base social, la consolidación de sus estructuras de funcionamiento y la promoción de su independencia financiera son retos que deberán afrontarse en el periodo de vigencia de este y otros planes de cooperación.

D. Otros agentes sociales o entidades nacionales o extranjeras que tengan entre sus finalidades la cooperación al desarrollo

El modelo de cooperación impulsado desde la Comunidad Autónoma de Cantabria se basa también en el establecimiento de relaciones duraderas y eficientes con las diversas instituciones y organizaciones del Norte y del Sur que actúen en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, no dejando cerrado así el abanico de posibilidades de asociación con el resto de actores del sistema de cooperación internacional. Ello es así porque en repetidas ocasiones se ha señalado la importancia que tienen las asociaciones de base, las estructuras de servicio popular, las Organizaciones no Gubernamentales,

las redes y estructuras federativas, las universidades del Sur o incluso los organismos de ayuda internacional como puedan ser los del Sistema de Naciones Unidas o los centros de investigación para el desarrollo, o incluso las OTC desplegadas en los países prioritarios del presente Plan Director. Todos ellos son necesarios en la identificación de necesidades o la puesta en marcha de iniciativas donde la ayuda cántabra pueda contribuir al logro de objetivos comunes de desarrollo.

E. La Universidad

Dentro del sistema cántabro de cooperación para el desarrollo es necesario considerar el papel de las Universidades, no sólo como actor que acumula un gran potencial de conocimiento experto que puede ser puesto al servicio de las poblaciones objeto de la ayuda (o de otros actores de la cooperación), sino también como espacio de formación en el que se pueden trasladar y potenciar los valores ciudadanos de solidaridad y compromiso sobre los que se asienta la práctica de la ayuda.

Son cuatro los actores actuales que actúan dentro de la Universidad de Cantabria, coordinados desde el Vicerrectorado de Relaciones Internacionales, a través de su Oficina de Cooperación Internacional Universitaria al Desarrollo.

- La asociación “Universidad y Solidaridad”, que convoca una subvención anual cuyos fondos provienen del 0,7% del sueldo de aquellos funcionarios que deseen destinarlo a cooperación y de una partida equivalente al monto recaudado que la misma Universidad aporta para el fondo.
- La Oficina de Voluntariado y Cooperación gestiona principalmente actividades orientadas a acción social.
- El Aula de Cooperación al Desarrollo, creada con el objetivo de convertirse en un espacio de sensibilización, reflexión y formulación de temas de interés en el ámbito de la cooperación y educación para el desarrollo.

- La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, institución encargada de realizar labores de evaluación de proyectos presentados a las convocatorias del Gobierno de Cantabria y los Ayuntamientos que lo soliciten, ejecución de proyectos de investigación y formación en materia de cooperación internacional al desarrollo.

Tal variedad de actores no agota la posibilidad de realizar actuaciones que, a modo de resumen, se pueden concentrar en los siguientes ámbitos:

- ❖ De un lado, a través de las actividades que la Universidad lleve a término o apoye con su respectiva comunidad académica, ya sea en el campo de la formación en materia de desarrollo (asignaturas, cursos de posgrado y doctorados) o investigaciones sobre la materia, bien en el campo de la sensibilización o del voluntariado
- ❖ De otro, a través de las actividades de cooperación interuniversitaria con centros homólogos del Sur. El abanico es amplio pues se puede realizar tanto el fortalecimiento institucional de Universidades de países del Sur como el apoyo a la movilidad de los investigadores, las pasantías de alumnos en prácticas para completar su proceso formativo o la colaboración en proyectos de investigación conjuntos.
- ❖ Por último, a través de las actividades de apoyo y asistencia que las Universidades puedan hacer al resto de los actores de la ayuda, ya sean del Norte como del Sur, incluyendo tanto a las Administraciones Públicas como las entidades privadas. En definitiva, se trata de que la Universidad vuelque su capital experto en forma de asistencia al resto de los actores a través de un Centro de Cooperación para el Desarrollo para la mejor fundamentación de sus políticas y decisiones, elaborando estudios, diagnósticos y recomendaciones, formando al personal en aquellos ámbitos en los que se requiera o bien participando en la ejecución de proyectos.

E. Empresa y RSC

Cabe pensar que una política de cooperación será más vigorosa cuantos más sectores sociales la respalden, no sólo porque la dota de mayor grado de

legitimidad sino porque estimula la complementariedad de las capacidades que cada actor puede desplegar. Por tanto, el propósito de fortalecer la política de cooperación al desarrollo debe pasar también por facilitar la implicación de la empresa en este ámbito de la acción pública, si bien con las garantías necesarias para que tal implicación no distorsione los propósitos genuinos de la ayuda.

En este sentido, entre otras medidas, se requerirá de estos actores:

- ser entidades que respondan en su actividad habitual a las buenas prácticas de la Responsabilidad Social Corporativa.
- No obtener ningún tipo de lucro por la actividad desarrollada, debiendo tener una nítida separación de su actividad lucrativa, que asegure la no existencia de lucro directo ni indirecto por la actividad desarrollada.

Desde esta perspectiva, las funciones que las empresas podrán desempeñar en la cooperación al desarrollo a través de la dimensión externa de sus estrategias de Responsabilidad Social Corporativa, podrán ser:

1. La prestación de bienes y servicios para proyectos de cooperación mediante las alianzas público privadas en las que las empresas actúen como promotoras de las mismas, bien como socios estratégicos.
2. El fortalecimiento del sector privado y de la economía social de mercado, apoyando la participación de las organizaciones empresariales del Sur en el diálogo social, mediante la asistencia técnica en formación de nuevos liderazgos empresariales, prestando especial atención a los colectivos sociales más desfavorecidos para integrarse en la sociedad en general y en el mercado laboral en especial, como son las mujeres y jóvenes.
3. Proyectos de cooperación empresarial al desarrollo que tengan como objeto la promoción del empleo y riqueza en los países del sur y que promuevan la cohesión social y la redistribución equitativa de la riqueza prestando especial atención a los colectivos más desfavorecidos para su integración en la sociedad en general y en el mercado laboral en especial, y promoviendo la cultura de buenas prácticas de RSC interna (relaciones con los

trabajadores) y externa (con el medioambiente, los proveedores y los clientes) a las empresas del Sur.

4. El voluntariado corporativo (esto es, la aportación de recursos humanos y materiales para proyectos de desarrollo) y la participación financiera en la Fundación Fondo Cantabria Cooperera.

F. Los sindicatos

Los sindicatos pueden aportar a la cooperación al desarrollo actuaciones en la línea de las funciones propias de su cometido como organizaciones de clase. En primer lugar, el apoyo a los sindicatos del Sur, trasladando su experiencia organizativa interna para la defensa de los derechos de los trabajadores y las fórmulas de diálogo social para la promoción del crecimiento económico y la cohesión social. Y en segundo lugar, el apoyo a la economía social, como alternativa al desempleo y la informalidad, proporcionando asistencia técnica en el campo de las políticas de formación y de cualificación profesional.

Por otro lado, los sindicatos, a través de sus fundaciones ONGD (Paz y Solidaridad, ISCOD, Sotermún) pueden respaldar las actividades de sensibilización tanto entre sus propios afiliados como entre los trabajadores con los que lleven a cabo proyectos de desarrollo.

G. Los medios de comunicación

En un mundo donde las imágenes y las palabras definen muchas veces el sentido de un modelo de cooperación, es necesario involucrar a los medios de comunicación como socios estratégicos en el diseño de la política de cooperación. Tal proceder se justifica por tres razones: la primera por cuanto actúan como canales para conseguir una opinión pública informada y dispuesta a apoyar actuaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo; la segunda por cuanto sirven de instrumento al resto de actores para conseguir el logro de objetivos vinculados a la educación para el desarrollo y la sensibilización; por último, porque ayudan a aumentar la transparencia en la gestión de la ayuda y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De hecho, los medios de comunicación ya cuentan con una posición consolidada en el ámbito de la cooperación española pues encuentran suficientes niveles de audiencia para mantener programas dedicados a la solidaridad y la cooperación internacional, tanto en prensa, radio o televisión. Todo ello hace, si cabe, aún más necesario establecer convenios de colaboración entre el Gobierno Regional, medios de comunicación y ONGD para impulsar las acciones vinculadas con la ayuda que pone en marcha el sistema de cooperación cántabro.

12. La gestión del Plan Director. Mecanismos de seguimiento y evaluación

La política de cooperación de la Comunidad de Cantabria se articulará a través de Planes Bianuales, es decir, documentos que desarrollarán los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director cada dos años. Asimismo, teniendo en cuenta que la función básica de estos Planes es de seguimiento y evaluación de lo realizado, también incluirán un balance del logro de los objetivos que hayan sido fijados conforme al propio Plan Director.

En todo caso, este documento debe ir más allá de la mera recopilación de información de previsiones presupuestarias y convertirse en un instrumento de planificación de política pública, garantizador de la consecución de los objetivos definidos en el Plan Director. Consecuentemente, su seguimiento deberá asumir la verificación de la ejecución de una política pública, con vocación tanto de cumplimiento del mandato de evaluación de la política establecido en el artículo 11 de la Ley de Cantabria 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunidad Autónoma de Cantabria, como de retroalimentación de la planificación e influencia en el diseño de posteriores planes anuales, con el objetivo final de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Director.

Existen otros instrumentos de planificación utilizados por la cooperación de otras comunidades autónomas como los Planes Estratégicos de Actuación (PEA), documentos de carácter eminentemente operativo, en la línea de las

Orientaciones Plurianuales Indicativas (OPIN) de la Comisión Europea. En el caso de la Cooperación de Cantabria, estos documentos recogerían información relacionada con la situación socioeconómica del país elegido como prioritario; el marco general de la Cooperación Internacional en las zonas de trabajo, con especial referencia a las prioridades establecidas por la cooperación española; las orientaciones de la Cooperación de la Comunidad cántabra en las zonas de actuación, señalando los principios y objetivos generales, así como una descripción de los sectores de intervención y un balance y evaluación de las actuaciones llevadas a cabo por la Cooperación cántabra en las zonas a que se refieren los PEA.

Para elaborar estos PEA se pueden tomar en cuenta desde evaluaciones externas del trabajo desarrollado por la Cooperación Cántabra en los diferentes países establecidos como prioritarios, hasta los Documentos Estrategia País elaborados por la AECID, para aquellos países que resultan coincidentes con los elegidos por la Comunidad de Cantabria.

La recomendación para la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo es que se de preferencia a la elaboración del Plan Anual y se concentren los esfuerzos por hacer de éste el documento de referencia para la ayuda cántabra. El resto de documentos se desaconsejan por las siguientes razones:

- La elaboración de un Plan País o Documento País es pertinente si el país con el que se coopera tiene elaborada una estrategia de desarrollo propia que incluya a la Estrategia de Cooperación de Cantabria entre sus lineamientos, es decir, que debería haber complementariedad entre las estrategias de los dos socios de la cooperación, hecho que se produce entre agencias de cooperación estatales o cuando el volumen de la ayuda de una Comunidad Autónoma tiene un impacto evidente en el desarrollo de ese país.
- Además, el Plan País debe contar con una transferencia de fondos importante ejecutada de manera directa, opción que la ayuda

cántabra, de momento, no ha implantado como principal modalidad de gestión de la ayuda.

- Este punto se apoya en el elevado protagonismo que tienen las ONGD como canalizadoras de una gran parte de la ayuda cántabra (cerca del 85%). Se pueden establecer prioridades sectoriales y geográficas e incluso aspectos temáticos en las bases de las convocatorias, pero es más difícil cambiar la orientación de las prioridades de las ONGD dentro de cada país a menos que se realice un esfuerzo gradual por concentrarse en aquellos sectores y zonas, dentro de un país, que sean prioritarios para la política de cooperación del Gobierno de Cantabria.

12.1 Nuevas bases de convocatoria y convenios

Como ya se mencionaba en el apartado dedicado a los instrumentos de la cooperación cántabra, la forma prioritaria a través de la cual se harán operativos los Programas (a través de los convenios) y Proyectos será la cofinanciación de las ONGD. Ello supone la elaboración de unas nuevas bases de reguladoras de subvenciones que integren los principios y la estrategia del presente Plan. En principio se podrán establecer dos mecanismos de subvención, una para los proyectos y otra para los programas, incluyendo como criterios para su acceso los siguientes elementos:

- La experiencia de colaboración de la organización con la Dirección General.
- La pertinencia con respecto a las prioridades de especialización de la cooperación cántabra.
- La pertinencia de la organización con respecto a su capacidad para establecer estrategias de cooperación a medio plazo.

La inclusión de otros criterios queda sujeta a iniciativa de los responsables de la gestión del Plan Director. En todo caso, a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación, será la Dirección General la encargada de velar por la coherencia de las intervenciones que sean subvencionadas y de promover la calidad de las propuestas que las ONGD presenten a las distintas convocatorias.

12.2 La promoción de la especialización: el codesarrollo

El concepto de codesarrollo vincula la migración con la cooperación al desarrollo. La presencia de inmigrantes, con sus capacidades, habilidades y contactos, es un factor positivo para elaborar y gestionar tanto las políticas de inmigración como las de cooperación. La inmigración es un hecho que enriquece a la sociedad receptora y beneficia al mismo tiempo a la sociedad de origen mediante la aportación de bienes sociales, económicos y formativos.

El codesarrollo, por tanto, puede entenderse como un nuevo medio para alcanzar las aspiraciones de la comunidad internacional en materia de desarrollo, y en concreto, en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde esta perspectiva, el Gobierno de Cantabria debe incentivar las acciones de cooperación al desarrollo que impliquen la promoción del papel de las personas inmigrantes en Cantabria, partiendo del conocimiento y promoción del tejido asociativo. Los países con comunidades de inmigrantes más numerosas en la región son Colombia, Ecuador y Perú, por lo que estos países serán considerados prioritarios en el desarrollo de los ejes sobre los que se trabajará en codesarrollo.

Además, el codesarrollo impulsará la corresponsabilización de donantes y receptores en los procesos de desarrollo, donde ambos compartirán los objetivos, el diseño de las estrategias y la gestión de los recursos.

Los ejes sobre los que se trabajará son los siguientes:

a) Sensibilización para el codesarrollo: es necesario crear una cultura basada en las potencialidades que tienen los inmigrantes para el desarrollo de sus países.

b) Capacitación para el codesarrollo: muchos de los inmigrantes que llegan por razones económicas o de estudios pueden llegar a ser vectores de desarrollo en su país de origen (en el campo social, económico y político) si reciben la formación adecuada para ello.

c) Participación en la implementación de proyectos integrales: fomentando la incorporación de los inmigrantes residentes en Cantabria en la identificación, implementación y evaluación de los proyectos de desarrollo en sus respectivos países.

d) Potenciación de intercambios de experiencias, conocimientos y comunicación entre los países socios.

Las Bases Reguladoras de Subvenciones podrán establecer criterios específicos para promover las intervenciones concretas dirigidas a mejorar la situación de los migrantes. Por su lado, en los países preferentes por la Cooperación de Cantabria y con un flujo de inmigrantes importante (Colombia, Ecuador y Perú) las áreas geográficas destacadas de trabajo de cada proyecto deberán ser, a su vez, aquellas regiones, departamentos, prefecturas, provincias, comarcas, municipios, localidades o comunidades de las redes de procedencia de los inmigrantes de nuestra región y especialmente aquellas localidades de origen de los inmigrantes participantes en cada proyecto.

Estas Bases Reguladoras de Subvenciones podrían especificar aquellos ámbitos de actuación prioritarias que resultaran de particular interés como:

a) Proyectos productivos, especialmente lo relativo al impulso de actividades en origen que supongan mejores oportunidades y un mayor arraigo para las personas y grupos desfavorecidos.

b) Capacitación laboral, especialmente la llevada a cabo en origen para ampliar las oportunidades de desarrollo humano y también aquella capacitación en destino que fomente el desarrollo de las regiones de origen del inmigrante formado.

c) Canalización de remesas hacia la inversión, junto a otros recursos como microfinanzas. El fomento del uso de las remesas como parte de la inversión económica a realizar es uno de los principales elementos de la contribución de los inmigrantes a sus familias, mecanismo económico de enorme relevancia en términos macro y micro estructurales. Se trata de apoyar proyectos que

permitan una canalización segura, adecuada, eficaz y con el mayor y mejor impacto social posible en las comunidades de origen.

12.3 Estructura organizativa

Poner en marcha el Plan Director de Cooperación supone adaptar la estructura organizativa a la función para la que este documento estratégico ha sido diseñado. En demasiadas ocasiones, la estructura de una institución ha sido la que ha determinado la puesta en marcha de una estrategia de cooperación diseñada para alcanzar objetivos nuevos o que, por lo menos, implicaban una nueva modalidad de gestión y la adopción de procedimientos de trabajo específicos. Pues bien, en este caso sería necesario reformar la actual estructura organizativa de la Dirección General.

La propuesta de estructura de la Dirección General de Asuntos Europeos y Cooperación al Desarrollo adecuada al presente Plan Director, contaría:

Una Unidad de Transversalidad, encargada de velar por la aplicación de los enfoques transversales en el diseño y aplicación de políticas del Gobierno de Cantabria.

Una Unidad de Planificación, Seguimiento y Evaluación encargada de la elaboración, seguimiento y evaluación de los correspondientes planes y Coordinación de las políticas de la Comunidad Autónoma de Cantabria con el resto de actores Institucionales de Cooperación Internacional al Desarrollo, de la que dependerán secciones encargadas de gestionar las distintas tareas de la Unidad, incluida la sensibilización y participación ciudadana.

La actual Oficina de Cooperación al Desarrollo contaría con tres secciones:

- Sección de Gestión de Programas y Proyectos, encargada de gestionar las distintas modalidades de gestión de la ayuda (convocatorias de subvenciones, convenios-programa, convenios, etc.)
- Sección de Cooperación Técnica, encargada de gestionar la ejecución directa de proyectos y programas, la asesoría y asistencia técnica, y coordinación con el resto de Consejerías en materia de Cooperación Internacional al Desarrollo.

12.4 Indicadores de gestión del Plan

Dentro del sistema de seguimiento establecido, se ha optado por fijar una serie de indicadores que permitan medir la orientación de la ayuda hacia aquellos objetivos de carácter estratégico más importantes para los responsables de la gestión del Plan. Con ellos se velará por la mejora de la calidad de la ayuda en los siguientes aspectos:

- ❖ Como mínimo, el 70% de los fondos de Cooperación para el Desarrollo se destinará a los países priorizados.
- ❖ Como mínimo, el 20% de los fondos de Cooperación al Desarrollo se destinará a los países del África Subsahariana.
- ❖ Como máximo, un 20% de los fondos de la Cooperación al Desarrollo se destinará a los países menos adelantados.
- ❖ Por ámbitos de actuación se tenderá a destinar un mínimo del 75% a cooperación en los países en vías de desarrollo, un 10% a educación para el desarrollo y un 10% a ayuda humanitaria, reservando un porcentaje del 5% para gestión y asistencia técnica.
- ❖ Por modalidades de intervención, al menos el 70% del presupuesto dedicado a desarrollo y educación para el desarrollo será ejecutado mediante convocatorias de subvenciones a ONGD, siendo el resto hasta un 30% del presupuesto canalizado por la cooperación directa.
- ❖ El 95% de los recursos del ámbito de cooperación con el Sur, se tenderá a destinar a los sectores prioritarios. (Se permitirá una desviación del 5% para financiar acciones en otros sectores).
- ❖ Como mínimo el 30% de los fondos totales se destinará a sectores sociales básicos.

13 Marco presupuestario

Incremento Presupuestario de ingresos totales

Año	Porcentaje → Euros
2009	0'4 % → 9.600.000 €
2010	0'5 % → 12.000.000 €
2011	0'6 % → 15.000.000 €
2012	0,7 % → 18.900.000 €

Estimación Fundación Fondo Cantabria Cooperera 2009

Entidad	Euros
Gobierno de Cantabria	568.101 €
CEOE-CEPYME	100.000 €
Municipios (estimado)	423.869,34€
Universidad	100.000 €
Cajas y Bancos	200.000 €
	100.000 €
Otros (CES y Ayto. de Castañeda)	12.200 €