

La Cooperación Internacional y los proyectos de Comunicación para el Desarrollo en España

Janette Cabezas Valencia 1
[Descargar PDF] - [Descargar SWF]

Resumen: El artículo analiza la evolución de la Cooperación Internacional española y, dentro de ese marco, define y caracteriza la Comunicación para el Desarrollo actual, como también los proyectos de Comunicación para el Desarrollo con el fin de aunar criterios sobre los conceptos a que nos referimos. Se distinguen las fortalezas y debilidades de la forma de actuar del sistema de Cooperación española desde la mirada de un país del Sur, y de proponer una acción participativa y de transformación social orientada a la superación de la pobreza en países subdesarrollados revalorizando la importancia de la comunicación.

Palabras Clave: Cooperación española, comunicación para el desarrollo, países del sur, ONGD.

Evolución de la Cooperación Internacional española

La Cooperación Internacional española tiene su fundamento en su Constitución Política de 1978. Gran cantidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (A.O.D.) que España ha entregado tiene como destino Iberoamérica y algunos países del mundo árabe como Marruecos. Este hecho no es fortuito, sino que tiene sus fundamentos en las intensas relaciones históricas, políticas y comerciales que España ha tenido con esas zonas.

Uno de los mitos más extendidos en la Cooperación es el del "donante neutral", idea que esconde en el fondo una visión paternalista de la cooperación como caridad. (Palacio, 2003: 19-26).

Sin embargo, hoy en día sabemos que en el ámbito de la Cooperación Internacional existen intereses por parte de los países desarrollados en ser donantes de cierto país o de cierta zona porque pretenden insertar capitales, expandir mercados económicos o deshacerse de excedentes como suele ocurrir con aparatos computacionales obsoletos, entre otras cosas.

Por tal motivo debemos primero distinguir la A.O.D. que se da en virtud de los acuerdos de Cooperación Internacional, de las Ayudas de Emergencia y Humanitaria, éstas últimas son una solución inmediata a un problema puntual, y no necesariamente significa que surgirán planes y proyectos de desarrollo local con participación de la comunidad y de un país donante en el mediano y largo plazo. Al contrario la Cooperación Internacional establece como uno de sus objetivos la entrega de fondos de países más ricos para desarrollar proyectos que ayuden a las comunidades pobres a superar sus problemas mediante capacitación, asesorías e infraestructuras en un tiempo determinado.

Hacia la década de los 80' España aún era receptora de A.O.D. de países desarrollados. Es a principios de los 80' que realiza donaciones para el desarrollo a través de Departamentos Ministeriales, pero aún no incorpora los criterios del Desarrollo, por lo que consistía en un tipo de Cooperación Económica-financiera.

En 1976 se crea el Fondo de Ayuda al Desarrollo (F.A.D.) que consiste en un préstamo que asegura una tasa de retorno (préstamos ligados) al país donante. Su objetivo era promover las exportaciones y el desarrollo en los países pobres.

En 1979 el Instituto de Cultura Hispánica (ICH) llevaba un plan de Cooperación Integral con Centroamérica. Este organismo contaba con un plan de acción social, apoyo empresarial y fondos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.). No obstante, hacía falta un marco legal para regular la forma y las condiciones en que se entregaba la ayuda.

En 1982 surge el Fondo Europeo de Desarrollo (F.E.D.) que establece una cuota mensual de los países miembros de la Comunidad Europea (C.E.). Los fondos para proyectos y programas se adjudican por una licitación. Con el tiempo se firman una serie de acuerdos que van incorporando los criterios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En España la A.O.D. había disminuido hacia fines de los 90', pero con la caída del muro de Berlín hubo un replanteamiento en el ámbito internacional y una convergencia en el sentido de seguir con la entrega de A.O.D. de manera más estable, organizada y coordinada entre los Estados con mayor participación de la sociedad civil.

No obstante, a la vez surgieron muchas críticas al Estado español sobre los criterios de entrega de la A.O.D., también de la evaluación de la Ayuda entregada y sobre la transparencia en el financiamiento de los proyectos de Desarrollo.

En 1991 se crea el Comité de Ayuda al Desarrollo (C.A.D.) organismo que elabora un informe de desarrollo humano e incluye nuevos objetivos en el Tratado de Cooperación de la Unión Europea (U.E.). Como el concepto de desarrollo sostenible, la inserción progresiva de países en desarrollo a la economía mundial, la lucha contra la pobreza en estos países, la contribución a la democracia y a los Derechos Humanos, entre otros. De acuerdo a esto último, la U.E. condicionó su cooperación al cumplimiento de los principios y valores democráticos de los países receptores, esta es la llamada cláusula democrática.

Esta cláusula es de suma importancia, pues puede ser considerada un avance en el reconocimiento internacional de los valores y gobiernos democráticos con el fin de garantizar unos Estados de derecho donde gobernantes y gobernados estén sometidos a las mismas leyes, donde se pueda exigir el cumplimiento de las mismas y se respeten los derechos humanos. Mas aun no se habían superado las críticas que se le hacían al sistema de Cooperación española.

En ese momento se hace necesario generar recursos para la cooperación española. Sin embargo, la escasez de fondos públicos hizo disminuir las exigencias para satisfacer las necesidades de los países subdesarrollados, y además se intenta apoyar a las iniciativas locales.

En 1998 se consolidan los anteriores acuerdos en la Ley de Cooperación Internacional española y se entrega la gestión al Ministerio de Asuntos Exteriores (M.A.E.) y a las comunidades autónomas. Entre los aspectos positivos de la ley se destacan la definición específica de esta materia, el fortalecimiento del Ministerios de Asuntos Exteriores de España (M.A.E.) en la dirección de estas cuestiones, la planificación plurianual y el reconocimiento jurídico y político de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (O.N.G.D.) como agentes sociales. Como aspectos negativos se vislumbran la permanencia de la promoción de la economía española como objetivo, la indefinición en la regulación de los créditos F.A.D. y el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional (A.E.C.I.). En términos políticos hubo consenso en cuanto al Reglamento de Ayuda al Desarrollo y al Estatuto de Cooperación.

La Ley de Cooperación española establece los fondos de cooperación, la ayuda por adjudicación directa, la contratación concursada según proyectos y el aporte parcial de ayuda. A la vez que establece las formas de ejecución de la A.O.D., a saber, Proyectos de Desarrollo (bilaterales o multilaterales) y Programas (multilaterales).

A nivel europeo, la sociedad civil reaccionó y exigió más recursos para fines humanitarios, y una acción sectorial coordinada y transparente. De aquí surgió la "Declaración del Milenio" de noviembre de 2000 elaborada por la Comisión y el Consejo Europeos que define la política de Desarrollo de la U.E. cuyo objetivo principal es la lucha contra la pobreza. Sobre esa iniciativa ha existido cierto consenso, pero igualmente se habla de un déficit de Cooperación y una falta de coordinación entre las políticas de los Estados miembros.

España se adhiere a esta Declaración y junto con su Ley de Cooperación estructura un tipo de Cooperación Descentralizada, a cargo de agentes no gubernamentales y de la sociedad civil en su conjunto. La fórmula es: Comunidades autónomas, Ayuntamientos, O.N.G.D., sindicatos, iglesia, universidades, empresas, entre otros.

Sobre esta base se ha ido redefiniendo y sistematizando la Política de Cooperación al Desarrollo española. Incluso se habla que se debiera transformar de su situación social y querer mantenerlo y desarrollarlo para el bienestar común. El proyecto de desarrollo, etc. en que se consideren los principios del desarrollo y que a su vez se ajusten a la política exterior del Estado.

Los planes de la Cooperación Internacional española establecen los fundamentos y objetivos del mismo, los que para el periodo 2005-2008 son los que siguen.

Objetivos estratégicos y criterios de intervención:

- Promover el consenso entre actores
- Coherencia de políticas
- Coordinación y armonización con otros donantes y alineamiento de políticas con los países receptores
- Mejora en la asignación de la ayuda
- Incremento de la cantidad de la AOD
- Mejora en la calidad de gestión de la ayuda
- Educación para el desarrollo y sensibilización social

Dentro de las prioridades horizontales establece:

- Lucha contra la pobreza
- Defensa de los derechos humanos
- Equidad de género
- Sostenibilidad medioambiental
- Respeto a la diversidad cultural

Estos planes se basan en gran medida en la Declaración del Milenio, sin embargo, la dificultad siempre se sitúa en los fondos destinados a cumplir estos objetivos. Como lo señala el informe de la O.N.G.D española Intermón Oxfam llamado "La realidad de la Ayuda 2004-2005" donde afirma que:

En 2003, la AOD española retrocedió situándose en 1.738 millones de euros, 79 millones menos que en 2002. En porcentaje sobre el PNB se sitúa en el 0,23% frente al 0,26% de 2002, confirmando el descenso de los últimos años. Para cumplir el compromiso del nuevo Gobierno de alcanzar el 0,5% al final de la legislatura, deben producirse avances desde su comienzo, destinando a la AOD el 0,3% en los presupuestos de 2005.

La Comunicación para el Desarrollo actual

El concepto de Comunicación para el Desarrollo tiene variadas connotaciones según lo definan los diversos agentes de la Cooperación Internacional como las Organizaciones Internacionales de Gobierno (O.I.G.), las O.N.G.D., las Asociaciones, las Fundaciones, los medios de comunicación, la ciudadanía o los propios beneficiarios de la A.O.D, quienes simplemente la desconocen.

Esta es la principal crítica que recibe la Comunicación para el Desarrollo. La falta de coherencia a la hora de definir qué entendemos por ésta, entorpece los pasos siguientes como el qué queremos hacer y cómo lo traducimos a un proyecto de Comunicación para el Desarrollo.

Un hecho que contribuye con esto es el escaso estudio (bibliografía) sobre la Comunicación para el Desarrollo. Sin embargo, la comunicación en cualquiera de sus formas está presente en la mayoría de los Proyectos de Desarrollo y resulta de vital importancia para el éxito de los mismos. Muchas veces vemos que se desaprovecha el recurso comunicativo porque no se vislumbra una relación directa o inmediata con la solución de un problema social. En muchos casos la comunicación cumple funciones netamente publicitarias para recaudar fondos, o para realizar campañas de sensibilización, o labores en una pequeña área de comunicación en una institución, o para dotar de infraestructura tecnológica a una comunidad dándoles computadores con internet.

Y es que estas herramientas y acciones comunicativas son válidas, pero la Comunicación para el Desarrollo es más que eso, y la falta de claridad en su concepto simplemente impide que se genere desarrollo de buena manera o que no se produzca el impacto esperado en los receptores de la Ayuda.

El concepto que defendemos está compuesto por todos los elementos del proceso comunicativo en sí, los que además deben estar sistemáticamente planeados para conseguir el cambio social requerido o la mejora en la calidad de vida, en suma, la superación de la pobreza. Y siempre con la participación igualitaria del grupo de beneficiarios de la A.O.D., tanto en la gestión como en el desarrollo y la ejecución del proyecto de Comunicación para el Desarrollo.

La experiencia nos muestra que el fracaso de un proyecto muchas veces tiene directa relación con que son pensados, desarrollados y ejecutados por entes situados a miles de kilómetros de los receptores de la Ayuda, por lo general, en países desarrollados o "del Norte", quienes desconocen la realidad socio-cultural de las comunidades del Sur, pese a lo cual por razones humanitarias o económicas determinan lo que éstas necesitan. Es más, se ha visto en algunos casos que en un poblado determinado se donan computadores en línea, siendo que no tiene luz eléctrica, o conexión a la red telefónica, o recursos económicos para pagar el servicio de internet.

De tal manera que la participación de las comunidades para quienes se destina la Ayuda es vital. Ellos nos dirán qué necesitan y de qué forma pueden participar en satisfacer sus necesidades, y los agentes intermediarios o donantes deberán apoyar sus iniciativas mediante asesorías técnicas o de capacitación.

En consecuencia, en el área de la Comunicación para el Desarrollo existe la necesidad de formar a especialistas que a su vez instruyan a representantes o líderes comunitarios, tanto a nivel teórico como práctico, para que participen en conciencia en el proceso de transformación de su situación social y quieran mantenerlo y desarrollarlo para el bienestar común. El empoderamiento de los beneficiarios debe ser uno de los objetivos del Desarrollo en general, las O.N.G.D. y los diversos organismos que trabajan en la Cooperación Internacional deben perder protagonismo y estar a la altura de las entidades que trabajan con los beneficiarios.

El concepto que comparto con la especialista en Información Internacional y Países del Sur , Begoña Ballesteros dice que la Comunicación para el Desarrollo es:

El recurso a una concepción comunicativa horizontal y participativa que impregne y atraviese transversalmente un proceso de desarrollo independientemente de que se usen o no herramientas, tecnologías y medios de comunicación durante el mismo. (Ballesteros, 2005: 7)

Dadas las características del concepto de Comunicación para el Desarrollo es que ha sido principalmente estudiado y ejecutado por las O.N.G.D., a quienes hay que remitirse para analizar el tema en el caso español. En general, los Estados no suelen financiar iniciativas en esta área porque deben ajustarse a planes y programas de Cooperación que a veces pretenden definir un sistema económico o defender ciertos intereses en materia de política exterior, más que lograr la superación de la pobreza. Lo que en definitiva es la reproducción de concepciones anticuadas, unidireccionales, verticales y autoritarias.

Las O.N.G.D. españolas han dejado atrás los modelos desarrollistas (década 60') basados en teorías funcionalistas sobre el crecimiento en que el objetivo era la transmisión de recursos científicos y tecnológicos a las organizaciones de base de los países del Sur. Al igual que el paternalismo (década 70') en que se intentó aumentar la participación política y fortalecer a las instituciones de base. Hoy en día se está trabajando bajo la concepción del empoderamiento (década 80'-90') porque se ha entendido que es la mejor forma de generar el cambio social.

¿Cuál es el aporte a la Comunicación para el Desarrollo en el caso español?

En España se aprecia un alto grado de capacidad organizativa de las bases en torno al tema de la Cooperación y el Desarrollo, en gran medida gracias al trabajo de sensibilización, formación y capacitación de los comunicadores que trabajan en esa área. Se han creado instrumentos como el Estatuto del Cooperante que promueve una serie de valores y actitudes con relación a la solidaridad para alcanzar una comprensión global, aprender a aprender y promover una educación que genere el cambio social.

Igualmente, se han creado espacios de debate y reflexión sobre las cuestiones de la solidaridad en que se analiza el papel de los medios de comunicación en temas como el tratamiento de la información sobre los países del Sur y su recepción en la opinión pública. El Código de Conducta de las Imágenes de 1989, aceptado por la Coordinadora de O.N.G.D española pretende distinguir la información de la publicidad y el uso que se hace de ambas en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo y de la solidaridad, con el fin de no llevarlas a extremos sensacionalistas para despertar en el ciudadano el deseo de donar dinero a una institución, lo que puede ser positivo, pero es contraproducente cuando se pasa por sobre la dignidad de las personas. De igual manera se critica cómo se muestran imágenes y cómo se informa del Sur, ya que se destaca la coyuntura de catástrofes, hambrunas o conflictos bélicos, como resultados o consecuencias, pero no se explican las causas.

Otro avance gracias a la labor de sensibilización es el alto grado de solidaridad que tiene la sociedad civil española, siendo una de las sociedades que más dinero dona y más trabajos sociales voluntarios desarrolla a nivel europeo.

Y, por último, su sistema de Cooperación descentralizada que antes mencionaba, en la cual la Comunicación para el Desarrollo encuentra una mayor cabida.

En suma, la Comunicación para el Desarrollo actual debiera ser participativa, democrática y sustentable.

Proyectos de Comunicación para el Desarrollo en España

Por proyecto de Comunicación para el Desarrollo entendemos -según gran número de especialistas en la materia y el Comité de Ayuda al Desarrollo de España (C.A.D.)-, lo especificado por Javier Bernabé (codirector del Título de Especialista en Información Internacional y Países del Sur de la Universidad Complutense de Madrid) en su artículo para la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, a saber:

a) Los que tienen como componente más importante, o único en algunas ocasiones, a la comunicación, persiguiendo ésta la mejora de las condiciones de vida de determinadas comunidades del Sur.

b) Los que pretenden dar a conocer determinadas situaciones del Sur a la población del Norte, sensibilizándola e informándola de lo necesario para que comprenda los orígenes de dichas situaciones y las posibilidades de solución, en el caso de que ésta última sea factible. (Bernabé, 2005: 35)

En términos generales, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo define como una intervención en un plazo determinado y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como el conjunto ordenado de acciones.

También conviene distinguir que el sistema de Cooperación español denomina "contraparte" al organismo, institución o grupo beneficiario (si actúa por sí mismo). La contraparte tiene gran importancia en la elaboración de los proyectos, puesto que son quienes están más cercanos a los receptores de la ayuda, por lo que debieran conocer su realidad, aunque no siempre es así. Por lo tanto, se deben unificar los criterios de acción y planificación de estrategias entre los beneficiarios, la contraparte y los donantes para comprender la necesidad que afecta a una comunidad y poder buscar una solución viable en conjunto.

Los proyectos de Comunicación para el Desarrollo pueden serlo en sí mismos, o formar parte de un proyecto de Desarrollo en diversas materias como la salud, la educación, el medio ambiente, etc. en que aporta las herramientas comunicativas pertinentes, las que siempre deben orientarse al mejoramiento de la situación económica, social o ecológica de una comunidad o de un área geográfica.

La gestión, desarrollo y ejecución de un proyecto de Comunicación para el Desarrollo comprende un proceso externo que debe comenzar con la identificación de la necesidad señalada por los propios beneficiarios, quienes junto a la contraparte plantean la realización de un proyecto ante una O.N.G.D. u otro organismo vinculado a la Cooperación al Desarrollo. Tras una labor de intercambio de información se determina el tipo de proyecto de comunicación apropiado para solucionar el problema que asegure su viabilidad.

Luego de determinar qué hacer, se determina cómo funcionará, es decir, qué actividades se realizarán para llevar a cabo el proyecto, esta es la etapa del diseño. Aquí se formula el proyecto en sí, señalando sus objetivos de manera que tengamos una visión global de los elementos que lo componen y el papel que desempeñamos en él. Para ello debemos recoger y sistematizar toda la información para elaborar un instrumento de trabajo que sirva de apoyo para la toma de decisiones sobre su financiación, así como para facilitar el seguimiento y la posterior evaluación. Este instrumento es una matriz de planificación o "marco lógico", el que debe contener los objetivos generales y específicos, los resultados esperados, los indicadores, las fuentes de verificación, las actividades y los factores de riesgo.

En esta etapa se deben considerar diversos aspectos como:

- la relación de coherencia entre el problema identificado y el objetivo propuesto.
- la relación de coherencia entre las actividades, los resultados y los objetivos (lógica interna del proyecto).
- la calidad de la ejecución a partir de planes de trabajo, cronogramas de actividades y presupuestos adecuados.
- Capacidad de establecer criterios sólidos de seguimiento y evaluación a través de indicadores verificables y realistas.
- Hipótesis que permitan reducir la incertidumbre.
- Viabilidad y sostenibilidad del proyecto.

Paralelamente al desarrollo y ejecución del proyecto se debe realizar el seguimiento con el fin de detectar las fortalezas y debilidades del mismo para poder actuar en el momento en que se produce un cambio o un problema inesperado, sin que se altere el objetivo final del proyecto.

Finalmente, la evaluación permitirá detectar los aspectos a mejorar y aquellos elementos positivos que eventualmente podrían aplicarse en un nuevo proyecto o en la continuación del mismo.

Aunq este tipo de proyectos de comunicación para el desarrollo no son una prioridad para el Gobierno español ni para los O.N.G.D especialmente en países del Sur, sí ha habido algunos iniciativas que han conseguido financiamiento y se han ejecutado de manera exitosa. La tarea sigue quedando en manos de los comunicadores, quienes paradójicamente contamos con las herramientas y las técnicas para difundir mensajes sobre la importancia de la Comunicación para el Desarrollo en la solución de problemas sociales, y sin embargo, somos relegados a los últimos grados en el escalafón de prioridades.

Para cambiar esta situación creo que debemos demostrar que la Comunicación para el Desarrollo tiene su forma, su tiempo y su espacio para utilizarse en beneficio de las personas y comunidades como aporte al mejoramiento de su calidad de vida y de la democracia participativa.

Referencias bibliográficas

AECI. "Plan Director de la Cooperación Internacional española 2005-2008". Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
http://www.aeci.es/14-Documentacion/Public-docs_secipl/docs_coop/plan_director.pdf

AECI: Ley 23/1988 de Cooperación española. Boletín Oficial del Estado nº 162, de 8 de julio de 1998. http://www.aeci.es/4-Legislacion/ley_cooperacion/1exposicion.htm

BALLESTEROS, Begoña (2005): "La Comunicación para el Desarrollo: concepto y problemas de aplicación en la Cooperación española". En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Nº 15, Otoño-Invierno 2005, pp. 7-20

BERNABÉ, Javier (2005): "Proyectos de Comunicación para el Desarrollo en España: importancia, formación de profesionales en la materia y expectativas de futuro". En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación Nº 15, Otoño-Invierno 2005, pp. 35-46.

CALVELO, J. Manuel (1998): "Los modelos de información y de comunicación. El modelo de interlocución: un nuevo paradigma de comunicación". CDESCO Centro Latinoamericano para el Desarrollo y la Comunicación participativa.
http://www.cdscso.org/Modules/Downloads/Los_mod_de_Infornm_y_de_Com.pdf

INTERMÓN OXFAM. "La realidad de la Ayuda 2004-2005"
http://www.intermonoxfam.org/cms/HTML/espanol/394/dc261004_RDA_2004-05.pdf

PALACIO, Ana (2003): "El futuro de la Cooperación". En: Revista Española de Cooperación y Desarrollo, Nº 11 otoño/invierno 2003, pp. 19-26.

Notas

1 Licenciada en Comunicación Social por la Universidad de Playa Ancha y "Especialista en Información Internacional y Países del Sur" por la Universidad Complutense de Madrid.

2 Países del Sur: Son aquellos países menos desarrollados o subdesarrollados con ingresos per cápita igual o inferior a US 1 mensual, según en Banco Mundial. La mayoría de estos países están en el Hemisferio Sur.

F@ro

Revista teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información
Facultad de Humanidades - Universidad de Playa Ancha

INDICE | PRESENTACIÓN | TEMA I | TEMA II | TEMA III | TEMA IV | TEMA V | TEMA VI | I-E-RCURSOS

Ediciones Anteriores | Staff Revista F@ro | Buscador | Contacto